

RE3-07-005



**Serie de
Estudios Económicos
Y Sectoriales**

**República de Ecuador:
Evaluación de
la gobernabilidad
democrática**

**BAHAMAS
BARBADOS
COLOMBIA
ECUADOR
GUYANA
JAMAICA
PERU
SURINAME
TRINIDAD Y TOBAGO
VENEZUELA**

**Pablo Alonso
Rafael de la Cruz
J. Mark Payne
Carlos Pimenta
Gustavo Jalkh
Fernando Straface
Paloma Baena**

Junio 2007

REGION 3

Banco Interamericano de Desarrollo

Reconocimientos

Este informe es el producto de un trabajo de equipo. La División de Programas del Estado y Sociedad Civil del Departamento Regional 3, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dirigida por Xavier Comas, es la unidad administrativa del BID responsable de la producción del presente informe. La coordinación y redacción final del estudio han sido realizadas por un equipo de trabajo dirigido por Pablo Alonso, y compuesto por Rafael de la Cruz, J. Mark Payne, Fernando Straface, Carlos Pimenta, Virginia Robano Aldaya, Gustavo Jalkh, Paloma Baena y Edgar Carvajal del BID.

Los expertos ecuatorianos Fabián Corral, María Dolores Almeida, Verónica Gallardo, Adolfo Salcedo, Walter Spurrier, Pablo Ortiz, Xavier Abad, Simón Cueva, Pablo Lucio Paredes, Jaime Carrera, Elsa de Mena, Alexandra Pérez, Orazio Belletini, Heinz Moeller, Raúl Baca Carbo, Ramiro Crespo, María Paula Romo, Ricardo Estrada, y José Vicente Troya revisaron y comentaron extensivamente una versión anterior del presente informe. Gerrit Burgwal también colaboró en la revisión.

El Equipo de Trabajo se benefició de las conversaciones mantenidas con numerosos representantes de instituciones públicas y privadas ecuatorianas. Los nombres de las mismas se recogen en el Anexo I de este informe.

Agradecemos a Virginia Robano Aldaya su monumental trabajo para reunir todas las fuentes de información empírica y preparar las bases de datos, cuadros y gráficos utilizados en el informe.

Mercedes Rochac y María Noel Labat asistieron en la producción final de este documento.

Patricia Ardila y Pablo Alonso editaron la versión final del informe.

Alicia Ritchie

Prólogo

A partir de la conclusión del trabajo de campo de este estudio en diciembre de 2005, y desde su última actualización en marzo de 2006, en el Ecuador se han producido hechos y eventos muy importantes que de manera indispensable se deben considerar a la hora de realizar una evaluación actualizada de la gobernabilidad del país, tales como la conclusión del proceso electoral para la Presidencia de la República y para representantes al Congreso Nacional, la convocatoria a Consulta Popular para instalar una Asamblea Constituyente, el inicio del proceso para elegir a representantes a la Asamblea Constituyente, y el proceso de nombramiento de la nueva Corte Suprema, entre otros de notada relevancia.

La ocurrencia de estos hechos y principalmente la dinámica y velocidad con que se han desencadenado, dejan al presente análisis con una necesidad imperiosa de actualización. Sin embargo, los citados eventos han abierto una oportunidad única para el debate nacional, a la que los aspectos analíticos y propositivos del estudio pudieran contribuir dado que siguen manteniendo su vigencia. Estimamos que la publicación y diseminación de este estudio, tendría mayor valor en la coyuntura actual que dentro de unos meses, que es lo que se tardaría en actualizarlo.

El meticuloso análisis de los distintos componentes y características de la gobernabilidad ecuatoriana contenido en el presente documento podría coadyuvar en la búsqueda de espacios para el consenso respecto de los grandes temas relacionados con la reforma democrática y política del Ecuador, que de manera indispensable se abordarán en el marco de la Asamblea Constituyente.

Esperamos que el presente documento sea un pequeño aporte al ambiente de diálogo necesario para la gobernabilidad del Ecuador.

Xavier Comas
Jefe
División de Estado y Sociedad Civil

RESUMEN EJECUTIVO

ANTECEDENTES

Desde sus orígenes como nación, en Ecuador la gobernabilidad se ha caracterizado por la ausencia de una visión coherente y unificada de país. Las diferencias regionales --tanto en la estructura social como en el terreno ideológico— surgidas de los distintos procesos productivos desarrollados en la Sierra y la Costa, hicieron aún más difícil el proceso de integración de identidades locales. La exclusión, abuso y marginación a que se vieron sometidas las poblaciones indígena y de descendencia africana como resultado del sistema de explotación de tierras agudizó esta situación.

La rivalidad regional y exclusión social se constituyeron desde entonces en factores estructurales de la formación de las instituciones políticas ecuatorianas, en la medida en que caracterizaron el nacimiento y consolidación de dos grandes oligarquías antagonistas: una de carácter exportador alrededor de Guayaquil y otra de carácter terrateniente alrededor de Quito. Ambos grupos vieron siempre el centralismo político y administrativo como una amenaza a sus privilegios regionales y se movilaron de manera paralela pero independiente para promover la secesión de la Gran Colombia.

Después de la independencia en 1830, tanto la pugna regional por el poder como la exclusión socioeconómica de amplios grupos de población, permearon el proceso de formación de la República. Surgió así un sistema político caracterizado por la concentración del poder en grupos oligárquicos que actuaban con objetivos e intereses antagónicos y por tanto excluyentes, lo cual erosionó gravemente la capacidad del país para construir una visión nacional cohesionada con el potencial de agregar intereses de una manera efectiva.

La primacía de intereses excluyentes, unida a la vulnerabilidad de Ecuador a los desastres naturales y a los choques externos de carácter económico, ha tenido importantes consecuencias para la estabilidad política del país, afectada principalmente por tres elementos: una acentuada inestabilidad en el sistema de gobierno desde su constitución como nación independiente, manifestada históricamente en la alternación de gobiernos civiles y militares en el poder; los frecuentes cambios de gobierno, no siempre por las vías democráticas; y la canalización de demandas políticas a través de procesos informales.

Sólo entre 1925 y 1948 hubo 27 administraciones, de las cuales sólo tres fueron producto de elecciones democráticas (Pachano, 2004), aunque ninguna pudo completar su mandato (EIU, 2006). Entre 1948 y 1960 Ecuador disfrutó de un período de gobierno civil ininterrumpido, situación ésta que se vio parcialmente favorecida por los ingresos provenientes de sus exportaciones. Sin embargo, la caída de los precios del banano, así como las dificultades económicas y sociales generadas por la industrialización y la influencia del movimiento comunista, marcaron el fin de este lapso de relativa estabilidad política y el inicio de un período de alternación en el poder de gobiernos civiles y militares que duró hasta 1979.

La promulgación de una nueva Constitución en 1979 marca el retorno a la democracia y el comienzo de una etapa prolongada de gobiernos civiles democráticos hasta el presente. Sin embargo, esta continuidad democrática no se ha reflejado en una mayor estabilidad política sino que ha estado marcada por la continuidad de los problemas estructurales descritos anteriormente, en detrimento de una visión integradora.

La influencia de oligarquías regionales antagonistas representativas del patrón de división del poder que caracteriza al Ecuador contemporáneo se ha consolidado desde la transición a la democracia como elemento clave del entramado institucional del país a través de la formación de partidos políticos de corte regional (IGC, 2004).

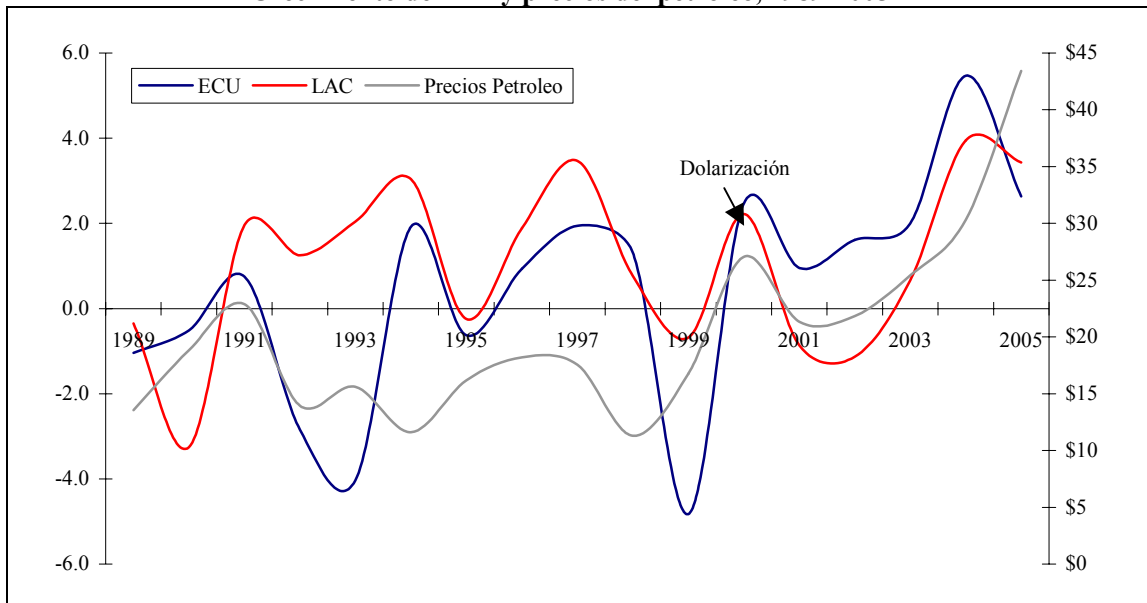
El grado de competición política se encuentra seriamente limitado por esta distribución de intereses regionales, y el alto nivel de fragmentación del sistema de partidos tampoco ha contrarrestado la concentración del poder. La Constitución de 1979 fue diseñada con el objetivo de superar estas limitaciones y facilitar la agregación de intereses nacionales por encima de los regionales a través de reformas destinadas a fortalecer el Ejecutivo y consolidar partidos políticos de carácter nacional (Pacheco, 2004). Sin embargo, la intención unificadora de estas reformas fue obstaculizada por el sistema electoral vigente, el cual generó incentivos opuestos que favorecieron la búsqueda de representación electoral en plazas de bajo costo político.

La falta de respuesta de los partidos políticos a las numerosas dificultades económicas y sociales de la población ha hecho que las demandas de los ciudadanos se canalicen al margen de la formalidad institucional, especialmente a través de movimientos sociales representados principalmente por la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE). Estas organizaciones han canalizado propuestas que abarcan temas de interés nacional a través de mecanismos informales, y si bien no ostentan poder de veto institucionalizado, han demostrado su capacidad de bloquear la implementación de reformas políticas a través de fuertes protestas públicas asociadas con graves pérdidas económicas e incluso con cambios en el Gobierno.

Contexto actual

El desarrollo económico en Ecuador se caracteriza por su volatilidad y vulnerabilidad frente a los choques externos. Así, desde el retorno a la democracia en 1979, el país ha debido hacer frente a cuatro recesiones económicas (1982, 1987, 1989 y 1999) y a tres períodos de hiperinflación (1983, 1988-1993 y 1999-2000) (World Bank, 2004).

Gráfico 2.1
Crecimiento del PIB y precios del petróleo, 1989-2005



Fuente: Banco Mundial, EIA, 2006.

Por otra parte, Ecuador cuenta con grandes reservas de petróleo que si bien constituyen una fuente muy significativa de riqueza --los ingresos generados por su venta externa representan el 40% de los ingresos totales por exportaciones y un tercio de los ingresos del Gobierno Central--, lo hace vulnerable a las fluctuaciones en los precios globales de crudo. Desde su descubrimiento en la década de los años setenta, los ingresos generados por la producción y comercialización de petróleo fueron utilizados en su mayoría para financiar el consumo y el crecimiento del sector público. Y a pesar del crecimiento económico generado inicialmente (9,1% entre 1970 y 1980), el Gobierno mantuvo un alto grado de déficit fiscal y aumentó significativamente los niveles de deuda externa, lo cual sentó las bases de crisis futuras (World Bank, 2005).

No obstante el paquete de medidas de corte liberal destinadas a la estabilización macroeconómica implementado durante la década de los años noventa, Ecuador no pudo evitar una gran crisis económica en 1999 originada en el efecto combinado de fenómenos naturales con el desplome de los precios del petróleo y agudizada por los efectos acumulados de una política fiscal irresponsable mantenida a expensas de los ingresos del petróleo. El PIB cayó más de un 6%, el sistema financiero colapsó y el sucre se depreció cerca de un 70%. Esto, unido a los altos niveles de déficit que el país venía sosteniendo, llevó a interrumpir el pago de la deuda externa.

En el año 2000 la dolarización permitió reestructurar la deuda y salir de la recesión económica. La espectacular subida de los precios del petróleo a partir de 2002, junto con el aumento de las remesas de los emigrantes, contribuyó a potenciar el crecimiento económico del país: con una media de 4,6%, Ecuador superó con creces la media de América Latina (2,6%) en el período de 2000 a 2005.

Después de varias décadas de déficit fiscal, Ecuador está siguiendo una política fiscal responsable. Entre 2000 y 2003 el país registró un superávit de alrededor del 1%, medido como la diferencia entre el presupuesto actual y el estructural, mientras que la relación deuda sobre PIB se redujo en un 5% en 2003 (World Bank, 2005).

En el ámbito social, Ecuador ha registrado avances significativos. Entre 1990 y 2004, la mortalidad infantil se redujo en más del 45%, mientras que la esperanza de vida aumentó de 64,3 a 74,2 años entre 1980 y 2005. La cobertura de la educación primaria se expandió en la década pasada de 88,9 en 1990 a 90,1 en 2001, lo cual refleja una mejora sólida en el nivel educativo medio de la población (particularmente femenina), que pasó de 6,7 años en 1990 a 7,3 en 2001 (World Bank, 2005). Asimismo, la proporción de la población dotada de instalaciones sanitarias mejoradas aumentó en más de un 40% respecto a los niveles de 1990, alcanzando al 94% de la urbana y al 82% de la rural en 2004 (WDI, 2005).

El Índice de Desarrollo Humano, que combina los índices de esperanza de vida, alfabetización de la población adulta y matrícula escolar con el ingreso per cápita, se situaba en el 2003 en 0,759. Si bien esta cifra es ligeramente inferior a la media de la región (0,797), de todas maneras supone un avance significativo respecto al 0,674 que Ecuador registró en 1980.

La confianza en las instituciones es un indicativo poderoso del “apoyo que los ciudadanos están dispuestos a otorgar a su Gobierno y al régimen político,” lo que a su vez es indicativo de “las perspectivas de estabilidad política” (Seligson *et al.*, 2006). En este sentido, cabe destacar que junto con una percepción generalizada de corrupción, la confianza en las instituciones en Ecuador ha venido decayendo en los últimos años.

Cuadro 2.2

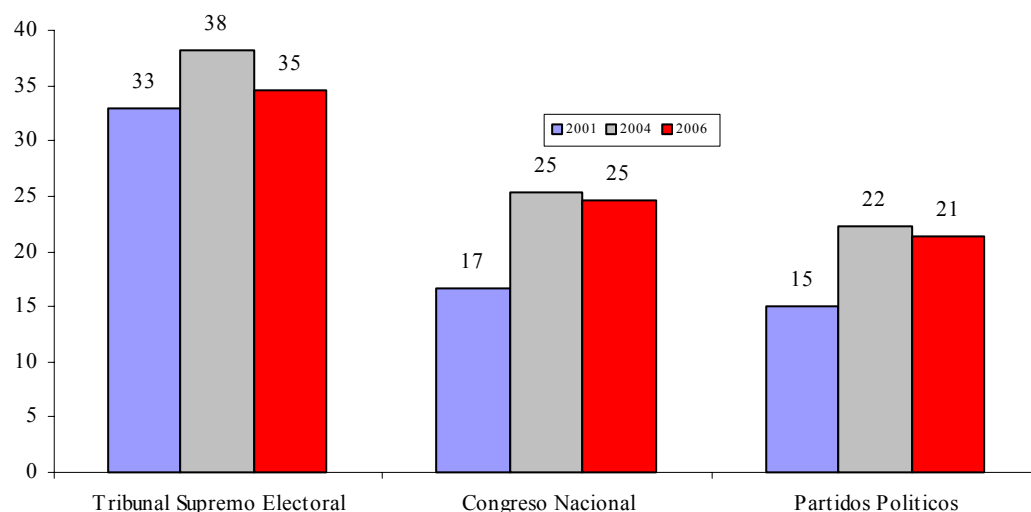
Principales indicadores económicos y sociales de Ecuador

PIB per cápita * (US\$ 2006)	US\$ 3,945
Índice de desarrollo humano (2004)	0,76
% población pobre (2003)	46%
Coefficiente de GINI (1998)	53,3
GINI tierras	83,99
Ingresos tributarios** (2005)	21%
Gasto público** (2005)	43%
Balance presupuestario (millones de US\$)	266.19
Gasto corriente/gasto capital	3.8
Servicio de deuda como proporción de las exportaciones *** (2004)	36%
Deuda pública** (2005)	51,2%

* PPP dólares del 2000; ** % PIB; *** %INB

Fuente: BM, FMI; BID, GWIT, EIU .

Gráfico 2.5
Confianza en las Instituciones (%)



Fuente: Auditoría de la Democracia, Ecuador 2006.

En resumen, si bien ha habido logros importantes en materia social y de manejo de la economía, los altos niveles de exclusión, las rivalidades regionales, la excesiva fragmentación política y el marcado carácter personalista del liderazgo partidista limitan el grado de competición efectiva del sistema político ecuatoriano, y por lo tanto su capacidad de articular y agregar intereses debidamente. Ello impide el desarrollo de una visión compartida de Estado y el logro de un consenso estable sobre políticas de alcance nacional que den respuesta a los desafíos pendientes, además de que genera inestabilidad política con marcadas tendencias hacia la oscilación política de los votantes. En el corto y mediano plazo, la bonanza de los precios de las materias primas, especialmente del petróleo, puede generar recursos suficientes para responder a las necesidades sociales más urgentes, y para resolver algunos de los problemas estructurales como el alto grado de endeudamiento. Sin embargo, es necesario adoptar medidas que fortalezcan el sistema político como ente que articula y agrega de intereses, que favorezcan el desarrollo de una visión compartida de Estado por encima de intereses particulares o regionales, y que reduzcan la exclusión política en aras de obtener la estabilidad necesaria para implementar políticas nacionales de largo aliento.

SISTEMA DEMOCRÁTICO

En este estudio, por sistema democrático eficiente se entiende aquel que cumple con los siguientes requisitos: (i) el Gobierno se fundamenta en el consentimiento de los gobernados, entre los cuales a su vez existe un consenso básico sobre el modelo político y económico, y sobre las reglas de juego relativas a la repartición del poder; (ii) existe un elevado nivel de inclusión e intensidad de participación por parte de los ciudadanos en el proceso político; (iii) se realizan regularmente elecciones libres e imparciales para escoger a la dirigencia; (iv) los ciudadanos se encuentran representados de manera imparcial y efectiva en el sistema político; (v) se cuenta con una capacidad aceptable de agregar las preferencias ciudadanas y establecer consensos en torno a objetivos nacionales en materia de políticas públicas; y (vi) existe un sistema efectivo de fiscalización política entre las tres ramas de gobierno, de manera que ninguna pueda abusar de su autoridad o ignorar las exigencias de la mayoría.

Un Gobierno basado en el consentimiento de los gobernados

Esta dimensión consta de dos componentes: (i) aceptación del modelo político y económico, y (ii) aceptación de las reglas del juego.

En Ecuador, el consenso de la sociedad en general en torno al sistema democrático es relativamente frágil y la satisfacción con el mismo ha decaído radicalmente en los últimos años. Existe igualmente un consenso limitado o poca confianza en la economía de mercado, lo cual se deriva en parte de las diferencias de intereses por áreas geográficas, la más pronunciada de las cuales se da entre la Costa, con su vocación financiera y exportadora, y la Sierra, agrícola y volcada hacia sí misma. Esto ha contribuido a que se presenten desacuerdos continuos sobre el desarrollo económico y la estructura del Estado.

La falta de acuerdo sobre el modelo político y económico refleja las dificultades de agregar las preferencias e intereses de la sociedad ecuatoriana. El modelo económico ha sido sometido a importantes reformas, aunque no tanto como consecuencia de un programa deliberado propuesto por un Gobierno elegido con un mandato programático, sino más bien como producto de un enfoque *ad hoc* distorsionado en parte por la necesidad de satisfacer los intereses de los políticos y de ciertos grupos de presión.

Opciones de política

La consolidación de la democracia y la promoción de un desarrollo equitativo y sostenible dependen de que se logre un consenso en torno a la economía de mercado, y a las reformas e iniciativas necesarias para fortalecer la credibilidad y efectividad de las instituciones democráticas, incluyendo los partidos políticos, el Congreso y los organismos de vigilancia. La confianza en instituciones públicas como la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional, la Fiscalía y el Tribunal Supremo Electoral podría fomentarse mediante el desarrollo de un proceso más transparente y menos politizado de nombramiento de funcionarios.

Las preocupaciones de carácter económico y político, así como las que tienen que ver con la reforma de las instituciones, podrían ser abordadas a través de un diálogo nacional abierto e inclusivo entre la sociedad civil y los partidos políticos.

Inclusión e intensidad de la participación política

Esta dimensión del sistema democrático tiene tres componentes: (i) la apertura del proceso electoral; (ii) la capacidad de participación de la ciudadanía en función de sus niveles de ingresos y de su educación; y (iii) la capacidad de la sociedad civil para articular y defender sus intereses.

Dada la existencia del voto obligatorio y de escasos obstáculos en materia de procedimiento, el porcentaje de ciudadanos que participa en las elecciones es relativamente alto: un promedio del 67%, un tanto superior al promedio del 63% para América Latina. No existen barreras significativas de naturaleza física o legal para ejercer el derecho al voto o a inscribirse para ejercerlo, si bien algunas de las características de la ley electoral vigente complican el proceso de votación.

Las barreras a la formación de partidos son mínimas, cuando no demasiado permisivas. Las reformas a la Ley de Partidos Políticos han intentado restringir el número de colectividades e impulsar aquellas que tengan cobertura nacional mediante la imposición de una serie de requisitos de inscripción. Con todo, las reformas decretadas no han sido efectivas. No obstante el hecho de que todos los ciudadanos mayores de 18 años tienen garantizado por ley en derecho a pertenecer a un partido político, el nivel de participación es bajo. Además, la posibilidad que tienen sus miembros de intervenir en decisiones trascendentales como por ejemplo la selección de candidatos y dirigentes, o la definición de la plataforma política de la colectividad, es por lo general escasa.

En Ecuador existen limitaciones a la capacidad de participación de los ciudadanos en el proceso político en función de sus niveles de ingreso y educación, debido especialmente a los altos niveles de pobreza que se registran en el país. La falta de oportunidades para que los ciudadanos participen en política, aunada a otros factores de índole institucional como la fragmentación del sistema de partidos y la escasa significación programática del sello partidista, contribuyen a que el proceso electoral no se constituya en un mecanismo efectivo a través del cual los ciudadanos puedan articular sus preferencias en materia de políticas y pedir cuentas a los funcionarios públicos y a los partidos.

Opciones de política

- En el largo plazo, disminuir la pobreza y de la desigualdad, así como mejorar la calidad, acceso y eficiencia en la educación primaria y secundaria, con el fin de ampliar y profundizar la participación ciudadana y la consolidación de la democracia.

- En el corto plazo, realizar un esfuerzo focalizado que se oriente a educar a los ciudadanos sobre sus derechos y responsabilidades --y sobre los del Estado-- en una democracia; sobre los medios para ejercer tales derechos a través de las instituciones; y sobre los mecanismos propios del proceso electoral.
- Aplicar y cumplir plenamente las disposiciones legales en materia de transparencia en el funcionamiento de las instituciones del Estado y los partidos políticos, lo cual contribuirá a que los ciudadanos ejerzan plenamente sus derechos democráticos.

Elecciones libres e imparciales

La existencia de elecciones libres e imparciales comporta los siguientes aspectos: (i) regularidad, imparcialidad y credibilidad de los procedimientos electorales; (ii) vigencia de condiciones para que exista una difusión relativamente equitativa de las posiciones de los diversos partidos y candidatos; (iii) derechos de expresión y asociación, y (iv) flujo de información imparcial y objetiva sobre las diferentes alternativas electorales.

A pesar de algunas limitaciones en materia de equidad en la financiación de las campañas, y de algunas irregularidades en lo que tiene que ver con los procedimientos electorales, los comicios en Ecuador constituyen un escenario apropiado para la competición abierta y una oportunidad para que los ciudadanos expresen sus preferencias políticas. Sin embargo, la debilidad fundamental del sistema electoral que impide que existan procedimientos electorales creíbles radica en la falta de profesionalismo del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

La libertad de expresión y de prensa se encuentran fundamentalmente protegidas. Aun así, los medios de comunicación se encuentran bajo la influencia de los círculos empresariales que respaldan su existencia y garantizan la rentabilidad de sus actividades. Por su parte, la libertad de asociación y expresión enfrentan pocas restricciones, aunque factores como la corrupción, el papel de las Fuerzas Militares en la política y la discriminación política contra las minorías, las limitan en la práctica.

En cuanto a la igualdad de acceso a financiación y publicidad para las campañas electorales, el sistema vigentes sólo ha tenido un éxito parcial. Las normas sobre financiación pública, acceso a los medios, aportes privados a las campañas y duración de las mismas adolecen de deficiencias de diseño o no se han implementado de manera efectiva.

Opciones de política

- Fortalecer la autonomía política y el profesionalismo del TSE con el fin de consolidar la imparcialidad de los procesos electorales. Es posible que esto exija la implementación de cambios en lo que tiene que ver con el nombramiento de los vocales del TSE. Además, se podría introducir una reforma en la Constitución a través de la cual se exija que los vocales del TSE cumplan su papel en el tribunal de manera profesional e independiente y no en representación de los partidos que más votos hayan obtenido en el Congreso. De conformidad con lo anterior, se debe procurar fortalecer y elevar los conocimientos

técnicos de su personal. Igualmente se debe mejorar la información que proporciona el TSE sobre procedimientos y resultados electorales.

Imparcialidad y efectividad de la representación ciudadana

Esta dimensión consta de los siguientes componentes: (i) poder efectivo de las autoridades elegidas; (ii) sistema electoral y de partidos que faciliten a los electores exigir cuentas a sus elegidos; (iii) sistema de financiación política que limite el tráfico de influencias y la distorsión en la equidad de representación; (iv) proporcionalidad entre votos obtenidos y escaños legislativos logrados por los partidos; (v) equidad de representación en todas las áreas geográficas; y (vi) equidad de representación entre géneros y grupos étnicos.

En Ecuador las autoridades elegidas tienen el poder formal de tomar decisiones libres, pero la debilidad típica de los mandatos gubernamentales y de las instituciones de representación, así como la fragilidad relativa del apoyo partidista, hacen que los representantes elegidos sean susceptibles a la influencia de los grupos económicos, los movimientos sociales o las Fuerzas Armadas.

Una de las debilidades fundamentales de la gobernabilidad democrática en Ecuador tiene que ver con la capacidad limitada de los sistemas electoral y de partidos de facilitar el desarrollo de una rendición de cuentas efectiva entre los funcionarios públicos y la ciudadanía en torno a asuntos atinentes a la política nacional y al suministro de bienes públicos. Así pues, el apoyo electoral que la ciudadanía le ha brindado a los partidos se ha basado por lo general en el carisma personal y en las prácticas clientelares más que en las diferencias programáticas en materia de políticas.

En cuanto al sistema de financiación política, éste no es efectivo cuando se trata de limitar la influencia del dinero en la actividad política. La contabilidad de la financiación de las campañas no es transparente y las reglas que existen sobre el particular no están bien diseñadas ni se hacen cumplir. Dado que el acceso a la financiación pública para las campañas es limitado y desigual, se producen distorsiones en la equidad de la representación y se incentiva el tráfico de influencias

La relativa equidad que existe en el diseño del sistema electoral en términos de traducir votos en número de escaños ha conducido a que haya poca discriminación contra las colectividades más pequeñas. Sin embargo, la existencia de diferentes fórmulas electorales para diferentes comicios complica el panorama y es un vacío que permanece en la ley, constituyéndose así en una de las limitaciones centrales del sistema electoral ecuatoriano.

En materia de equidad de la representación de todas las áreas geográficas, en el sistema electoral actual las provincias subpobladas están sobrerrepresentadas, mientras que las más pobladas están subrepresentadas, lo cual produce distorsiones en términos del número de votos requeridos para elegir a cada legislador y puede reforzar su orientación parroquialista. En cuanto a la equidad en la representación de géneros y etnias, se han

registrado algunas mejoras pero persisten brechas significativas que requieren ser abordadas. Lo más notable entre las comunidades indígenas ha sido el surgimiento de su organización nacional, CONAIE, el 1986, y de su brazo político, partido Pachakutic, en 1996. Por su parte las mujeres, no obstante tener derecho al voto desde 1929, por lo general han sido marginadas del proceso político, lo cual se ha tratado de subsanar con la expedición de una ley de cuotas.

Opciones de política

- Reformar las normas que rigen a los partidos políticos de manera que se exija la implementación de prácticas democráticas para escoger candidatos y dirigentes.
- Apartarse del mecanismo de *panachage* (donde los electores pueden votar por tantos candidatos como escaños haya disponibles y escoger entre candidatos de diferentes listas del partido) y considerar varias alternativas posibles, entre ellas un sistema de listas cerradas, un sistema de lista con voto preferente, un sistema de membresía mixta (i.e. un componente de lista proporcional en distrito regional o nacional, combinado con un componente de distrito único), un sistema proporcional con representantes provinciales y nacionales o un sistema de distrito único.
- Dotar a los partidos de una mayor capacidad de desarrollar organizaciones más permanentes otorgándoles algunos recursos públicos que se destinen exclusivamente a apoyar esfuerzos ya en marcha.
- Mejorar la confianza pública en los canales formales de representación, entre ellos los partidos políticos y el Congreso; promover una mayor transparencia en la actividad gubernamental y asegurar tanto la imparcialidad como la autonomía de instituciones de control como la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional, la Fiscalía y la Contraloría; y emprender mayores esfuerzos encaminados a subordinar plenamente a los militares a la autoridad civil.

Capacidad de agregar preferencias ciudadanas y buscar consensos

Esta dimensión consta de los siguientes componentes: (i) cohesión y fuerza del sistema de partidos, y (ii) efectividad del Congreso como foro para la formulación de políticas nacionales.

En Ecuador, la capacidad de agregar las preferencias ciudadanas y de buscar consensos se ve adversamente afectada por una variedad de factores, entre ellos las divergencias en los intereses subyacentes de los distintos grupos, marcadas por diferencias socioeconómicas, regionales y étnicas; un sistema de partidos numérico y regionalmente fragmentado; la falta de institucionalización y el carácter no programático de los partidos; y la poca efectividad del Congreso como escenario para la elaboración de políticas nacionales. Las relaciones típicamente conflictivas entre el Ejecutivo y el Legislativo, la dificultad de establecer coaliciones gubernamentales interpartidistas duraderas, y la consecuente tendencia hacia el bloqueo y la paralización de las tareas gubernamentales han contribuido a crear un ambiente de inestabilidad política, a los altos costos de las transacciones políticas, a generar dificultades en la búsqueda de consenso en torno a las metas de las políticas nacionales y a que predomine una orientación cortoplacista en la formulación de políticas.

Opciones de política

- Modificar sistema electoral con el fin de aminorar la fragmentación numérica del sistema de partidos, la falta de cohesión de las colectividades y la naturaleza regional de la política, aunque tales reformas entrañan contraprestaciones entre los valores de representación y los de eficiencia.
- Disminuir aún más el umbral para elegir al Presidente en la primera vuelta y/o llevar a cabo elecciones legislativas que coincidan con la segunda vuelta de las presidenciales y no con la primera.
- Hacer cumplir de manera más efectiva los requisitos de inscripción de partidos políticos y los relacionados con un umbral electoral mínimo para que éstos puedan mantener su personería jurídica.
- Considerar la posibilidad de restringir la participación sólo a aquellos candidatos afiliados a partidos legalmente inscritos.
- La mejora del funcionamiento de la legislatura dependerá en parte de que se puedan alterar algunos de los incentivos subyacentes relacionados con el sistema electoral y de partidos. A esto habría que agregar reformas específicas centradas en el funcionamiento del Congreso, como por ejemplo mejorar la transparencia de las actividades legislativas, especialmente la votación de los diputados; contar con personal asesor profesional permanente tanto para los legisladores individuales como para las comisiones parlamentarias; invertir en servicios de investigación, biblioteca y banco de datos; y aumentar la disponibilidad de información oportuna del Ejecutivo sobre el presupuesto y su ejecución.

ESTADO DE DERECHO

Por Estado de derecho se entiende aquel donde la ley es el instrumento de uso preferente para guiar la conducta de los ciudadanos de un país. La transparencia, predecibilidad y generalidad de la ley en un Estado de derecho efectivo facilitan las interacciones humanas, sociales y económicas, además de que ayudan a prevenir los conflictos y/o a solucionarlos de manera eficiente, efectiva y pacífica. Todo ello coadyuva al desarrollo económico sostenible y la paz social. Para que el Estado de derecho sea una herramienta efectiva de guía a la conducta humana, debe cumplir tres requisitos: (i) el derecho debe ser el instrumento principal de gobierno; (ii) la ley debe tener ciertas cualidades; y (iii) los poderes públicos deben interpretar y aplicar la ley de forma congruente.

La preeminencia del derecho como instrumento de gobierno

Esta dimensión consta de los siguientes componentes: (i) excepcionalidad, (ii) uso coactivo del poder, (iii) grado de propaganda estatal y (iv) prácticas clientelares.

El Estado de derecho en el Ecuador ha estado sometido a una fuerte presión política en los últimos 25 años. La politización de la justicia, sumada al alto índice de impunidad, ha generado gran desconfianza de los ciudadanos en el imperio de la ley. El país ha experimentado en los últimos años situaciones que apuntan hacia el abuso de las instituciones jurídicas como método de mantenimiento del poder político. La historia reciente de presidentes constitucionalmente elegidos que han sido depuestos mediante

actos legislativos y judiciales de dudosa legalidad constituye un ejemplo claro de esta tendencia. El Estado de derecho ha sido usado como instrumento para defender intereses particulares, lo cual ha sido posible en razón de las debilidades institucionales de los organismos encargados de la interpretación congruente de la ley.

La inestabilidad política de la última década generó un fenómeno paralelo de inestabilidad en el sistema de justicia, como lo demuestra la alianza forjada en diciembre de 2004 entre el Congreso y el Ejecutivo para nombrar una nueva Corte Suprema de Justicia desconociendo la disposición expresa de la Carta Política, así como su pacto previo para modificar el Tribunal Constitucional. La complejidad de los cuerpos legales también ha incidido en la inadecuada aplicación de la norma. Hay duplicación de funciones de control, tanto en el sistema de justicia como en el Poder Ejecutivo.

En cuanto al uso coactivo del poder, Ecuador no ha vivido experiencias traumáticas en ese sentido, aunque ha habido casos esporádicos de ejecuciones extrajudiciales, amenazas y violaciones a los derechos inalienables de la libertad de expresión y asociación, los cuales se mantienen en la impunidad. Asimismo, el país tiene temas pendientes relacionados básicamente con detenciones injustificadas o anticipadas, fallas en el debido proceso, maltrato en las cárceles y centros de detención, y detenciones arbitrarias y más allá del tiempo permitido previo al procesamiento judicial. Se registran también persistentes violaciones contra los derechos de la mujer, explotación sexual, tráfico de niños y personas, mientras que la inseguridad pública es creciente.

La propaganda estatal no ha sido notoria en Ecuador, aunque en una ocasión reciente se utilizaron sistemáticamente los medios de comunicación masiva para enfrentar, deslegitimar y contradecir a los opositores del régimen y a otros poderes del Estado. Este último no es propietario de ningún medio de comunicación y en años recientes se ha constatado la disminución de la utilización de los medios como herramienta de propaganda estatal.

En cambio las prácticas clientelares -- el pedido de favores políticos o económicos a cambio de un servicio-- son particularmente frecuentes en Ecuador, lo cual no solo afecta adversamente la preeminencia de la ley como instrumento de gobierno sino que encarece los costos de las actividades económicas y el manejo adecuado y eficiente de los recursos estatales.

