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 2
La economía política del proceso presupuestario[1]

Andrés Mejía Acosta, Vicente Albornoz,
María Caridad Araujo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

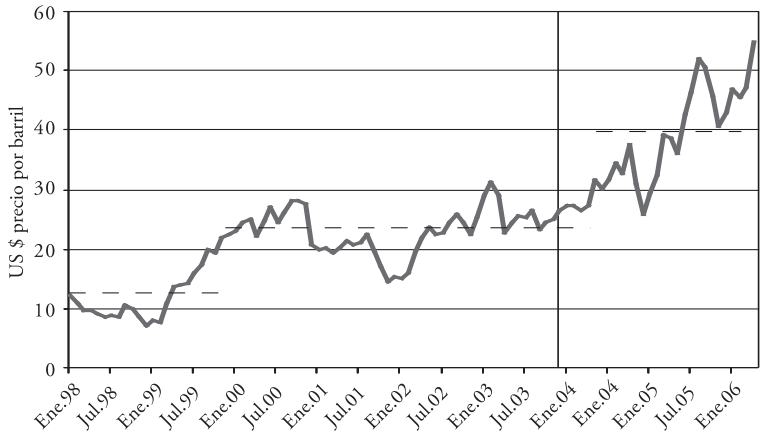
El proceso presupuestario en una economía petrolera

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

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

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

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



Elaboración: CORDES
Fuente: Banco Central del Ecuador.

Cuadro 1 - **Evolución de los resultados fiscales**
(Relativos al sector público no financiero y como porcentajes del PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Déficit global	-5.2	-4.9	1.5	0.0	0.8	1.1	2.1	0.7
Déficit no petrolero	-9.1	- 1.2	-7.7	-6.3	-4.8	-4.7	-4.4	-5.4
Ingresos totales	17.3	21.1	25.9	23.3	25.6	24.1	24.8	25.2
Ingresos petroleros	3.9	6.3	9.2	6.4	5.6	5.8	6.4	6.1
Ingresos no petroleros	13.4	14.8	16.7	17.0	20.0	18.3	18.4	19.1
Gastos	22.5	26.0	24.4	23.3	24.7	23.0	22.7	24.5

Fuente: Banco Central del Ecuador.

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

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

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

Marco teórico

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

La variable dependiente: la calidad de los resultados presupuestarios

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

- Sostenibilidad

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

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

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

- Eficiencia

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

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

- Representatividad

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

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

- Rigidez vs. flexibilidad

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

Los determinantes de los resultados presupuestarios

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

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

Cambios en los incentivos de los actores políticos

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

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

Cambios en las instituciones presupuestarias

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

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

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

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

- Dolarización y
- Cambios en los precios del petróleo.

Momentos críticos en el proceso presupuestario ecuatoriano

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

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

Cuadro 2 - **Momentos críticos y efectos hipotéticos de los resultados presupuestarios cooperativos en el Ecuador**

	Constitución 1998	**Dolarización 2000 (y LRF)**
Sostenibilidad	[más]: Horizontes políticos más largos	[más]: Falta de política monetaria añade rigidez a las políticas fiscales LRF – mayores incentivos para la disciplina fiscal
Eficiencia	[más]: El Ejecutivo tiene mayor poder para fijar la agenda	[más]: LRF introduce mayor visibilidad/rendición de cuentas en la ejecución presupuestaria
Representatividad	[más]: Mayor proporcionalidad de la representación política	
Adaptabilidad	[menos]: La Constitución preasigna impuestos y gasto	[más]: La falta de política monetaria debería inducir a cierta flexibilización del presupuesto

Fuente: Foro Económico Mundial (2004)

La Constitución de 1998

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

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

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

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

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

2 Esto ocurre después del plebiscito de 1995.

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

La dolarización del año 2000

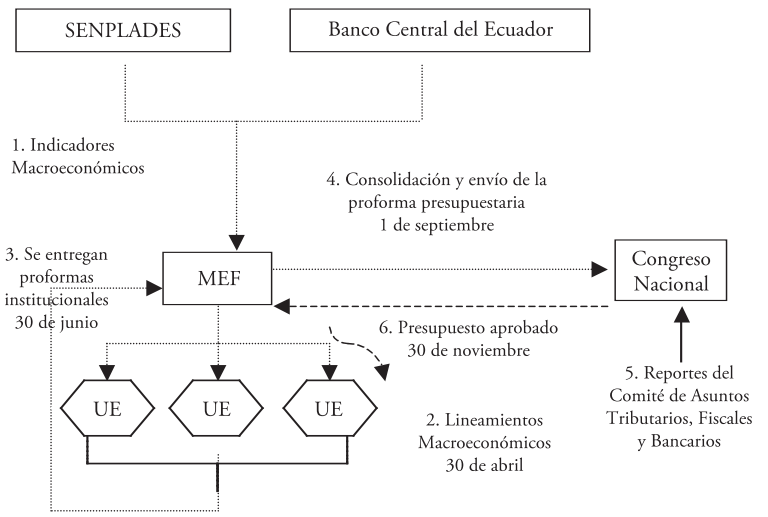
La decisión del gobierno de dolarizar la economía en enero del 2000 llegó como una respuesta drástica para contener, o al menos mitigar, los efectos de la crisis financiera que amenazaba con la hiperinflación, una economía estancada (con un PIB de -6,4 por ciento en 1999), la caída de los precios mundiales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

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

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

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

Gráfico 2
Formulación y aprobación del presupuesto



Fuente: MEF. Elaboración de los autores.