Opciones de política

- Llevar a cabo reformas dirigidas a reducir las desigualdades sociales, económicas y políticas, y a promover la inclusión social.
- Poner en marcha reformas institucionales orientadas a mejorar la situación fiscal, lo que a su vez podría liberar recursos de inversión que aumenten la capacidad de respuesta del Gobierno a las necesidades de la ciudadanía en el mediano y largo plazo.
- Consolidar y legitimar su Poder Judicial a través de mecanismos jurídicos y políticos de respeto a la independencia de las tres ramas de poder.
- Realizar una reforma profunda del sistema legal que conduzca a eliminar la superposición de leyes, atribuciones y funciones, pues esto se traduce en falta de transparencia, uso abusivo del poder y predominio de prácticas clientelares que deslegitimen el papel del derecho como fuente principal de ordenamiento jurídico.

- Someter todos los procesos de contratación pública a la ley de transparencia y acceso a la información.
- Profundizar las reformas al sector justicia a través de un Tribunal Constitucional designado por mecanismos propios del Poder Judicial y alejados de la injerencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de los partidos políticos y de los grupos de presión.

Cualidades intrínsecas de la norma

En esta dimensión se analizan las siguientes características: (i) generalidad, (ii) publicidad, (iii) irretroactividad, (iv) claridad, (v) coherencia, (vi) viabilidad y (vii) estabilidad.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano las normas gozan de un grado de *generalidad* razonable. Existen, sin embargo, algunas causas de preocupación, una de las cuales es la distribución desigual de escaños en el Congreso Nacional entre las provincias del territorio, lo cual tiene el potencial de propiciar intereses particulares/regionales en la formulación de políticas de alcance nacional. Otro de los riesgos que corre el principio de generalidad de la norma en Ecuador se deriva de la relativa vulnerabilidad a la presión del sector privado, que hace que sectores corporativos puedan obtener legislación favorable mediante el soborno (captura) y la influencia que ejercen.

En Ecuador, la *publicidad* de las normas jurídicas se produce de manera impresa en el *Registro Oficial*. Sin embargo, no existen buenos compendios oficiales que recojan en un mismo texto jurídico toda la legislación vigente sobre una materia determinada (caso de los fallos de triple reiteración de la Corte Suprema de Justicia), aunque para algunos temas es posible adquirir compendios ofrecidos por empresas privadas. En general, la instancia pública de difusión de la legislación es limitada. Esta situación genera incertidumbre sobre cuáles son las normas en vigor y cuáles han sido derogadas.

El principio de *irretroactividad* –la forma prospectiva en que la norma debe regir para poder guiar la conducta de sus sujetos-- es generalmente respetado en Ecuador.

La calidad (*claridad y coherencia*) de las normas ecuatorianas es desigual, además de que no son congruentes entre sí. Es común que se aprueben reformas legislativas donde se hace uso de derogatorias generales (“todo aquello que se le oponga”), sin especificar las normas concretas que en efecto han sido derogadas, lo cual deja abierta la posibilidad de interpretaciones dispares sobre el contenido del derecho vigente. También se han dado casos en que dos normas reguladoras de los mismos derechos tienen efectos distintos. Por último, el contexto jurídico ecuatoriano se presta a confusiones creadas por vacíos legales significativos.

En Ecuador las leyes se aprueban sin los análisis que le permitan al legislador valorar su *viabilidad* y aplicabilidad. En ocasiones, el Congreso no posee datos suficientes sobre aspectos tales como la existencia de órganos administrativos y judiciales capaces de aplicarlas e interpretarlas efectivamente, el costo económico de las normas e incluso la resistencia previsible que su implementación podría encontrar.

La falta de *estabilidad* normativa se hace evidente desde el mismo nivel constitucional, donde las convocatorias y reuniones de asambleas constituyentes para cambiar las normas son innumerables. La volatilidad de las normas es una condición preocupante, y en cierta medida es una manifestación de los problemas de estabilidad política que ha atravesado el país en los últimos años, lo que a su vez afecta el grado de predecibilidad en la formulación de políticas.

Opciones de política

- *Publicidad de la norma*: Es necesario elaborar una política específica y sistemática de información legal, para lo cual se requiere definir la población destinataria y diseñar mecanismos de comunicación ajustados a las posibilidades fiscales de Ecuador y que además tengan en cuenta los factores sociales, culturales y geográficos propios del país.
- *Claridad, coherencia, viabilidad y efectividad*: Se requiere profesionalizar la función legislativa --para lo cual será necesario solidificar el sistema de partidos y crear o mejorar los cuadros técnicos del Congreso--, y fortalecer la enseñanza del derecho. Lo anterior puede contribuir a mejorar la calidad de las leyes, a aumentar la seguridad jurídica y a elevar la efectividad del derecho como instrumento de gobierno.

Aplicación congruente de la norma

Esta dimensión consta de los siguientes componentes: (i) un Poder Ejecutivo transparente y justo, (ii) un Poder Judicial independiente y eficaz, y (iii) un sistema de justicia accesible.

El período reciente de prolongada inestabilidad política en Ecuador --con la caída de tres Presidentes consecutivos y varios actos de violación u omisión de los mandatos de la Constitución-- ha tenido serias repercusiones en el sistema de justicia. El Ejecutivo en particular tiene un poder reglamentario excesivo que atenta contra la aplicación congruentes de la norma. El principal problema que surge de los poderes judiciales del Ejecutivo es la falta de transparencia y rendición de cuentas de tales actos administrativos. No existe un Código Administrativo que regule las relaciones entre la administración y sus administrados, además de que el Poder Judicial no tiene capacidad de auditar actos judiciales emanados del Ejecutivo.

En cuanto a la independencia y eficacia del Poder Judicial, uno de los principales problemas para que éste funcione adecuadamente es la falta de unidad jurisdiccional, dado que tanto el Ejecutivo como otras agencias del Estado también tienen responsabilidad directa en la administración de justicia, y la ciudadanía tiene poca confianza en la misma. Eventos recientes de la historia ecuatoriana muestran cómo el Poder Judicial no goza de plena independencia externa, dada la incidencia que han tenido tanto el Ejecutivo como el Legislativo en su libre desempeño. La implantación de la cooptación para configurar la Corte Suprema de Justicia ha constituido un avance en ese sentido, si bien el nombramiento del Tribunal Constitucional sigue estando a merced del Congreso de la República. La independencia interna del Poder Judicial tampoco está totalmente garantizada y se requieren procesos de cambio institucional para fortalecerla, lo cual incluye la mejora de los sistemas de nombramiento y ratificación de los jueces, y los de evaluación de su desempeño. La independencia del juez individual con respecto a

las partes también se encuentra cuestionada, pues se percibe que el Poder Judicial es altamente susceptible a la influencia de empresas y ciudadanos.

En materia de eficacia, la administración de justicia ecuatoriana es lenta, costosa, muy poco fiable y de difícil acceso para amplios grupos de población (barreras económicas, geográficas y culturales).

Opciones de política

- Garantizar la independencia interna y externa del Poder Judicial y afianzar la carrera judicial, de manera que el funcionario cuente con todas las garantías para su trabajo, pero que a la vez se le aplique un sistema disciplinario y de evaluación de desempeño.
- Agilizar los procesos en todas las materias. La oralidad procesal y su adecuada implementación a través de amplios planes de capacitación, implementación tecnológica, sistemas de gestión.
- Aumentar el número de jueces a través de un plan que contemple las necesidades reales de la población y las reformas legales que permitan la incorporación de dos jueces por juzgado en aquellos cuya carga procesal así lo amerite. Llevar a cabo reformas legales que conduzcan a establecer jueces de competencia múltiple para atender de manera más cercana y oportuna las necesidades de pequeñas poblaciones del país.
- Mejorar el acceso de los ciudadanos a la justicia a través de jueces de paz, los defensores públicos y el impulso de la mediación. Instituir una defensoría pública que funcione de acuerdo al mandato constitucional y respondiendo a las necesidades y derechos de los ciudadanos de un Estado de derecho.
- Modernizar la *Gaceta Judicial* e identificar y divulgar los fallos de triple reiteración expedidos por la Corte Suprema de Justicia.

GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública incluye los procesos y espacios institucionales a través de los cuales el Estado diseña e implementa políticas, provee bienes y servicios, y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones. Para el análisis de la gestión pública, en el presente estudio se definen sus cuatro atributos normativos: (i) que sea profesional, (ii) efectiva, (iii) eficiente y (iv) responsable.

Administración pública profesional

Esta dimensión consta de los siguientes componentes: (i) existencia de un servicio civil profesional, y (ii) un sistema adecuado de gestión de recursos humanos.

Ecuador cuenta con un servicio civil fragmentado, carente de una institucionalidad rectora, con un bajo nivel de profesionalización y sujeto a una alta rotación como producto de la influencia política. Por su parte, las relaciones laborales del sector público se llevan a cabo en un contexto de alta focalización en la cuestión salarial y sus

respectivos conflictos, en detrimento de temas fundamentales como son el mérito y la profesionalización. En octubre de 2003, como parte de las condicionalidades de un acuerdo fiscal con el FMI, se sancionó una Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSC), mediante la cual se intenta unificar los criterios salariales y de carrera para una alta proporción del empleo público en Ecuador. Sin embargo, la posibilidad de implementar sus contenidos y los de la ley modificatoria posterior dependerá en última instancia del fortalecimiento de una institucionalidad rectora para llevarla a cabo. Asimismo quedará sujeta a la capacidad que tenga el Gobierno de turno de acordar un esquema de transición hacia la nueva norma con los sindicatos del sector público ecuatoriano.

Las relaciones laborales entre el Estado empleador y los sindicatos se desarrolla en un contexto de conflicto, confrontación y descalificación del adversario. En ciertos sectores como salud y educación, el número de conflictos es alto y genera grandes paralizaciones. En los últimos años, los sucesivos Gobiernos han hecho algunos intentos por institucionalizar y planificar la gestión de recursos humanos en el sector público. Sin embargo, como parte de la dinámica general marcada por la inestabilidad institucional que afecta al país, la función de recursos humanos en el nivel central ha sufrido constantes cambios, sin que hasta el momento se logre institucionalizarla.

Opciones de política

- **Crear y fortalecer la entidad rectora** encargada de ejecutar efectivamente la LOSC y modificaciones correspondientes, y acordar con los sindicatos de empleados públicos los parámetros para realizar la transición respectiva. Esta entidad debe estar dotada de la capacidad de manejar las relaciones laborales de manera profesional y constructiva.

- Adoptar medidas tendientes a reducir el gasto en salarios y pensiones similares a las “Normas para el incentivo patriótico para el ahorro del sector público” ya existentes, que abarquen a todas las administraciones públicas.
- Generar la normativa y crear la institucionalidad y sistemas que permitan contar con información fidedigna, transparente y pública sobre los recursos humanos del sector público.
- En concordancia con la Ley 2003-17, continuar la racionalización, simplificación y unificación efectiva de las diferentes escalas salariales y escalafones para acabar con la heterogeneidad *de facto* existente.

Efectividad de la gestión pública

Esta dimensión consta de los siguientes componentes: (i) eficiencia en el mantenimiento de la estabilidad económica, crecimiento adecuado, altos niveles de empleo y baja inflación; (ii) eficiencia en la preservación de los equilibrios verticales y horizontales; y (iii) eficiencia en la asignación de recursos, bienes y servicios.

Ecuador presenta un bajo nivel de efectividad en su gestión de gobierno, muy inferior al promedio latinoamericano. Además, la diferencia que se registra con el nivel esperado según su ingreso per cápita es también una de las más altas de la región. Cuatro factores principales subyacen al bajo nivel de efectividad de la gestión de gobierno: (i) una economía política asociada a una gestión gubernamental que orienta las decisiones de los responsables por la formulación de políticas hacia la obtención de beneficios de corto plazo y a la canalización de recursos hacia algunos grupos de interés; (ii) el bajo espacio fiscal para el desarrollo de políticas, en especial en lo referido al gasto social; y (iii) el bajo desarrollo técnico de las estructuras burocráticas ligadas a la gestión de la inversión pública.

Históricamente, la conformación de los gabinetes presidenciales ha sido una variable de ajuste frente a la inestabilidad de la coalición momentánea de apoyo al Presidente. Además de las posiciones de alta dirección (ministros y secretarios), la inestabilidad propia de las coaliciones políticas ecuatorianas se traslada a los planteles burocráticos de segundo y tercer nivel de decisión, lo cual afecta incluso las funciones permanentes de los ministerios. De ahí se derivan los incentivos para que los responsables del diseño de políticas busquen dispensar beneficios sectoriales, generalmente a través de subsidios y excepciones, en vez de implementar políticas de mediano plazo con destinatarios universales.

Lo anterior explica en parte la paradoja de un país que, pese a contar con crecientes ingresos externos en los últimos años, mantiene un estado de alerta fiscal permanente. Dicho desafío se agrava como resultado de la volatilidad potencial de su principal recurso de divisas —el petróleo— y la ocurrencia periódica de desastres naturales que aumentan sustancialmente las necesidades de gasto para atender sus consecuencias.

En suma, Ecuador presenta un bajo nivel de efectividad en su gestión de gobierno, muy por debajo del promedio latinoamericano. En este sentido, a pesar de que ha logrado

controlar la tasa de interés y la inflación, sostener el tipo de cambio (a través de la dolarización) y reducir el déficit y la deuda después de una década de fuerte inestabilidad, el país debe abordar ahora el desafío de incrementar su capacidad fiscal para el desarrollo de políticas, con especial énfasis en la financiación de la inversión social. Con respecto a la situación impositiva del Estado ecuatoriano, el reto se relaciona con la necesidad de eliminar una gran cantidad de impuestos y exenciones impositivas asociadas a la influencia de intereses particulares, lo cual tiende a generar una fuerte regresividad en el sistema impositivo.

Opciones de política

- Incrementar la inversión en capital físico y humano, dado que la actual bonanza de los precios de las materias primas, especialmente del petróleo, va a ampliar el espacio fiscal y la flexibilidad presupuestaria para atender este objetivo.
- Sustentar la estabilidad fiscal de mediano y largo plazo con medidas destinadas a incrementar la recaudación de impuestos no derivados del petróleo.
- Estudiar la manera de ir simplificando y racionalizando el sistema de subsidios y exenciones impositivas, y de gastos presupuestarios preasignados.

Eficiencia de la gestión pública ecuatoriana

Esta dimensión consta de los siguientes componentes: (i) asignación eficiente de los recursos, y (ii) incentivos y herramientas para una gestión más eficiente.

La eficiencia en la gestión pública ecuatoriana se ve comprometida por varios factores, entre los cuales se destacan: (i) una economía política del gasto público que afecta el crecimiento de los gastos primarios en un contexto de estrechez fiscal; (ii) alta rigidez presupuestaria que reduce el margen de maniobra del Gobierno Central y convierte los gastos de capital en la variable de ajuste del presupuesto; (iii) un porcentaje elevado del gasto que se mantiene por fuera del presupuesto general de Estado; (iv) instituciones presupuestarias débiles y sujetas a un alto grado de influencia política en las distintas etapas del proceso, por ejemplo a través de decretos presidenciales; (v) en el ámbito subnacional, el alto grado de volatilidad en el sistema de transferencias desde el Gobierno Central, lo cual afecta significativamente la capacidad de planificación del gasto de estas administraciones.

Opciones de política

- Mejorar los sistemas de información, evaluación y coordinación de la inversión entre los diferentes niveles de gobierno.
- Introducir mecanismos de gestión por resultados.
- Mejorar la gestión de las funciones transversales de gobierno tales como recursos humanos, adquisiciones y administración financiera.

- Reformar el proceso e institucionalidad presupuestarios y eliminar la inercia e incrementalismo presupuestarios, así como los gastos extrapresupuestarios.
- Considerar medidas destinadas a suavizar la volatilidad de los ingresos subnacionales, especialmente en lo relativo a las transferencias.

Responsabilización de la administración frente a la demandas de los ciudadanos

Esta dimensión consta de los siguientes componentes: (i) transparencia en los procesos y decisiones administrativos; (ii) elaboración y ejecución transparente del presupuesto; y (iii) controles externos y rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

Ecuador tiene ante a sí varios desafíos en materia de transparencia y responsabilización, a saber: (i) la función de control de gestión, tanto en el ámbito interno como en el externo; (ii) la alineación de prioridades presupuestarias con una estrategia nacional de desarrollo; (iii) la transparencia de las finanzas relativas a las empresas públicas; (iv) la información sobre dotación y salarios públicos; (v) la disponibilidad oportuna de información referida a la formulación, ejecución y control del presupuesto, y (vi) la disponibilidad y efectividad de funcionamiento de los instrumentos para la participación ciudadana en el proceso presupuestario.

En cuanto a las capacidades de auditoria interna, no existen normas ni metodologías establecidas para llevar a cabo la función de control interno de gestión. La conformación de las Unidades de Auditoria Interna (UIA) responde a criterios eminentemente políticos y los procesos que llevan a cabo no están reglados ni forman parte de un plan de auditoría.

En lo que respecta a las capacidades de control externo, los principales desafíos se relacionan con la poca independencia del Contralor y de la institución en su conjunto respecto de las autoridades del Ejecutivo, y con la limitación de recursos humanos y tecnológicos para llevar a cabo sus funciones. La participación del Poder Legislativo como organismo a cargo del control horizontal de la administración ejecutiva en Ecuador es escasa y está despojada de toda capacidad de análisis sobre el desempeño de las organizaciones públicas.

Ecuador enfrenta grandes retos en materia de rendición de cuentas de la administración frente a las exigencias de la ciudadanía. En este sentido, en materia de transparencia y responsabilización se observan grandes debilidades, especialmente en lo atinente a la información sobre dotación y salarios públicos, y a la alineación de prioridades presupuestarias con una estrategia nacional de desarrollo.

Opciones de política

- Fortalecer la Contraloría General del Estado a través de medidas dirigidas a robustecer su independencia (e.g., mediante la mejora del proceso de selección del Contralor) y su capacidad institucional y tecnológica.
- Fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales para producir información y estados financieros auditables en tiempo y forma.

- Mejora la calidad y cantidad de la información financiera mediante su publicación en red y haciéndola llegar a los medios de comunicación.

DESCENTRALIZACIÓN

Por descentralización se entiende el proceso por medio del cual se distribuye el poder del Estado central a través de la creación de entidades gubernamentales subnacionales con autoridades popularmente elegidas a las cuales se trasladan competencias sobre servicios públicos, se dota de poderes tributarios y se transfieren fondos nacionales que normalmente deben generar efectos fiscales compensatorios interregionales. El resultado final de este proceso es un mapa del Estado con varios niveles territoriales de gobierno. En este capítulo se discuten: (i) los antecedentes de la descentralización en Ecuador, para posteriormente ofrecer un análisis del proceso a la luz de su evolución y perspectivas; (ii) el régimen fiscal intergubernamental, el grado de estabilidad macroeconómica y la distribución de responsabilidades sobre gastos e ingresos hacia los gobiernos subnacionales; y (iii) la capacidad de gestión del Gobierno Nacional y de los gobiernos subnacionales, la redefinición de competencia a la luz de la descentralización y el grado de coordinación intergubernamental.

Antecedentes de la descentralización

Entre los aspectos históricos, un tema dominante ha sido la bipolaridad existente entre Quito y Guayaquil --la primera ciudad básicamente agroproductora y la segunda portuaria, más comercial y económicamente pujante--, situación que llegó a producir gobiernos paralelos asentados en ambas provincias, los cuales se disputaban la hegemonía política en el país. Restablecida la unidad nacional, Ecuador ha mostrado un sostenido interés por el autogobierno local, tal y como queda consignado en las Constituciones de 1861 y 1946, y como lo demuestra una tradición de elección popular de las autoridades subnacionales. A la descentralización política le sigue en 1996 la descentralización fiscal, cuando se asigna una transferencia equivalente al 15% del presupuesto del Gobierno Nacional a los gobiernos subnacionales.

La descentralización tiene en Ecuador al menos tres vertientes y justificaciones principales. Primero, se trata de un arreglo institucional que puede contribuir a mejorar la calidad de los servicios públicos, y por lo tanto a fortalecer el nivel de aceptación del sistema político por parte de la población. Segundo, es clave para equilibrar las demandas económicas y sociales de los dos polos más importantes del país, Quito y Guayaquil, reconociéndole a cada uno el estatus político que le corresponde. Y tercero, es un instrumento que está dando al resto del país un creciente protagonismo: en la medida en que abre la posibilidad de ampliar la influencia política y económica al 50% de la población que vive en provincias distintas a Pichincha y Guayas, nuevamente el sistema político puede ganar en aceptación y estabilidad.

No obstante el claro interés de la mayoría de los actores sociales y políticos en la descentralización, el grado real de transferencias fiscales y de servicios es aún muy incipiente. En la práctica, la descentralización se ha visto afectada por avances y retrocesos lo largo de los años, debido a principalmente a la resistencia de aquellos

sectores políticos y corporativos que captan beneficios del centralismo fiscal o que se niegan a ceder espacios de poder político. El diseño de las políticas, reglas, instituciones y procedimientos relacionados con la descentralización también contribuye a estos desequilibrios. El fortalecimiento de la democracia misma en Ecuador puede depender en parte de la evolución ordenada de la descentralización. En la medida en que ésta se desarrolle debidamente, es decir, dando a los diversos actores garantías de que no se va a entorpecer y de que se hará de manera fiscal y políticamente responsable, la influencia de los alcaldes y prefectos podría fortalecerse. Lo mismo sucedería con la de los diversos actores políticos, además de que se podría esperar de sus actuaciones aún mayor compromiso con la estabilidad política y la gobernabilidad.

Análisis de la descentralización

Organización territorial y política de los gobiernos subnacionales e incentivos para el ejercicio de la rendición de cuentas

En Ecuador existen tres niveles de gobiernos con autonomía administrativa y fiscal: el Gobierno Nacional, 22 provincias y 219 municipios. El Congreso tiene el poder de crear por ley las provincias y municipalidades. La administración de las provincias la ejerce el prefecto como jefe del Ejecutivo, y el consejo provincial como órgano legislativo y de control. Los municipios están encabezados por un alcalde y un concejo municipal. También existen aproximadamente 800 juntas parroquiales, consideradas como parte de los gobiernos subnacionales, aunque poseen atribuciones muy limitadas. Los municipios crean las parroquias, pero no controlan políticamente a las juntas parroquiales, ya que sus miembros son elegidos popularmente.

La población se encuentra fundamentalmente repartida entre Quito y Guayaquil, y aunque el número de municipalidades no es excesivo, muchas de ellas no tienen el tamaño poblacional ni económico adecuado para el desarrollo de gobiernos locales sólidos. En cuanto a las regiones, la densidad poblacional promedio es relativamente baja, lo cual puede ser causa de alerta sobre la viabilidad fiscal y de desarrollo de algunas de ellas. La existencia de las parroquias puede presentar algunos problemas, pues constitucionalmente están definidas como un nivel autónomo de gobierno, aunque no en términos fiscales. Esta ambigüedad se puede prestar para que en el futuro evolucionen como un nivel de gobierno adicional al municipio, con los consecuentes problemas de superposición de funciones, confusión de roles y distribución de responsabilidades fiscales.

En materia de rendición de cuentas vertical, es decir entre el Gobierno y los ciudadanos, en Ecuador la elección directa de autoridades subnacionales y la posibilidad de reelegirlos indefinidamente es un aliciente positivo para que las administraciones se responsabilicen por sus actos, ya que saben que pueden ser castigadas electoralmente si incumplen sus compromisos. De otro lado, esta situación también se puede prestar para que quienes ya están en el poder usen los recursos del Estado para aumentar la inversión en proyectos cortoplacistas de alto rendimiento en épocas preelectorales y así asegurarse el favor de los votantes. Tales consecuencias indeseables pueden mitigarse si el sistema electoral es confiable, si los ciudadanos tienen información suficiente para evaluar la gestión de quienes ocupan los cargos y aspiran a la reelección y si participan

masivamente en los procesos electorales, condiciones éstas cuyo cumplimiento es aceptable en el caso de Ecuador. La ley electoral también tiene incentivos para el voto programático (obligación de presentar un plan de trabajo que se convertirá en programa de gobierno jurídica y fiscalmente viable), si bien no existe ninguna regulación adicional que les exija cumplir con estos planes, lo cual puede dar lugar a ofertas electorales que luego no se pueden cumplir.

En cuanto a la rendición de cuentas horizontal entre los tres poderes, en Ecuador los prefectos y alcaldes tienen autonomía administrativa y pueden en principio ejercer su función ejecutiva con amplia libertad. A su vez, los consejeros provinciales y concejales municipales tienen la autoridad legal de regular y fiscalizar la actividad del Ejecutivo respectivo. Sin embargo, los prefectos y alcaldes presiden los respectivos consejos provinciales y concejos municipales, una regla que tiene a su favor el potencial de coordinación entre los dos poderes. Sin embargo, al mismo tiempo puede generar serios conflictos de interés y opacar la rendición de cuentas horizontal, ya que un prefecto o un alcalde podrían tratar de usar su influencia en la presidencia del cuerpo legislativo para aumentar su poder discrecional mediante reglas laxas y disminuir el control sobre su gestión.

El Poder Judicial está centralizado, lo cual garantiza la aplicación de justicia para todos los ciudadanos bajo los mismos principios. Aun así, la inexistencia de instituciones judiciales en el ámbito local disminuye su acceso a la justicia, lo cual debilita la gobernabilidad general del sistema político.

La función contralora también es de carácter nacional, aunque en los municipios se registra una función similar ejercida por el auditor, elegido por los concejos municipales. Actualmente la Contraloría General del Estado no está en condiciones de realizar una fiscalización efectiva de los gobiernos subnacionales.

Opciones de política

- En el ámbito regional, promover la unificación de provincias con poblaciones pequeñas y anexarlas a entidades territoriales más grandes, previa consulta con la población o, en su defecto, establecer un régimen especial para las provincias más despobladas con aportes financieros nacionales, traspaso limitado de competencias y establecimiento de mecanismos de monitoreo cercano hasta que el acumulado poblacional genere una masa crítica que mejore la dinámica económica regional.
- Limitar claramente en la Constitución el nivel de las parroquias como instancia de participación ciudadana y eliminar cualquier alusión a ellas como nivel de gobierno autónomo.
- En materia de *rendición de cuentas vertical*, se pueden tomar medidas para controlar los gastos electorales de alcaldes y prefectos en épocas preelectorales y reformar la legislación referente al plan de trabajo de los candidatos para exigir la identificación y el cumplimiento de un programa mínimo. La *rendición de cuentas horizontal* puede fortalecerse separando a prefectos y alcaldes de los órganos legislativos, cuyos presidentes deben seleccionarse de entre sus propios miembros; creando una jurisdicción regional o local del Poder Judicial con autonomía política y/o funcional respecto a la jurisdicción nacional, al tiempo que se mejora la justicia nacional aumentando la dotación

de jueces en circuitos provinciales o municipales especializados en asuntos de interés local. En cuanto a la función contralora, se puede crear la figura de los contralores provinciales con período de mandato superior a la del consejo provincial; elegir a los auditores municipales por mayoría calificada y por un período superior al del mandato del concejo que los elige; y garantizar por ley un mínimo de capacidad financiera y técnica para las instituciones responsables de la función contralora en el ámbito subnacional con el fin de fortalecerla.

Régimen fiscal intergubernamental, estabilidad macroeconómica y distribución de responsabilidades sobre gastos e ingresos a los gobiernos subnacionales

Entre los componentes requeridos para una sana administración fiscal del proceso de descentralización se encuentran: (i) garantizar neutralidad fiscal en términos netos, (ii) una clara distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno, y (iii) una asignación de financiamiento a los gobiernos subnacionales consistente con las competencias y servicios descentralizados.

A pesar de que la Constitución de Ecuador reconoce el principio de neutralidad fiscal, en la práctica las transferencias financieras han avanzado más rápidamente que las de responsabilidades de gasto. En 1997 se aprobó la ley llamada “del 15%”, la cual prevé la transferencia de esa proporción del presupuesto de ingresos del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales (exceptuando las operaciones de crédito externo e interno) y un incremento progresivo de esta transferencia. Sin embargo, el ritmo de traslado de responsabilidades y servicios a los gobiernos subnacionales ha sido muy lento e incluso se ha paralizado por largos períodos desde la aprobación de este instrumento legal. Este fenómeno ha contribuido a generar una significativa presión fiscal sobre el Gobierno Central y una tendencia superavitaria en las cuentas de las administraciones subnacionales. A pesar de que la Constitución de Ecuador reconoce el principio de neutralidad fiscal, en la práctica las transferencias financieras han avanzado más rápidamente que las de responsabilidades de gasto. Esta situación se prolongará mientras el Gobierno Central no sea más activo en transferir responsabilidades y servicios a los gobiernos subnacionales, y en ajustar consecuentemente a la baja su nivel de actividad y de gasto.

La estructura fiscal intergubernamental en Ecuador está definida por un conjunto de leyes entre las cuales figura la Constitución misma, las leyes de régimen provincial y municipal, y la ley de descentralización. Existen quince leyes adicionales que influyen igualmente en el sistema fiscal. Algunos de estos instrumentos legales están diseñados para transferir recursos a determinadas provincias o municipios, instituciones o proyectos. La Constitución reconoce tanto las transferencias como la posibilidad de generar recursos tributarios propios, pero no los especifica y/o asigna, y remite su definición a las leyes. A su vez, las provincias no tienen aún impuestos asignados, pero pueden cobrar tasas por servicios. Los municipios tienen un grupo de impuestos típicamente locales, entre los cuales los más importantes son el predial urbano y rural, el de transacciones inmobiliarias, el impuesto a la actividad económica local (patente), a vehículos, juegos, espectáculos públicos y contribuciones por mejoras. Las municipalidades pueden igualmente recibir donaciones hasta por el 25% del impuesto sobre la renta de personas naturales o jurídicas. El endeudamiento subnacional con fondos externos requiere la garantía del Gobierno Nacional, que puede ser otorgada sólo

después de cumplir un grupo de condiciones previstas en la ley. El instrumento de transferencia más importante es la repartición del 15% del presupuesto nacional a través del Fondo de Descentralización, que en promedio representó 90% del total de las transferencias en el año 2004.

El resultado agregado de las transferencias claramente presenta inconsistencias con los objetivos de compensación interterritorial y de apoyo a los sectores pobres, además de que se registran grandes varianzas en la distribución. En materia de deuda, el Gobierno Nacional presenta un grado de endeudamiento mayor, mientras que en los gobiernos subnacionales éste es moderado.

Opciones de política

- La neutralidad fiscal debe ser un objetivo final del proceso de descentralización. El desmantelamiento de los servicios administrativos del Gobierno Nacional equivale necesariamente a la creación de los servicios correspondientes en los gobiernos subnacionales. Ajustes de este tipo requieren reformas institucionales de las cuales hacen parte tanto la redefinición de las funciones de cada nivel de gobierno como del tamaño relativo de cada uno. El balance neto debe y puede lograrse en el mediano plazo, en períodos plurianuales con la programación presupuestaria adecuada y una vez que se establezca la distribución intergubernamental de responsabilidades.
- Una mejor redistribución de competencias requeriría redefinir las responsabilidades sobre los servicios de los tres niveles de gobierno tomando como referencia los principios de subsidiariedad y externalidades; asignar legalmente las competencias y servicios diferenciándolos de manera más clara entre los tres niveles gubernamentales; eliminar la restricción impuesta a las provincias de ejecutar obras sólo en el ámbito rural y crear un régimen especial de competencias para las áreas metropolitanas en el que los municipios de ciudades grandes asuman mayores responsabilidades que los municipios de ciudades medianas y pequeñas o municipios rurales; y establecer un programa de alcance nacional y obligatorio de transferencias de competencias acordado entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales con un cronograma claramente definido.
- La mejora de las finanzas intergubernamentales en Ecuador requiere, entre otras cosas, consolidar los instrumentos de transferencias existentes en dos grandes fondos, uno de carácter compensatorio, incondicional y automático como el Fondo de Descentralización, y otro de carácter condicional para mejorar la coordinación de políticas entre los diversos niveles de gobierno y el enfoque de inversión; rediseñar las fórmulas de repartición del Fondo de Descentralización del 15% para alinearlas con los objetivos de compensación territorial con énfasis en la pobreza; conferir plena autoridad tributaria a los gobiernos provinciales sobre impuestos de base inmóvil o semimóvil, en coordinación con la transferencia de competencias y responsabilidades sobre servicios públicos; y apoyar el desarrollo de la gestión tributaria de los municipios para mejorar la recaudación de este nivel de gobierno.

Capacidad de gestión del Gobierno Nacional y de los gobiernos subnacionales, redefinición de competencias y coordinación intergubernamental

La descentralización exige que tanto en Gobierno Nacional como los subnacionales se preparen para cumplir con sus nuevas funciones. Ecuador ha llevado a cabo algunas

iniciativas en este sentido lideradas por el Consejo Nacional de Modernización del Estado y por la Comisión Nacional de Descentralización, aunque hasta el momento ha tenido poco éxito en lo que se refiere a adaptar a los ministerios y demás organismos del sector público central al proceso. La voluntad política de avanzar en dirección a la descentralización --cambiante y poco efectiva-- ha enviado señales a los entes nacionales de que hay escasa premura tanto en cuanto a la necesidad de programar la transferencia de sus servicios, como de adelantar su propia reestructuración.

En el mismo sentido, el traspaso de competencias hacia las administraciones subnacionales se ha caracterizado por un acentuado desorden. Las condiciones básicas para darle a los prefectos y alcaldes los instrumentos de gestión regional y local requeridos para cumplir sus funciones están lejos de completarse. Por otra parte, la capacidad de los ciudadanos de exigir rendición de cuentas de sus representantes es limitada, tanto como la capacidad de los gobernantes regionales y locales de proveer los servicios que deberían, o de prever el momento en que les serán transferidos y prepararse para ello.

Con respecto a la coordinación intergubernamental para llevar a cabo la descentralización, existe en Ecuador un importante número de instituciones a cargo entre las cuales figuran la Comisión Nacional de Descentralización, la Comisión Nacional de Competencias, Consejo Nacional de Modernización de Estado (CONAM), la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y las comisiones sectoriales de descentralización. Además, las provincias y municipalidades poseen asociaciones locales y nacionales que cumplen un importante papel político de coordinación horizontal entre las autoridades subnacionales, vertical en la negociaciones con el Gobierno nacional y de apoyo técnico a los gobiernos miembros. Lo anterior indica que en Ecuador la existencia de instituciones con mandatos de coordinación intergubernamental no peca por defecto sino por exceso, mientras que la evidencia analizada sugiere que estos instrumentos han tenido muy baja efectividad. El mayor problema se encuentra en la debilidad de la Comisión Nacional de Descentralización. Como órgano asesor sin facultades operativas ni apoyo técnico propio, esta importante instancia carece del músculo político, técnico y/o financiero para estimular el avance ordenado de la descentralización en el país.

Opciones de política

- Fijación de un plazo perentorio por parte del Ejecutivo para que los ministerios desarrollen planes de reorientación de sus respectivas misiones y de reforma institucional, y compatibilizar estos planes con el programa de traslado de competencias a los gobiernos subnacionales, según lo propuesto más arriba.
- Para mejorar la coordinación intergubernamental y el proceso de descentralización se sugiere fusionar la Comisión Nacional de Descentralización y el CONAM, manteniendo el carácter de directorio intergubernamental de la Comisión; dotar a la nueva institución de funciones ejecutivas de coordinación de la transferencia de responsabilidades; y entregar a la nueva institución la administración del fondo de transferencias financieras condicionadas sugerido anteriormente, con el fin de fortalecer su capacidad de coordinar las políticas e inversiones intergubernamentales.