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

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

El proceso presupuestario

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

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

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

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

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

Etapa de formulación[8]

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

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

5 Constitución Política de 1998, Art. 258.

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

7 Ley de Presupuesto del Sector Público, 1992.

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

la presentación del Plan Nacional de Desarrollo, que reúne los lineamientos y políticas nacionales establecidas para cada año fiscal, y los indicadores macroeconómicos entregados por el BCE.[9] Basado en la información obtenida del SENPLADES y del BCE, el MEF entrega los lineamientos macroeconómicos a las diferentes UE hasta el 30 de abril de cada año[10], para que éstas desarrollen sus presupuestos. De acuerdo con los principios de responsabilidad fiscal,[11] la ley establece que el MEF no puede presentar una propuesta de presupuesto con un déficit del Sector Público No Financiero mayor a 2,5 por ciento del PIB para ese año. Las preformas destinadas a cubrir el gasto corriente en el PGG no pueden incrementarse más del 5 por ciento de la inflación total registrada en el año anterior.[12]

Las UE elaboran sus estimaciones presupuestarias basadas en las necesidades financieras anuales para los planes y programas regionales e institucionales que requieren las entidades y organizaciones del sector público.[13] El MEF, a través de expertos técnicos[14] de la Subsecretaría de Contabilidad Gubernamental y de la Subsecretaría de Presupuesto, respectivamente, centraliza las regulaciones, analiza y consolida la información presupuestaria enviada por las UE, teniendo en consideración los topes presupuestarios y las restricciones establecidas por las leyes y reglamentos. El presupuesto fiscal se compone sobre todo de sueldos y salarios, mantenimiento y gastos de servicios básicos, categorías que están indexadas a la inflación y representan un monto inercial en la elaboración del PGG.[15] A su vez, las UE entregan su información a través del sistema SIGEF hasta el 30 de junio de cada año. Cualquier requerimiento de inversión adicional tiene que ser aprobado previamente por la SENPLADES, y su viabilidad financiera tiene que estar certificada por la Sub-

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

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

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

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

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

14 MEF, servidores de carrera con experiencia técnica.

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

secretaría de Inversión Pública[16]. El MEF analiza la información recolectada y, antes de consolidarla, verifica el cumplimiento de las reglas macrofiscales por parte de las UE. Si las reglas macrofiscales no se han cumplido, el MEF puede cambiar la información.

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

Etapa de aprobación

El Congreso tiene la prerrogativa de aprobar el PGG y asegurar su correcta ejecución[17]. Los principales partícipes en la etapa de aprobación del presupuesto son: i) el Pleno del Congreso Nacional, ii) la comisión especializada del Congreso, iii) el MEF, iv) los expertos técnicos que representan las unidades estatales de recolección, ejecución y control (ver Gráfico 1).

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

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

17 Constitución Política de 1998, Art. 130.

18 Ley Orgánica del Congreso Nacional, Art. 39.

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

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

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

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

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

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

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

22 Constitución Política 1998, Art. 273.

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

Etapa de ejecución

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

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

Sin embargo, el Ejecutivo, a través del MEF, tiene la atribución de modificar el PGG aprobado[24] en razón de que, tal como lo establece la Ley, las reglas de transferencias, incrementos o reducciones y otras modificaciones presupuestarias las establece el Ministerio de Economía y Finanzas.[25] El MEF recibe y aprueba los requerimientos de transferencias de recursos de los responsables de la programación de caja en las UE, que dependen parcial o totalmente del PGG, en base a la información de sus flujos, pago de obligaciones y desembolsos para financiamiento.[26]

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

24 Ley del Presupuesto del Sector Público, Art. 54.
25 Ley de Responsabilidad Fiscal, Estabilización y Transparencia, Art. 41.
26 Ley del Presupuesto del Sector Público, Art. 27.
27 Estadísticas de cobro de impuestos 2000-2005, SRI.
28 Ley del Presupuesto del Sector Público, Art. 27.

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

Etapa de control

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

Durante el año fiscal, el MEF analiza la ejecución presupuestaria de las UE y, en el caso de considerarlo necesario, puede ajustar la correspondiente programación de caja.[31] El sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado[32] tiene dos componentes: i) control interno, y ii) control externo. Las UE tienen que asegurar la creación y mantenimiento de su sistema de control interno, a través del cual los servidores y funcionarios públicos informan y se hacen responsables de la ejecución de sus atribuciones, del uso de los recursos públicos y de los resultados obtenidos[33]. El ejercicio del control interno tiene que aplicarse antes, durante y después[34], a través de las unidades especializadas en cada una de las UE, que tienen que cumplir con las reglas vigentes establecidas por ley.

29 Ley de Responsabilidad Fiscal, Estabilización y Transparencia, Art. 41.
30 Constitución Política de 1998, Art. 258.
31 Ley del Presupuesto del Sector Público, Art. 27.
32 Ley de la Contraloría General, Art. 6.
33 Ley de la Contraloría General, Art. 5.
34 Ley de la Contraloría General, Art. 12.