II. ANTECEDENTES¹

En casi todos los Estados democráticos actuales, los sistemas políticos han evolucionado desde estructuras de gobierno caracterizadas por la concentración del poder político y la relativa exclusión del grueso de la población del proceso decisorio, hacia sistemas más inclusivos que tienden a agregar de manera más efectiva los intereses de la ciudadanía como consecuencia de una mayor competición entre los actores políticos.²

Cierto es que la comprensión de la dinámica del cambio político e institucional es aún limitada. Sin embargo, se puede argüir razonablemente que la transición hacia modelos de gobierno más abiertos y representativos de un amplio rango de aspiraciones --y por lo tanto hacia el desarrollo de un entramado institucional más acorde con ello--, ha sido más difícil en sistemas políticos donde el poder ha estado más concentrado y la competición política más restringida, dado que tal restricción limita la capacidad del Estado para agregar los intereses de manera eficaz.³

Autores tan destacados como North (1990), Heiner (1983), Stinchcombe (1968), Wittfogel (1957) y Machiavelli (1965) sostienen que los patrones de distribución de poder y los sistemas políticos, jurídicos e institucionales asociados a los mismos tienden a persistir a lo largo del tiempo. En ese sentido, y debido a que el desarrollo institucional de los países se encuentra de alguna manera determinado por todo ello,⁴ el cambio institucional tiende a ser gradual.

Los factores que determinan los patrones de distribución de poder y sus correspondientes entramados jurídico-institucionales han sido múltiples y han variado de un país a otro. Algunos autores (Acemoglu *et al.*, 2001; Acemoglu y Robinson 2000 y 2001; Engerman y Sokoloff, 1997, 2002 y 2003; y Sokoloff y Engerman, 2000) sostienen que el hecho de que a su llegada al Nuevo Mundo los colonizadores hallaran tierras fértiles, abundantes

¹ El análisis aquí contenido se ha realizado siguiendo la metodología desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo para diagnosticar y analizar la Gobernabilidad Democrática de sus países miembros prestatarios. Véase Alonso *et al* 2007.

² El informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (UNDP, 2004) y el premio Nóbel en economía Amartya Sen (2001) arguyen que los regímenes democráticos son claramente superiores cuando se trata de abanderar aspectos importantes de la noción más amplia de desarrollo humano, entre los cuales figuran el crecimiento económico equitativo, la reducción de la pobreza y la defensa de los derechos humanos básicos.

³ Alonso (2005) muestra que la concentración de poder político, por medio de su impacto en el grado de competición política, afecta negativamente la calidad de las burocracias y de los marcos jurídicos, los niveles de corrupción, el grado de protección de los derechos de propiedad y el nivel educativo de la población. Los resultados son robustos cuando se controla por factores tales como la religión dominante, la herencia colonial, el tipo de sistema jurídico y la fragmentación étnica. Alt, Lassen y Rose (2005) sugieren que los patrones más simétricos de competición y poder político tienden a generar mejores niveles de transparencia fiscal.

⁴ La literatura especializada denomina a este fenómeno *path dependence*. Su existencia no implica que el futuro institucional de los países esté necesariamente predeterminado. North (2002a) sostiene que los países pueden alterar su devenir institucional, tal y como ocurriera gracias al estímulo que Europa proporcionó a Inglaterra y a los Países Bajos durante la Edad Media, y a España después de su vinculación a la Unión Europea.

depósitos minerales, altos índices de mortalidad y una población muy numerosa susceptible de ser esclavizada, propició el desarrollo de un sistema político-económico extremadamente desigual caracterizado por monopolios estatales de producción y comercialización, esclavitud o trabajo forzado y barreras a la inmigración, entre otros rasgos.⁵ Esta desigualdad se manifestó en términos de la distribución de la riqueza, del capital humano y del poder político.

Por su parte, Wittfogel (1957) afirma que en sociedades basadas en economías *hidráulicas* donde el sistema de regadío requería el uso sustantivo de un poder centralizado --caso de China, Egipto, India y Mesopotamia en Oriente, y de Perú y México en América precolombina--, hubo una tendencia a que los gobernantes monopolizaran el poder político y dominaran la economía, lo cual se tradujo en Estados con tendencias absolutistas.

Otros como Boix (2003) y Østerud *et al.* (2003) arguyen que la dependencia de la economía de una sola materia prima (por ejemplo petróleo) debilita la competición política y el desarrollo institucional.

Entre tanto, Olson (1982) y Krugman (1994) aducen que las guerras pueden nivelar --o agravar-- los patrones de distribución de poder. Asimismo, movimientos sociales como los liderados por Gandhi y Martin Luther King, entre otros, pueden afectar los patrones de distribución del poder político. Acemoglu y Robinson (2000, 2001,) y Boix (2003) muestran que las elites de las democracias occidentales actuales extendieron el derecho al sufragio como respuesta estratégica para mitigar el conflicto social y evitar la revolución política, y que, como consecuencia de ello, en el mediano y largo plazo cedieron poder político en beneficio de las masas. Sin embargo, los cambios formales (de iure) en las instituciones, no se traducen en cambios efectivos (de facto) en los patrones de distribución de poder (Acemoglu y Robinson 2007). Es decir, las instituciones políticas pueden cambiar formalmente pero las instituciones económicas tienden a beneficiar a la elite económica, en lo que Acemoglu y Robinson (2007) llaman democracia capturada.

Chong y Gradstein (2004) aducen que un proceso de liberalización acelerado, sin controles y sin competición política como el que tuvo lugar en las postrimerías del colapso del imperio soviético, puede dotar de un poder económico desmesurado a las antiguas elites, facilitando así la captura del Estado.

La suma de algunos de estos factores con otros propios de su historia y desarrollo socio-económico ha generado en Ecuador un marco de inestabilidad política y debilidad de las instituciones democráticas que ha venido caracterizando su desarrollo político-institucional desde que se constituyera como nación independiente en 1830.

En el caso de Ecuador, se puede afirmar que la falta de una visión coherente y unificada de país ha marcado su devenir desde sus orígenes. Los distintos grupos que de manera independiente poblaban el actual territorio ecuatoriano hasta su conquista por los incas en

⁵ Easterly y Levine (2003) ofrecen evidencia empírica en apoyo de esta tesis. Rodrik, Subramanian y Trebbi (2002) arguyen que las razones geográficas son parte de la explicación del desarrollo institucional y económico.

1500, y posteriormente durante el arribo de los españoles y la Colonia a partir de 1533, mantuvieron una fuerte vinculación e identificación con su ámbito local, en detrimento de la formación de un proyecto e identidad comunes, incluso bajo siglos de gobierno común (IIGC, 2004).⁶

La acentuación de las ya marcadas diferencias regionales --tanto en estructura social como en el terreno ideológico— surgidas de los distintos procesos productivos desarrollados en la Sierra y la Costa, hizo incluso más difícil el proceso de integración de identidades locales. Éste se debilitó aún más por la exclusión, abuso y marginación a que se vieron sometidas las poblaciones indígena y de descendencia africana como resultado del sistema de explotación de tierras.

Así, la rivalidad regional y exclusión social se constituyeron en factores estructurales de la formación de las instituciones políticas ecuatorianas, en la medida en éstas reflejaban el patrón subyacente de reparto de poder, caracterizado por la existencia de dos grandes oligarquías: una de carácter exportador alrededor de Guayaquil y otra de carácter terrateniente alrededor de Quito.⁷

Después de la independencia en 1830, tanto la pugna regional⁸ por el poder como la exclusión socioeconómica de amplios grupos de población permearon el proceso de formación de la República. Surgió así un sistema político caracterizado por la concentración del poder en grupos oligárquicos que recelaban el uno del otro, lo cual erosionó gravemente la capacidad del país para construir una visión nacional cohesionada con el potencial de agregar intereses de una manera efectiva.⁹

La ausencia de una visión compartida, unida a la vulnerabilidad de Ecuador a los desastres naturales y a los choques externos de carácter económico, ha tenido importantes consecuencias para la estabilidad política del país, afectada principalmente por tres elementos: una acentuada inestabilidad en el sistema de gobierno desde su constitución como nación independiente, manifestada históricamente en la alternación de gobiernos civiles y militares en el poder; los frecuentes cambios de gobierno, no siempre por las vías democráticas; y la canalización de demandas políticas a través de procesos informales.

⁶ La estructura de gobierno común fue facilitada inicialmente por los incas. Tras la conquista española, los territorios se anexaron a la Audiencia de Quito para pasar a formar parte de la Gran Colombia en una tercera y última fase de gobierno común previo a la independencia.

⁷ Los historiadores caracterizan a la oligarquía de la costa como empresaria, pragmática, de tendencias liberales, y autonomistas mientras a la serrana la definían como orientada al sector público, centralista, intelectual, proteccionista y terrateniente. (Withaker 2004; González Leal 1997, 2000; Adoum 1999; Carrión 2007)

⁸ Algunos desarrollos históricos reinformaron los celos tradicionales entre regiones. Por ejemplo, cuando al principio del siglo 20 se creó la Junta de Compensación (precursora del banco Central) la ley de creación forzó a todas las instituciones financieras, mayoritariamente costeñas, a vender sus reservas y las prohibió emitir moneda. El poder económico de Guayaquil interpretó esto como una intromisión del centralismo quiteño y una afrenta a su poder económico.

⁹ De hecho, Ecuador llegó a contar con gobiernos paralelos en 1850 y 1883. (IIGC, 2004)

Así, sólo entre 1925 y 1948 hubo 27 administraciones, de las cuales sólo tres fueron producto de elecciones democráticas (Pachano, 2004), aunque ninguna pudo completar su mandato (EIU, 2006). Entre 1948 y 1960 Ecuador disfrutó de un período de gobierno civil ininterrumpido, situación ésta que se vio parcialmente favorecida por los ingresos provenientes de sus exportaciones. Sin embargo, la caída de los precios del banano, así como las dificultades económicas y sociales generadas por el proceso de industrialización y la influencia del movimiento comunista, marcaron el fin de este lapso de relativa estabilidad política y dio paso a un período de alternación en el poder de gobiernos civiles y militares que se prolongó hasta 1979.

La promulgación de una nueva Constitución en 1979 marca el retorno a la democracia y el comienzo de una etapa prolongada de gobiernos civiles democráticos hasta el presente. Sin embargo, esta continuidad democrática no se ha reflejado en una mayor estabilidad política ni en un crecimiento económico equitativo. Los cambios institucionales parecen haber sido más de tipo formal que de hecho. Si bien en la superficie existe un sistema democrático, este no ha sido eficaz en agregar los intereses de las mayorías de una manera efectiva.

Así, la influencia de oligarquías regionales recelosas entre sí se ha consolidado desde la transición a la democracia como elemento clave del entramado institucional del país a través de la formación de partidos políticos de corte regional (IGC, 2004), a pesar de que los intereses económicos de las regiones han ido convergiendo desde la década de los 80. (Withaker 2004; González Leal 1997, 2000; Adoum 1999; Carrión 2007). A partir de la década de los 80, aparece una nueva clase empresarial en la sierra asociada con la producción y exportación flores, minerales y cerámicas con una orientación ideológica más similar a la de la costa. Sin embargo, la política de carácter regionalista sigue jugando un papel preponderante y limitando el desarrollo institucional.

Cuadro 2.1
Principales partidos políticos por afinidad regional

Partido Social Cristiano (PSC)	Costa
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	Costa
Democracia Popular (DP)	Sierra
Izquierda Democrática (ID)	Sierra
Partido Indígena o MUPP	Zonas de selva y montaña

Fuente: IICG, 2004.

El grado de competición política se encuentra seriamente limitado por esta distribución de intereses regionales, y el alto nivel de fragmentación del sistema de partidos ha impedido que el juego democrático haya contrarrestado la bipolaridad del poder, e impedido el desarrollo de una visión compartida de estado, más acorde con los intereses

de la mayoría y, por lo tanto, más estable y equitativo.¹⁰ A esto se debe añadir el hecho de que tradicionalmente los partidos políticos se hayan formado y evolucionado en torno a personalidades fuertes en detrimento de ideologías o agendas políticas comunes. Esto debilita gravemente su capacidad para actuar como verdaderos representantes de los intereses nacionales y como canales de demandas sociales (Menéndez-Carrión, 2003).

La Constitución de 1979 fue diseñada con el objetivo de superar estas limitaciones y facilitar la agregación de intereses nacionales por encima de los regionales y de grupos oligárquicos a través de reformas destinadas a fortalecer el Ejecutivo, mejorar el sistema de controles y consolidar partidos políticos de carácter nacional (Pacheco, 2004). Sin embargo, la intención unificadora de estas reformas fue obstaculizada por el sistema electoral vigente,¹¹ el cual generó incentivos opuestos que favorecieron la búsqueda de representación electoral en plazas de bajo costo político.¹²

La capacidad de las instituciones políticas para agregar intereses de manera efectiva queda entonces gravemente afectada por la práctica de abanderar intereses excluyentes y a menudo de carácter regionalista a través del sistema de partidos, y por el alto nivel de fragmentación política. Estos dos factores han dificultado la obtención de mayorías estables dominante en el Congreso.¹³ Ello impide el desarrollo de una visión compartida de Estado (i.e., sistema político y económico) y el logro de un consenso estable sobre políticas de alcance nacional que den respuesta a los desafíos pendientes, además de que genera inestabilidad política con marcadas tendencias hacia la oscilación política de los votantes. Es decir, no se dan las condiciones para la articulación de políticas conducentes al desarrollo de un marco jurídico institucional básico (i.e., separación efectiva de poderes, existencia de controles adecuados, sistema de partidos representativos y democráticos, régimen electoral conducente a la agregación de intereses, etc.), que propicie el desarrollo de políticas estables orientadas a atraer la inversión, elevar la competitividad, y propiciar un desarrollo económico equitativo

La falta de cooperación entre los principales actores políticos, y la consecuente ausencia de un proyecto o visión de país, han reducido notablemente la capacidad de las instituciones del Estado para tomar decisiones, canalizar conflictos sociales y responder a las demandas ciudadanas (IIGC, 2004). Sobre esto cabe resaltar que entre 1979 y 2002, apenas el 32% de las iniciativas presentadas por el Presidente¹⁴ y el 14% de las presentadas por los propios legisladores fueron aprobadas en el Congreso, que ve así

¹⁰ Ecuador cuenta con el sistema de partidos más fragmentado de América Latina después de Brasil.

¹¹ En particular, elementos como la definición de la provincia como distrito electoral, la utilización de la fórmula de representación de minorías, la prohibición de alianzas y la aplicación de la fórmula D'Hont (vigente hasta 2004) para la asignación de escaños. (Pachano y Pizarro, 2002).

¹² En un esfuerzo por revertir esta tendencia, la Constitución de 1998 adoptó un sistema electoral de lista abierta con la intención de generar una mayor vinculación entre el electorado y los representantes elegidos e incentivar una mayor rendición de cuentas.

¹³ Entre 1979 y 2000, el partido del Presidente obtuvo una media de 23 escaños en el Congreso de los 100 posibles (Pachano, 2004).

¹⁴ Además de que dificulta la generación de una visión coherente e integrada, la fragmentación de los partidos políticos ha tenido un efecto dañino sobre el grado de rendición de cuentas de la administración pública ante la necesidad del partido en el gobierno de lograr apoyos que respalden sus iniciativas, frecuentemente a cambio de beneficios sectoriales, subsidios y excepciones impositivas.

limitada su actuación como órgano facilitador de la generación de políticas públicas de carácter nacional.

La falta de respuesta de los partidos políticos a las numerosas dificultades económicas y sociales de la población da origen al fenómeno que ha caracterizado a la política económica en años recientes,¹⁵ y es que las demandas de los ciudadanos se canalizan al margen de la formalidad institucional, especialmente a través de movimientos sociales representados principalmente por la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE). Estas organizaciones han abanderado propuestas que abarcan temas de interés nacional a través de mecanismos informales, y si bien no ostentan poder de veto institucionalizado, han demostrado su capacidad para bloquear la implementación de reformas políticas a través de la organización de fuertes protestas públicas,¹⁶ asociadas con graves pérdidas económicas e incluso con cambios en el Gobierno.

La inestabilidad política tiene efectos muy adversos en la eficacia del sector público, debido a la altísima rotación en los puestos de responsabilidad en el Gobierno¹⁷ y a los fuertes incentivos que se generan para la planificación a corto plazo. El hecho es que durante las dos primeras décadas de democracia, el 22% de los ministros estuvo sometido a moción de censura y la mitad fue efectivamente censurada (IIGC, 2004).

En los últimos dos lustros, Ecuador se ha vivido una sucesión de Gobiernos caracterizados por agudas crisis políticas, sociales y económicas que han conducido al uso y abuso de las instituciones jurídicas como método de preservación del poder político. La historia reciente de Presidentes constitucionalmente electos que han sido depuestos, así como la suspensión de los miembros del Tribunal Supremo en el 2004¹⁸ mediante la manipulación del marco legal, son muestras claras de que allí el Estado de derecho se ha utilizado en más de una ocasión como instrumento para defender intereses particulares, lo cual acentúa --si es que no justifica-- la percepción de desconfianza generalizada en las instituciones democráticas por parte de la ciudadanía (Capítulo III: Sistema Democrático). El marco institucional resultante de este sistema político concentrado y excluyente ha hecho que la política económica que ha marcado el desarrollo del país desde su independencia se caracterice por la alta capacidad de influencia de determinados grupos de poder en la formación y evolución de sus arreglos institucionales.

¹⁵ El despegue de Ecuador como productor de petróleo en 1972, y la consiguiente generación de intereses e influencias alrededor de esta nueva fuente de riqueza, marcan un momento clave en la evolución de la política económica del país (World Bank y IDB, 2005). Ello da lugar, por un lado, al fortalecimiento de grupos de interés existentes, y por el otro a la aparición de nuevos grupos -- como es el movimiento indígena-- que ocuparán posiciones determinantes en el desarrollo democrático del país.

¹⁶ En efecto, entre el retorno al régimen democrático y comienzos de 2001 se declararon 54 estados de emergencia (Lucero, 2001), siendo los más recientes los originados en protestas organizadas por el movimiento indígena que llegaron a paralizar la producción de petróleo del país y desempeñaron un papel decisivo en la caída del Gobierno en el año 2000 (Seligson, 2006).

¹⁷ El tiempo promedio de permanencia de un ministro al frente de su cartera en el Gobierno Central de Ecuador es de aproximadamente 15 meses (Acosta, *et al.*, 2004).

¹⁸ El nuevo Tribunal Supremo fue finalmente constituido en noviembre de 2005 siguiendo un proceso competitivo de selección por panel independiente.

El poder militar también ha mantenido una presencia extraordinaria en momentos decisivos del devenir político del país,¹⁹ con relativa independencia de los grupos oligárquicos de la Sierra y la Costa, y cuenta con un nivel alto de aprobación de la población ecuatoriana.²⁰ Esto a pesar de haber depuesto varios Gobiernos democráticos y de no haber sido capaz de lograr la estabilidad y crecimiento económico esperados. No es este el caso de los partidos políticos y el Congreso, que a pesar de la poca credibilidad que ostentan a los ojos de la población, son particularmente relevantes en el panorama político del país dada su capacidad de veto, entendida ésta como la capacidad de bloquear cambios que afecten el *statu quo* (Pachano 2004).

En suma, la falta de articulación de una visión común de país y la presencia de poderosos grupos de interés en la base de un sistema político concentrado y excluyente se han manifestado no sólo en los frecuentes cambios en las reglas de gobernabilidad democrática.²¹ También, y particularmente, han dado lugar a la generación de una cultura política que favorece la resolución de conflictos y la agregación de intereses a través de mecanismos informales, personalistas y clientelares (FLACSO, 2003²²), lo cual contribuye al debilitamiento de la institucionalidad democrática.²³

Esta cultura política, estrechamente interrelacionada con el diseño de arreglos institucionales peculiares a la gobernabilidad de Ecuador, crea enormes dificultades para la implementación de políticas públicas, la representación democrática efectiva, y en últimas para la superación de las limitaciones estructurales que afectan a Ecuador desde sus orígenes.

¹⁹ Esta influencia se ha mantenido desde la transición a la democracia, en particular con el paro cívico en febrero de 1997 que provocó la destitución del presidente Abdalá Bucaram, la participación en el triunvirato que sucedió a Mahuad en enero de 2000, y en la posterior entrega de poder a Noboa (IIGC, 2004).

²⁰ De acuerdo con el Latinobarómetro 2005, el 40% de los ciudadanos apoyaría un gobierno militar si la gobernabilidad del país fuera peor.

²¹ Desde 1930 hasta hoy Ecuador ha tenido 19 constituciones diferentes, la más reciente promulgada en 1998.

²² Véase FLACSO (2003), tomado de Menéndez-Carrión (1990).

²³ Además de un bajo índice de confianza en las instituciones, desde 1996 el apoyo a la democracia en Ecuador se ha mantenido por debajo del promedio latinoamericano, con una tendencia reciente a disminuir (Latinobarómetro y IIGC, 2004).

Contexto actual

El desarrollo económico en Ecuador está caracterizado por su volatilidad y vulnerabilidad frente a choques externos. Así, desde el retorno a la democracia en 1979, el país ha debido hacer frente a cuatro recesiones económicas (1982, 1987, 1989 y 1999) y a tres periodos de hiperinflación (1983, 1988-1993 y 1999-2000) (World Bank, 2004).

Diversos factores contribuyen a la debilidad macroeconómica del país. Por su localización geográfica, Ecuador es particularmente vulnerable a los desastres naturales, y en particular a los efectos del fenómeno El Niño, sobre la producción de materias primas, componente principal de sus exportaciones.

Por otra parte, Ecuador cuenta con grandes reservas de petróleo que, si bien constituyen una fuente muy significativa de riqueza para el país --los ingresos generados por su venta externa representan el 40% de los ingresos totales por exportaciones y un tercio de los ingresos del Gobierno Central--, lo hace vulnerable a las fluctuaciones en los precios globales de crudo. Desde su descubrimiento en la década de los años setenta, los ingresos generados por la producción y comercialización de petróleo fueron utilizados en su mayoría para financiar el consumo y el crecimiento del sector público. Y a pesar del crecimiento económico generado inicialmente (9,1% entre 1970 y 1980), el Gobierno mantuvo un alto nivel de déficit fiscal y aumentó significativamente los niveles de deuda externa, lo cual sentó las bases de crisis futuras (World Bank, 2005).

No obstante el paquete de medidas de corte liberal destinadas a la estabilización macroeconómica implementado durante la década de los años noventa, Ecuador no pudo evitar una gran crisis económica en 1999, cuyo origen se puede establecer en el efecto combinado de fenómenos naturales con el desplome de los precios del petróleo,²⁴ agudizada por los efectos acumulados de una política fiscal irresponsable mantenida a expensas de los ingresos del petróleo. El PIB cayó más de un 6%, el sistema financiero colapsó y el sucre se depreció cerca de un 70%. Esto, unido a los altos niveles de déficit que el país venía sosteniendo, llevó a interrumpir el pago de la deuda externa.

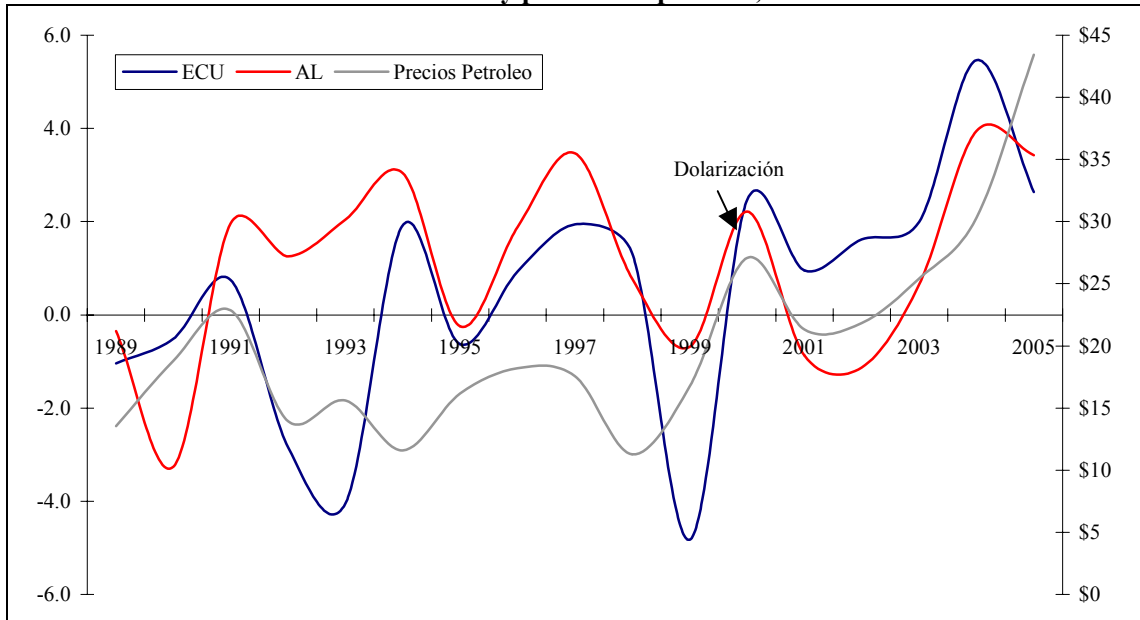
En el año 2000 con la dolarización se inició una nueva etapa de gestión macroeconómica y fiscal. La espectacular subida de los precios del petróleo a partir de 2002, junto con el

Cuadro 2.2	
Principales indicadores económicos y sociales de Ecuador	
PIB per cápita * (US\$ 2006)	US\$ 3,945
Índice de desarrollo humano (2004)	0,76
% población pobre (2003)	46%
Coefficiente de GINI (1998)	53,3
GINI tierras	83,99
Ingresos tributarios** (2005)	21%
Gasto público** (2005)	43%
Balance presupuestario (millones de US\$)	266.19
Gasto corriente/gasto capital	3.8
Servicio de deuda como proporción de las exportaciones *** (2004)	36%
Deuda pública** (2005)	51,2%
* PPP dólares del 2000; ** % PIB; *** %INB	
Fuente: BM, FMI; BID, GWIT, EIU .	

24 La crisis financiera se inició fundamentalmente como consecuencia de los efectos negativos de El Niño en la producción agrícola, lo cual impidió el repago de los préstamos hechos a ese sector. Por otra parte, el precio del petróleo cayó por debajo de los US\$10 por barril.

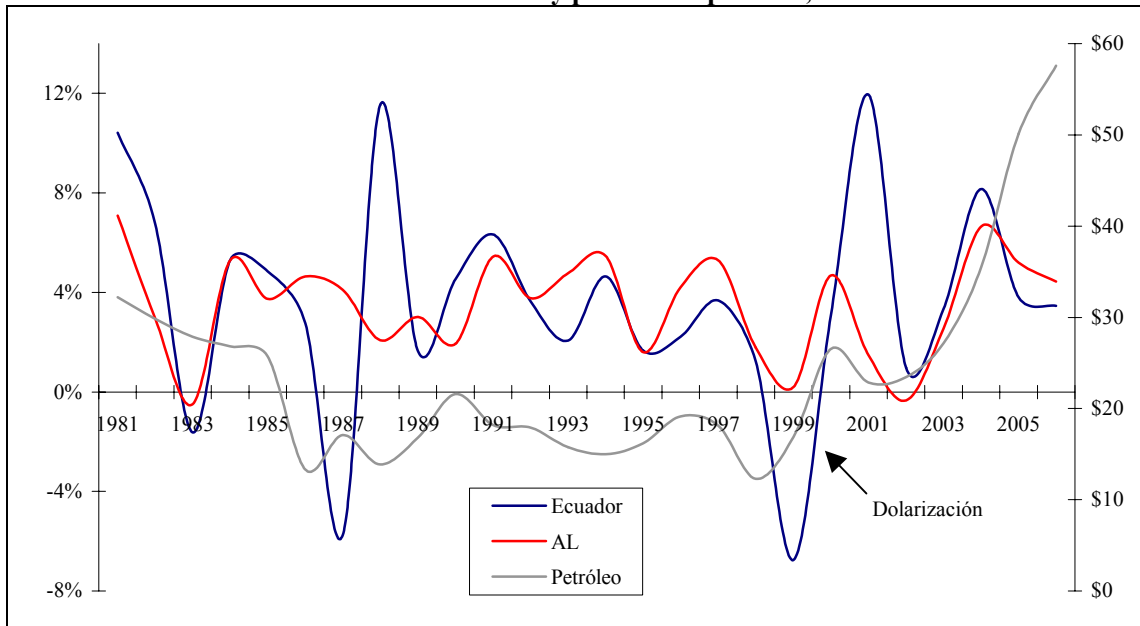
aumento de las remesas de los emigrantes,²⁵ contribuyó a potenciar el crecimiento económico del país. Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), la tasa de crecimiento del país tuvo una media de 5%, y superó con creces la media de América Latina (3.5%) en el periodo de 2000 a 2006.

Gráfico 2.1
Crecimiento del PIB y precios del petróleo, 1989-2005



Fuente: BIRF, EIA, 2006.

Gráfico 2.2
Tasa de Crecimiento del PIB y precios del petróleo, 1980-2006



Fuente: Fondo Monetario Internacional, EIA, 2006.

25 Se estima que en 2004 las remesas de emigrantes alcanzaron US\$1.600 millones (EIU, año?).

Tras la dolarización, la tasa de inflación también disminuyó hasta situarse por debajo del 2% en 2004, frente a una media del 39,9% de incremento anual entre 1990 y 1999. A pesar del aumento registrado en 2005 (4,8%), la inflación se mantiene en niveles históricamente bajos (EIU, 2006).

Después de varias décadas de déficit fiscal, Ecuador ha seguido una política fiscal responsable, plasmada en el compromiso de reducir la proporción deuda sobre PIB al 40% en 2006, disminuir el gasto público y avanzar en el cumplimiento de estos compromisos. Así, entre 2000 y 2003 el país registró un superávit de alrededor del 1%, medido como la diferencia entre el presupuesto actual y estructural, mientras que la relación deuda sobre PIB se redujo en un 5% en 2003 (World Bank, 2005).

En el ámbito social, el Ecuador ha registrado avances significativos. Entre 1990 y 2004, la mortalidad infantil se redujo en más del 45%, mientras que la esperanza de vida aumentó 64,3 a 74,2 años entre 1980 y 2005. La cobertura de la educación primaria se expandió en la década pasada de 88,9 en 1990 a 90,1 en 2001, lo cual refleja una mejora sólida en el nivel educativo medio de la población (particularmente la femenina²⁶), que pasó de 6,7 años en 1990 a 7,3 en 2001 (World Bank, 2005). Asimismo, la proporción de la población dotada de instalaciones sanitarias mejoradas aumentó en más de un 40% respecto a los niveles de 1990, alcanzando al 94% en la población urbana y al 82% en la población rural en 2004 (WDI, 2005).

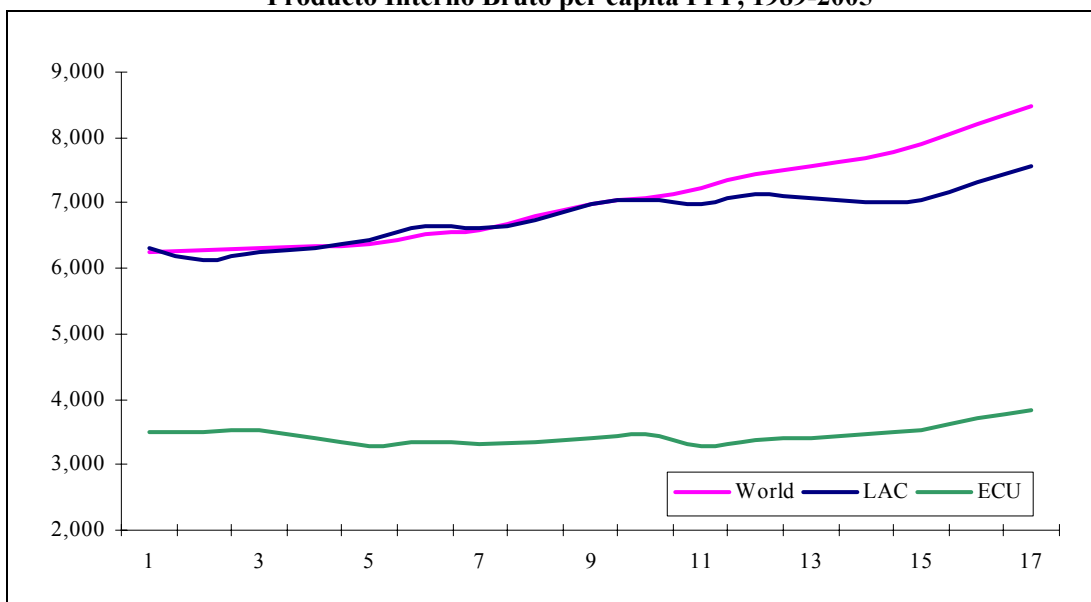
El Índice de Desarrollo Humano, que combina los índices de esperanza de vida, alfabetización de la población adulta y matrícula escolar con el ingreso per cápita, se situaba en el 2003 en 0,759. Si bien esta cifra es ligeramente inferior a la media de la región (0,797), de todas maneras supone un avance significativo respecto al 0,674 que el país registró en 1980.

No obstante los logros alcanzados desde la crisis de 1999, Ecuador todavía enfrenta retos significativos en el ámbito socioeconómico. Factores como la dependencia económica del petróleo, el alto nivel de endeudamiento y la inestabilidad estructural de sus instituciones limitan las posibilidades de consolidar el crecimiento económico iniciado en el 2000.²⁷ A pesar de la tendencia positiva de los últimos años, los niveles de riqueza quedan muy por debajo de la media tanto regional como mundial (Gráfico 2.3).

26 La matrícula de la población femenina supera a la masculina en todos los niveles educativos.

27 En 2005 Ecuador registró un crecimiento de sólo el 3,9% frente al 7,6% de 2004, a pesar del incremento en los precios del petróleo (WDI, 2005).

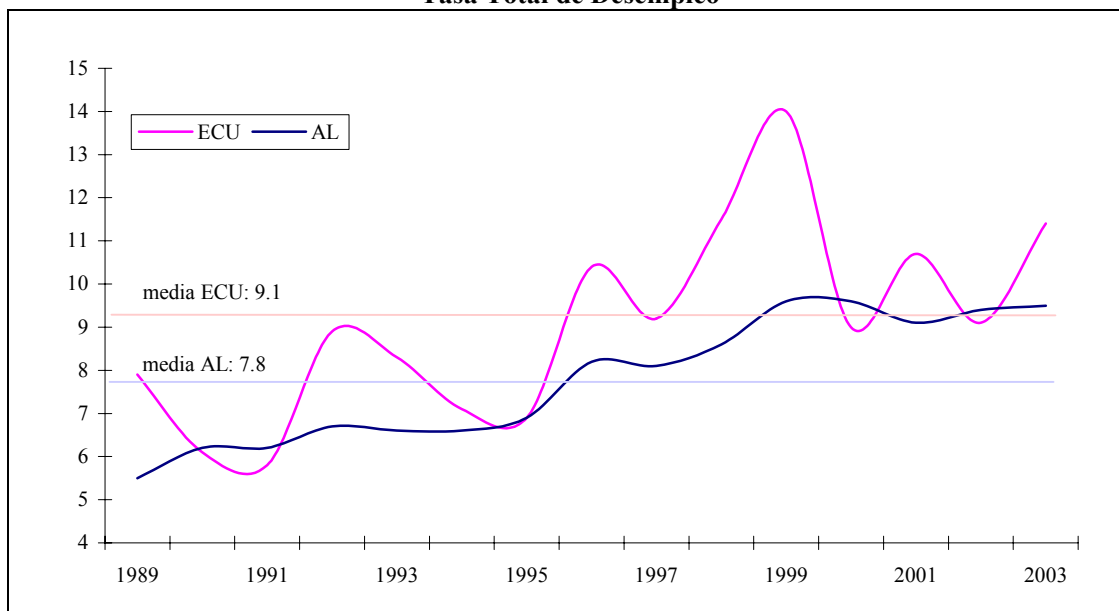
Gráfico 2.3
Producto Interno Bruto per capita PPP, 1989-2005



Fuente: BIRF, 2006.

La concentración de la actividad económica y de inversión en el sector petrolífero ha tenido un impacto limitado en la reducción del desempleo, cuya tasa se situaba en 9,3% en 2005, muy similar a la registrada en 2003. Cabe resaltar el alto porcentaje de desempleo en personas jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años, que alcanzó el 21,6% en 2003 y que representaba el 43,1% del desempleo total en ese mismo año.

Gráfico 2.4
Tasa Total de Desempleo



Fuente: BIRF, 2006.