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

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

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

La política del proceso presupuestario ecuatoriano

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

Cuadro 3
Principales reformas institucionales al proceso presupuestario (1994-2002)

Reforma Elaboración	Cuerpo legal	Antes	Después	Efecto
Planes multianuales	Ley de Responsabilidad Fiscal (2002)	No	La aprobación de planes multianuales se convierte en requisito	Mejora la planifi cación presu-puestaria
Responsa-bilidad fiscal	LRF, Art. 60, R.O. 34-S ,13-III-2000, que añade un artículo después del Art. 4 en la Ley de Presupuesto	No	Se introducen principios de responsabilidad fiscal, sostenibilidad, transparencia, conser-vación y equilibrio	Más disciplina fiscal
Aprobación				
Procedimien-tos de aproba-ción del infor-me de comisiones	Reforma constitucional (1998)	El informe era votado por el Plenario de las (35 miembros)	El informe es votado por el Pleno del Congreso (100 miembros)	Centraliza el poder de revisión de la la comisión pero dispersa los costos de aprobación
Aprobación de las categorías de gasto	Reforma constitucional (referéndum de 1994)	Por partidas presupuestarias	Por sectores	Se incrementan los costos de transacción
Punto de inflexión	Reforma consti-tucional (1998)	No se establecía ninguna conse-cuencia en el caso de que el Congreso no aprobase el presupuesto hasta el 31 de diciembre	Si el Congreso no aprueba el presupuesto hasta el 30 de noviembre, la proforma presupues-taria presentada por el Ejecutivo entra en vigencia	Más poder de agenda para el Ejecutivo
Poder de revisión del Congreso	Reforma constitucional (1998)	Era posible crear gastos no presupuestarios siempre que se creara el corres-pondiente finan-ciamiento	No puede modificarse el monto total de ingreso o gasto del presupuesto	Más disciplina fiscal
Deuda de los gobiernos locales	LRF (2002)	Sin límites	Asigna límites al endeu-damiento y al servicio de la deuda	Más disciplina fiscal

(Continúa en la página 142)

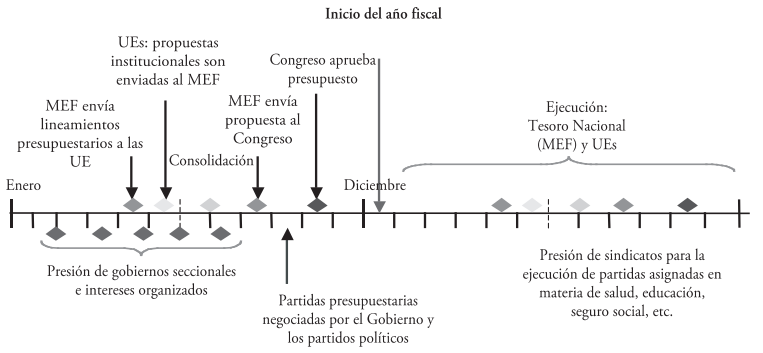
Cuadro 3 (Continuación)				
Ejecución				
Existencia de gastos reservados	Reforma constitucional (1998)	Los diputados podían manejar fondos de interés para las provincias, y también el MEF	15% del PGG se asigna a los consejos provinciales y municipalidades para los proyectos y planes de inversión	Menos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

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

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

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

Gráfico 3
La dimensión política del proceso presupuestario



Fuente: Elaboración de los autores, basado en la Constitución de 1998

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

Inicio por parte del Ejecutivo

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

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

El Presidente

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

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

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

El Ministerio de Finanzas

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

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

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

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

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

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

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

Al igual que en un sistema parlamentario, el MEF llegó a ser un fusible político que saltó cuando una nueva alianza ejecutivo-legislativo reemplazó a otra obsoleta, y se nombró en su lugar a un nuevo ministro –de preferencia otro independiente–. Entre 1979 y 1998, la permanencia promedio de los Ministros de Finanzas en el cargo fue de 11,5 meses (346 días) (Mejía Acosta *et al.,* 2008). La Constitución de 1998 introdujo reformas para proteger a los ministros del riesgo de juicio y censura por parte del legislativo, pero las reformas produjeron el efecto opuesto: la permanencia promedio del Ministro de Finanzas se redujo a 7,3 meses (220 días) en el período post 1998.[39] Irónicamente, el fortalecimiento del Ministerio de Finanzas después de 1998 coincidió con una mayor volatilidad de los ministros, dado que ninguno de ellos permaneció lo suficiente como para formular y ejecutar el mismo presupuesto.[40] Curiosamente, la mayoría de los ministros fueron reemplazados por renuncia propia y no por juicio político del Congreso, como comúnmente se ha asumido.[41]

39 Calculado hasta el 30 de diciembre, 2005.

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

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

Unidades Ejecutoras

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

Gobiernos Seccionales

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

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

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

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

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

Adicionalmente, la adopción de una ley especial para distribuir (preasignar) el 15 por ciento del Presupuesto del Gobierno Central a los gobiernos seccionales en 1997 ha fortalecido su capacidad para hacer obras públicas en sus distritos. Junto con otras transferencias, se estima que los gobiernos seccionales se benefician de al menos 20 por ciento del Presupuesto General y retienen alrededor de 50 por ciento de la capacidad de inversión de los sectores públicos.[46] Los crecientes recursos municipales han contribuido a mejorar la cobertura básica de los servicios municipales, tales como agua, electricidad, alcantarillado, pero quizás de manera más importante, han protegido a los gobiernos municipales de la crisis de 1999.[47]

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

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

45 La AME está formalmente constituida desde 1942.
46 MEF y Santiago Ortiz, FLACSO, comunicaciones personales de los autores.
47 Santiago Ortiz, FLACSO, comunicación personal del autor.