Asimismo, la proporción de la población que vive en condiciones de extrema pobreza representa el 15,78% y el 37,19 % del total, para aquellos que sobreviven con US\$1 ó US\$2 diarios, respectivamente (WDI, datos de 1998). Aunque se requiere actualizar las cifras, en principio la pobreza Ecuador superaría la media regional (8,9% en 2002) y estaría lejos del objetivo del milenio que propone reducir al 8,9% el porcentaje de población que vive con menos de US\$1 al día para el año 2015.

Por otra parte, el crecimiento económico no ha servido para reducir la desigualdad originada en la exclusión de la población indígena y afroecuatoriana del acceso a la propiedad de la tierra desde la época de la Colonia. En efecto, con un coeficiente de desigualdad de 53,3, Ecuador se ubica entre las naciones más desiguales tanto dentro de la región como del grupo de países de ingreso medio-bajo, y acusa una tendencia ascendente.²⁸ La información que surge de la desagregación de los datos confirma, en el ámbito de la educación, la desigualdad que en materia de acceso a oportunidades de desarrollo sufren las poblaciones indígena y afroecuatoriana, con 3,3 y 5,8 años de escolarización media respectivamente frente a una media es de 9,2 años para la población blanca (Vos *et al.*, 2002).

Los mayores desafíos para sostener el crecimiento económico se relacionan con la capacidad de Ecuador para mantener un entorno macroeconómico estable. A pesar de aplicar una política fiscal responsable, los niveles de deuda continúan siendo elevados y constituyen no solamente una fuente adicional de vulnerabilidad para el país sino una carga financiera significativa.²⁹ Asimismo, el aumento de la esperanza de vida y el descenso de la tasa de fertilidad de 7 a 2,5 entre 2000 y 2005 (World Bank, 2005), suponen cambios en su perfil demográfico, y por lo tanto en las necesidades presentes y futuras del gasto social. En un contexto de recursos presupuestarios limitados, el énfasis debe centrarse en un manejo eficiente y eficaz del presupuesto.

En ese sentido cabe destacar la rigidez presupuestaria que caracteriza a Ecuador, donde a través de mecanismos extrapresupuestarios se asignan subsidios al consumo de hidrocarburos y partidas a instituciones públicas (incluyendo a universidades y organismos regionales), al Fondo de Estabilización y a diversos proyectos nacionales de inversión (Capítulos V y VI). Si bien la función de estas asignaciones es proteger a ciertas actividades del sector público del debate presupuestario, su elevado número dificulta la ya de por sí limitada capacidad del Ejecutivo de implementar políticas públicas y ajustar la situación macroeconómica.³⁰

Por otra parte, la pérdida de la independencia monetaria asociada con la dolarización de la economía que tuvo lugar en 1999 requiere que el país profundice su capacidad de

²⁸ Entre 1987 y 1998 el coeficiente de desigualdad aumentó de 50,49 a 53,53 (WDI, 2005).

²⁹ Entre 2000 y 2005, la media del servicio de la deuda ha sido del 27,14% del INB. (WDI, 2005). La priorización de su pago ha reducido el gasto social, de por sí afectado por la inestabilidad macroeconómica, lo cual ha resultado en uno de los niveles más bajos de gasto social de América Latina (4,5% del PIB en 2002, según Vos *et al.*, 2003) (IIGC, 2004).

³⁰ A esto se une la dificultad que tiene la sociedad civil de participar y monitorear la formulación del presupuesto anual, dado el bajo nivel de transparencia que rodea el proceso, tal y como se observa en la calificación de Ecuador como país que ofrece “información mínima” sobre el presupuesto en el nuevo Índice de Presupuesto Abierto (www.openbudget.org).

producción competitiva, particularmente en razón de su tradicional dependencia de los ingresos provenientes del petróleo. Sin embargo, la adopción de reformas encaminadas a fortalecer la competitividad del país se ha venido retrasando, como consecuencia de la inestabilidad política y por la incapacidad de agregar intereses que caracterizan el sistema político ecuatoriano.

No obstante el aumento del PIB y la recuperación económica tras la crisis de 1999, la dependencia del país de los precios del petróleo y de la exportación de materias primas, unida a unos niveles de pobreza y desigualdad preocupantes, plantean dudas razonables respecto a la consolidación del crecimiento económico. El marco político-institucional cumple en este sentido un papel crítico a la hora de facilitar el diálogo, consenso y toma de decisiones necesarios para la implementación de políticas de carácter nacional destinadas tanto a fortalecer la competitividad como a aliviar los numerosos retos sociales a los que el país se enfrenta.

Las reformas de tipo institucional realizadas en la última década³¹ no han demostrado ser suficientes cuando se trata de abordar el problema de la agregación de intereses, estabilidad política y búsqueda de consenso que se mantienen como el reto fundamental para la gobernabilidad de Ecuador en su historia política reciente.³² Propuestas adicionales, como las presentadas por Lucio Gutiérrez y por Alfredo Palacio en 2005 fueron rechazadas por los partidos políticos.³³

De acuerdo con encuestas sociales realizadas recientemente, los ciudadanos ecuatorianos consideran que la inestabilidad política, económica y social se han agravado, particularmente por causa de la extensión del conflicto armado colombiano a Ecuador y de la propuesta del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos³⁴ (Seligson *et al.*, 2006). Así pues, incluso a la luz del progreso de los indicadores macroeconómicos de los últimos años, la confianza en las instituciones políticas ha venido decayendo. Los ciudadanos ecuatorianos manifiestan los niveles de confianza en las instituciones públicas

³¹ Las reformas de 1994 y 1998 tuvieron la intención de superar la tradicional rivalidad regional y facilitar la representación de intereses de carácter nacional. En particular, la reforma constitucional de 1994 permitió la reelección de legisladores y la participación política de independientes, mientras que la de 1998 eliminó la elección intermedia --buscando una mayor estabilidad en el Legislativo-- y fortaleció los poderes del Ejecutivo.

³² Por ejemplo, durante el gobierno del Presidente Palacio se produjeron más de 250 cambios en puestos de la administración pública, en áreas tan importantes como economía, defensa, relaciones exteriores y energía (Seligson *et al.*, 2006).

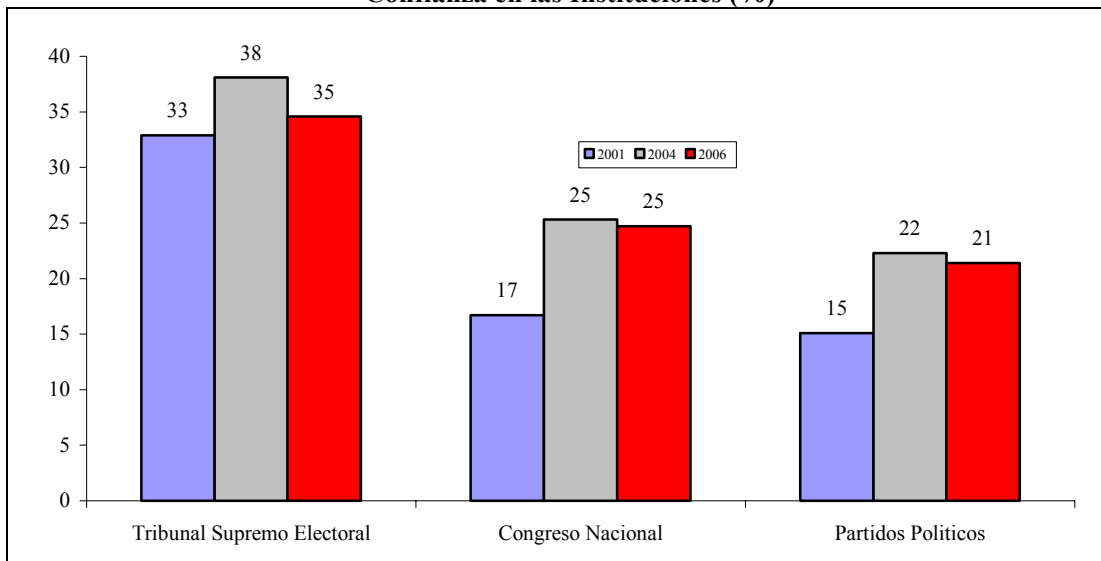
³³ Entre las reformas propuestas por el Presidente Palacio en septiembre de 2005 figuran cambios adicionales y más profundos al sistema electoral y la restauración de un sistema bicameral. En un intento por sobrepasar el bloqueo planteado por el Congreso se sometió, ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE), una propuesta de convocatoria a una asamblea constituyente a través de la cual se producirían cambios institucionales significativos. La propuesta, remitida por el TSE al Congreso, cayó de nuevo en el bloqueo legislativo que caracteriza la implementación de políticas públicas en Ecuador (EIU. 2006)

³⁴ La oposición al TLC, encabezada por grupos indígenas y apoyada por estudiantes y organizaciones de izquierda en las ciudades, se intensificó en los meses de febrero y marzo de 2006.

más bajos de América Latina, particularmente en aquellas con un impacto directo en la capacidad del país de agregar intereses y promover políticas de carácter nacional.³⁵

La confianza en las instituciones es un indicativo poderoso del “apoyo que los ciudadanos están dispuestos a otorgar a su gobierno y al régimen político,” lo que a su vez es indicativo de “las perspectivas de estabilidad política” (Seligson *et al.*, 2006). En este sentido, cabe destacar que junto con una percepción generalizada de corrupción, la confianza en las instituciones ha venido decayendo en los últimos años (Gráfico 2.4).

Gráfico 2.5
Confianza en las Instituciones (%)



Fuente: Auditoría de la Democracia, Ecuador 2006.

En resumen, si bien ha habido logros importantes en materia social y de manejo de la economía, los altos niveles de exclusión, las rivalidades regionales, la excesiva fragmentación política y el marcado carácter personalista del liderazgo partidista limitan el grado de competición efectiva del sistema político ecuatoriano, y por lo tanto su capacidad de articular y agregar intereses debidamente. Ello impide el desarrollo de una visión compartida de Estado (i.e., sistema político y económico) y el logro de un consenso estable sobre políticas de alcance nacional que den respuesta a los desafíos pendientes, además de que genera inestabilidad política con marcadas tendencias hacia la oscilación política de los votantes. Es decir, no se dan las condiciones para la articulación de políticas conducentes al desarrollo de un marco jurídico institucional básico (i.e., separación efectiva de poderes, existencia de controles adecuados, sistema de partidos representativos y democráticos, régimen electoral conducente a la agregación de intereses, etc.), que propicie el desarrollo de políticas estables orientadas a atraer la inversión, elevar la competitividad, y propiciar un desarrollo económico equitativo.

35 En los últimos años, la confianza en las instituciones públicas muestra una tendencia claramente negativa, incluso para aquellas que tradicionalmente han gozado de un mayor grado de confianza por parte de la ciudadanía, como es el caso de las Fuerzas Armadas.

En el corto y mediano plazo, la bonanza de los precios de las materias primas, especialmente del petróleo, puede generar recursos suficientes para responder a las necesidades sociales más urgentes. Sin embargo, es necesario adoptar medidas que fortalezcan el sistema político como ente que articula y agrega de intereses, que favorezcan el desarrollo de una visión compartida de Estado por encima de intereses particulares o regionales, y que reduzcan la exclusión política en aras de obtener la estabilidad necesaria para implementar políticas nacionales de largo aliento.

III. SISTEMA DEMOCRÁTICO¹

La existencia de un sistema democrático eficiente constituye un requisito esencial para que el Estado pueda desempeñar sus funciones fundamentales, a saber: (i) estabilizar la economía con niveles robustos de crecimiento económico y empleo e inflación moderada; (ii) mitigar los desequilibrios verticales y horizontales; (iii) fomentar la asignación eficiente de recursos y suministro de servicios; y (iv) controlar los comportamientos depredadores de los sectores público y privado mediante la preservación del orden público, el control de abusos y arbitrariedades, y la prevención de la corrupción. A su vez, el desempeño de estas funciones es vital para fomentar un crecimiento económico sostenible y reducir la pobreza.

En este estudio, por sistema democrático eficiente se entiende aquel que cumple con los siguientes requisitos: (i) el gobierno se fundamenta en el consentimiento de los gobernados, entre los cuales a su vez existe un consenso básico sobre el modelo político y económico, y sobre las reglas de juego relativas a la repartición del poder; (ii) existe un elevado nivel de inclusión e intensidad de participación por parte de los ciudadanos en el proceso político; (iii) se realizan regularmente elecciones libres e imparciales para escoger a la dirigencia; (iv) los ciudadanos se encuentran representados de manera imparcial y efectiva en el sistema político; (v) se cuenta con una capacidad aceptable de agregar las preferencias ciudadanas y establecer consensos en torno a objetivos nacionales en materia de políticas públicas; y (vi) existe un sistema efectivo de fiscalización política entre las tres ramas del gobierno, de manera que ninguna pueda abusar de su autoridad o ignorar las exigencias de la mayoría.

Un desempeño adecuado en estos aspectos dependerá del funcionamiento del sistema con respecto a componentes más reducidos de los mismos, así como con respecto a sus características institucionales asociadas. En este capítulo se presenta una descripción y análisis de cómo se manifiestan estas dimensiones y componentes en el caso ecuatoriano, para posteriormente extraer las conclusiones del caso y plantear temas para un debate sobre los aspectos tratados.

Con un período democrático ininterrumpido desde la transición de 1979, Ecuador es una de las democracias que más ha durado en América Latina. A diferencia de sus vecinos andinos, Ecuador no ha vivido un conflicto armado interno o interrupciones graves a su orden constitucional. Sin embargo, durante este período el sistema democrático ha tenido que enfrentar repetidas crisis económicas, elevados niveles de pobreza y desigualdad, descontento social frecuente, así como gobiernos políticamente débiles y en ocasiones inestables.

En concordancia con su historia de los dos últimos siglos, las reglas de la gobernabilidad democrática y la dirigencia política han sufrido cambios frecuentes. El país ha tenido 19 constituciones diferentes desde 1830 hasta 2002. Asimismo, las reglas de la política democrática han cambiado repetidamente desde 1979, hasta el punto de redactar una nueva constitución en 1998. Otro indicador de las dificultades que ha enfrentado la gobernabilidad democrática se manifiesta en el hecho de que entre el retorno del régimen democrático y comienzos de 2001 se declararon 54 estados de emergencia (Lucero, 2001). Además, el país se ha caracterizado por la inestabilidad de los gobiernos. Ninguno de los tres últimos presidentes elegidos pudo completar su período, mientras que la tasa de rotación de los funcionarios a nivel de gabinete ministerial es

¹ El análisis aquí contenido se ha realizado siguiendo la metodología desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo para diagnosticar y analizar la Gobernabilidad Democrática de sus países miembros prestatarios. Véase Alonso *et al* 2007.

una de las más elevadas de la región (Martínez-Gallardo, 2005). Entre las fuentes históricas de dificultades gubernamentales en Ecuador figuran las divisiones geográficas significativas que existen entre las elites de la sierra y la costa, los altos niveles de desigualdad económica y una cultura débil de consenso (Mejía-Acosta, 2002a).

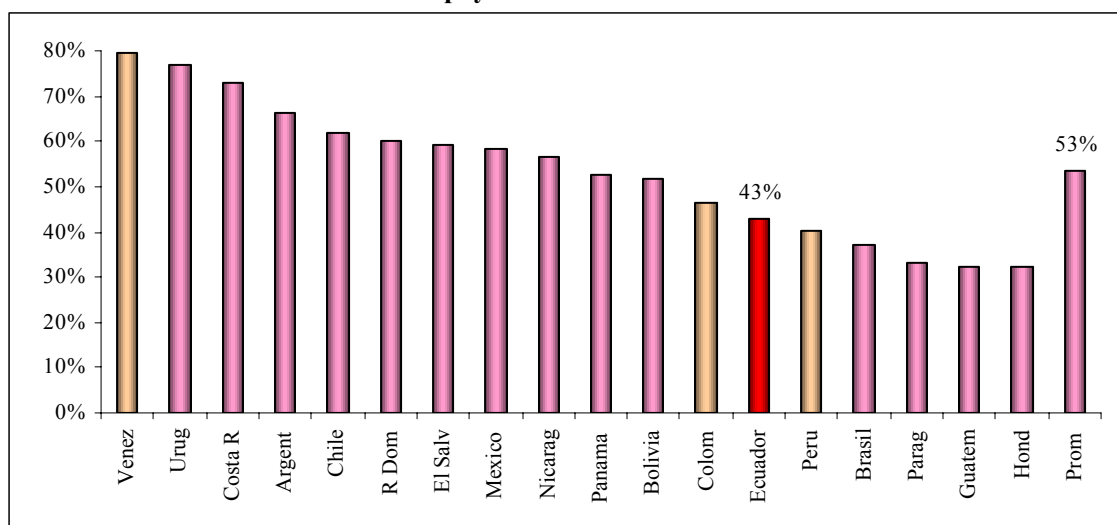
Un gobierno basado en el consentimiento de los gobernados

Esta dimensión consta de dos componentes: (i) aceptación del modelo político y económico, y (ii) aceptación de las reglas del juego. El primero de ellos tiene que ver con el grado de aceptación del sistema democrático y una economía basada en el libre mercado, mientras que el segundo se relaciona con el grado en que los comportamientos de los actores para lograr acceso al poder y expresar disensos son coherentes con la ley y con los límites de la conducta democrática.

Aceptación del modelo político y económico

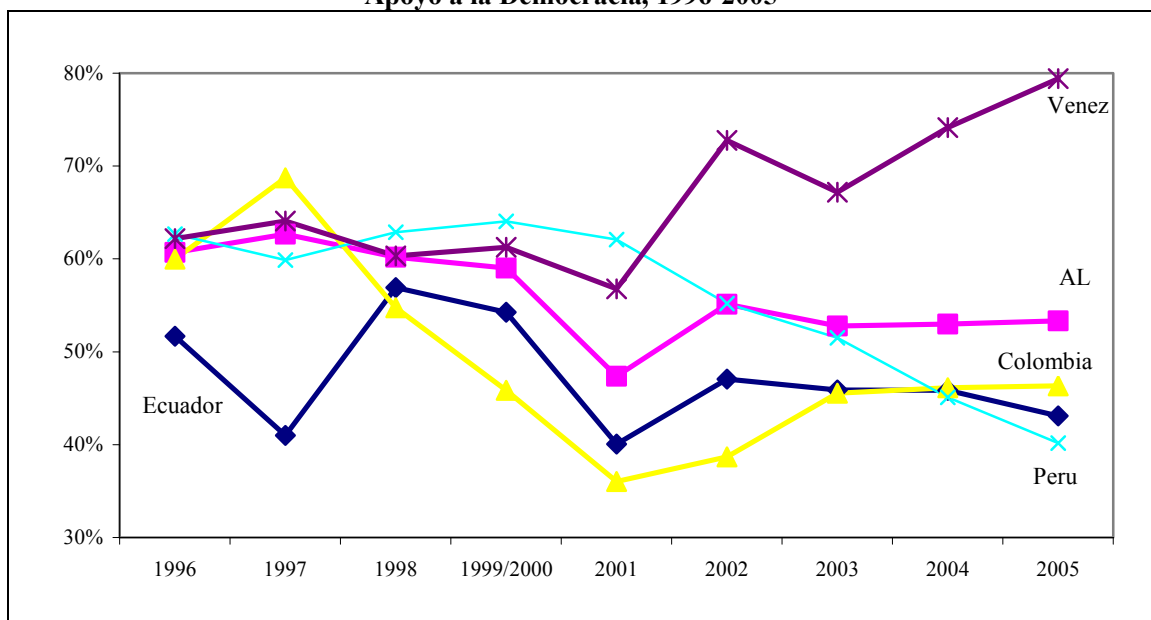
En Ecuador, el consenso de la sociedad en general en torno al sistema democrático es relativamente frágil. Según datos del Latinobarómetro (2005) obtenidos a partir de encuestas de opinión pública realizadas en todo el país (Gráfico 3.1), sólo el 43% de los ecuatorianos expresó una preferencia clara por la democracia frente a otras formas de gobierno. Este apoyo es inferior al promedio de 53% para toda América Latina y representa una disminución del respaldo con respecto al 52% registrado para el país en 1996 (Gráfico 3.2). No solamente se ha reducido el apoyo claro a la democracia sino que además ha aumentado la proporción de encuestados dispuesta a respaldar el autoritarismo. En el año 2000, el 12% indicó que preferiría un gobierno autoritario bajo algunas circunstancias, mientras que en 2005 el 19% respondió en el mismo sentido. Un 18% adicional declaró su indiferencia si tuviera que escoger entre un sistema autoritario y uno democrático. Los resultados de las últimas elecciones muestra un descontento con el modelo político y económico vigente.

Gráfico 3.1
Apoyo a la Democracia



Fuente: Latinobarómetro, 2005.

Gráfico 3.2
Apoyo a la Democracia, 1996-2005

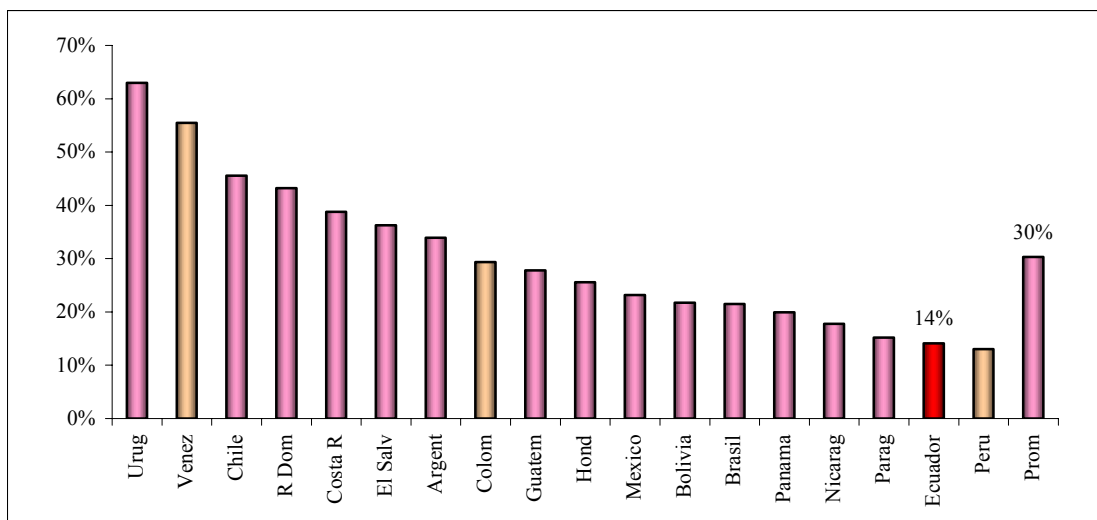


Fuente: Latinobarómetro, 1996-2005.

Con todo, los resultados del Latinobarómetro muestran que el apoyo a un gobierno militar no es muy fuerte. En respuesta a la pregunta “¿Apoyaría Ud. un gobierno militar en reemplazo del gobierno democrático si las cosas se ponen muy difíciles, o no apoyaría Ud. en ninguna circunstancia un gobierno militar?”, el 69% respondió que no respaldaría a un gobierno militar bajo ninguna circunstancia. Esta proporción es similar al promedio de América Latina como un todo. Sin embargo, otra encuesta de opinión nacional contenida en el Estudio del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL) 2004 (Rodríguez-Raga y Seligson, 2004), muestra que los ecuatorianos se encuentran más inclinados a apoyar un golpe de Estado que los ciudadanos de otros países de América Latina. Cuando se les preguntó en 2004 ¿Apoyarían un golpe cuando las tasas de criminalidad son altas?, un 64,4% respondió afirmativamente. Así pues, el mensaje que se puede inferir de estas afirmaciones aparentemente contradictorias es que los ecuatorianos se encuentran más dispuestos a apoyar una intervención militar bajo circunstancias graves con el fin de cambiar a un gobierno civil, que apoyar a un gobierno regido por los militares.

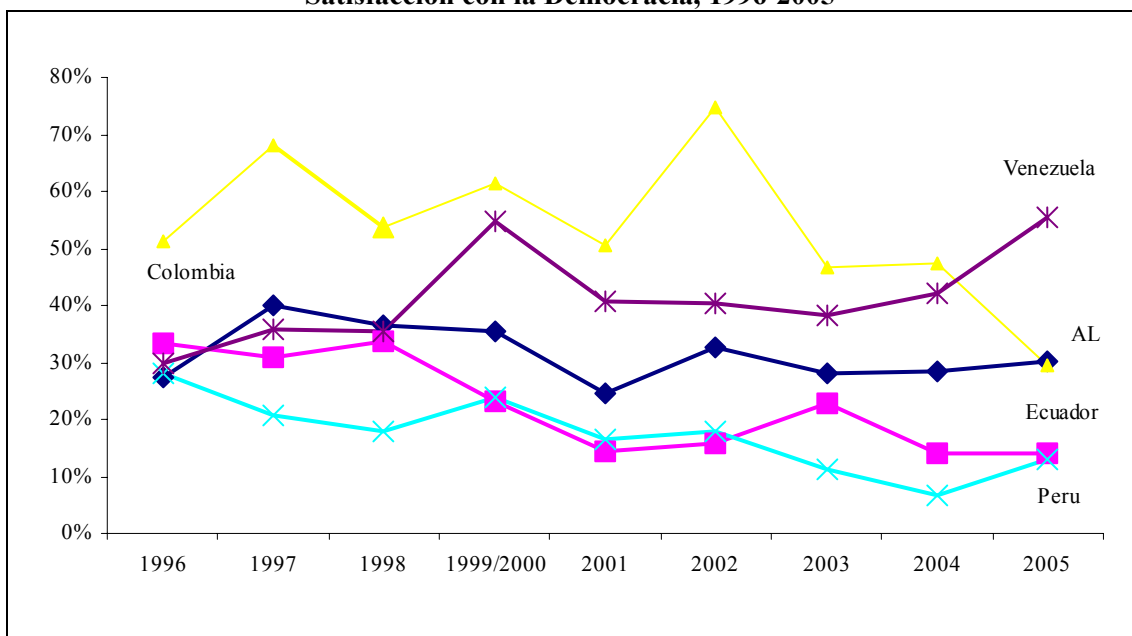
Existe igualmente una insatisfacción significativa con el desempeño de la democracia en el país. La satisfacción con este sistema ha decaído radicalmente de un 33% en 1998 a un 14% en 2004 y 2005, uno de los niveles más bajos en toda la región. Sólo Perú exhibe una puntuación inferior para 2005 (Gráficos 3.3 y 3.4). Este hecho, combinado con el bajo grado de confianza en los políticos y en las instituciones democráticas, podría erosionar la legitimidad del sistema democrático y su capacidad de responder a exigencias sociales contradictorias. Estos factores contribuyen a la ineffectividad e inestabilidad gubernamental, y además presentan el riesgo de que el régimen democrático sea inestable.

Gráfico 3.3
Satisfacción con la Democracia



Fuente: Latinobarómetro, 2005.

Gráfico 3.4
Satisfacción con la Democracia, 1996-2005



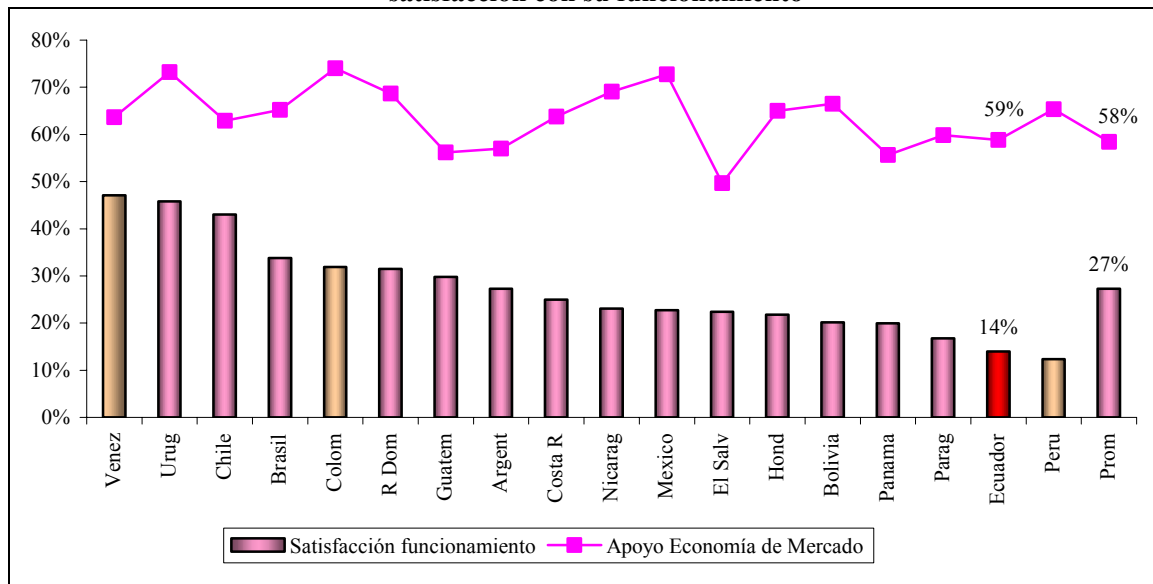
Fuente: Latinobarómetro, 1996-2005.

No existe consenso suficiente en torno a la estructura de la Constitución democrática vigente o sobre cómo se debería reformar. Recientemente la mayoría de la población (i.e., 83%), mediante un referéndum, dio apoyo a la iniciativa de reformar la constitución. Sin embargo, las fuerzas políticas están divididas con respecto al alcance de las reformas y la elección y composición de la asamblea constituyente.

Una encuesta de Latinobarómetro (2005) sugería que hay muy poca satisfacción con el funcionamiento de la economía de mercado. A pesar que el 59% de los encuestados concordó con

la afirmación “La economía de mercado es el único sistema a través del cual el país puede llegar a ser desarrollado”, sólo el 14% se manifestó satisfecho con su funcionamiento (Gráfico 3.5). Cabe resaltar que este fenómeno no es exclusivo del Ecuador pues también se repite a nivel de Latinoamérica donde el 58% de los encuestados se muestra a favor del mercado pero menos de la mitad se declara satisfecho con su funcionamiento.

Gráfico 3.5
La Economía de Mercado es el único sistema con el que un país puede llegar a ser desarrollado y satisfacción con su funcionamiento



Fuente: Latinobarómetro, 2005.

Al igual que otros países de América Latina, la proporción de personas que tiene una opinión positiva de los efectos de la privatización ha disminuido durante los últimos años. En el caso de Ecuador se redujo de un 52% en 1998 a un 33% en 2005 (Latinobarómetro, 1998 y 2005). Si bien la economía ha venido creciendo recientemente, la insatisfacción con el desempeño económico no sorprende, dado que Ecuador continúa siendo uno de los países más desiguales del mundo, donde la mitad de la población vive por debajo de la línea de pobreza. La tasa de pobreza entre la población indígena en general es del 87% y asciende hasta un 96% en las áreas rurales del altiplano (World Bank, 2005). El país tiene uno de los niveles de gasto social más bajo en la región, especialmente de gasto per cápita en las poblaciones rurales e indígenas.

La persistencia de un discurso populista y el hecho de que la bonanza económica no se haya traducido en beneficios para todos, especialmente para los más pobres, impide el desarrollo de un consenso de más largo plazo en torno a un conjunto dado de políticas económicas que benefician a todos (Hurtado, 2004 a); Sickner, 2004).

El descubrimiento de yacimientos de petróleo en el Amazonas en los años setenta dio origen a una serie de conflictos sobre la distribución de las regalías y sobre cómo se debería explotar el producto. La facción amazónica de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), conocida como CONFENIAE, se ha venido movilizand contra las petroleras extranjeras. Incluso un grupo de indígenas amazónicos retuvo brevemente a Antonio Vargas, Ministro de Bienestar Social (Oxford Analytica, 2005a). Los intentos por profundizar la privatización de los recursos petroleros mediante la transformación de la empresa nacional de

hidrocarburos en una compañía de “capital mixto” con accionistas públicos y privados han enfrentado una fuerte oposición. Las protestas más recientes en las provincias amazónicas de Sucumbíos y Orellana forzaron a Petroecuador a suspender la producción y a solicitar la presencia del ejército para restaurar el orden (Oxford Analytica, 2005b).

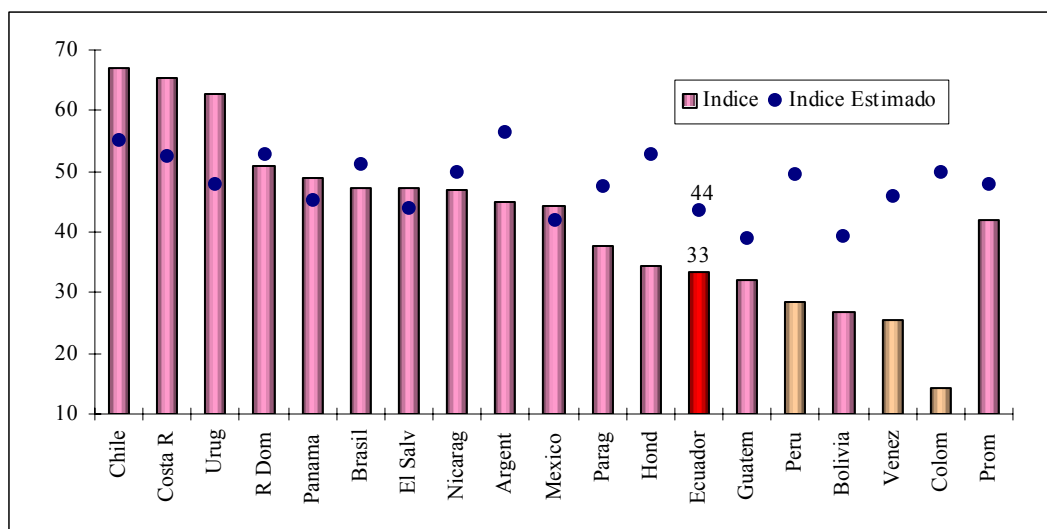
La falta de acuerdo sobre el modelo político y económico refleja las dificultades de agregar las preferencias e intereses de la sociedad ecuatoriana. El modelo económico ha sido sometido a importantes reformas, aunque no tanto como consecuencia de un programa deliberado propuesto por un gobierno elegido con un mandato programático, sino más bien como producto de un enfoque ad hoc distorsionado en parte por la necesidad de satisfacer los intereses de los políticos y de ciertos grupos de presión (F. Pachano, 2003a). Las preocupaciones de carácter económico y político, así como las que tienen que ver con la reforma de las instituciones, podrían ser abordadas a través de un diálogo nacional abierto e inclusivo entre la sociedad civil y los partidos políticos.

Aceptación de las reglas del juego

Esta dimensión refleja hasta qué punto el comportamiento de los actores en relación con el ejercicio del poder y la expresión de disensos es coherente con la ley y los límites de la conducta democrática.

Desde que se produjera el retorno a la democracia en 1979, existe una percepción de que el respeto a las reglas del juego ha sido débil. Dadas las deficiencias de las instituciones representativas en lo que se refiere a articular y canalizar las aspiraciones e intereses sociales, a menudo se da una situación en que las elites empresariales, los intereses regionales, los militares y las organizaciones populares no se acogen a los procedimientos formales para bloquear, enmendar o revertir la implementación de ciertas políticas. Asimismo, en cada cambio de gobierno siempre ha surgido la pregunta de si lo hicieron constitucionalmente o no, y hay quienes concluyen que en ningún caso se lo hizo constitucionalmente ni el cambio ni el reemplazo. La naturaleza personalista y regionalista de los partidos políticos limita su capacidad de agregar las preferencias e intereses sociales más amplios, así como de establecer consensos en torno a políticas esenciales para el desarrollo económico nacional (Hurtado, 2004b). En circunstancias extremas, estos grupos han formado coaliciones ad hoc para presionar la acción del Congreso, como fue el caso de la remoción de los presidentes en ejercicio en 1997, 2000 y 2005 (Mejía Acosta, 2004). No es de asombrarse entonces que, dada la frágil legitimidad del sistema democrático y de sus principales instituciones, así como la falta de institucionalización de las reglas democráticas, un índice de estabilidad política y predecibilidad de las políticas ubique a Ecuador en un nivel inferior al que sería de esperar considerando su grado de desarrollo económico (Kaufmann *et al.*, 2003) (Gráfico 3.6).

Gráfico 3.6
Estabilidad Política



Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2006. Elaboración Propia.