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

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

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

Cuadro 4
Número de alcaldes elegidos por partido político, antes y después de 1998

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

* En otros partidos, antes de 1998, se incluye: APRE, PCD, PD, PNR, PSE, PCE, PLRE y FRA. Después de 1998, Otros partidos incluyen a: PSE, PCE, PLRE, FRA, así como a movimientos regionales y provinciales como: MFIMA, MFIP, MIAJ, MICLD, MICMS, MIJ, MIL, MIPB, MPTSF, MUPI.
** Antes de 1998, únicamente 40 alcaldes fueron elegidos en las ciudades del Ecuador, mientras que en ciudades más pequeñas el funcionario que se elegía era el presidente municipal. Después de 1998, estos políticos fueron elegidos alcaldes para períodos de cuatro años. Como se argumentó en esta sección, éste no fue un simple cambio de nombre, sino que hubo cambios muy significativos en poder, recursos y prerrogativas disponibles para estos dignatarios.
Fuente: Tribunal Supremo Electoral.

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

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

Aprobación Legislativa

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

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

49 Constitución Política de 1998, Art. 258.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cambios en los horizontes temporales de los políticos

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

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

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

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

Cambios en los incentivos de cooperación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ejecución presupuestaria

En lo formal, las UE son las principales responsables de la ejecución presupuestaria. En la práctica, la Subsecretaría de Presupuesto y la Tesorería establecen las prioridades de gasto para evitar problemas de coordinación en las asignaciones del flujo de caja. En conformidad con la ley, la elaboración y ejecución de las políticas fiscales son responsabilidad del Ejecutivo; por lo tanto, el MEF, de acuerdo con los requerimientos y tomando en cuenta la falta de flexibilidad del presupuesto, establece un orden de prioridad para asignar los recursos conforme con sus necesidades de gobernabilidad.[66] En este momento, el orden de prioridad es el siguiente: i) pagos de la deuda, ii) salarios, iii) transferencias[67] y iv) gas-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 7
Tipos de cabilderos y ejecutantes del presupuesto (resumen del Cuadro 9)

		Aprobación (Realmente aprobado – Presentado)	
		+	–
Ejecución (Ejecutado – Realmente aprobado)	+	**Cabilderos exitosos y gastadores en exceso** Finanzas Gobierno Sistema Judicial *Recursos Naturales*	**Cabilderos no exitosos pero gastadores en exceso** Administración Defensa *Industria y Comercio*
	–	**Cabilderos exitosos pero ejecutantes no eficientes** Obras públicas Desarrollo Urbano y Vivienda Gobiernos subnacionales *Legislativo* *Turismo*	**Cabilderos no exitosos y gastadores no eficientes** Agricultura Relaciones Exteriores Bienestar Social y Trabajo Educación Salud *Medio Ambiente* *Otras agencias*

Nota: Los sectores cuyo porcentaje en el gasto es menor a 1,5 por ciento del total están en cursivas.
Fuente: Elaboración de los autores

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

Control

La Constitución de 1998[69] establece los actores relacionados a esta etapa: i) Unidades Ejecutoras, ii) Contraloría General y iii) Congreso Nacional. El sistema de control, censura y auditoría del Estado[70] tiene dos componentes: control interno y control externo. Las UE tienen que asegurar la creación y mantenimiento de su sistema de control interno, a través del cual los servidores y funcionarios públicos informan y se hacen responsables de la ejecución de sus atribuciones, del uso de recursos públicos y de los resultados obtenidos.[71] El ejercicio de control interno tiene que aplicarse antes, durante y después por medio de las unidades especializadas en cada una de las UE, las cuales tienen que cumplir las regulaciones vigentes establecidas por la Ley.[72] El control externo es ejercido por la Contraloría General, que es una institución independiente, y por el Congreso Nacional, siendo el participante activo la Contraloría General. A pesar de que hay un mandato constitucional para que el Congreso Nacional haga el seguimiento de la ejecución presupuestaria, en la práctica no tiene capacidad técnica para hacerlo. La participación de la Contraloría General es ex-post a la ejecución presupuestaria; por lo tanto, del control interno deben provenir alertas oportunas sobre la calidad de la ejecución del gasto de las UE. Vale la pena mencionar que el gran número de UE hace imposible que la Contraloría General ejerza control externo en todas ellas de manera sistemática.[73]

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

69 Constitución Política de 1998, Art. 211.
70 Ley de la Contraloría General, Art. 6.
71 Ley de la Contraloría General, Art. 5.
72 Ley de la Contraloría General, Art. 12.
73 De acuerdo a estimaciones, 80 por ciento del PGG está distribuido en 100 instituciones, siendo la Contraloría General una de ellas, con 1.700 empleados.
74 LOTAIP, mayo de 2004, Arts. 4 y 8.