La evidencia sobre la legitimidad y efectividad cada vez menor de las instituciones democráticas formales se encuentra en la presencia constante de medios informales de expresión de disensos, los cuales por lo general se manifiestan en protestas callejeras, huelgas y bloqueos políticos. Mientras que en 1990 hubo 118 incidentes de conflictos sociales como huelgas y protestas populares, la cifra ascendió a 371 en 1995 y 641 en 2000 (Mejía Acosta et al, 2004).

El patrón registrado durante la última década de tres presidentes consecutivos apartados de sus cargos con base en argumentos constitucionales que han sido cuestionados por varios sectores en el contexto de una baja aceptación y protestas sociales generalizadas, ha fijado un precedente que podría socavar que han sido cuestionados por varios sectores la estabilidad política. A la luz de estos antecedentes y de las dificultades de gobernar inherentes a la fragmentación del sistema político ecuatoriano, la permanencia de los presidentes por el período constitucional no está garantizada. El derecho de un presidente elegido a permanecer en su cargo se ha convertido en un componente regular del discurso político y en fuente de conflicto entre los partidos. Asimismo, existen otras formas de comportamiento político que no se ajustan a las reglas constitucionales, entre ellas la decisión del Presidente de destituir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en diciembre de 2004, así como el carácter partidista de los nombramientos del tribunal electoral y las cortes. Estas prácticas también tienden a privar de credibilidad a la Constitución y las leyes, al tiempo que contribuyen al clima de incertidumbre e inestabilidad política.

La consolidación de la democracia y la promoción de un desarrollo equitativo y sostenible dependen de que se logre un consenso en torno al modelo político, el económico y las reglas de juego, para que se pueda definir la relación entre Estado y mercado, así como a las reformas e iniciativas necesarias para fortalecer la credibilidad y efectividad de las instituciones democráticas, incluyendo los partidos políticos, el Congreso y los organismos de vigilancia. La confianza en instituciones públicas como la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional, la Fiscalía y el Tribunal Supremo Electoral podría fomentarse mediante el desarrollo de un proceso más transparente y menos politizado de nombramiento de funcionarios.

Inclusión e intensidad de la participación política

Esta dimensión del sistema democrático tiene tres componentes: (i) la apertura del proceso electoral a todos los grupos políticos (derecho a votar libremente y sin coerción, facilidad para ejercer el derecho al voto, condiciones para inscribir y preservar los partidos políticos e intensidad y alcance de la participación de los ciudadanos en la política y en los partidos); (ii) la capacidad de participación de la ciudadanía en función de sus niveles de ingreso y educación; y (iii) la capacidad de la sociedad civil para articular y defender sus intereses.

Dada la existencia del voto obligatorio y de escasos obstáculos en materia de procedimiento, el porcentaje de ciudadanos que participa en las elecciones es relativamente alto. Las barreras a la formación de partidos son mínimas, cuando no demasiado permisivas, y las elecciones son por lo general abiertas e inclusivas. Aparentemente no existen barreras significativas de naturaleza física o legal para ejercer el derecho al voto o a inscribirse para ejercerlo. Aun así, existen limitaciones relacionadas con la capacidad de los ciudadanos de participar plenamente en el proceso político y en su configuración, especialmente en lo que tiene que ver con su nivel de participación activa en los partidos políticos. La importancia de las organizaciones de la sociedad civil ha ido en aumento, especialmente la de los grupos indígenas; sin embargo, por lo general éstas siguen siendo fragmentadas y débiles, y cuentan con una escasa capacidad para articular una visión nacional de largo plazo.

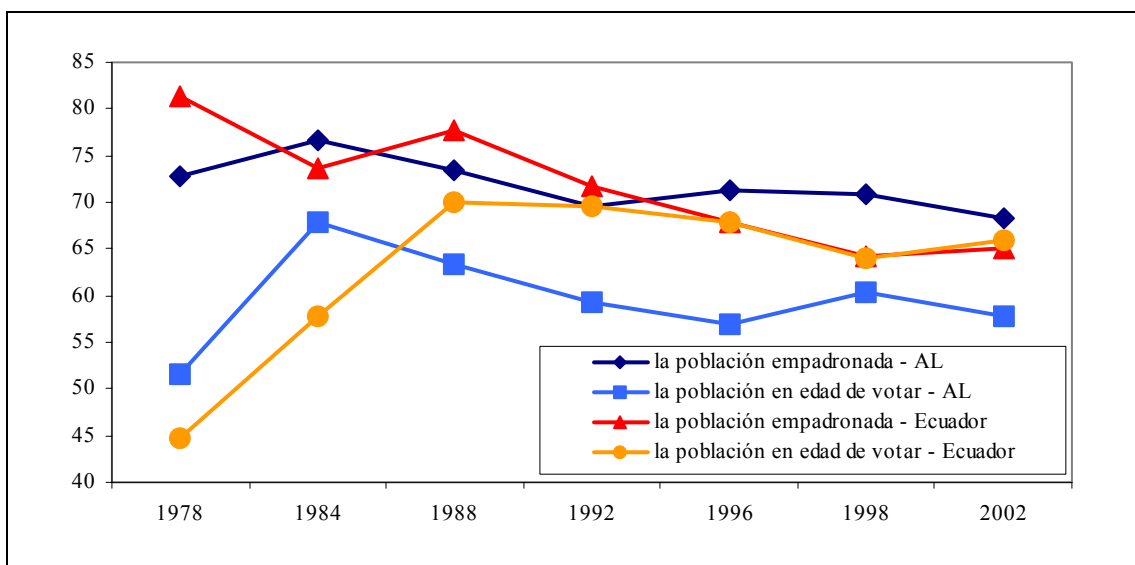
Apertura del proceso electoral

Derecho a votar libremente y sin coerción

El derecho a votar está garantizado y los ciudadanos por lo general se encuentran en libertad de manifestar sus preferencias sin interferencia del Estado o de otros actores. Una misión de observación de la Unión Europea que se hizo presente en las elecciones de 2002 juzgó los comicios como “aceptables” y no consideró que las irregularidades relativamente numerosas que se presentaron en los sitios de votación y centros de conteo hubieran afectado los resultados, que tampoco fueron cuestionados por los principales actores políticos (European Union, 2002). En términos generales, la misión de la OEA también juzgó que las elecciones habían sido libres y transparentes (OAS, 2002). Sin embargo se presentó una limitación al libre ejercicio del voto, originada en la organización física de los puestos de votación. Se consideró que la ubicación de las mesas en áreas abiertas con poca privacidad limitaba el derecho al voto secreto (European Union, 2002).

Desde 1990, el número de participantes en las elecciones presidenciales como proporción del electorado en edad de votar ha alcanzado un promedio del 67%, un tanto superior al promedio de 63% para la región de América Latina. Cerca del 66% de la población en edad de votar lo hizo en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2002 (Gráfico 3.7).

Gráfico 3.7
Votos totales en elecciones presidenciales como porcentaje de...



Fuente: Payne et al, 2003. Elaboración Propia.

Facilidad para ejercer el derecho al voto

Aparentemente no existen barreras físicas o legales significativas para ejercer el derecho al voto. La reforma electoral de 1987 consagró el voto obligatorio con pocas salvedades: miembros activos de las Fuerzas Armadas (a quienes se les prohíbe votar), personas analfabetas y aquellos mayores de 65 años, quienes tienen derecho a decidir si votan o no. Se supone que a las personas que están obligadas a votar y no lo hacen se las penaliza con una multa, pero esta regla prácticamente no se aplica.

No obstante, algunas de las características de la ley electoral vigente, basada en la Constitución de 1998, complican el proceso de votación. La fórmula utilizada en las elecciones parlamentarias, así como para concejos municipales y provinciales, es la de listas abiertas con *panachage*, en las que los electores pueden votar por tantos candidatos como escaños haya disponibles y escoger entre candidatos de diferentes listas del partido.² Dado el limitado significado programático del sello partidista y la cantidad de colectividades y candidatos, esto impone una enorme demanda de información para los votantes. Además, se realizan elecciones simultáneas para diferentes cuerpos colegiados empleando sistemas distintos. Más aún, mientras que en las elecciones de alcaldes y prefectos se utiliza un sistema de mayoría simple en distrito electoral único, en las de otros funcionarios públicos como consejeros, concejales y miembros de juntas parroquiales opera un sistema en el que se seleccionan candidatos de listas y entre listas de distritos electorales múltiples (Rowland, 2005). Estos factores afectan la capacidad tanto de los votantes nuevos como de quienes no se encuentran alineados con los partidos tradicionales, de expresar su preferencia electoral de manera legítima. Por otra parte, los partidos tradicionales tienen una mayor experiencia en lo que se refiere a solicitar votos puerta a puerta a sus electores potenciales y a

²

Este modelo se aplicó por primera vez en 1998 como un sistema de pluralidad en que los escaños o curules se le entregaban a los candidatos que recibieran el mayor número de votos, independientemente del volumen de votación total que recibiera el partido. Con posterioridad a esas elecciones se declaró que este método de asignar escaños era inconstitucional. En el sistema que rige actualmente, los escaños se asignan a las listas de los partidos de acuerdo con el total de votos que los candidatos individuales reciben y se adjudican dentro de la lista del partido a los que tengan el mayor número de votos.

informarles dónde y cómo votar, lo cual les da una ventaja (European Union, 2002). El porcentaje relativamente alto de votos inválidos (13,8% de los votos en las elecciones presidenciales de 2002 fueron inválidos o en blanco), así como las muchas irregularidades que se presentaron en el proceso de conteo, reflejan en parte complejidad del sistema electoral tanto para los votantes como para los funcionarios electorales (Rowland, 2005).

Estos problemas en los puestos de votación podrían resolverse parcialmente mediante el uso de cabinas de votación electrónica, las cuales fueron instaladas en cinco provincias para las elecciones de 2004 como parte de un programa piloto, si bien su impacto potencial todavía no se ha visto. En una encuesta realizada el día de las elecciones, el 85% de los votantes consideró que eran muy sencillas de manejar, mientras que el 82% se manifestó a favor de reemplazar el sistema convencional (papeletas de votación) por el voto electrónico.

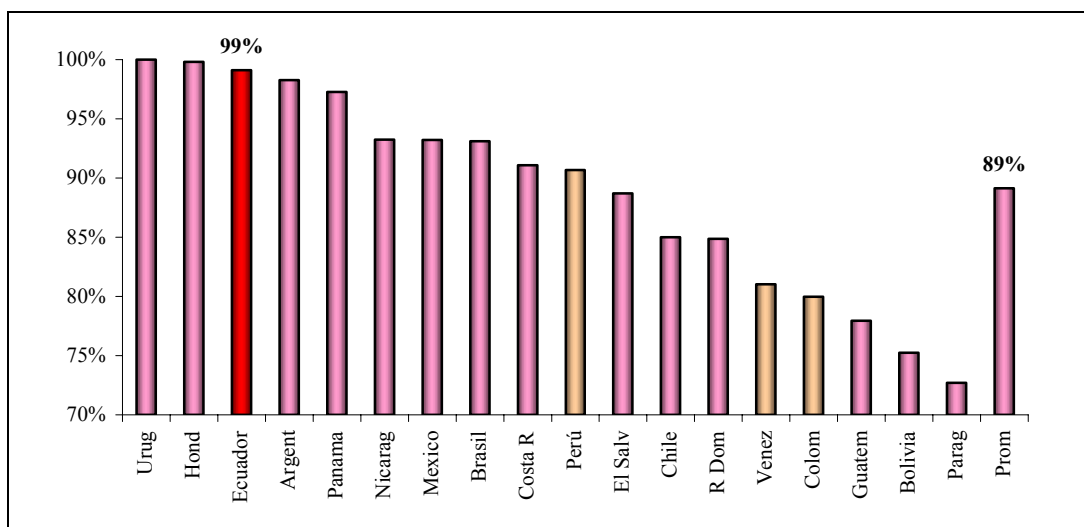
Una limitación al derecho de ejercer el voto libremente se puede originar en la prohibición que existe de que los ciudadanos que se ya se encuentran en la fila para depositar su voto en el momento en que se cierran las urnas (5:00 p.m.), pero que todavía no lo han hecho, puedan proceder. Si bien es cierto que son numerosas las personas que no pueden votar por esta razón, en ocasiones se les ha permitido hacerlo aunque los reglamentos lo prohíben explícitamente. Esta regla no muestra conformidad con la que se aplica en la mayoría de los países (European Union, 2002).

Facilidad de inscribirse para votar

Como consecuencia de la eliminación de la Constitución de 1979 del requisito de saber leer y escribir para poder votar, en los años ochenta aumentó radicalmente la proporción de ciudadanos adultos que se inscribió para participar en elecciones. Dada la naturaleza automática del proceso de inscripción, una amplia proporción de la ciudadanía se ha registrado para votar desde mediados de la década de los años noventa. Si bien la cifra aparece inflada debido a la presencia en el registro de personas fallecidas, un promedio de 99% de los ciudadanos elegibles para votar se inscribió en el período 1990-2004, comparado con un promedio del 89% para la región de América Latina como un todo (Gráfico 3.8). Además de la presencia de personas fallecidas en las listas de votantes, la principal limitación del sistema de inscripción electoral radica en el tratamiento que se da a los ecuatorianos que residen fuera del país. Existe un gran número de votantes inscritos (estimado en 1,5 millones) que residen en el extranjero en calidad de inmigrantes, pero no se encuentran identificados como tales en las listas de votantes.³ Esto hace difícil prevenir que quienes tengan una cédula de identidad perteneciente a un elector ausente voten dos veces.

Gráfico 3.8
Electores empadronados como porcentaje de la población en edad de votar
Promedio elecciones 1990-2004

³ Se han iniciado acciones concretas para facilitar el voto a ecuatorianos migrantes.



Fuente: Payne et al, 2006. Elaboración Propia.

Cualificaciones para inscribir y preservar los partidos políticos

Las reformas a la Ley de Partidos Políticos han intentado restringir el número de colectividades e impulsar aquellas que tengan cobertura nacional mediante la imposición de una serie de requisitos de inscripción. Con todo, las reformas decretadas no han sido efectivas debido a que su implementación o aplicación se ha quedado a medio camino. Además, los cambios frecuentes en las reglas han impedido la institucionalización de las regulaciones. El esfuerzo que se ha hecho por poner un umbral de membresía para poder registrar legalmente un partido político es un ejemplo de ello. La Ley de Partidos Políticos especificaba que para poder inscribir a una colectividad como tal debía ser una “organización nacional” y tener presencia en por lo menos 10 provincias del país, con una membresía de no menos del 5% del total de votantes inscritos en esas provincias (Ley de Partidos Políticos, Artículo 12). Esta ley fue creada para abordar un problema que se ha presentado históricamente en Ecuador con la existencia de partidos pequeños que tienden a representar áreas geográficas muy reducidas. Cuando se haga cumplir esta disposición, será posible limitar la proliferación de partidos pequeños específicamente regionales. Sin embargo, algunos críticos cuestionan las bondades de limitar el surgimiento de nuevos competidores y de exigir a aquellos partidos que se centran más en las preocupaciones locales y regionales que compitan en el ámbito nacional (F. Pachano, 2003b). De acuerdo con las especificaciones de la ley, el incumplimiento de tales requisitos conduciría a que el partido político involucrado fuera excluido de la lista de inscritos y se le prohibiera participar en elecciones. Sin embargo, en la práctica esto no ha sucedido con frecuencia, dado que muchos de los que perdieron su derecho a estar inscritos simplemente se reorganizaron y se registraron nuevamente sin recibir ningún castigo (Conaghan, 1995). Asimismo, a menudo la ley se prestaba para que hubiera inscripciones “fantasmas” y múltiples (Hurtado, 1999).

Otro de los intentos por aumentar las barreras de entrada consistió en imponer el requisito de que los partidos mantuvieran por lo menos el 5% de la votación en dos elecciones parlamentarias consecutivas, con el fin de poder participar en comicios posteriores (Conaghan, 1995). Pero esta regla no duró mucho tiempo, y se produjeron una serie de reformas y pronunciamientos de la Corte en 1983, 1992, 1996 y 1997 que o bien impidieron su aplicación, la reinstituyeron o cambiaron su naturaleza. Cuando la regla estuvo vigente no se aplicó de manera efectiva. Incluso si los partidos no obtenían un cierto porcentaje de la votación después de dos elecciones

consecutivas, las sanciones no se imponían sino una vez concluidos los períodos. En otras palabras, los partidos permanecían registrados hasta por ocho años sin tener que cumplir la regla. En consecuencia, las pequeñas agrupaciones podían seguir inscritas con porcentajes reducidos de votantes sin hacer demasiado esfuerzo. Además, los partidos podían reaparecer más tarde con otros nombres. Por esa razón, el número de colectividades que competían en elecciones nacionales no se redujo de manera significativa (F. Pachano, 2003b).

La reforma constitucional de 1995, que permitió la participación de candidatos independientes, disminuyó aún más las barreras de entrada a la competición electoral, al tiempo que limitaba el potencial que tenían las regulaciones que aplicaban a las colectividades de restringir la fragmentación del sistema de partidos.

La prohibición de establecer alianzas en elecciones de distritos electorales múltiples (concejales, consejeros y diputados), que apuntaba a prevenir que los partidos pequeños se beneficiaran de los votos obtenidos por colectividades más grandes, fue otra de las reformas que tuvo efectos contraproducentes en cuanto a evitar la fragmentación del sistema partidista (F. Pachano, 2004). Esta disposición de la Ley de Partidos Políticos estipulada que un candidato podría aparecer sólo en una papeleta bajo la insignia de uno de los partidos inscritos oficialmente y no podría ser patrocinado por un frente electoral no reconocido, compuesto de varios partidos políticos. Sin embargo, de acuerdo con una de las interpretaciones, esta disposición en realidad multiplicó en número de partidos participantes obligando a que cada uno compitiera individualmente en vez de unirse para aumentar sus posibilidades de obtener escaños (F. Pachano, 2003b). Por otra parte, el tipo de alianzas permitidas desde que se eliminó la prohibición en 1996 tampoco contribuyó a la integración de los partidos, dado que éstos se ven obligados a sacrificar su identidad para hacerlo, además de que los candidatos pueden renunciar a la alianza una vez han salido electos.

Intensidad y alcance de la participación ciudadana en los partidos políticos

No obstante el hecho de que todos los ciudadanos mayores de 18 años tienen garantizado por ley en derecho a pertenecer a un partido político,⁴ el nivel de participación es bajo. Una encuesta realizada en 2001 y 2004 indica que sólo el 4% de la gente ha estado vinculada activamente a un partido político en algún momento (LAPOP, 2004). Además, la posibilidad que tienen sus miembros de participar en decisiones trascendentales como por ejemplo la selección de candidatos y dirigentes, o la definición de la plataforma política de la colectividad, es por lo general limitada. Las primarias no están reguladas por ley y sólo han sido empleadas una vez por un partido político para nominar su candidato presidencial (IIG, 2004). En ausencia de prácticas más democráticas dentro de las colectividades, el sistema de lista abierta introducido en 1998 apunta a incrementar la capacidad de los ciudadanos de influir para determinar qué candidatos logran representación. Sin embargo, este sistema, aunado al *panachage* (los electores pueden seleccionar candidatos múltiples de diferentes listas del partido), tiende a promover la competición intrapartidista y a debilitar aún más a las colectividades.

No obstante, el surgimiento del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik indica la movilización y aumento de la participación de los indígenas ecuatorianos. Esta organización ha tenido un cierto éxito en reclutar miembros y seguidores, especialmente en las regiones de la Sierra y el Amazonas (Oxford Analytica, 2004).

⁴ Salvo por los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, así como aquellos que han sido encontrados culpables de defraudar a la Nación (por el doble del tiempo de duración de su sentencia). Nadie puede pertenecer a más de un partido político.

Quizás como resultado de la deficiencia relativa del sistema formal de representación en cuanto a permitir la canalización y agregación de preferencias ciudadanas, con regularidad se ha acudido a la utilización de los mecanismos propios de la democracia directa. Entre los consignados en la Constitución figuran las peticiones ciudadanas para iniciar reformas constitucionales y proponer legislación en los ámbitos nacional, regional y local, los plebiscitos (que generalmente se organizan para dar un voto de confianza a una acción gubernamental) y los referendos (usualmente para aprobar el texto de la ley). En Ecuador se han realizado cinco referendos sobre 34 temas distintos, casi todos ellos por iniciativa presidencial (salvo uno relacionado con la aprobación de la nueva Constitución en 1978). Sin embargo, dado que algunos referendos no eran jurídicamente vinculantes, en muchos casos los resultados no fueron puestos en práctica. En algunas ocasiones se llevaron a cabo como estrategia del Presidente para tratar de obtener legitimidad y autoridad (Madroñal, 2004). Las organizaciones de la sociedad civil también han intentado emplear estos mecanismos, por ejemplo para manifestar su inconformidad contra las políticas económicas y el plan de dolarización del Presidente Noboa. Este esfuerzo fracasó debido a que los organizadores no lograron recolectar suficientes firmas (Zovatto, 2004: 1-3). El primer esfuerzo exitoso de la sociedad civil para proponer legislación fue sobre las reformas propuestas en torno a la Ley de Control de Gasto Electoral introducida en 2004. Sin embargo, el Congreso aún no la ha sancionado.

Capacidad de participación de los ciudadanos en función de sus niveles de ingreso y educación

En Ecuador, los niveles relativamente bajos de educación y los niveles elevados de pobreza rural limitan la capacidad ciudadana de participar de manera efectiva en el proceso político. Mientras que el 91% de la población se encuentra alfabetizada –una proporción ligeramente superior al promedio de 89% para América Latina-- (HDI, 2002), otros indicadores no dan motivos para el optimismo. De acuerdo con el Índice de Logro Educativo [*Education Attainment Index*] de las Naciones Unidas (construido con base en la tasa de alfabetización infantil y los índices combinados de matrícula bruta para las escuelas primaria, secundaria y terciaria), Ecuador muestra una puntuación de 0,85 que lo ubica en la posición 103 del escalafón mundial y ligeramente por debajo del promedio de América Latina (0,86). La desigualdad de ingreso y la pobreza limitan igualmente la capacidad de los ciudadanos de participar en política en igualdad de condiciones. Según datos del PNUD, el 20% más adinerado de la población ecuatoriana recibe el 58% de ingreso nacional, mientras que al 20% más pobre sólo le corresponde el 3,3 % (PNUD, 2004). Asimismo, el 15% de la población vive con menos de US\$2 al día. El número de ejemplares de periódicos impresos por cada 1.000 habitantes asciende sólo a 96, comparado con un promedio de 284 para los países de altos ingresos (UNESCO, 2001). Estos factores limitan el grado de participación de la población en política, así como su capacidad de tomar decisiones bien informadas.

La educación cívica en Ecuador también ha sido débil. Por ejemplo, en las elecciones de 2002 la información y la educación cívica en torno a los comicios estuvo prácticamente ausente. Reinó la confusión con respecto a la fecha de las elecciones, a los sitios de votación y a los candidatos que presentaban su nombre a consideración de los electores (IRI, 2002).

La falta de oportunidades para que los ciudadanos participen en política, aunada a otros factores de índole institucional como la fragmentación del sistema de partidos y la escasa significación programática del sello partidista, contribuyen a que el proceso electoral no se constituya en un mecanismo efectivo a través del cual los ciudadanos puedan articular sus preferencias en materia de políticas y pedir cuentas a los funcionarios públicos y a los partidos.

Así pues, la disminución de la pobreza y de la desigualdad, así como las mejoras de calidad, acceso y eficiencia en la educación primaria y secundaria, constituyen en el largo plazo las claves para

ampliar y profundizar la participación ciudadana y la consolidación de la democracia. En el corto plazo se requiere realizar un esfuerzo focalizado que se oriente a educar a los ciudadanos sobre sus derechos y responsabilidades, y sobre los del Estado, en una democracia; sobre los medios para ejercer tales derechos a través de las instituciones; y sobre los mecanismos propios del proceso electoral. Todo ello contribuiría a promover una participación ciudadana más activa y constructiva. Además, la aplicación y cumplimiento generalizados de las disposiciones legales en materia de transparencia en el funcionamiento de las instituciones del Estados y los partidos políticos debería contribuir a que los ciudadanos ejerzan plenamente sus derechos democráticos.

Número y fuerza de organizaciones de la sociedad civil

En parte como consecuencia del débil vínculo que existe entre los partidos políticos y el electorado, y de su limitada capacidad para articular las demandas ciudadanas, el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la política ha aumentado en las dos últimas décadas. Los movimientos sociales, las organizaciones de base, las cámaras de comercio y los sindicatos cumplen un papel cada vez más importante en el debate público, tanto en lo que se refiere a ejercer influencia en los asuntos que les competen directamente como a los temas nacionales en general. Aun así, debido al hecho de que no se dispone de los mecanismos necesarios de coordinación entre las diferentes agrupaciones, su impacto todavía no es tan significativo como podría serlo (Hurtado, 2004a: 18). Existen algunas excepciones notables como la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS), la cual cobija a trabajadores, empleados públicos, maestros, estudiantes, activistas de derechos humanos, grupos de iglesias, etc., y las organizaciones indígenas que se describirán a continuación. También cabe mencionar su capacidad para movilizarse durante momentos de crisis, como por ejemplo cuando las organizaciones de la sociedad civil han protestado masivamente contra una política o acción gubernamental. La movilización contra el ex presidente Lucio Gutiérrez es un ejemplo de ello.

La importancia creciente de los movimientos indígenas que incorporan a un segmento significativo de una población que ha sido tradicionalmente excluida merece una mención especial. La Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) cobija a más de 220 organizaciones que representan a más del 85% de los pueblos indígenas. A diferencia de otros movimientos indígenas del país, CONAIE ha logrado crear una plataforma que articula las demandas de la ciudadanía. Asimismo, mediante protestas masivas ha logrado forzar al gobierno a que negocie (Oxford Analytica, 2004). CONAIE no ha estado libre de divisiones internas entre grupos de la sierra y el Amazonas, entre facciones pro y antigobiernistas, entre prácticas “modernas” y “tradicionales”, y entre orientaciones nacionales y locales, lo cual ha hecho que algunos grupos se sientan excluidos (Selverston-Scher, 2001: 126). Además de CONAIE están la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) y la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE).

En cuanto a los gremios empresariales, la elite financiera y comercial de la costa cumple un papel particularmente importante en el proceso político en la medida en que financia las campañas de varios partidos y facciones. Tales agremiaciones se encuentran muy bien organizadas, principalmente a través de la Cámara de Comercio de Guayaquil, y por lo general logran bloquear aquellas reformas promulgadas en Quito que atenten contra sus intereses (U.S. Library of Congress, 1999). Los gremios agrícolas, industriales y de comercio también han logrado influir en las políticas. Por ejemplo, la poderosa Federación Nacional de Cámaras de Comercio e Industria, la cual representa los intereses empresariales de la costa, desempeñó un papel importante en las movilizaciones que condujeron a que los Presidentes Bucaram y Mahuad abandonaran el cargo (IIG, 2004).

Los sindicatos sólo tienen un impacto limitado y esporádico en la formulación de políticas. Si bien se les garantiza el derecho a la huelga con pocas restricciones,⁵ (Freedom House, 2004), son pocos los trabajadores que se encuentran sindicalizados y sus vínculos con los partidos políticos son débiles.⁶ Su incapacidad de cumplir una función significativa se debe al hecho de que se encuentran atomizados y no hay una organización que los unifique. Sin embargo, en ocasiones han desempeñado un papel reactivo en la obstrucción de ciertas acciones de política o cuando participaron en la remoción de los Presidentes. Un ejemplo de la capacidad de los sindicatos para influir en política se vio cuando el Frente Unitario Trabajador (FUT) movilizó a amplios sectores contra las políticas económicas adoptadas por Bucaram, lo cual contribuyó a que el Congreso lo depusiera del cargo. Asimismo, la participación de la Federación Nacional de Trabajadores de Petroecuador (FETRAPEC) en huelgas y movilizaciones masivas cumplió una función vital en la caída de Mahuad (IIG, 2004).

La iglesia católica es otra institución importante en Ecuador, aunque en el terreno político se ha limitado a servir de mediadora en determinadas circunstancias. Por ejemplo actuó como mediadora entre el Estado y los campesinos durante el levantamiento popular de 1990 y cuando se obligó a renunciar a Mahuad en 2000 (IIG, 2004). La Iglesia Católica es una de las instituciones que más despierta confianza en la ciudadanía. En 2004, el 72% de los encuestados por el Latinobarómetro expreso mucha confianza o alguna en la Iglesia Católica, mientras que sólo el 39% y el 26% expresaron lo mismo con respecto a las Fuerzas Armadas y la Policía respectivamente (Latinobarómetro, 2004).

Organizaciones como Participación Ciudadana Ecuador han comenzado a desempeñar un papel importante en lo que se refiere a tratar de mejorar los aspectos funcionales del sistema democrático. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 2002, esta organización movilizó a miles de voluntarios jóvenes en todo el país y supervisó la aplicación y cumplimiento de la ley por parte de autoridades electorales, partidos políticos y candidatos. Participación Ciudadana también vigiló las campañas electorales, particularmente en lo que se refiere a temas como gastos de campaña y cubrimiento por parte de los medios de comunicación, además de que presionó para que partidos y candidatos definieran claramente sus programas (European Union, 2002).

No obstante su importancia cada vez mayor en el ámbito nacional, las organizaciones de la sociedad civil en general han sido débiles, se encuentran fragmentadas y por lo tanto no han logrado articular una agenda de reforma de largo plazo. Esto es particularmente cierto en lo que tiene que ver con aquellas organizaciones de la sociedad civil que concentran su labor en influir las políticas públicas o en vigilar las actividades de las instituciones del Estado. Ya se han dado algunos pasos para fortalecer su capacidad de participar de manera constructiva en la formulación de políticas y en la vigilancia de entidades públicas, entre los cuales figuran: (i) asegurar que se cumpla adecuadamente la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública; (ii) mejorar la disponibilidad de información pública sobre la financiación electoral de partidos y candidatos, compras públicas y operaciones presupuestales del gobierno; (iii) expandir los espacios institucionales para la participación de la sociedad civil y hacerlos más efectivos, incluyendo aquellos dentro del Congreso de la República; (iv) apoyar la realización de diálogos públicos sobre temas de política nacional; y (v) respaldar a las organizaciones cívicas nacionales para que puedan

⁵ Esto con excepción de los trabajadores del sector público.

⁶ Entre las excepciones figuran el vínculo entre el Partido Comunista, y posteriormente de la Fuerza Alternativa de Izquierda (FADI), con la Confederación de Trabajadores Ecuatorianos (CTE), y el del partido Movimiento Popular Democrático (MPD) con algunos sindicatos individuales (Conaghan, 1995).

desarrollar de manera más efectiva sus vínculos con la ciudadanía y cumplir con su misión de mejorar la participación ciudadana.

Elecciones libres e imparciales

La existencia de elecciones libres e imparciales dependerá de que se cuente con procedimientos electorales imparciales y creíbles, y de que haya libertad de prensa y de asociación, así como un sistema razonablemente equitativo para financiar las campañas y los partidos políticos. A continuación se describirán y analizarán los siguientes aspectos relacionados: (i) regularidad, imparcialidad y credibilidad de los procedimientos electorales; (ii) vigencia de condiciones para que exista una difusión relativamente equitativa de las posiciones de los diversos partidos y candidatos; (iii) derechos de expresión y asociación, y (iv) flujo de información imparcial y objetiva sobre las diferentes alternativas electorales.

A pesar de algunas limitaciones en materia de equidad en la financiación de las campañas, y de algunas irregularidades en lo que tiene que ver con los procedimientos electorales, los comicios en Ecuador por lo general se consideran libre e imparciales (Freedom House, 2003). Éstas constituyen un escenario para la competición abierta y una oportunidad para que los ciudadanos expresen sus preferencias políticas. La libertad de expresión y de prensa se encuentran fundamentalmente protegidas y existen pocas restricciones a la libertad de expresión y asociación. Con todo, entre los factores que impiden que exista una plena igualdad en el proceso electoral figuran las limitaciones que tienen que ver con la independencia política y capacidad técnica del Tribunal Supremo Electoral y con un sistema de financiación política débil y poco efectivo.

Regularidad, imparcialidad y credibilidad de los procedimientos electorales

Los equipos de observadores electorales establecieron que los comicios fueron por lo general libres e imparciales, tanto en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2002 como en las regionales de 2004 (OAS, 2002; European Union, 2002; Rowland, 2005). En las elecciones nacionales de 2002 surgieron algunas preocupaciones en relación con los gastos electorales y el acceso a los medios, así como algunos cuestionamientos sobre la independencia del Tribunal Supremo Electoral. De acuerdo con los observadores electorales, se presentaron algunas irregularidades en los puestos de votación relacionadas con los procedimientos de conteo, aunque fueron solucionadas con relativa celeridad gracias a la colaboración efectiva entre los representantes de los candidatos, las autoridades electorales, y oficiales del Ejército y la Policía. Además hubo algunos problemas relacionados con el reclutamiento de los jurados de votación, quienes en algunos casos no tenían la capacitación adecuada o carecían de compensación justa o incentivos para hacerse presentes el día de las elecciones y cumplir con sus funciones (European Union, 2002).

Una debilidad fundamental del sistema electoral que impide que existan procedimientos electorales creíbles es la falta de profesionalismo del Tribunal Supremo Electoral (TSE). El TSE es responsable por organizar, supervisar y garantizar el proceso electoral, por dar licencia a los partidos para que participen en las elecciones y por supervisar en cumplimiento de las reglas atinentes a la financiación electoral y de los partidos. Según la Constitución, el TSE debe ser financiera, económica y administrativamente autónomo. Al mismo tiempo, sin embargo, la Constitución estipula que siete vocales y sus suplentes sean nombrados por el Congreso y se supone que deben representar a los partidos políticos, movimientos y alianzas que obtuvieron la mayoría de votos en las últimas elecciones legislativas. Este método de nombramiento de los funcionarios del

Tribunal compromete su independencia y limita su credibilidad a los ojos de los ciudadanos (Hurtado, 1999).⁷ Según una encuesta comparativa de opinión pública, sólo el 38% de los participantes en Ecuador expresó tener confianza en el TSE, mientras que el promedio general de confianza en la organización electoral de los otros siete países donde se condujo la encuesta fue del 53%.⁸

Si bien su capacidad técnica ha aumentado durante los últimos años, el TSE no cuenta con el suficiente personal capacitado y con una gerencia sólida (European Union, 2002; Rowland, 2004). A pesar de las mejoras, los observadores electorales consideraron que el reclutamiento de los jurados electorales, la organización de los puestos de votación y el suministro de información a los votantes fueron manejados de manera deficientes (European Union, 2002). La falta de independencia política también limita su capacidad de desempeñar de manera imparcial y adecuadas otras funciones relacionadas con la supervisión de la financiación e inscripción de los partidos políticos. Los organismos regionales de gestión electoral se han enfrentado a los mismos problemas.

Ciertamente se han registrado algunas mejoras en lo que se refiere a aumentar la transparencia de las elecciones. Aunque todavía incompleto, el acceso a la información ha mejorado y ahora los datos electorales están disponibles en la página del TSE en la red. Otro paso potencialmente benéfico en aras de la transparencia es el programa piloto de voto electrónico que comenzó en las elecciones regionales de octubre de 2004.

Con el fin de consolidar la imparcialidad de los procesos electorales, es necesario hacer esfuerzos para fortalecer la autonomía política y el profesionalismo del TSE, sin lo cual serán inefectivas muchas de las reformas introducidas para mejorar el desempeño de las elecciones, así como la representatividad y capacidad de respuesta de los partidos. Es posible que esto exija la implementación de cambios en lo que tiene que ver con el nombramiento de los vocales del TSE. Una opción sería que una comisión de representantes de la sociedad civil (o una comisión mixta con miembros de la sociedad civil y de los partidos políticos) confeccione una lista corta de candidatos con capacidades específicas, para que posteriormente el Congreso se encargue de hacer los nombramientos finales. Además se podría introducir una reforma en la Constitución a través de la cual se exija que los vocales del TSE cumplan su papel en el tribunal de manera profesional e independiente y no en representación de los partidos que más votos hayan obtenido en el Congreso. De conformidad con lo anterior, se debe procurar fortalecer y elevar los conocimientos técnicos de su personal. Igualmente se debe mejorar la información que proporciona el TSE sobre procedimientos y resultados electorales.

Libertad de prensa

La Constitución ecuatoriana garantiza las libertades de prensa y expresión, y por lo general se considera que el país cuenta con unos medios de comunicación independientes y libres para criticar al gobierno de turno. Esto es particularmente importante en un contexto como el ecuatoriano, donde

⁷ En la actualidad incluye a representantes del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), Movimiento Popular Democrático (MPD), Democracia Popular-Unión Democrática Cristiana (DP-UDC), Partido Sociedad Patriótica (PSP), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Izquierda Democrática (ID) y Partido Social Cristiano (PSC).

⁸ Véase Rodríguez-Raga y Seligson (2004). Este promedio se basa en los sondeos del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL) realizados en México, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica y Panamá.

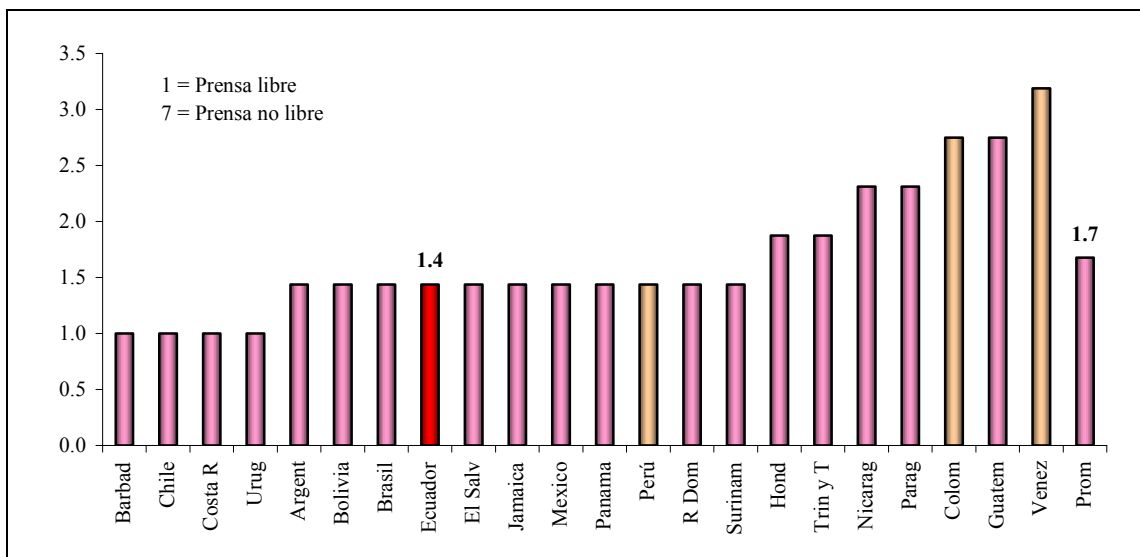
la poca credibilidad de políticos y partidos hace que los medios desempeñen un papel esencial en lo que se refiere a configurar la agenda política. Aun así, algunos observadores sostienen que los medios se encuentran bajo la influencia de los círculos empresariales que respaldan su existencia y garantizan la rentabilidad de sus actividades. La evidencia de que existe una alta concentración de intereses en los medios de comunicación puede verse en el hecho de que sólo 11 compañías invirtieron más de US\$5 millones anuales en publicidad en televisión, radio, prensa escrita y revistas, mientras que sólo cuatro de ellas dan cuenta de una inversión de US\$10 millones en ese rubro (Hughes, 2005). Igualmente, el cubrimiento noticioso muestra una tendencia a reflejar intereses regionales reducidos (U.S. State Department, 2004). Salvo por una estación radial de propiedad estatal, las principales organizaciones de medios están en manos privadas.

En las elecciones de 2002, la misión electoral enviada por la unión Europea consideró que los medios de comunicación privados habían sido relativamente imparciales en la cobertura de la campaña. Se observó que la prensa, la radio y la televisión nacionales suministraron a cada uno de los 11 candidatos presidenciales un número razonable de oportunidades para expresar sus puntos de vista. No se detectó una clara correlación entre las sumas gastadas por cada candidato en publicidad política y el grado de cubrimiento que recibieron sus campañas en los noticieros. Los principales medios de comunicación no hicieron campaña abierta por ningún candidato en particular, salvo contadas excepciones. Algunos medios locales, especialmente estaciones de radio de propiedad de grupos regionales económicos y políticos, animaron a sus audiencias a votar por un candidato en particular, bien fuera de manera abierta o sutil (European Union, 2002).

En el Índice de Libertad de Prensa de Freedom House (2006), Ecuador obtuvo una puntuación de 1.4. Según el esquema de categorización de Freedom House, tal número implica que allí los medios son “libres” (las puntuaciones entre 1 y 2 corresponden a la designación “libre”, de 3 a 4 a “parcialmente libre” y de 5 a 7 a “no libre”). Esta puntuación es ligeramente inferior (es decir, hay mas libertad de prensa) al promedio regional para América Latina (1.7), y representa una mejora con respecto al 2004, cuando el país obtuvo una calificación de 3. La calumnia y la injuria se consideran ofensas punibles y pueden ser castigadas hasta con tres años de cárcel. En tal fecha, algunos funcionarios públicos pusieron demandas contra los medios, y como resultado de ello existió la impresión de que los periodistas se autocensuran debido a la preocupación de que los demanden bajo el amparo de las leyes contra la difamación. Con todo, los periodistas tuvieron la libertad de criticar al Presidente Lucio Gutiérrez por la actitud agresiva de su administración hacia la prensa, lo cual incluyó un intento de promulgar una ley mordaza.

Gráfico 3.9

Libertad de Prensa



Fuente: Freedom House, 2006.

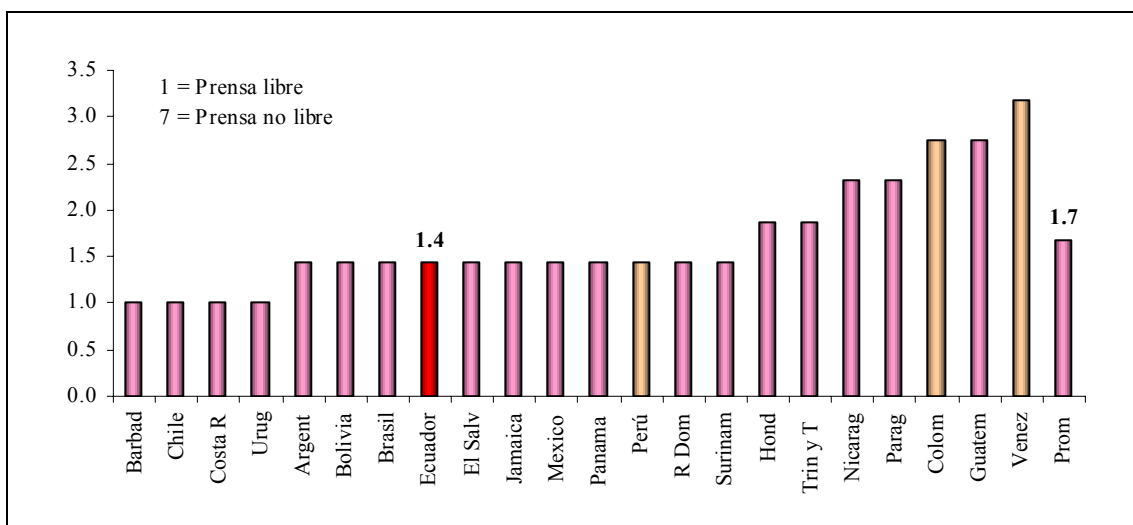
Asimismo, algunas entidades públicas se resisten a dar a conocer información que debería ser del dominio público. Si bien se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, hasta el momento no se ha hecho cumplir de manera adecuada. Una apelación presentada ante la Corte Suprema de Justicia en relación con una demanda por calumnia contra el columnista de prensa, Rodrigo Fierro, ha sacado a la luz pública el tema de la difamación (Freedom House, 2004). Y aunque tan apelación fue denegada, la sentencia se suspendió debido a la avanzada edad del periodista.

Sería recomendable mejorar la objetividad y calidad de la información disponible a través de los medios mediante esfuerzos encaminados a proporcionar una mejor educación y capacitación a los periodistas. Esto con el objeto de que la mayoría esté familiarizada con los métodos del periodismo investigativo, aplique estándares profesionales y sepa la manera en que los medios pueden apoyar las funciones de la gobernabilidad democrática. La eliminación o suavización de la leyes de difamación podría contribuir a que hubiese una mayor libertad de prensa. Igualmente, las actividades de vigilancia de los medios por parte de organizaciones de la sociedad civil pueden ayudar a señalar sesgos en la información, especialmente durante las campañas electorales.

Libertad de expresión y asociación

Los ciudadanos ecuatorianos enfrentan pocas restricciones en materia de libertad de asociación y expresión. Según la puntuación de Freedom House sobre libertades políticas, Ecuador se considera un país “parcialmente libre” (Gráfico 3.10). Esto sugiere que mientras los derechos de libertad de expresión y asociación están relativamente garantizados, factores como la corrupción, el papel de las Fuerzas Militares en política y la discriminación política contra las minorías los limitan en la práctica hasta cierto punto (Freedom House, 2004). La puntuación de Ecuador en el Índice de Libertades Civiles también corresponde a la categoría “parcialmente libre”. Este índice mide las libertades de expresión y culto, de prensa, y de organización y asociación.

Gráfico 3.10
Derechos políticos y libertad civiles



Fuente: Freedom House, 2006.

Existe un respeto básico por la libertad de asociación (State Department, 2004). Las protestas en Ecuador, encabezadas por lo general por coaliciones de grupos indígenas, sindicatos y algunos sectores empresariales, son usualmente pacíficas (Bonilla, 2000). Dado el nivel de inestabilidad política durante la última década, cabe resaltar la ausencia de una violencia generalizada. Sin embargo, el empleo de la fuerza para suprimir las protestas en algunas instancias ha dejado muertos y heridos.

Si bien las organizaciones de derechos humanos han sido víctimas ocasionales de intimidación, por lo general son libres de llevar a cabo sus investigaciones y presentar denuncias públicas sobre acciones como abusos cometidos por el ejército y la policía (Freedom House, 2003). La libertad de culto está garantizada por la Constitución y es un derecho que por lo general se respeta. Los grupos religiosos no están obligados a obtener licencias o personería jurídica, a menos que formen una ONG que lleve a cabo actividades con fines de lucro (Freedom House, 2004).

Al igual que en varios países de la región, los esfuerzos continuados de capacitación de las fuerzas policiales en técnicas de control de multitudes y respeto a los derechos civiles podría ayudar a proteger el derecho democrático a la protesta. Al mismo tiempo, la educación cívica podría ayudar a instruir a la ciudadanía sobre los límites aceptables de la protesta social y sobre el deber del gobierno de proteger los derechos de propiedad de los ciudadanos contra los riesgos a su seguridad.

Igualdad de acceso a financiación y publicidad para las campañas electorales

El sistema de financiación de las campañas políticas sólo ha tenido un éxito parcial en lo que se refiere a nivelar el campo de juego entre los diversos candidatos, de modo que se garantice la libertad de acceso y la capacidad de los partidos y candidatos de competir en un entorno imparcial. Las normas sobre financiación pública, acceso a los medios, aportes privados a las campañas y duración de las mismas adolecen de deficiencias de diseño o no se han implementado de manera efectiva. Desde 1978 se han hecho varios intentos por resolver los problemas de igualdad de acceso a financiación y publicidad, aunque con poco éxito. Las leyes y regulaciones sobre el particular se

encuentran dispersas y en algunos casos son redundantes, lo cual dificulta su aplicación y su cumplimiento por parte de los partidos políticos.⁹

Uno de los impedimentos en materia de imparcialidad tiene que ver con el hecho de que la financiación pública se entrega solamente después de las elecciones (a través del Fondo Permanente de Partidos¹⁰ creado 1979), y la suma que se otorga a cada cual depende de los resultados electorales.¹¹ Esto tiende a favorecer a los partidos más consolidados que ya cuentan con donantes privados estables o a Pachacutik, que posee una amplia base social, vis a vis partidos más nuevos o pequeños (Rowland, 2004). Asimismo, en términos de los criterios para distribuir los recursos, las reglas no se encuentran bien definidas y/o se incumplen. Es por eso que aquellos partidos y candidatos que cuentan con recursos económicos privados en suficiente cuantía tienen una ventaja en la campaña presidencial y en las elecciones para otras corporaciones públicas (Rowland, 2004). Esta igualdad limitada en el acceso a la financiación se hizo evidente en la concentración del gasto electoral en unos pocos candidatos en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2002. Tres de los principales candidatos recibieron más del 50% de los fondos gastados (Rowland, 2004). En el nivel subnacional también se han evidenciado ocasionalmente ventajas injustas en lo que concierne al uso de bienes del Estado, incluyendo vehículos, en las campañas de los miembros de las corporaciones públicas. La utilización de recursos públicos para influir en las elecciones es algo que ocurre comúnmente (Rowland, 2004).

Bajo la Ley de Control de Gasto y la Propaganda Electoral, que se aplicó por primera vez en las elecciones de 2002 se fijaron límites en los montos que los candidatos podían utilizar en las campañas (European Union, 2002). Para las elecciones de 2002, los límites impuestos fueron de US\$1.139.882 para la primera vuelta de las presidenciales, y US\$227.976 para la segunda vuelta. Esto en comparación con los US\$12-15 millones que Noboa y Mahoud gastaron cada uno en los comicios de 1998. Es por ello que organizaciones cívicas importantes como Participación Ciudadana han criticado los límites impuestos a la financiación de las campañas de aspirantes a cargos en las corporaciones públicas, pues se consideran poco realistas. Además, la ley no especifica claramente las sanciones que se van a aplicar a quienes excedan el límite de gastos. En consecuencia, a pesar de que en las elecciones nacionales de 2002, así como en las regionales y locales de 2004, continuaron las violaciones a los límites de gasto en las campañas, ningún candidato o partido ha sido sancionado. Dos casos bien conocidos de gasto excesivo en la campaña electoral de 2002 por parte de los principales candidatos quedaron sin sanción debido a la falta de acción del TSE.¹² Un estudio realizado por Participación Ciudadana estableció que 214 de los

⁹ Entre los ejemplos figuran: Constitución Política de la República del Ecuador; Ley de Partidos Políticos; Reglamento a la Ley de Partidos Políticos; Ley de Elecciones; Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral; Reglamento a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral; Instructivo para el control y juzgamiento del gasto electoral y propaganda electoral; Instructivo del plan y funcionamiento de cuentas para uso obligado de los sujetos políticos; Instructivo para regular, vigilar y garantizar la promoción y publicidad electoral a través de los medios de comunicación social; Normas que regulan el funcionamiento de las empresas que realizan, publican y difunden encuestas electorales, sondeos de opinión y proyecciones sobre intención de voto; Instructivo para los sujetos políticos en el proceso electoral; Instructivo para la presentación de cuentas de la campaña electoral; Instructivo para la administración del fondo fijo de caja chica de la campaña electoral.

¹⁰ Ley de Partidos Políticos, Artículo 59

¹¹ Los partidos elegibles para recibir financiación pública son solamente aquellos que hayan obtenido un cociente mínimo de 5% de los votos emitidos en elecciones pluripersonales.

¹² Se supone que la multa es del doble de la cantidad que se gastó por encima del límite.

candidatos a las alcaldías y prefecturas sobrepasaron los límites de gasto en sus campañas (*Hoy Online*, 23 de octubre de 2004).

La máxima contribución que puede entregar un donante privado a una campaña es el 10% del gasto permitido. Sin embargo, las prohibiciones y límites de las contribuciones no ha sido bien diseñados y/o aplicados (Rowland, 2004).

En el caso de la televisión, el acceso de los partidos políticos se realiza mediante financiación provada restringida mediante techos legales (Rowland, 2004). En las elecciones de 2002 se consideró que la distribución de tiempo entre los candidatos en los noticieros fue por lo general justa. Un buen indicador de la imparcialidad es que no hubo correlación entre el monto de dinero que los candidatos gastaron en cuñas televisivas y la cantidad de tiempo que se les dio en los noticieros (European Union, 2002). La ley estipula que las tarifas por tiempo asignado al aire a publicidad política pagada deben ser similares a las que se cobran por los comerciales. Sin embargo, es un hecho que aquellos candidatos que gastan más en propaganda política tienden a obtener precios más favorables de las empresas de medios. Otro problema con respecto a la imparcialidad en la competición electoral, especialmente en algunas provincias, es la tendencia que exhiben los medios a alinearse con un candidato particular. Esto se complica por el hecho de que algunos políticos son dueños de medios.¹³

Son varias las medidas que se pueden adoptar para mejorar la igualdad de acceso a financiación y publicidad en las campañas electorales, comenzando por adoptar límites más realistas de gasto y establecer un régimen claro de sanciones para quienes los excedan. Asimismo, se podrían hacer esfuerzos por mejorar la normatividad, así como su aplicación y cumplimiento. Esto con el fin de asegurar la transparencia de la información sobre el monto, origen y destino de los fondos públicos, y de que se castigue la presentación de información incompleta sobre la financiación de campaña. Sería preferible que se diera a conocer toda la información sobre el particular antes de los comicios. Además de la financiación estatal que se distribuye después de la campaña, o en lugar de ella, el Estado podría ofrecer espacios de publicidad política para todos los participantes en los canales públicos y privados. Con el fin de asegurar que los miembros de las corporaciones públicas que se postulan y/o sus partidos no cuenten con ventajas injustas, sería deseable que se prohibiera definitivamente y se castigue el uso de bienes del Estado en las campañas. La realización de debates entre los candidatos a través de los medios también contribuiría a la imparcialidad. Por otra parte, se podrían dictar disposiciones especiales para apoyar las campañas electorales de aquellos grupos que han sido tradicionalmente marginados del proceso político, entre ellos las mujeres, los indígenas o los afroecuatorianos. Lo anterior podría incluir medidas especiales de financiación y acceso a los medios (Rowland, 2004).

Imparcialidad y efectividad en la representación ciudadana

Esta dimensión se refiere al grado de representación política derivado de las elecciones, el cual refleja de manera equitativa el mandato de los votantes y constituye un mecanismo tanto para que la ciudadanía indique claramente sus preferencias con respecto a los debates nacionales en torno a políticas públicas, como para responsabilizar a las autoridades por sus decisiones al respecto y por su desempeño en los cargos que ocupan. En cuanto al criterio de imparcialidad en la representación,

¹³ Por ejemplo, Jorge Montero, Diputado de Loja por el Partido del Pueblo Ecuatoriano (CFP), es dueño de canales de medios en su distrito (Rowland, 2004: 5).

se tienen en cuenta la proporcionalidad de la relación entre los votos obtenidos por un partido y los escaños logrados por el mismo en el Congreso, la equidad geográfica, y aquella que tiene que ver con la representación de género y de los diferentes grupos sociales. En lo que a efectividad se refiere, la atención se centra en la interacción entre las características de los partidos políticos (incluyendo su coherencia programática y su grado de institucionalización) y la naturaleza del sistema electoral (número de escaños por distrito, listas abiertas o cerradas, mayoritarias o proporcionales).

Una de las principales deficiencias del sistema democrático ecuatoriano es la escasa correlación entre la participación y competición electoral, y una representación efectiva (Mejía Acosta, 2002a). Ni los partidos políticos, como tampoco los mecanismos electorales han sido estructurados para hacer que los ciudadanos seleccionen y llamen a cuentas a las colectividades y a los políticos individualmente con base en sus posiciones y decisiones en materia de políticas, y en su desempeño. Estas dificultades se originan principalmente en la naturaleza regionalista, personalista y no programática de los partidos. Las diferencias históricas de intereses entre la Costa y la Sierra, un sistema electoral de listas abiertas, la base provincial de la representación y los altos niveles de pobreza y desigualdad contribuyen a que el sistema de partidos tenga estas características. La efectividad de la representación también se encuentra limitada por un sistema de financiación política bastante opaco y por la falta de transparencia en los procesos conducentes a la toma de decisiones en el Congreso. Como consecuencia de estas restricciones, los parlamentarios elegidos tienden a concentrarse en satisfacer intereses regionales reducidos y de corto plazo, en vez de responder a las necesidades más amplias de la ciudadanía, trabajar a favor del suministro de bienes públicos y dirigir sus energías hacia el logro objetivos nacionales de largo plazo.

El poder efectivo de las autoridades elegidas

Con el fin de que exista una representación efectiva, el primer requisito es que quienes salen elegidos tengan realmente poder para tomar decisiones y que lo puedan hacer libres de coerción o de influencia ilegales. En Ecuador, las autoridades elegidas tienen el poder formal de tomar decisiones libres. Sin embargo, dada la debilidad típica de los mandatos gubernamentales y de las instituciones de representación, así como la fragilidad relativa del apoyo partidista, los representantes elegidos son susceptibles de quedar bajo la influencia de los grupos económicos, los movimientos sociales o las Fuerzas Armadas. La poca credibilidad y efectividad de los canales institucionales formales de representación, y la frecuencia con que estos grupos logran sus objetivos por fuera de tales canales, han contribuido a que se cree un ciclo infortunado en el cual las vías formales, de por sí frágiles, se debilitan aún más y hacen que las informales se vuelvan más activas por defecto, lo cual conduce a que el sistema político sea más volátil e impredecible (Mejía Acosta, 2004a). Es así como las rigideces de los procesos formales de representación han conducido a que las elites empresariales, los intereses regionales, la clase trabajadora urbana, el campesinado activo en política y los estudiantes ignoren los procesos formales de formulación de políticas y se dedique a ejercer presión directamente para tratar de bloquear, enmendar o revertir la implementación de ciertas políticas (Mejía Acosta, 2004a). Si bien la mayoría de las protestas han sido legales, estos grupos también formaron coaliciones ad hoc para forzar un cambio de régimen en 1997, 2000 y 2005.

Si bien las Fuerzas Armadas se sometan al poder civil, cuentan con poder de veto formal, a través del Consejo de Seguridad Nacional, e informal, especialmente en áreas relacionadas con sus intereses corporativos. En consecuencia, los gobiernos civiles tienden a buscar una acomodación con los militares. Aunque el Presidente es la cabeza de las FF.AA., debe nombrar comandantes entre los tres oficiales de más alto rango en cada una de las fuerzas. Asimismo, la política de

defensa es fundamentalmente definida por los militares. Por ejemplo, la decisión de involucrarse en hostilidades con Perú en 1981 fue tomada principalmente por ellos y el gobierno civil no tuvo más alternativa que apoyar la iniciativa de la comandancia. Las FF.AA. desempeñan un papel importante como fuente máxima de apoyo del gobierno y sin la cual es difícil que un Presidente se pueda mantener en el poder. Su papel en la remoción de Mahuad y Gutiérrez ilustra esta influencia (Seligson, 2004). Cabe notar que las unidades militares se solidarizaron con los manifestantes indígenas que protestaban contra el plan de austeridad de Mahuad (Pion-Berlin, 2001). De la misma manera, la pérdida de apoyo por parte de los militares contribuyó a que Gutiérrez fuera incapaz de mantenerse en el poder (Oxford Analytica, 2005).

Los militares también han ejercido en ocasiones su poder de veto. Por ejemplo, cuando en 1987 una coalición izquierdista intentó acusar al Presidente Febres Cordero ante el Congreso para obligarlo a renunciar, los militares amenazaron con cerrar el Parlamento a menos que pusiera fin a sus acciones contra el Primer Mandatario (MejíaAcosta, 2004a).¹⁴

En últimas, el fortalecimiento del poder efectivo de los representantes elegidos depende de que mejore la confianza pública en los canales formales de representación, entre ellos los partidos políticos y el Congreso. Asimismo implica promover una mayor transparencia en la actividad gubernamental y asegurar tanto la imparcialidad como la autonomía de instituciones de control como la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional, la Fiscalía y la Contraloría, de modo que los ciudadanos puedan confiar en que los abusos de autoridad serán descubiertos y castigados. Al mismo tiempo se necesita emprender mayores esfuerzos encaminados a subordinar plenamente a los militares a la autoridad civil.

Sistemas electoral y de partidos que faciliten a los electores exigir cuentas a sus elegidos

Una de las debilidades fundamentales de la gobernabilidad democrática en Ecuador tiene que ver con la capacidad limitada de los sistemas electoral y de partidos de facilitar el desarrollo de una rendición de cuentas efectiva entre los funcionarios públicos y la ciudadanía en torno asuntos atinentes a la política nacional y al suministro de bienes públicos. Otro factor que contribuye a esta situación es el carácter regionalista de las colectividades y su falta de institucionalización. Los partidos han tendido a ser personalistas y a distinguirse frente al electorado más en términos de las características de sus caudillos y de los beneficios particularistas que éstos entregan, que por sus orientaciones programáticas o ideológicas. Igualmente han carecido de cohesión, exhiben poca disciplina y a menudo enfrentan divisiones internas y deserciones. Así pues, el apoyo electoral que la ciudadanía le ha brindado a los partidos se ha basado por lo general en el carisma personal y en las prácticas clientelares más que en las diferencias programáticas en materia de políticas.

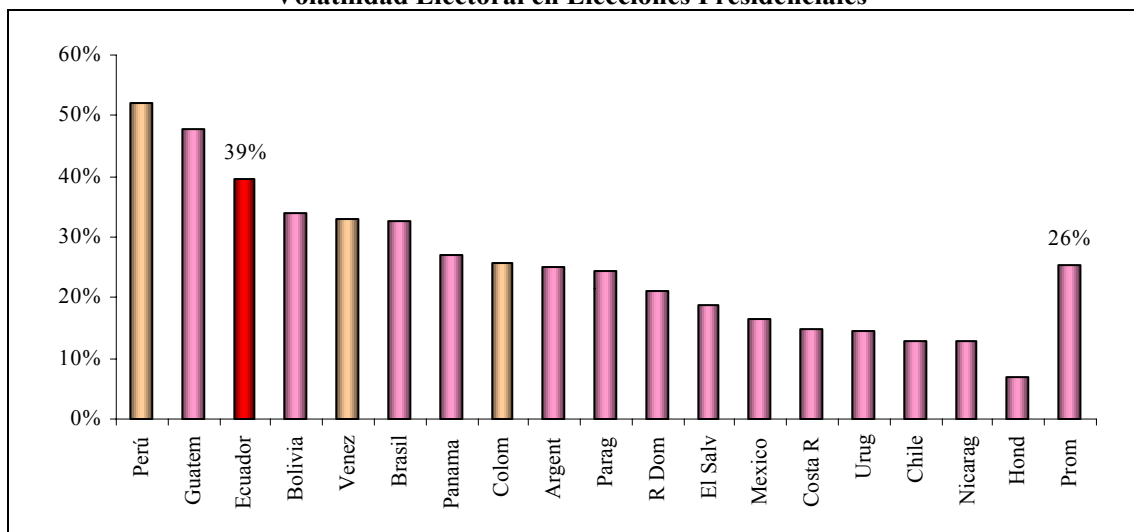
Los partidos también han tendido a ser altamente regionalistas. Sólo existen unas pocas colectividades con cobertura nacional, aunque su apoyo por lo general proviene de regiones particulares del país. Esta forma de respaldo regional y personalizado ha sido variable y poco robusta, de modo que el respaldo a los partidos cambia significativamente de unos comicios a otros. Como consecuencia de estos factores, las elecciones no son muy efectivas en lo que se refiere a permitir que los ciudadanos señalen sus preferencias en materia de políticas nacionales, mientras que los representantes tienen pocos incentivos para centrarse en articular y lograr objetivos nacionales. Las ambiciones políticas de los representantes elegidos se satisfacen mejor respondiendo a intereses regionales estrechos y manteniendo redes clientelares que concentrando su atención en el suministro de bienes públicos nacionales. El débil carácter programático de los

¹⁴ http://www.mongabay.com/reference/country_studies/ecuador/GOVERNMENT.html

partidos impide que el electorado determine con claridad las posiciones de los candidatos en materia de políticas, vigile el desempeño de quienes han salido elegidos y señale sus preferencias de política a través del voto. A este problema se aúna el bajo grado de disciplina de las colectividades y la frecuencia con que los legisladores elegidos bajo un sello partidista las abandonan para posteriormente afiliarse a otra o declararse independientes. Esto complica la posibilidad de hacer que los votantes exijan cuentas a los legisladores y de asignar a los partidos algún significado ideológico o asociarlos con unas determinadas políticas públicas (Pachano, 2004).

Los patrones de competición intrapartidista reflejan bajos niveles de institucionalización e inestabilidad. La puntuación promedio de Ecuador de en un índice de volatilidad electoral¹⁵ en el período de 1980-2001 (46%) lo ubica entre uno de los más volátiles de la región (Gráficos 3.11 y 3.12). El hecho de que en las siete elecciones presidenciales que han tenido lugar desde 1979 ningún partido político haya obtenido la presidencia más de una vez es indicativo de estas tendencias. En un contexto de cambios tan radicales y frecuentes en el apoyo electoral a los partidos, la política es impredecible y por lo tanto se hace difícil para el electorado juzgar el desempeño de los actores políticos y responsabilizarlos por sus actos.

Gráfico 3.11
Volatilidad Electoral en Elecciones Presidenciales



Fuente: Payne et al, 2006. Elaboración Propia.

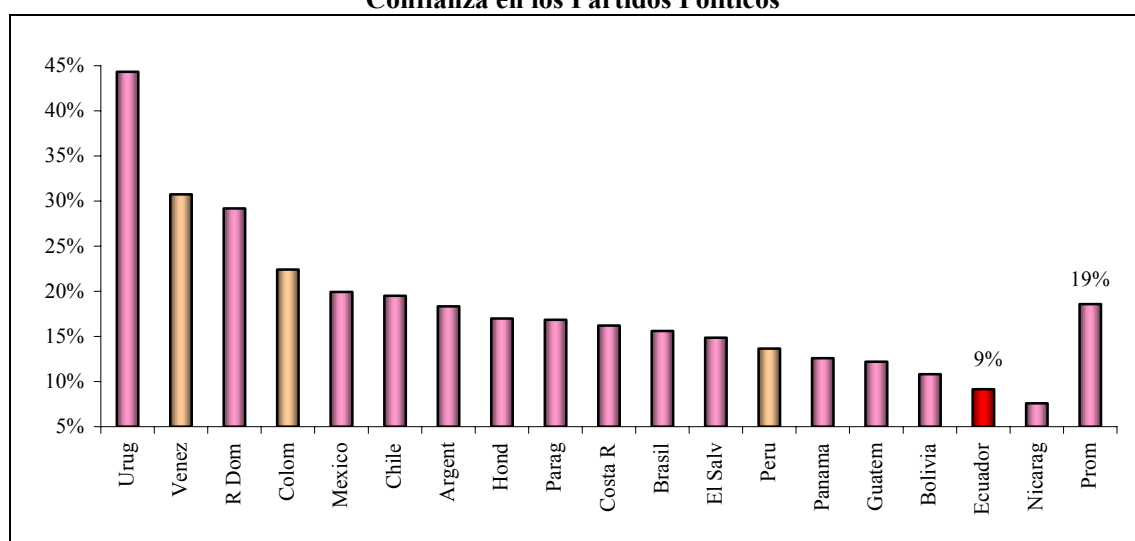
Los altos niveles de volatilidad electoral indican que las raíces de los partidos en la sociedad son poco profundas e inestables. La colectividades no han forjado lazos fuertes de identidad política, afinidades ideológicas y/o nexos organizacionales con el electorado en términos de identidad. Otra evidencia de la poca institucionalización de los partidos es su corta duración. Entre 1979 y 1998 se registró una disminución del 80,9% en la proporción de escaños legislativos controlados por colectividades importantes (Payne et al, 2002). La mayoría de los partidos ecuatorianos son relativamente jóvenes.

La débil conexión que existe entre la ciudadanía y las colectividades también se evidencia en los sondeos de opinión pública, los cuales muestran que en Ecuador los ciudadanos tienen poca

¹⁵ El Índice de Volatilidad Electoral mide el cambio neto en la proporción de escaños (y votos) de todos los partidos de unos comicios a los siguientes.

confianza en ellas. Según el Latinobarómetro, en 2005 sólo el 9% de los encuestados expresó confianza en los partidos políticos, la segunda proporción más baja en América Latina sólo mayor a la de Nicaragua (Gráfico 3.13). Esto representa una disminución considerable desde 1996, cuando el 18% de los encuestados expresó mucha o alguna confianza en los partidos políticos (Gráfico 3.12). Asimismo, sólo uno de cada cinco ecuatorianos cree que los partidos políticos son indispensables para la democracia (Latinobarómetro, 2003). Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, la proporción de ciudadanos que se identifica con un partido político en particular es relativamente baja: cerca del 19% (Latinobarómetro 2003). La propia elite política reconoce la brecha que existe entre los partidos y la ciudadanía. En 1998 y 2002, cerca del 60% de los legisladores entrevistados expresó poca confianza en los partidos que ellos mismos representan (PELA, 2004), mientras que el 53% creía que la brecha entre los partidos y la sociedad era cada vez más grande (PELA, 2002).

Gráfico 3.12
Confianza en los Partidos Políticos



Fuente: Latinobarómetro, 2005.

Esto ha contribuido a crear un círculo vicioso en que la insatisfacción de los ciudadanos con el proceso político desincentiva su participación en los partidos, así como su apoyo a la inversión en las instituciones democráticas, lo que a su vez hace que esas instituciones sean menos representativas y efectivas y más propensas a mostrar su gratitud a los grupos de interés. Más que centrar su atención en la participación a través de los partidos y la legislatura, los ciudadanos y grupos sociales se hallan cada vez más inclinados a evitar el proceso político formal y hacer exigencias directas a los dirigentes por medio de protestas callejeras y otros medios informales de participación. Dado que la ciudadanía no confía en que los servidores públicos vayan a responder a sus aspiraciones, les limita el espacio y la autoridad necesarios para tomar decisiones y muestra menos paciencia cuando se trata de permitir que los problemas se resuelvan a través de las instituciones y procesos formales.

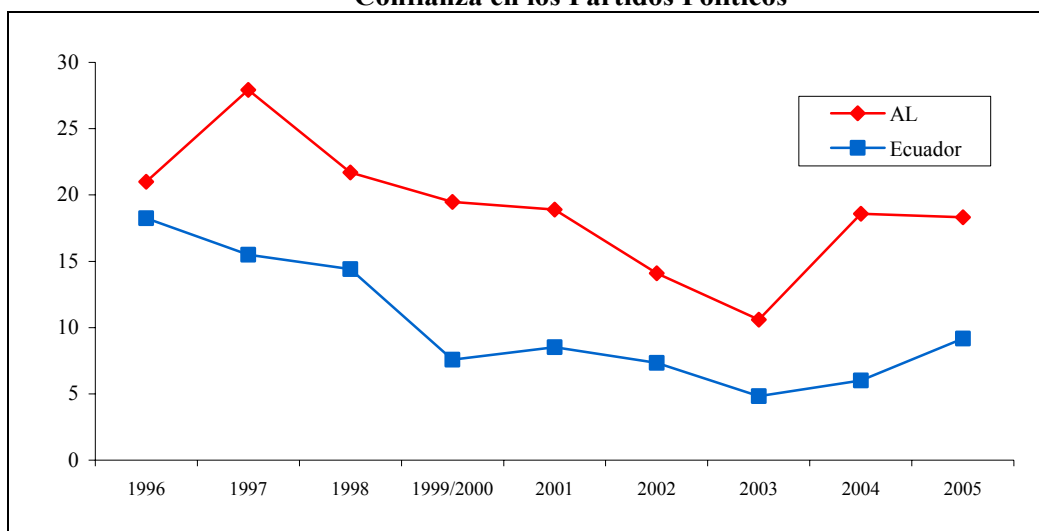
Además de encontrarse débilmente institucionalizados, los partidos por lo general cuentan con una baja capacidad de articular opciones propias de políticas o mensajes ideológicos originales, así como de crear canales de participación popular a nivel de las bases. Es por ello que las etiquetas partidistas tienen poco significado programático, lo cual limita la capacidad que los partidos tienen para constreñir el comportamiento de los miembros del congreso. La poca prominencia que tienen las diferencias programáticas entre los partidos queda corroborada por los resultados de encuestas

conducidas entre los legisladores, quienes no ubican de manera consistente a su propio partido ni a los demás en un segmento dado del rango izquierda-derecha.