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

Los determinantes políticos de los resultados presupuestarios

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

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

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

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

Sostenibilidad de los resultados presupuestarios

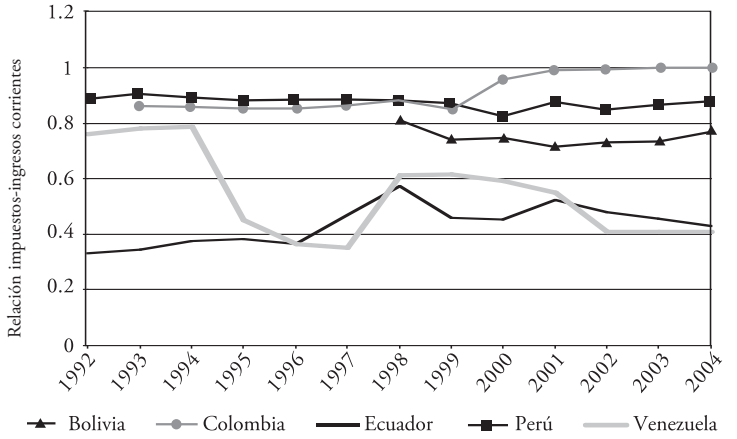
Esta sección discute si las tendencias en los resultados fiscales que han caracterizado el período de estudio pueden sostenerse a lo largo del tiempo. Este punto es particularmente importante dado que el Ecuador –cuyo presupuesto depende altamente de los ingresos petroleros– ha experimentado un período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

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

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

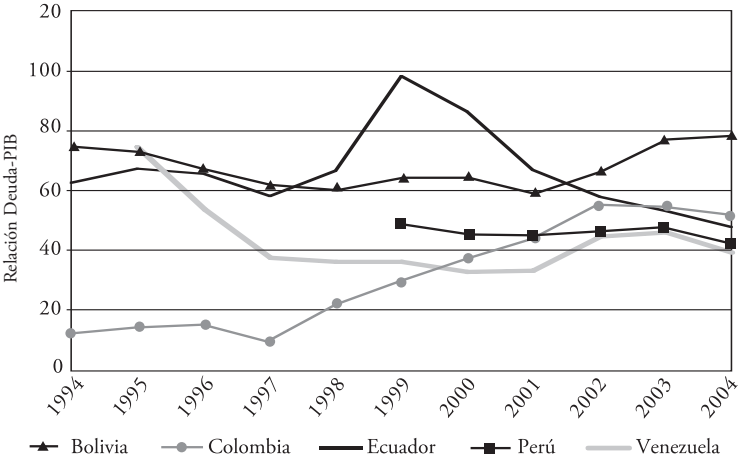
El Gráfico 5 describe la evolución de la deuda del gobierno central como porcentaje del PIB. La tendencia de esta variable en el Ecuador difiere sustancialmente de la de sus vecinos y está claramente relacionada con las causas de la crisis financiera de 1999 y de la subsiguiente recuperación de la economía.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

Gráfico 4
Ingresos impositivos como porcentaje del total de ingresos corrientes



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial, 2006.

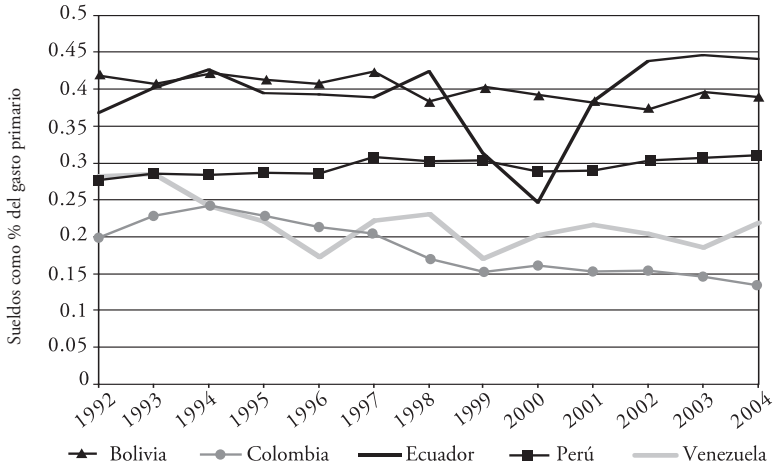
Gráfico 5
Deuda total del gobierno central como porcentaje del PIB



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial, 2006.

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

Gráfico 6
Sueldos como porcentaje del gasto primario



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial, 2006.

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

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

Cuadro 8
Indicadores de sostenibilidad fiscal

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

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: CORDES

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

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

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

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

Eficiencia de los resultados presupuestarios

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

Eficiencia en las reasignaciones

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

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

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

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

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

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

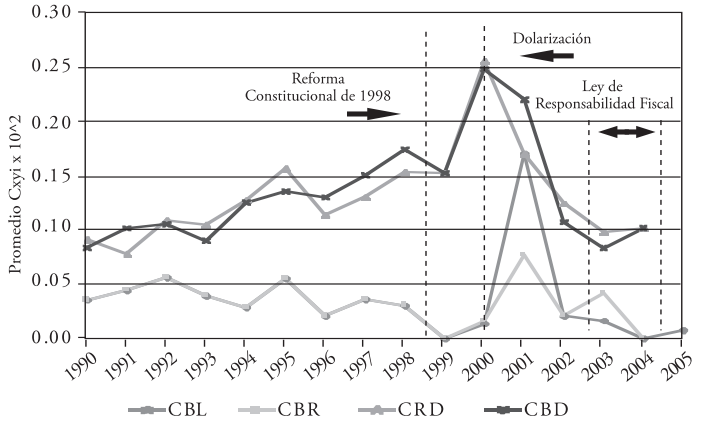
de las partidas. Mientras las tendencias globales son consistentes (una es sólo la suma ponderada de la otra), el Cuadro 9 permite explorar la dispersión de los cambios en el nivel de partida y comprobar si hay algunas diferencias sistemáticas en el tiempo.

Cuadro 9
Reasignaciones presupuestarias totales en diferentes etapas del proceso

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

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

Gráfico 7
Reasignaciones presupuestarias totales en diferentes etapas del proceso



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

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

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

Cuadro 10
Reasignaciones promedio partida-presupuesto en diferentes etapas del proceso

Año	Media C_{BLi} x 10^2		Media C_{Bri} x 10^2		Media C_{Rdi} x 10^2	Media C_{Bdi} x 10^2	
1990	,24		-		,61	,56	
1991	,30		-		,52	,68	
1992	,38		-		,73	,71	
1993	,25		-		,70	,60	
1994	,16		-		,71	,70	
1995	,31	*	-		,87	,76	
1996	,12		-		,64	,72	
1997	,20		-		,73	,84	
1998	,17	**	-		,85	,97	
1999	,00	**	,00	***	,81	,81	
2000	,07	***	,08		1,35	1,31	
2001	,95	***	,41		,95	1,23	*
2002	,11		,11		,66	,57	
2003	,09	**	,22	**	,52	,44	
2004	,001	***	,00		,54	,54	
2005	,04		-		-	-	

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

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

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

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

$$CXY_{it} = _ + _i + _1 t1 + _2 t2 + _3 t3 + _{it}$$

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

Una cifra positiva para $_1, _2, _3$ indicaría que el gasto experimentó, en promedio, cambios más grandes en el proceso presupuestario después de uno de los cambios institucionales, por ejemplo, después de la dolarización. En cambio, una cifra _ positiva indicaría si, con relación a Finanzas, cualquier gasto dado tuvo cambios más grandes en la etapa de aprobación.

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

Cuadro 11 - **Efectos de los cambios institucionales en los cambios de la composición del gasto en la etapa de aprobación del proceso presupuestario**

	Aprobado – Presentado				**Realmente aprobado – Presentado**			
	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 1		Modelo 2	
Constitución de 1998	.005	***	.005	***	.002	**	.002	***
Dolarización	-.001	***	-.002	***	-.002	***	-.002	***
LRF	-.005	***	-.005	***	-.001	*	-.001	*
Observaciones		282		282		265		265
R^2 Ajustado		.12		.26		.03		.23

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

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

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

Cuadro 12 - **Efectos de los cambios institucionales en los cambios de la composición del gasto en la etapa de ejecución del proceso presupuestario**

	Ejecutado – Realmente aprobado				**Ejecutado – Presentado**			
	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 1		Modelo 2	
Constitución de 1998	-.003		-.003		-.002		.002	
Dolarización	.003	*	.004	**	.003	*	.004	**
LRF	-.003		-.003		-.004		-.004	*
Observaciones	263		263		263		263	
R^2 Ajustado	.01		.22		.01		.24	

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

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

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

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

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

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

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

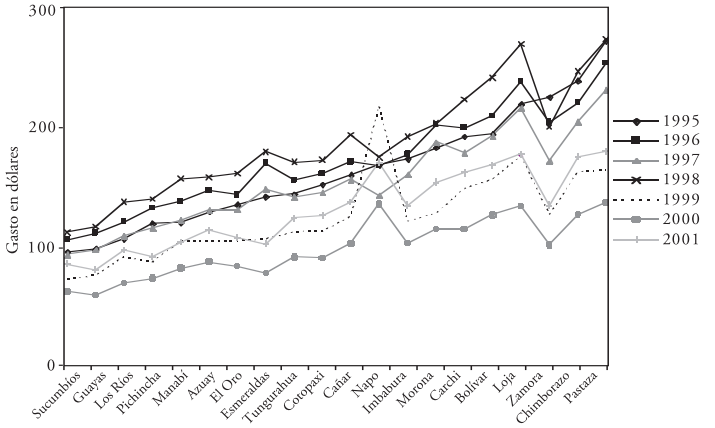
de mantener funcionando escuelas en las poco pobladas islas difiera sustancialmente de los costos en cualquier otro sitio, esta provincia será excluida de los gráficos y de la discusión.