Otra característica del sistema partidista que limita la efectividad de la representación ciudadana es su grado relativo de fragmentación. El elevado número de partidos y las divisiones sociales subyacentes complican la agregación de preferencias, un reto a la gobernabilidad que se examina en la siguiente sección. Asimismo limita la efectividad en la representación ciudadana, pues impide que el electorado le reconozca a los partidos o a los individuos elegidos los buenos resultados de determinadas políticas, o los responsabilice por la falta de ellos. Esta confusión en materia de responsabilidad --asociada con la fragmentación y regionalización de un sistema de partidos configurado por colectividades poco programáticas y carentes de disciplina-- también tiende a librar a los partidos y a los legisladores individuales de sus responsabilidades relacionadas con la necesidad de suministrar bienes públicos a sus electores. Asimismo genera incentivos para que los actores políticos concentren sus esfuerzos en lograr objetivos de política limitados y en otorgar beneficios políticos y económicos que los favorezcan a ellos mismos y a sus regiones. Estas dificultades se complican aún más por la ausencia de récords sobre la manera en que los legisladores votan y por la naturaleza típicamente opaca de los tratos que se establecen entre el Ejecutivo y el Legislativo para facilitar el trámite de las leyes, como se verá más adelante (Mejía Acosta, 2002a). La prohibición que pesó sobre la reelección inmediata de legisladores hasta 1994 fue un factor que también incidió adversamente en los vínculos de rendición de cuentas vertical entre los representantes y sus electores.

En las elecciones de 2002 numerosos partidos (al menos 13) obtuvieron representación parlamentaria.¹⁶ En esos comicios, el índice efectivo del número de partidos políticos fue de 7,69, comparado con un promedio de 4,49 para América Latina como un todo (Gráfico 3.14). En el lapso comprendido entre 1980 y 2001, la puntuación promedio de tal índice fue 5,9, lo cual hizo que Ecuador ocupara un segundo puesto en la región después de Brasil (Payne *et. al.*, 2002)

Gráfico 3.13
Confianza en los Partidos Políticos



Fuente: Latinobarómetro, 1996-2005.

¹⁶ Las alianzas electorales entre numerosos partidos permiten obtener un gran número de escaños, lo cual hace más difícil establecer el número de colectividades que tienen representación. En el sitio en la red del Congreso Nacional se reportan actualmente 13 bloques diferentes con representación parlamentaria.

Las características del sistema electoral profundizan las deficiencias en la representación política tanto en lo que se refiere a la limitada cohesión e institucionalización interna de los partidos como a la naturaleza numérica y regionalmente fragmentada del sistema partidista. Tales características se acentúan con la existencia de un sistema electoral de listas abiertas con *panachage*, lo cual agudiza la competición interna y el comportamiento individualista por parte de legisladores y candidatos, así como la ausencia de prácticas democráticas dentro de los partidos políticos. El sistema de *panachage* incentiva a los legisladores a que cultiven el “voto personal” en un sistema en el cual persiste una tradición larga y fuerte de política regionalista y clientelar (Carey y Shugart 1995; Hallerberg y Marier, 2002). Los efectos del sistema en este aspecto se neutralizaron parcialmente con la reforma introducida en marzo de 2002, la cual estipulaba que todos los votos emitidos a favor de los candidatos individuales de las listas de los partidos serían contabilizados conjuntamente para determinar la votación total obtenida por las colectividades, y que los escaños serían asignados según estos totales. Esta manera de contabilizar los votos incentiva de alguna manera la coordinación intrapartidista, un factor ausente en el sistema de pluralidad provisional aplicado en 1998. Según este último, las curules se asignaban a los candidatos individuales que tuvieran el mayor número de votos y no a los partidos. Sin embargo, el voto preferente múltiple y las listas abiertas no generan incentivos fuertes para fortalecer la cohesión partidista. Por otra parte, en un contexto caracterizado por partidos débiles, carentes de legitimidad y de mecanismos democráticos internos, el voto preferente contribuye a que los electores crean que tienen un mayor rango de opciones, así como la capacidad de incidir en la orientación y en la dirigencia de las colectividades.

Aunque el carácter fragmentado de los partidos está determinado de manera fundamental por las divisiones regionales históricas de Ecuador, también está incentivado parcialmente por el sistema de doble vuelta para elegir al Presidente, por las bases eminentemente provinciales de la elección de los miembros de las corporaciones públicas, y por la existencia de pocas barreras efectivas a la inscripción legal de partidos y candidatos en las elecciones.

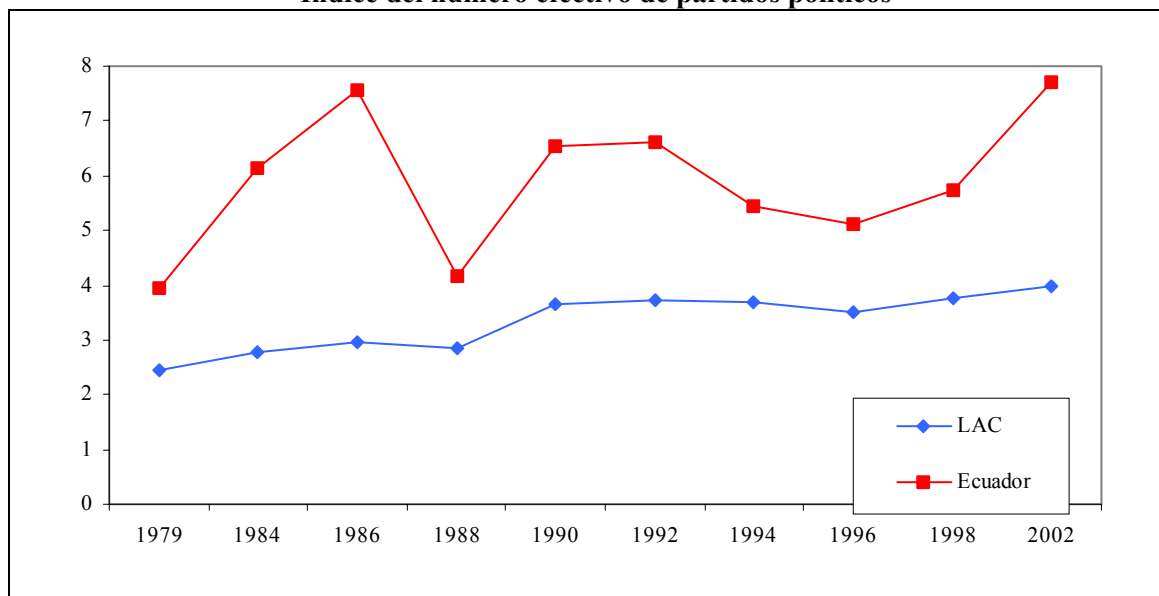
La existencia de una representación más efectiva depende entonces de que se limite la fragmentación de las colectividades buscando que éstas tengan una orientación más nacional en materia de representación política, se generalicen las prácticas democráticas dentro de los propios partidos y se promueva el desarrollo de colectividades más cohesionadas y programáticas. Entre los cambios que podrían llevarse a cabo en este sentido figuran los siguientes: (i) reformar las normas que rigen a los partidos políticos de manera que se exija la implementación de prácticas democráticas para escoger candidatos y dirigentes; (ii) apartarse del mecanismo de *panachage* y considerar varias alternativas posibles, entre ellas un sistema de listas cerradas, un sistema de lista con voto preferente, un sistema de membresía mixta (i.e. un componente de lista proporcional en distrito regional o nacional, combinado con un componente de distrito único), un sistema proporcional con representantes provinciales y nacionales o un sistema de distrito único; y (iii) dotar a los partidos de una mayor capacidad de desarrollar organizaciones más permanentes otorgándoles algunos recursos públicos que se destinen exclusivamente a apoyar esfuerzos ya en marcha.

Sistema de financiación política que limite el tráfico de influencias y la distorsión en la equidad de representación

El sistema de financiación política en Ecuador no es efectivo cuando se trata de limitar la influencia del dinero en la política. La contabilidad de la financiación de las campañas no es transparente y,

como se indicó anteriormente, las reglas que existen al respecto no están bien diseñadas ni se hacen cumplir (Rowland, 2004). No solamente hay un número excesivo de reglas¹⁷ sino que por lo general éstas no toman en cuenta los verdaderos costos de las elecciones. Además, cuando se excede el límite de gastos de campaña, pocas veces se aplican sanciones.

Gráfico 3.14
Índice del número efectivo de partidos políticos



Fuente: Payne et al, 2006. Elaboración Propia.

Ya se mencionó que en Ecuador el acceso a la financiación pública para las campañas es limitado y desigual. Esto hace que se produzcan distorsiones en la equidad de representación e incentiva el tráfico de influencias. Cuando los partidos y candidatos no obtienen fondos suficientes para lo que ellos consideran son sus necesidades, muestran una mayor tendencia a dejarse influir por intereses económicos poderosos y pierden su capacidad de agregar intereses sociales más amplios.

La Unidad de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral del Tribunal Supremo Electoral (TSE) es responsable por supervisar y vigilar las transacciones financieras de los partidos políticos, lo cual incluye verificar y revisar los estados de cuentas que tales organizaciones remitan.¹⁸ Los partidos políticos están en la obligación de revelar las contribuciones recibidas. El aporte máximo que puede hacer un donante corresponde al 10% de los gastos permitidos. Existe un techo para los fondos que un partido puede recolectar durante las campañas electorales. Se prohíben las contribuciones por parte de extranjeros, empleados oficiales y donantes anónimos. Sin embargo, como se afirmó anteriormente, tales prohibiciones y límites no están bien diseñados ni se hacen cumplir (Rowland, 2004). Asimismo, la independencia del TSE es cuestionable en razón de la naturaleza partidista del proceso de nominación de vocales para este organismo. La rigurosidad de las labores de vigilancia del TSE en cuanto a las finanzas partidistas depende fundamentalmente de su voluntad política, que no es mucha (Rowland, 2004).

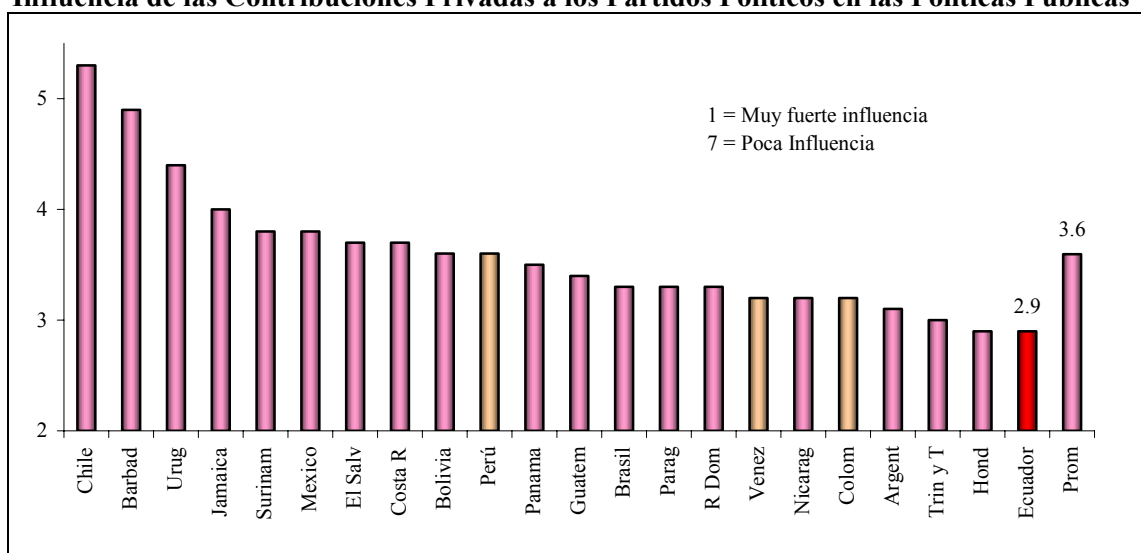
¹⁷ Véase la nota 10, *supra*.

¹⁸ Decreto Ejecutivo No. 2806 Reglamento a la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.

Para complicar las cosas, en la ley y/o en los reglamentos no hay nada que requiera explícitamente que el TSE dé a conocer al público los resultados de sus investigaciones, lo cual proporcionaría a la ciudadanía información detallada sobre los gastos de campaña. Otra crítica frecuente es que la ley es demasiado flexible en términos de definir el momento en que los partidos deben remitir su información, algo que por lo general se hace sólo meses después de las elecciones (Rowland, 2004). Existen algunas disposiciones para que se dé a conocer este tipo de información, pero su publicación por lo regular se limita a boletines o gacetas oficiales, los cuales son leídos por un porcentaje muy bajo de ciudadanos. Se carece igualmente de mecanismos institucionales de coordinación entre los tribunales electorales, el sector bancario, el Ministerio de Economía y los medios para que compartan información, y son pocos los incentivos que existen para aplicar los controles del caso.

El hecho de que los montos en efectivo no figuren en la contabilidad de las campañas ocasiona vacíos de información significativos. En una encuesta conducida entre ejecutivos de negocios por el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) se registró la percepción de que las donaciones políticas tenían una influencia considerable en lo que suceda o no con políticas específicas. En esta categoría, ningún país superó a Ecuador en cuanto a la influencia percibida del papel que cumplen los aportes destinados a campañas electorales en políticas específicas (Gráfico 3.16) (World Economic Forum, 2006). La misma encuesta reveló que los ejecutivos de negocios piensan que las donaciones políticas ilegales son relativamente comunes.

Gráfico 3.15
Influencia de las Contribuciones Privadas a los Partidos Políticos en las Políticas Públicas



Fuente: WEF, 2006-2007.

En mayo de 2004 el gobierno promulgó la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información --la primera en su género--, aunque ésta no se aplicará plenamente hasta tanto se no reglamente su implementación. La ley ordena la inclusión de información presupuestal en las páginas en la red de cada una de las instituciones gubernamentales, así como la desclasificación de todos los documentos oficiales que tengan más de 15 años de existencia (State Department, 2004). Infortunadamente, el Ejecutivo estableció una serie de exenciones que no figuraban en el proyecto de ley original (Hughes, 2005).

Las labores de algunas ONGs (e.g., Participación Ciudadana, creada en 2002), han comenzado a dar frutos en lo que se refiere a asegurar una mayor transparencia en los gastos de la campaña electoral. La primera vez que organizaciones de la sociedad civil realizaron un examen riguroso de los gastos electorales y cuestionaron los datos del TSE fue en las elecciones de 2002. Los resultados mostraban que había diferencia notorias entre los datos oficiales y aquellos recolectados por Participación Ciudadana. Esta organización también ha logrado que los candidatos se comprometan a suministrar información sobre las fuentes de financiación de sus campañas. Aun así, no es posible obtener una contabilidad exacta de los gastos electorales dado que los datos del TSE están incompletos y la supervisión que realiza Participación Ciudadana sólo se ocupa de los candidatos presidenciales (Rowland, 2004).

Es necesario diseñar y aplicar incentivos para que los partidos políticos cumplan con las reglas de financiación. Sería recomendable disminuir la solicitud de fondos para actividades electorales con el fin de limitar las donaciones ilegales, disminuir la corrupción y aminorar la influencia de los grupos poderosos. Entre las medidas a considerar para que se logre limitar el tráfico de influencias y aumentar la transparencia figuran las siguientes: (i) elevar a niveles razonables el techo de lo que los partidos pueden gastar en las campañas, con el fin de incentivar una rendición de cuentas fiable, al tiempo que se refuerza la aplicación y cumplimiento de tales límites; (ii) fortalecer las regulaciones sobre transparencia financiera de los partidos políticos y campañas electorales, así como su aplicación; (iii) asegurar que los partidos políticos presenten sus cuentas de campaña durante la realización de la misma y no meses después de las elecciones; (iv) robustecer la autonomía política y capacidad del TSE para hacer cumplir las regulaciones atinentes a la financiación de campañas, lo cual se puede lograr estableciendo un proceso más transparente y menos politizado para nombrar sus vocales; (v) implementar y hacer cumplir plenamente la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información; (vi) prohibir donaciones por parte de corporaciones, y (vii) hacer que se respeten estrictamente los límites sobre aportes individuales.

Proporcionalidad entre votos obtenidos y escaños legislativos logrados por los partidos

La relativa equidad que existe en el diseño del sistema electoral en términos de traducir votos en número de escaños ha conducido a que haya poca discriminación contra las colectividades más pequeñas. Esto ha sido particularmente cierto bajo el sistema electoral en vigencia hasta 1996. Hasta ese año, una proporción del Legislativo se elegía cada cuatro años a partir de un distrito nacional, además de aquellos diputados elegidos cada dos años a partir de distritos provinciales con miembros múltiples. Asimismo, a pesar de que el promedio de diputados elegidos por distrito es relativamente bajo (4,5), el uso de la fórmula de Hare y del residuo más alto para asignar escaños (hasta 1998), así como la existencia de pocos distritos grandes, permitió que los partidos pequeños lograran representación. De hecho, dado que fueron numerosos los partidos que lograron representación, queda claro que ni las barreras legales a su inscripción ni el sistema electoral fueron lo suficientemente restrictivos. Pero este último no fue el factor principal, o el único, que contribuyó a la fragmentación del sistema de partidos. Otro elemento importante ha sido la naturaleza regionalista de la política, lo cual hace que el apoyo a los partidos se concentre particularmente en algunas provincias en vez de encontrarse distribuido en todo el territorio nacional.

La eliminación del distrito nacional para la elección de legisladores en 1998, el cambio a la fórmula de d'Hondt para las elecciones de 2002 y la posible adopción del método Imperiali para los comicios de 2006 muy probablemente harán más difícil que los partidos pequeños obtengan representación, al tiempo que favorecen a las colectividades más grandes. Una de las limitaciones centrales del sistema electoral actual es el vacío legal que existe en cuanto a la definición de la fórmula electoral a ser aplicada. Dado que ésta no queda definida en la ley, el método adoptado

para 2006 ha sido fijado hasta ahora por un mandato temporal del TSE. Asimismo, la ambigüedad de la ley en lo que se refiere a la manera en que se deben asignar los escaños en el caso de distritos binominales ha conducido a desacuerdos y litigios.

Se recomienda que la ley electoral se reforme de manera tal que quede claramente definida la forma de asignar los escaños en el caso de distritos binominales y se especifique la fórmula electoral a ser empleada para asignar los escaños en las elecciones legislativas.

Equidad de representación en todas las áreas geográficas

El sistema electoral ecuatoriano sobrerrepresenta a las provincias subpobladas y subrepresenta a las más pobladas (Conaghan, 1995). El índice de “mala proporcionalidad” para el sistema actual es de 20%, por encima del promedio para América Latina (Gráfico 3.17).¹⁹ Por ejemplo, Galápagos tiene sólo el .1% de los votantes inscritos y el 2% de los diputados, mientras que la provincia de Guayas cuenta con el 27% de los votantes inscritos y el 18% de los diputados. Esto produce distorsiones en términos del número de votos requeridos para elegir a cada legislador y puede reforzar su orientación parroquialista (Mejía Acosta et al, 2004). Sin embargo, no es muy claro hasta qué punto los desequilibrios de representación entre las provincias contribuyan en la práctica a crear distorsiones en los beneficios fiscales y de otra naturaleza que éstas reciben. Aquellas subrepresentadas son las mismas que de otra manera ejercerían una influencia considerable, dado el número absoluto de legisladores que eligen y su importancia económica para el país.

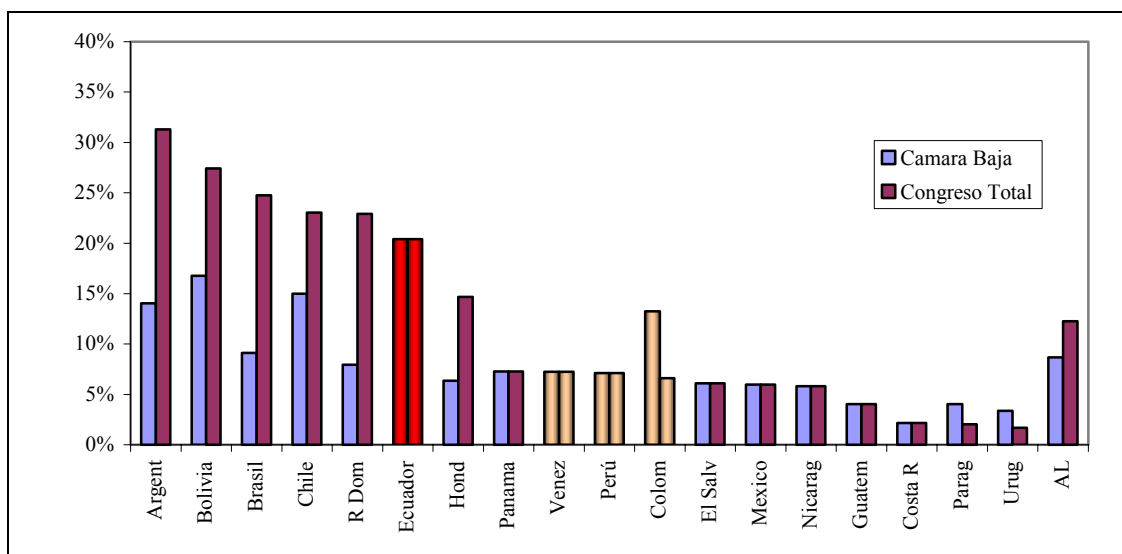
La calidad de la representación del ámbito subnacional y una mejor rendición en cuentas sobre el suministro de bienes públicos depende de los avances que se logren en la descentralización de las responsabilidades funcionales y del desarrollo de capacidades gubernamentales en ese nivel (Capítulo VI: Descentralización). En este proceso será importante tener en cuenta las distorsiones potenciales que puedan derivarse de las desigualdades de representación política entre las regiones a nivel nacional. Igualmente, si se quiere equilibrar las fuerzas regionales en este proceso, a fin de mantener la capacidad de construir una visión nacional y un plan de desarrollo para el país, sería deseable crear un modelo de representación en el ámbito nacional que promueva los intereses transregionales, como por ejemplo una Cámara Alta elegida a partir de un distrito nacional o una legislatura unicameral con dos secciones en que una de sus secciones sea elegida a partir de un distrito nacional.

Gráfico 3.16

Índice de “Mala Proporcionalidad”, Cámara Baja (o Cámara única) y el Congreso en Total

¹⁹

El índice de *mala proporcionalidad* se calcula sumando las diferencias netas entre el porcentaje que tiene el distrito electoral del total nacional de votantes elegibles y el porcentaje que logre del total de escaños del Congreso, suma ésta que se divide por 2. Un alto índice de mala proporcionalidad por lo general significa que a aquellos departamentos con poca población se les asigna una cantidad desproporcionada de escaños, tal y como sucede en el caso del Senado de los Estados Unidos.



Fuentes : Samuels et. al, 2001 y Payne et al, 2003. Elaboración Propia.

Equidad en la representación de género y grupos étnicos

Si bien es cierto que se han producido algunas mejoras en materia de representación de género y grupos étnicos, persisten brechas significativas de equidad que requieren ser abordadas.

Los indígenas configuran una proporción sustancial de la población,²⁰ con 12 naciones y 14 pueblos nativos. Hasta la Constitución de 1978, sin embargo, éstos se encontraban privados de sus derechos civiles, incluyendo el derecho al voto. Con la formación de la CONAIE en 1986, y de su brazo político, el partido Pachakutik en 1996, los indígenas se movilizaron nacionalmente por primera vez por un partido o movimiento político particular. También fue la primera vez que miembros de los grupos indígenas en Ecuador llegaron a ocupar cargos públicos y al Congreso, a los gobiernos locales y al gabinete ministerial (Mejía et al, 2004).

CONAIE tiene cobertura nacional y una fuerte base comunitaria. Esto es algo que ningún otro movimiento político o social ha sido capaz de lograr de manera efectiva en Ecuador. CONAIE usa medios de protesta no violentos como el bloqueo de caminos, la ocupación de edificios del gobierno, etc., para forzar a las autoridades a negociar en torno a temas relacionados con la tierra, la cultura, las lenguas indígenas y los derechos comunitarios (Oxford Analytica, 2004). CONAIE también ha desempeñado un papel fundamental en lo que se refiere a generar un sentido de ciudadanía en la comunidad indígena, creando espacios de participación y haciendo que los indígenas sientan que tienen intereses creados en el sistema (Selverston-Scher, 2001).

Pachakutik fue formado con el propósito de avanzar la estrategia electoral de CONAIE, orientada a mejorar la situación económica de los indígenas y a obtener reconocimiento oficial para esos grupos. Pachakutik logró unir a grupos rurales y urbanos, así como obtener escaños parlamentarios en las elecciones legislativas de 1996, 1998 y 2002. En los comicios de 2002, los dirigentes indígenas ganaron más del 30% de las elecciones para alcaldías. Asimismo obtuvieron dos de las

²⁰ Las cifras relativas a la proporción de población indígena varían ampliamente dependiendo de la fuente que se consulte. De acuerdo con el censo nacional, los indígenas constituyen el 7% de la población, mientras que según el *World Fact Book* de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos y el PNUD, éstos representan el 25% y el 34% de la población, respectivamente.

carteras en el gabinete ministerial y otros puestos subministeriales en los gabinetes regionales y locales (Mejía Acosta et al, 2004). También cumplieron un papel esencial en la organización de las protestas que condujeron a la caída de las administraciones de Bucaram y Mahuad (Mejía Acosta et al, 2004), al igual que en la elección de Lucio Gutiérrez en 2002 y en su expulsión en 2005. Actualmente los dirigentes indígenas controlan 26 gobiernos municipales. Cabe notar, sin embargo, que aunque se estima que los indígenas constituyen el 34% de la población total de Ecuador²¹, luego de las últimas elecciones 2006 sólo ocupan el 6.1% de los escaños del Congreso²².

Ecuador fue uno de los primeros países de América Latina en otorgarle a la mujer el derecho al voto en 1929. Sin embargo, las mujeres por lo general han sido marginadas del proceso político. Para cerrar esta brecha, en 1988 se pasó una ley electoral que establece cuotas de representación política para las mujeres en el Congreso. Esta ley determinó que al menos el 30% de los candidatos para las elecciones de ese año debían ser mujeres, y que a partir de entonces en cada elección subsiguiente esa proporción aumentaría en un 5% hasta alcanzar el 50% en 2008 (State Department, 2004). En parte como resultado de esta ley, la proporción de mujeres en el Congreso aumentó de 4,5% en 1990 a 16,0% en 2003 (Gráfico 3.18), en comparación con 8,0% y 15,5% respectivamente en América Latina. Desde esta óptica, las mujeres en Ecuador han hecho avances sustanciales en cuanto a su derecho de estar equitativamente representadas en el Congreso. Sin embargo, los efectos potenciales de la reforma en cuanto a cambiar la composición de género del Congreso se han visto limitados por la tendencia de los partidos de ubicar a las mujeres candidatas en los últimos lugares de las listas, en vez de alternarlas con los candidatos hombres (Rowland, 2004: 13). El cambio al voto preferente y listas abiertas en 1998 pareció haber dejado la decisión sobre quién sale elegido en las manos de los votantes y no en las de los dirigentes del partido, si bien es cierto que algunos electores tienden a escoger a aquellos candidatos que aparecen en los primeros lugares de la lista. Además del Congreso, las mujeres tienen cada vez más presencia en otros ámbitos políticos. Por ejemplo, el 20% de las posiciones ministeriales están ocupadas por mujeres, una proporción que supera el promedio de 15% para América Latina.

Capacidad de agregar las preferencias ciudadanas y buscar consensos

Con el estudio de esta dimensión se busca establecer hasta qué punto el sistema político permite agregar y conciliar las preferencias e intereses ciudadanos, de manera tal que las respuestas a los problemas y retos sociales puedan ser concertadas e implantadas de manera efectiva y sostenible dentro de la ley. A continuación se analizan dos aspectos: (i) el grado de cohesión, representatividad y solidez del sistema de partidos; y (ii) la efectividad del Congreso como foro de debate nacional de diseño de leyes.

En Ecuador, la capacidad de agregar las preferencias ciudadanas y de buscar consensos se ve adversamente afectada por una variedad de factores, entre ellos las diferencias en los intereses subyacentes de los distintos grupos, las cuales están relacionadas con diferencias socioeconómicas, regionales y étnicas, un sistema de partidos numérico y regionalmente fragmentado, la falta de institucionalización y el carácter no programático de los partidos, y la ineffectividad del Congreso como escenario para la elaboración de políticas nacionales. Las relaciones típicamente conflictivas entre el Ejecutivo y el Legislativo, la dificultad de establecer coaliciones gubernamentales interpartidistas duraderas, y la consecuente tendencia hacia el bloqueo y la paralización de las tareas gubernamentales han contribuido a crear un ambiente de inestabilidad política, a los altos costos de

²¹ Dato para el 2001, según PNUD(2004)

²² Considerando solo al Movimiento Pachakutik (MUPP-NP) como su representante en el Congreso.

las transacciones políticas, a crear dificultades en la búsqueda de consenso en torno a las metas de las políticas nacionales y a que predomine una orientación cortoplacista en la formulación de políticas.

Cohesión y fuerza del sistema de partidos

Otros factores que también contribuyen a las dificultades que existen para agregar intereses y buscar consensos son la débil institucionalización de los partidos y el alto grado de fragmentación del sistema partidista. Dada su naturaleza poco programática, indisciplinada y regionalista, los partidos políticos cuentan con una capacidad limitada para agregar las aspiraciones y preferencias de la ciudadanía de acuerdo con orientaciones de política amplias y de alcance nacional. La fragmentación de los partidos, tanto en términos numéricos como de sus diferencias regionales, complica en grado subsiguiente de agregación, en el cual se requiere que haya compromiso y consenso entre los representantes de los diferentes partidos. Como se ha visto, la división regional más significativa se da entre la costa orientada al comercio, y la sierra, más agraria, tradicional y volcada hacia sí misma. Es así como se han desarrollado partidos relativamente personalizados que se encuentran entre los más regionalistas de América Latina (Mainwaring y Jones, 2003).

Esta tendencia se refleja en el hecho de que el apoyo electoral, incluso para los partidos más grandes, ha mostrado una alta concentración regional. Durante el período 1979-2002, en las elecciones legislativas el PSC y el PRE obtuvieron el 66,7% y el 75,3% de sus votos en las provincias costeras, mientras que el ID y el DP lograron el 65,5% y 66,4% de los suyos en provincias de la sierra (F. Pachano, 2004).

Cuando el sistema de partidos se encuentra regionalizado, los temas subnacionales tienden a destacarse más en la política nacional y por lo tanto se hace más difícil forjar coaliciones que respalden reformas orientadas a suministrar bienes públicos nacionales. Las diferencias políticas tienden a basarse tanto en los intereses divergentes de actores políticos que defienden sus clientelas regionales, como entre perspectivas ideológicas distintas o enfoques más amplios o reducidos en materia de políticas públicas. Entre 1979 y 2002, sólo el 38% de los proyectos de ley de origen parlamentario tenía alcance nacional (Mejía Acosta, 2002).

La regionalización del sistema partidista ha debilitado la capacidad de las colectividades de representar a sus electores, en la medida en que tienden a concentrarse en la defensa de intereses locales específicos y no en la de los bienes públicos nacionales. Un ejemplo que ilustra esta dinámica se vio cuando el gobierno central intentó tomar medidas enérgicas contra los bancos de Guayaquil que se hallaban insolventes y habían sido acusados de corrupción y de engañar a sus clientes. Los políticos de la costa, quienes vieron en este acto un intento del gobierno de Quito de exprimir a los bancos de la costa, se opusieron enérgicamente a estos esfuerzos. En el mismo sentido, los políticos de la costa reaccionaron enérgicamente frente a un intento por reformar la Ley de Aduanas, que en últimas fracasó debido a oposición de los diputados de esa región (Hurtado, 2004b: 46).²³ Las anteriores son muestras de cómo el gobierno tiene que supeditar los intereses nacionales a los regionales.

Desde 1979 hasta 1998 el Congreso unicameral de Ecuador tenía una composición mixta de legisladores, incluyendo una proporción significativa elegida a partir de distritos provinciales cada

²³ El PSC intermedió un acuerdo con Mahaud a través del cual aceptaba apoyar las reformas fiscales del Presidente a cambio de frenar la reforma de la aduana, una fuente de patronaje para los políticos de la costa (Mejía, Acosta, et al., 2004: 49).

dos años, y una proporción considerablemente más pequeña (12 hasta 1998) elegida a partir de un distrito nacional cada cuatro años. En teoría, la presencia del distrito nacional pudo haber ayudado a contrarrestar la tendencia hacia la regionalización. En la práctica esto no ocurrió, posiblemente debido a que sólo un pequeño porcentaje de los legisladores fue elegido por esa vía, mientras que los diputados de provincia eran elegidos con mayor frecuencia que aquellos escogidos a partir de distritos nacionales (Mejía Acosta, 2001). La reforma de la Constitución de 1995, que permitía la participación de candidatos independientes en las elecciones, operó contra los esfuerzos de los partidos nacionales más grandes de mantener una presencia en todo el país, y hasta cierto punto contribuyó a la regionalización de la política. Dado que a los independientes no se les exige presentar candidatos en un número determinado de provincias u obtener un porcentaje mínimo del voto, éstos no tenían que enfrentar los mismos impedimentos que los partidos inscritos oficialmente para participar en las elecciones.

La fragmentación del sistema de partidos, aunada a otros factores institucionales como la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, la fórmula del sistema para elegir al Legislativo (representación proporcional con distritos de tamaño moderado y la cuota de Hare hasta 1998), las elecciones legislativas de mitad de periodo (hasta 1998) y la no reelección de los congresistas (hasta 1994), disminuyeron las posibilidades de que el partido de gobierno obtuviera una proporción significativa de los escaños legislativos y de que el Presidente pudiera armar coaliciones sostenibles que respaldaran su agenda de políticas públicas. A pesar de que el Presidente cuenta con grandes prerrogativas (Mainwaring y Shugart, 1997), el Poder Ejecutivo no ha podido superar la oposición política en el Congreso. Los Presidentes de Ecuador tienen las tasas más bajas de logros legislativos en América Latina (42,5%), sólo comparables con las de la democracia fragmentada de partidos múltiples que impera en Brasil (Mejía Acosta, 2001). Ningún Presidente ha comandado hasta el momento una mayoría parlamentaria de un solo partido en el Congreso. Desde 1979, el partido del Presidente ha controlado en promedio en 25% de los escaños.

Dada la debilidad de los partidos y la incapacidad del Presidente y de las colectividades de comprometerse creíblemente con las transacciones requeridas para establecer acuerdos interpartidistas de largo plazo, el Ejecutivo ha intentado por lo general legislar a través de coaliciones ad hoc, usualmente opacas e inestables, con partidos o con legisladores individuales, forjadas en torno a políticas particulares o intereses comunes de corto plazo muy limitados. Lo anterior es posible en parte porque no existe un récord público de la manera en que los legisladores votan en el Congreso (Mejía Acosta *et al.*, 2004).

Se espera que algunas de las reformas adoptadas desde mediados de la década de los noventa reduzcan la fragmentación del sistema de partidos y mejoren las posibilidades de que el Ejecutivo logre un mayor apoyo en el Legislativo. Sin embargo, dadas las experiencias de los tres últimos presidentes y la presencia de numerosos partidos en el Congreso, queda claro que estos cambios no han tenido un efecto significativo, por lo menos hasta el momento. Entre las reformas aludidas figuran: (i) la eliminación de las elecciones parlamentarias intermedias; (ii) la eliminación de la prohibición de la reelección de congresistas; (iii) una ligera disminución del umbral para la primera vuelta de las elecciones presidenciales (de una mayoría absoluta, a un 40% y una ventaja del 10% con respecto al competidor inmediato); y (iv) el cambio reciente para la asignación de escaños de la fórmula de Hare a la de Imperiali, menos proporcional. La eliminación de las elecciones intermedias, la reelección de diputados y la disminución del umbral para la primera vuelta de las presidenciales apuntan en la dirección correcta pero no son suficientes por sí solas para marcar una diferencia notoria, dadas las tendencias preexistentes hacia una fragmentación cada vez mayor y hacia la regionalización, así como las dificultades crecientes en materia de gobernabilidad.

El cambio que puede tener un efecto más definitivo —en la fórmula para asignar los escaños parlamentarios— no se ha aplicado todavía. Algunos observadores y expertos temen que el método de Imperiali, que posiblemente se empleará en las elecciones de 2006, favorezca excesivamente la formación de grandes partidos y socave la equidad en la representación democrática.