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

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

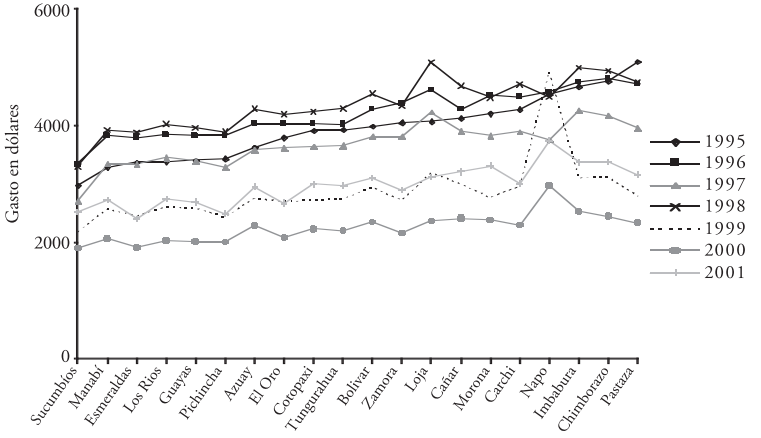
La tercera pauta de los Gráficos 8 y 9 es que el ranking del gasto por estudiante y por maestro entre las provincias permanece relativamente estable, con pocas excepciones. Por ejemplo, la provincia de Napo sube en el ranking en 1999, mientras baja en 1997. Morona Santiago, Loja, Pastaza y Zamora Chinchipe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

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



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

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



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

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

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

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

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

Representatividad de los resultados presupuestarios

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

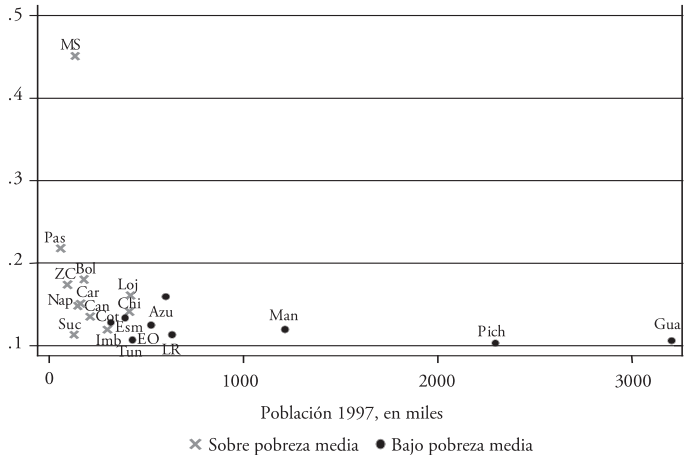
Esta sección empieza con una secuencia de estadísticas descriptivas, en la que se discuten los cambios observados en las principales variables de interés, incluyendo el gasto per cápita por provincias y las variables políticas antes y después de la Constitución de 1998. Tras discutir las variaciones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

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

Gasto provincial per capita y sus cambios entre 1997 y 2004

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

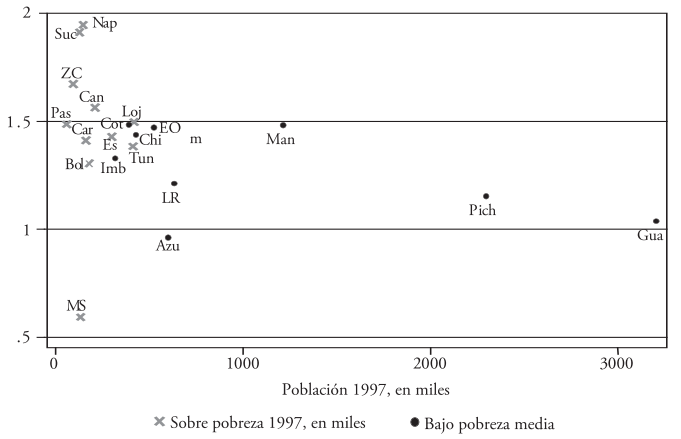
Gráfico 10
Gasto per capita y tamaño de provincia en 1997



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

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

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



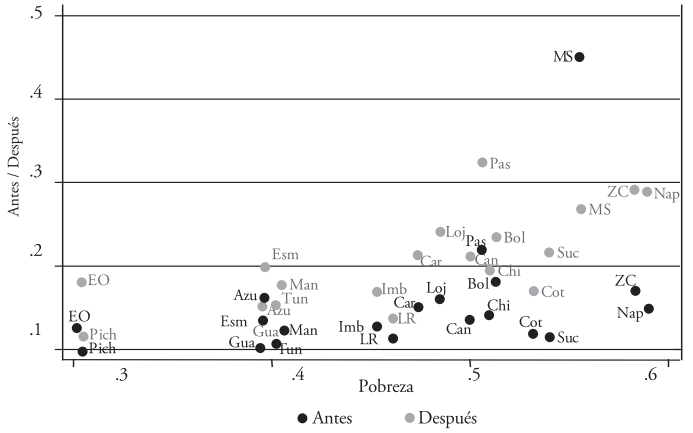
Nota: No se incluye a Galápagos en el gráfico.
Fuentes: Datos de gasto provincial de Albornoz (2000) y de la información obtenida por los autores para este estudio. Datos de población del INEC. Datos de pobreza del mapa de pobreza de 1990 elaborado por el Banco Mundial.

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

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

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

Gráfico 12
Gasto provincial y pobreza antes y después de la reforma de 1998



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

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

Reformas institucionales post 1998

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

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

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

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

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

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

Adaptabilidad/rigidez de los resultados presupuestarios[80]

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

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

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

Rigidez en el presupuesto del gobierno central

El presupuesto del gobierno central presenta un 92 por ciento de inflexibilidad[81] debido a la existencia de: preasignaciones, salarios, subsidios, gasto atado a proyectos específicos, y pagos de intereses sobre la deuda externa.

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

Preasignaciones

Las preasignaciones son ingresos y gastos que están legalmente predestinados[82] a un destino específico y que se crearon como un medio del poder legislativo para asegurar la asignación de recursos a programas o instituciones determinados y compensar su falta de acceso formal al presupuesto.[83]

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

81 Almeida, 2005.
82 Gallardo, 2001.
83 Almeida, 2005.

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

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

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

Cuadro 13
Clasificación por preasignación

	Tipo de preasignación	**# de preasignaciones**	**Total en 2006 (millones de US$)**
Ingresos	Tributarios	32	1.002,57
	Petroleros	25	726,94
Gastos	Compensaciones		
	Leyes paras Gobiernos seccionales	15% para Municipalidades, Gobiernos Provinciales y 2 cuerpos legales adicionales	
	Otros	Gastos establecidos por ley pero que no tienen financiamiento	

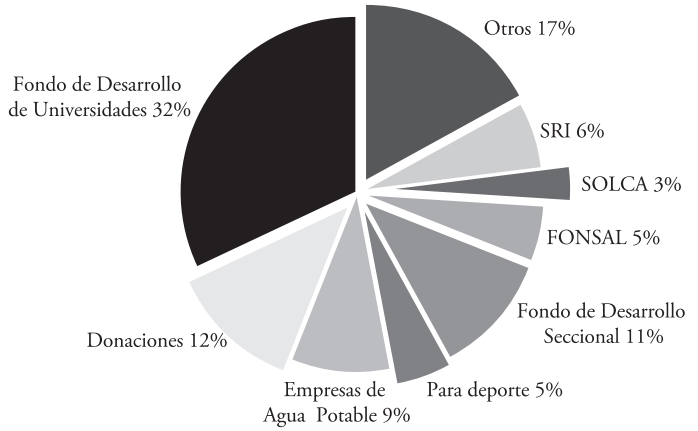
Fuente: Gallardo, 2001.

84 Art. 4.
85 Art. 6.
86 Art. 7.
87 Art. 71.
88 MEF, proforma presupuestaria del gobierno central para el 2006.

Preasignaciones sobre ingresos

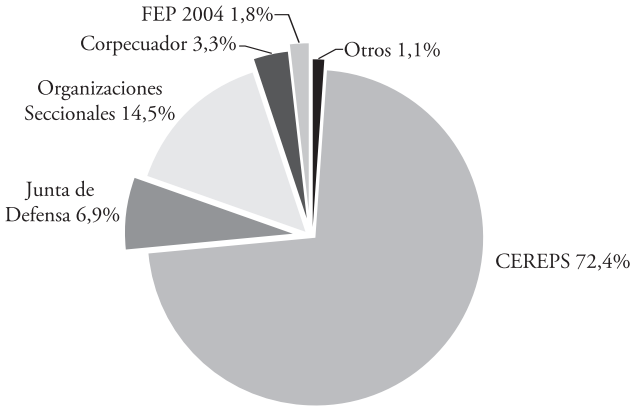
La proforma presupuestaria del 2006 muestra que 79,15 por ciento de las recaudaciones totales por impuestos debían formar parte del presupuesto, mientras que 20,9 por ciento debía distribuirse entre diferentes actores. Los principales beneficiarios de preasignaciones de los ingresos tributarios son universidades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

Gráfico 13
Preasignaciones de los ingresos tributarios



Fuente: MEF, Proforma presupuestaria 2006.

Gráfico 14
Preasignaciones de los ingresos petroleros



Fuente: MEF, Proforma presupuestaria 2006.

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

89 MEF, proforma presupuestaria del gobierno central del 2006.

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

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

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

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

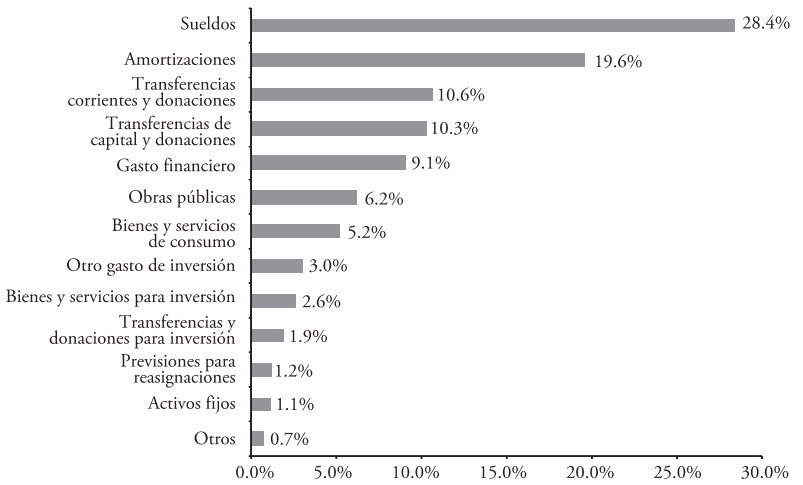
Preasignaciones sobre gastos

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

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

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

Gráfico 15
Presupuesto fiscal del 2006, por gasto



Fuente: MEF, presupuesto del 2006.

Subsidios y transferencias

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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