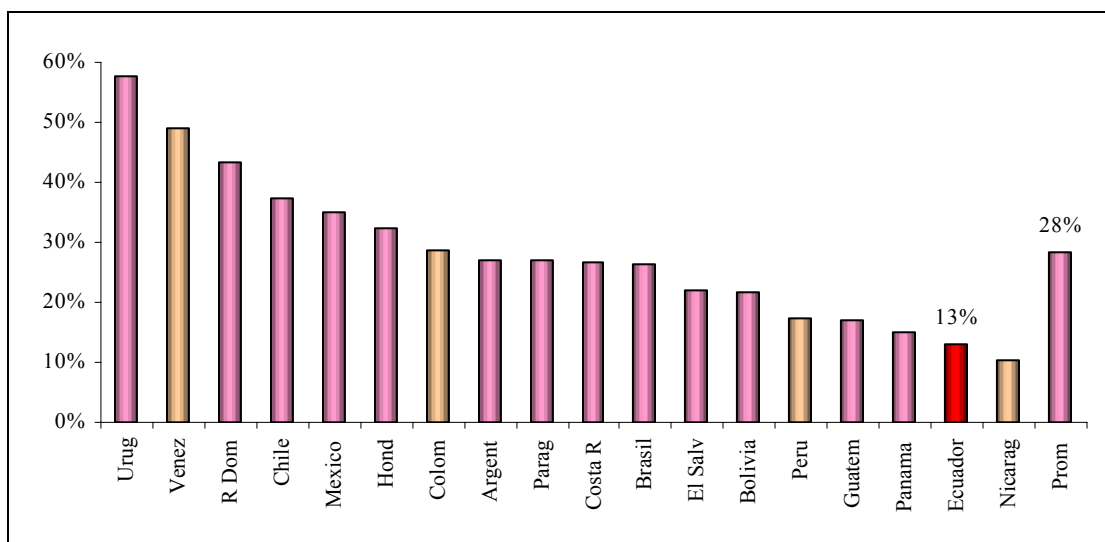
El problema de la agregación de intereses y búsqueda de consenso constituyen el reto fundamental para la gobernabilidad de Ecuador, aunque no se presta a soluciones fáciles. Es difícil cambiar rápidamente algunas de las fuentes subyacentes de división como son las diferencias históricas de carácter regional, cultural y económico, y las desigualdades socioeconómicas. Se podrían estudiar algunas modificaciones al sistema electoral con el fin de aminorar la fragmentación numérica del sistema de partidos, la falta de cohesión de las colectividades y la naturaleza regional de la política, aunque tales reformas (cambiar de un sistema de listas abiertas con *panachage* a uno cerrado o de voto preferente; pasar a un de membresía mixta; adoptar un esquema de Cámara Alta con distrito nacional y sistema de lista cerrada; o cambiar a un sistema con una proporción de diputados elegidos a partir de un distrito nacional) entrañan contraprestaciones entre los valores de representación y los de eficiencia. Las otras reformas electorales sustanciales apuntarían a disminuir aún más el umbral para elegir al Presidente en la primera vuelta y/o llevar a cabo elecciones legislativas que coincidas con la segunda vuelta de las presidenciales y no con la primera. Además, se podría analizar la posibilidad de hacer cumplir de manera más efectiva los requisitos de inscripción de partidos políticos y los relacionados con un umbral electoral mínimo para que éstos puedan mantener su personería jurídica. Igualmente se podría considerar la posibilidad de restringir la participación sólo a aquellos candidatos afiliados a partidos legalmente inscritos.

Efectividad del Congreso como escenario para la formulación de políticas nacionales

El Congreso ha exhibido una capacidad limitada para agregar las preferencias ciudadanas y apoyar procesos de búsqueda de consenso en torno a la elaboración de políticas, de manera que queden socialmente legitimadas y sean sostenibles. En lo fundamental, el Legislativo ha sido más un actor que emite vetos directos y un escenario donde se negocia en torno a intereses sociales particularistas y regionalistas. Tampoco ha avanzado significativamente en lo que se refiere a desarrollar sus capacidades técnicas o de control político del Ejecutivo.

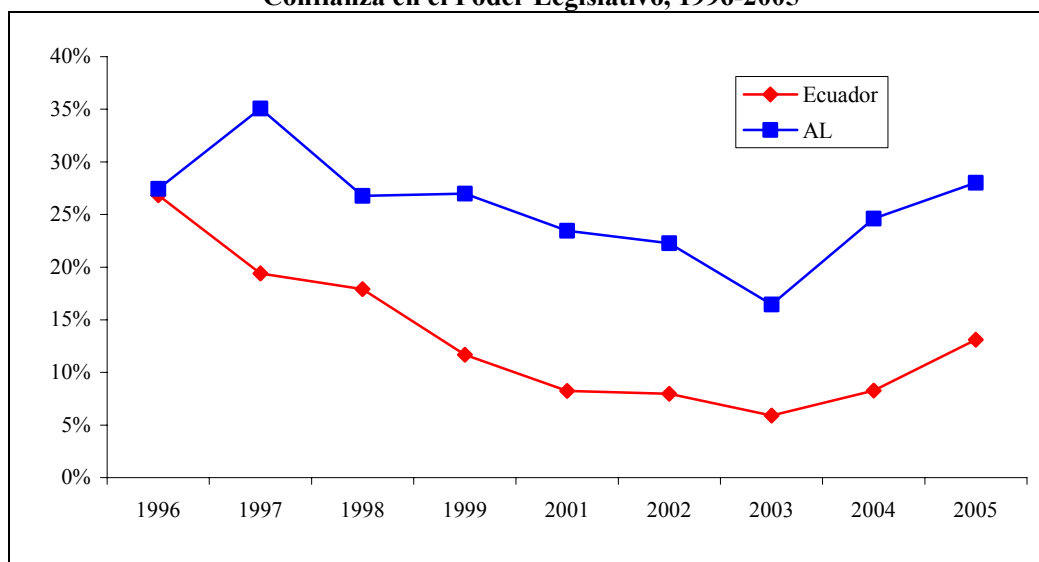
Según el Latinobarómetro (2005), sólo un 13% de la ciudadanía expresó mucha o alguna confianza en el Congreso, la segunda proporción más baja en la región y considerablemente inferior al promedio (28%). La confianza en el Legislativo decayó en forma notoria de un nivel del 27% en 1996 a un mínimo del 6% en 2003, para subir ligeramente al nivel registrado en 2005 (Gráficos 3.19 y 3.20). Los ejecutivos de negocios encuestados para el *Global Competitiveness Report* (WEF, 2005) calificaron la efectividad del Congreso con una puntuación de 1,7 en promedio, en una escala que va de 1 (muy poco efectivo) a 7 (muy efectivo). Esta puntuación ubicó a Ecuador en el puesto 101 entre los 104 países que se incluyeron en la encuesta del WEF (Gráfico 3.21)

Gráfico 3.17
Confianza en el Poder Legislativo



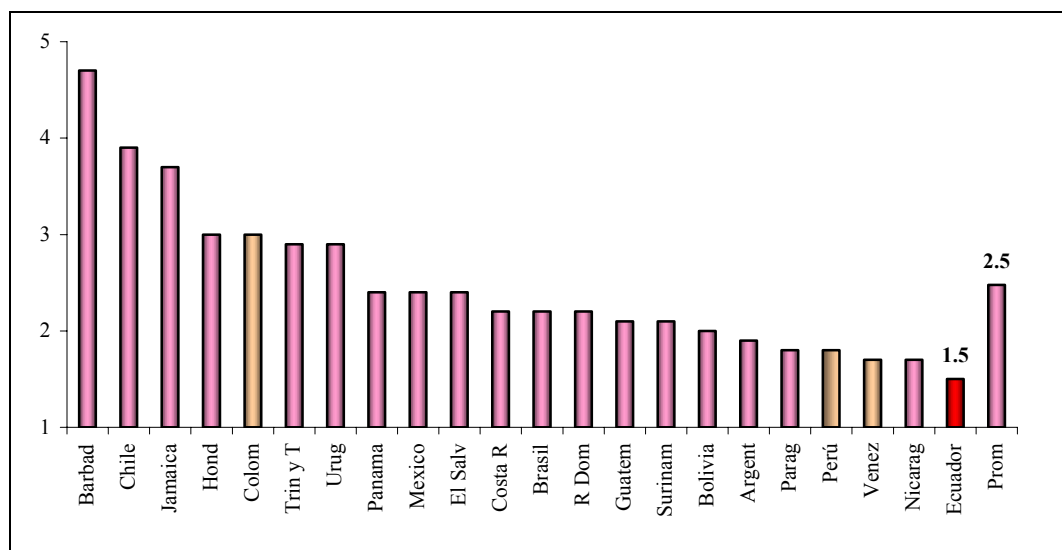
Fuente: Latinobarómetro, 2005.

Gráfico 3.18
Confianza en el Poder Legislativo, 1996-2005



Fuente: Latinobarómetro, 1996-2005.

Gráfico 3.19
Eficacia del Congreso



Fuente: WEF, 2006-2007.

La falta de capacidad del Congreso para desempeñar un papel constructivo en la formulación de políticas y en la vigilancia del Ejecutivo se deriva principalmente de los incentivos relacionados con las características de las colectividades y del sistema electoral anteriormente discutidas. La fragmentación y debilidad programática, así como la falta de disciplina restringe los incentivos y la capacidad de los legisladores para actuar de manera colectiva y forjar acuerdos sobre reformas de alcance nacional o para formar capacidades en el Legislativo que le permitan desempeñar las labores que le competen. No solo los legisladores votan a veces en una dirección distinta a la de sus partidos, sino que es muy común que abandonen sus colectividades durante la legislatura bien sea para declararse independientes o para unirse a otra. Es por ello que el Congreso tiende a convertirse en un escenario de coaliciones ad hoc y temporales que se forjan sobre la base de tratos bilaterales entre el Gobierno y ciertos partidos, en torno a concesiones particularistas de política, patronaje, beneficios económicos y sociales para la región del legislador del caso y otros tipos de recompensas focalizadas. La poca transparencia y publicidad de los debates parlamentarios y de la manera en que los legisladores votan, así como la falta de diaphanía y vigilancia de las cuentas y compras gubernamentales, facilitan este tipo de negociaciones turbias.

El término de dos años para la mayoría de los legisladores en razón de las elecciones de mitad de período que se realizaron entre 1979 y 1998, la prohibición de reelección inmediata para los diputados hasta 1994, y la alta volatilidad del gabinete exacerbaban la tendencia hacia una visión de corto plazo en materia de políticas públicas, lo cual hizo al país aún más vulnerable a las sacudidas políticas (Mejía Acosta et al, 2004). La prohibición que pesa sobre la reelección inmediata –que se instituyó para asegurar que hubiera rotación entre los legisladores-- contribuyó al elevado nivel de volatilidad electoral y dio paso a un Poder Legislativo cuyos miembros tenían muy poca experiencia, incentivos insuficientes para acumular conocimientos especializados y poca rendición de cuentas para con sus electores (Mejía, 1997). Incluso cuando se levantó la prohibición a la reelección, apenas el 27% de los legisladores salió reelegido entre 1996 y 2002. Igualmente, cabe notar que sólo el 52% cuenta con experiencia legislativa previa (Mejía Acosta, 2004).

En el Congreso también pesa el amplio poder constitucional del Ejecutivo para definir la agenda, además de que domina la mayor parte del proceso legislativo por la debilidad misma del Parlamento. El Presidente de Ecuador es uno de los que más poder tiene en América Latina en cuanto a funciones legislativas constitucionales se refiere, y cuenta con el poder exclusivo de iniciar propuestas presupuestales. Además emite decretos y vetos, tiene control exclusivo sobre la

asignación de importantes posiciones políticas y económicas, así como la capacidad de nombrar y remover a los ministros del gabinete, gobernadores de provincia y directores de grandes agencias burocráticas sin intervención del Congreso. Igualmente disfruta de muchas otras prerrogativas en cuanto a repartir beneficios económicos y sociales, y de patronaje (Mejía Acosta et al, 2004). Con todo, en muchos casos tales poderes no han sido suficientes para contrarrestar la posición minoritaria del partido del Primer Mandatario y/o la naturaleza fragmentaria del sistema partidista. Más bien han disminuido los incentivos que podrían tener los Presidentes para gobernar a través de un proceso de coaliciones formales y transparentes, lo cual permitiría una mejor orientación de formulación de políticas y una mayor rendición de cuentas a la ciudadanía.

La capacidad del Congreso para agregar intereses a través de la participación en el proceso de formulación de políticas ha sido socavada por la falta de servicios de asesoría y apoyo. El Parlamento carece de asistencia técnica bien informada y con experiencia en temas legislativos. Ni los legisladores individuales, ni las comisiones parlamentarias, como tampoco el Congreso mismo como institución, cuentan con personal de carrera experimentado en las tareas legislativas.

Así pues, la mejora del funcionamiento de la legislatura dependerá en parte de que se puedan alterar algunos de los incentivos subyacentes relacionados con el sistema electoral y de partidos. A esto habría que agregar reformas específicas centradas en el funcionamiento del Congreso, como por ejemplo mejorar la transparencia de las actividades legislativas, especialmente la votación de los diputados; contar con personal asesor profesional permanente tanto para los legisladores individuales como para las comisiones parlamentarias; invertir en servicios de investigación, biblioteca y banco de datos; y aumentar la disponibilidad de información oportuna del Ejecutivo sobre el presupuesto y su ejecución.

Rendición de cuentas horizontal

El análisis de esta dimensión se centra en el grado de control efectivo sobre el poder y discrecionalidad del Ejecutivo por parte de las otras ramas y agencias del gobierno, así como en el nivel de profesionalismo y neutralidad del servicio civil.

Control político al ejercicio de autoridad entre las diferentes ramas y agencias del gobierno

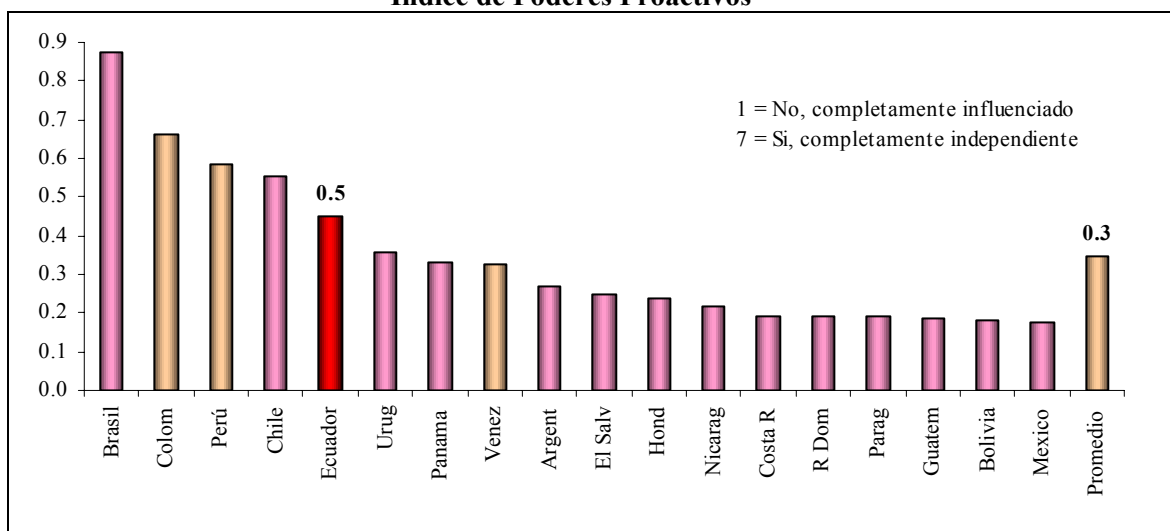
En Ecuador, el sistema de controles y contrapesos no ha funcionado plenamente en razón de la debilidad del Congreso en el desempeño de sus actividades de vigilancia, la frágil independencia de las Cortes y las deficiencias en la efectividad e imparcialidad de otras instituciones de control.

Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El control político que hace el Legislativo del Ejecutivo es débil. La capacidad de vigilancia del Congreso es limitada, debido en parte a aquellos factores electorales, organizacionales y del sistema de partidos que se han venido discutiendo hasta ahora. La excesiva fragmentación de este último y la poca institucionalización de las colectividades ha hecho difícil para el Congreso actual vigilar de manera constructiva y continua las operaciones del Ejecutivo. Lo anterior no significa, sin embargo, que el Parlamento no haya cumplido un papel activo en lo que se refiere a limitar las transgresiones de autoridad por parte del Ejecutivo, tal y como se hace evidente por las acciones realizadas contra dos de los últimos tres presidentes. Con todo, la falta de vigilancia permanente y la naturaleza altamente partidista de las acciones contra los presidentes de turno, ha hecho que la credibilidad del Congreso sufra cuando intenta cumplir su misión de hacer que el Ejecutivo rinda cuentas de sus actividades.

Tales controles y contrapesos también se han visto afectados por los considerables poderes que la Constitución ecuatoriana le asigna al Ejecutivo, tal y como se indicó previamente. El fortalecimiento del Ejecutivo ha aumentado los conflictos y disminuido el espacio y los mecanismos necesarios para lograr un equilibrio entre los diferentes poderes del Estado (Pachano, 2003a). El Presidente ecuatoriano tienen el poder de definir la agenda, hacer el presupuesto y legislar por decreto. Las medidas relacionadas con las finanzas públicas, por ejemplo, sólo pueden ser introducidas por el Ejecutivo. Según el índice que caracteriza estos poderes proactivos, la puntuación de Ecuador es de .5, que lo ubica cerca del extremo más alto de América Latina (Gráfico 3.20) (Payne *et al.*, 2003).

Gráfico 3.20
Índice de Poderes Proactivos



Fuente : Payne et al, 2003.

El Presidente de Ecuador también posee amplios poderes reactivos. Un veto parcial a un proyecto de ley debe ser anulado por el Congreso dentro de un lapso de 30 días con una supermayoría de las dos terceras partes, al tiempo que el uso del veto a la totalidad impide que el Congreso se ocupe de ese proyecto de ley durante un año.

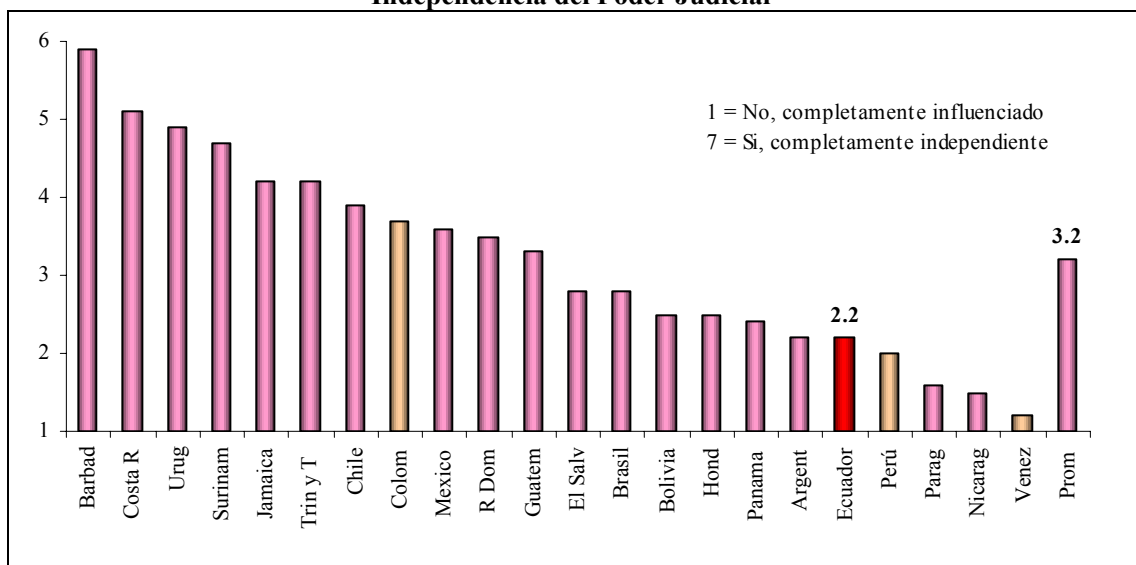
El fortalecimiento de la capacidad del Legislativo de supervisar de manera constructiva y creíble la implementación de las políticas públicas y limitar los abusos de poder en la rama ejecutiva dependerá de los pasos que se den para abordar muchas de las áreas que se han discutido en la páginas precedentes con respecto a la capacidad de formulación de políticas por parte del Congreso. Entre tales reformas figuran las relacionadas con el aumento de las capacidades técnicas del cuerpo de diputados, así como el cambio de incentivos legislativos a través de modificaciones en el sistema electoral y de partidos, y una mayor transparencia en las labores del Congreso.

Poder Judicial

El papel del Poder Judicial en lo que toca a vigilar a las otras ramas del poder público ha estado limitado por cuestiones relacionadas con su independencia política. Si bien las reformas constitucionales de 1997-1998 dotaron a la rama judicial de una autonomía formal significativa frente al terreno de lo político, en la práctica ha seguido sujeta a la influencia de diversos intereses y no ha quedado inmune a los problemas de fragmentación política que afectan al Congreso. Esto

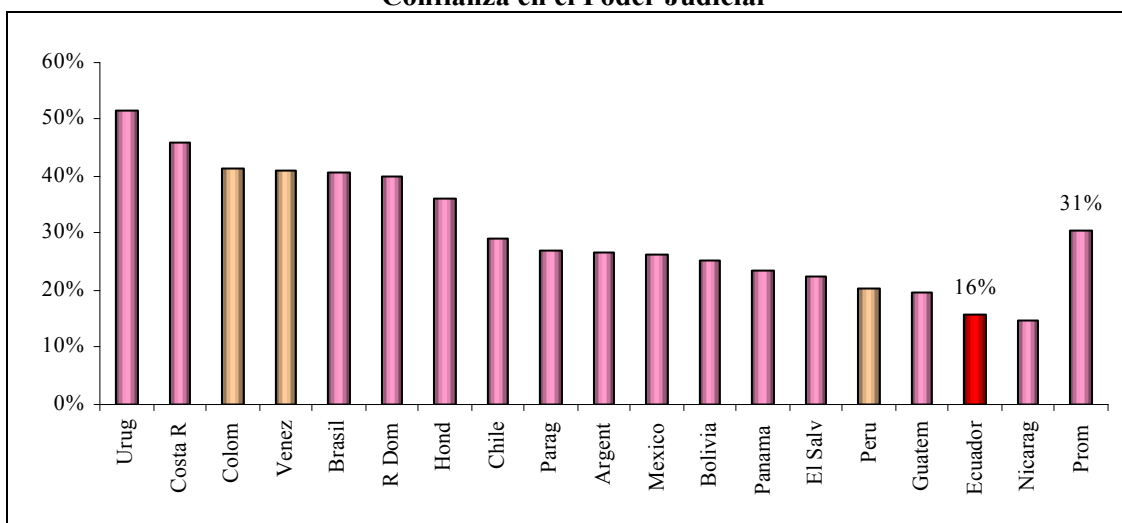
queda reflejado en la calificación que le dieron al Poder Judicial ecuatoriano los ejecutivos de negocios encuestados para el *Global Competitiveness Report* del World Economic Forum, ubicándolo en el puesto 116 en materia de independencia política entre 125 países de todo el mundo. El promedio de 2.2 lo dejó cerca del grado más bajo de una escala de 1 a 7, en la que 1 corresponde a una evaluación de “altamente influenciado por miembros del gobierno, ciudadanos o empresas” (Gráfico 3.21). La confianza ciudadana en el Poder Judicial también es relativamente baja: 16%, comparada con un promedio de 31% para toda la región (Gráfico 3.22) (Latinobarómetro, 2005). Por su parte, la Corte Suprema no emite fallos sobre asuntos constitucionales, una función que le corresponde al Tribunal Constitucional, descrito más adelante.

Gráfico 3.21
Independencia del Poder Judicial



Fuente: WEF, 2006-2007.

Gráfico 3.22
Confianza en el Poder Judicial



Fuente: Latinobarómetro, 2005.

La destitución inconstitucional de la Corte Suprema en 2004 por injerencia del Ejecutivo y el Legislativo pone de presente esta debilidad de la rama judicial. La razón que se adujo para justificar tal acción es que se estaba tratando de despolitizar a la institución. Sin embargo, muchos consideraron que se trataba de un intento del entonces Presidente Lucio Gutiérrez por ejercer control sobre la rama judicial, lo cual permitiría el retorno a Ecuador del antiguo Presidente Abdalá Bucaram, quien había abandonado el país para evitar cargos por corrupción.

Por último, el Tribunal Constitucional (TC) es una institución que también debería ejercer control sobre otras agencias y ramas del gobierno. Creado en 1997 como la más alta autoridad encargada de vigilar la constitucionalidad de las acciones de las tres ramas del poder público con independencia de ellas, el TC tiene prerrogativas garantizadas por la Constitución que fortalecen sus funciones de control y vigilancia en el proceso político y además le confieren poder de veto de última instancia con capacidad de frenar y revertir decisiones de política pública. El TC también tiene el poder de determinar la constitucionalidad de leyes tanto orgánicas como ordinarias, decretos, estatutos, ordenanzas, regulaciones y otras resoluciones dictadas por las instituciones de gobierno, así como de suspender sus efectos de manera parcial o total (Constitución Política, art. 276, 1). Sin embargo, dado que los miembros del tribunal son nombrados por el Congreso de la República por mayoría simple, la elección de los magistrados refleja los intereses políticos representados en el Legislativo. En consecuencia, el TC no ha quedado blindado a la presión política y/o de grupos de interés específicos. Ello se refleja en la tendencia hacia un “activismo selectivo”, lo cual significa que el Tribunal muestra una mayor inclinación a actuar en aquellos casos que tienen importancia política o ideológica. Por ejemplo, de las 117 demandas que se sometieron a su consideración entre 1997 y 1999 se aceptaron 31 (26%), de las cuales nueve provenían de grupos de interés específicos y ocho de los partidos políticos contra acciones del Ejecutivo, mientras que en siete instancias se trataba de demandas individuales del personal militar (Mejía Acosta et al, 2004).

Conclusiones principales

En Ecuador, las principales debilidades en el funcionamiento del sistema democrático tienen que ver con problemas atinentes a la imparcialidad y efectividad de la representación, la capacidad de agregar intereses y forjar consensos, y al funcionamiento del sistema de controles y contrapesos.

Una de las principales deficiencias es que la competición y participación electoral no se traduce en un grado suficiente de representación efectiva. Ni los mecanismos electorales ni los partidos políticos han sido estructurados para hacer que los ciudadanos seleccionen efectivamente a los servidores públicos y les pidan cuentas sobre sus acciones con base en los enfoques particulares que utilicen para abordar los problemas nacionales, o sobre su desempeño en estas materias. Estas dificultades se encuentran enraizadas particularmente en la naturaleza regionalista, personalista y poco programática de las colectividades políticas, así como en la fragmentación numérica y regional del sistema de partidos. La efectividad en la representación también se encuentra limitada por la falta de transparencia en la toma de decisiones en el Congreso, por un proceso poco diáfano de formación de coaliciones interpartidistas y por un sistema de financiación política poco transparente e incorrectamente regulado. Como consecuencia de estas limitaciones, algunos legisladores tienden a concentrarse en satisfacer intereses regionales limitados y de corto plazo, en vez de invertir sus esfuerzos en responder a las necesidades más amplias de los ciudadanos, trabajar por un suministro más efectivo de bienes públicos y dirigir sus energías hacia el logro de objetivos de políticas de alcance nacional y de más largo plazo.

Aunada a esta deficiencia se encuentra la escasa capacidad del sistema democrático de agregar intereses y buscar consensos entre los partidos representados en el Congreso y en la sociedad como un todo. La capacidad de agregar las preferencias ciudadanas y buscar consensos está restringida

por una serie de factores entre los cuales figuran intereses subyacentes relacionados con diferencias socioeconómicas, regionales y étnicas, la fragmentación numérica y regional del sistema de partidos, la indisciplina y falta de cohesión de las colectividades, y la poca efectividad del Congreso como escenario de formulación de políticas nacionales. Como consecuencia de la fragmentación del sistema de partidos, los gobiernos minoritarios han sido la norma y los presidentes por lo general se enfrentan a grandes dificultades cuando se trata de forjar y mantener suficiente apoyo legislativo para respaldar y abordar de manera efectiva las prioridades en materia de políticas públicas. El esfuerzo de formar coaliciones interpartidistas por lo general ha implicado en algunos casos hacer compromisos de política en otras áreas o aceptar transacciones en torno a beneficios específicos que pueden entrañar altos costos para la imagen del gobierno, así como para la coherencia y orientación de sus políticas hacia el bien común.

En Ecuador, el sistema de controles y contrapesos ha tenido limitaciones derivadas de la debilidad del Congreso en lo que se refiere a cumplir con sus actividades de vigilancia, por el enorme poder que la Constitución le garantiza al Ejecutivo, la tenue independencia del Poder Judicial y las deficiencias que en materia de efectividad e imparcialidad exhiben otras instituciones de control como el Tribunal Supremo Electoral, la Fiscalía General de la República y la Contraloría General. Las carencias del Congreso en cuanto a desarrollar una capacidad permanente y constructiva de vigilancia tienen que ver con los problemas de acción colectiva asociados a la naturaleza fragmentaria del sistema de partidos, la poca cohesión de las colectividades y su escasa orientación programática, la baja tasa de reelección de los parlamentarios desde que ésta se permitió en 1994, y las escasas capacidades organizacionales del Legislativo. Asimismo, el funcionamiento del Poder Judicial y de otras instituciones de control ha estado afectada por la fragmentación del sistema de partidos y por la batalla constante sobre el patronaje, y sobre privilegios y beneficios específicos. Por otra parte, los procesos abiertamente partidistas de nombramiento de jueces y otros funcionarios privan a los organismos involucrados de su autonomía política, al tiempo que interfieren en su profesionalización.

Si bien es cierto que persisten estos retos a la gobernabilidad democrática, también es necesario resaltar sus avances significativos, entre ellos el hecho de que los requisitos básicos de la democracia formal se cumplen en lo fundamental. Durante los últimos 25 años ha habido elecciones libres e imparciales, y la operación del sistema democrático se halla respaldada por una prensa básicamente libre, importantes libertades democráticas y una participación ciudadana sustancial en las elecciones.

Temas para un debate

Los retos más significativos en lo que se refiere al funcionamiento del sistema democrático están relacionados con la efectividad de la representación, la agregación de intereses y la búsqueda de consenso y el establecimiento de un sistema efectivo de controles y contrapesos entre las tres ramas del gobierno. En cuanto a las dos primeras, los avances que se produzcan en esos terrenos dependerán de que se reduzca la fragmentación del sistema de partidos y se mejore el grado de representatividad, cohesión programática y credibilidad de los mismos.

Una de las principales opciones a considerar que nacen de este estudio sería la de apoyar reformas que se orienten a limitar la fragmentación numérica del sistema de partidos, así como al grado de concentración regional de las colectividades, tanto geográfica como en materia de los intereses que representan. Dado que algunas de las fuentes de esta fragmentación se relacionan con diferencias económicas y culturales históricas entre regiones y en factores socioestructurales, los cambios que en este sentido se vayan a introducir serán difíciles y habrá que implantarlos de manera cuidadosa. Entre las reformas a considerar figuran cambios al sistema electoral encaminados a crear un distrito

nacional relativamente grande junto con distritos provinciales o cambiar a un sistema de membresía mixta; imponer regulaciones más estrictas en cuanto a la elegibilidad de los partidos para participar en elecciones, incluyendo algunas normas en el sentido de que las colectividades tengan alcance nacional en materia de membresía y apoyo electoral; reducir el umbral para ganar la primera vuelta electoral; y cambiar las elecciones legislativas de manera que coincidan con la primera vuelta de las presidenciales.

Una segunda opción de política que podría ser debatida sería emprender reformas dirigidas a promover el desarrollo de unos partidos políticos más cohesionados, programáticos y sensibles a las aspiraciones de la ciudadanía. Se insiste en que las reformas electorales pueden ayudar a cambiar algunos de los incentivos subyacentes que afectan la orientación de los partidos. En este mismo sentido se debe considerar la posibilidad de reemplazar el sistema de votación con *panachage* por un sistemas de lista cerrada con voto preferente, así como la de reformar la Ley de Partidos Políticos de manera que se exija a las colectividades realizar elecciones primarias para seleccionar sus candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, para reforzar la rendición de cuentas de los legisladores ante sus electores y fortalecer la capacidad de agregar intereses del sistema político. Además de los aspectos electorales, las reformas deben apuntar al desarrollo de unos partidos que sean más sensibles, creíbles e institucionalizados, lo cual debe respaldarse con cambios al sistema de financiación política que apunten a limitar la influencia de ciertos intereses y a canalizar parte del financiamiento público hacia la operación normal de las colectividades, en vez de limitar a las campañas electorales.

Una tercera opción de política a debatir sería la posibilidad de mejorar la credibilidad de los controles y contrapesos en el sistema político buscando fortalecer su credibilidad ante la opinión pública, su efectividad y la autonomía política de las principales instituciones de control, entre ellas el Tribunal Supremo Electoral, la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional, la Fiscalía General de la República y la Contraloría. Es importante que la ciudadanía confíe en estas instituciones para buscar una mayor estabilidad política y mejorar la rendición de cuentas de los servidores públicos para con sus electores. Existe igualmente la necesidad de elevar el nivel de efectividad del Congreso tanto para desarrollar un sistema efectivo de controles y contrapesos como para mejorar la calidad de la representación política. Los cambios fundamentales en el funcionamiento del Legislativo dependerán de que se introduzcan modificaciones en los incentivos subyacentes relacionados con los sistemas electoral y de partidos antes citados. De todas maneras se requieren reformas paralelas relacionadas con el fortalecimiento de la organización del Poder Legislativo, a fin de que pueda cumplir plenamente sus funciones de vigilancia y elaboración de políticas, así como en lo que tiene que ver con la rendición de cuentas ante el electorado. Entre tales reformas figuran las siguientes: (i) mejorar la disponibilidad de personal asesor profesional; (ii) invertir en servicios de investigación para mejorar el estudio de las propuestas legislativas y en un banco de datos en el Congreso; (iii) fomentar la estabilidad y especialización de las comisiones parlamentarias; (iv) requerir mayor transparencia en los debates y votaciones legislativas, así como en la información disponible sobre las actividades y financiación del gobierno y los partidos políticos; y (v) desarrollar mecanismos orientados a que la sociedad civil ejerza una mayor vigilancia sobre el Congreso y participe más activamente en el transcurrir de la actividad parlamentaria.

IV. ESTADO DE DERECHO¹

Para los efectos de este diagnóstico, se entiende por Estado de derecho aquel donde la ley es el instrumento de uso preferente para guiar la conducta de los ciudadanos de un país.² La transparencia, predecibilidad y generalidad que subyacen a un Estado de derecho efectivo facilitan las interacciones humanas, sociales y económicas, además de que ayudan a prevenir los conflictos y a solucionarlos de manera eficiente, efectiva y pacífica. Todo ello coadyuva al desarrollo económico sostenible y a la consecución de la paz social. Para que el Estado de derecho sea una herramienta efectiva para guiar la conducta humana, debe cumplir tres requisitos: (i) el derecho debe ser el instrumento principal de gobierno; (ii) la ley debe tener ciertas cualidades específicas; y (iii) los poderes públicos deben interpretar y aplicar la ley de forma congruente (Raz 1979).

En el presente capítulo se describen y analizan los tres requisitos del Estado de derecho como herramienta de guía a la conducta humana. En primer lugar, el grado de preeminencia del derecho como instrumento de gobierno, en relación con la presencia de otras herramientas que con él conviven como son: el uso coactivo del poder, el grado de propaganda estatal y las prácticas clientelares. En segundo lugar se aborda el tema de las cualidades intrínsecas de la norma en sus distintos aspectos, a saber: generalidad, publicidad, irretroactividad, claridad, coherencia, viabilidad y estabilidad. En tercer lugar, se trata el tema de la aplicación congruente de la norma, tanto por parte del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial, después de lo cual se describe someramente una reforma al sistema de administración de justicia que está en trance de implementación. Por último, se extrae una serie de conclusiones y se formulan recomendaciones generales a la luz de la situación descrita y de la reforma ya en marcha.

El Estado de Derecho en el Ecuador ha estado sometido a una fuerte presión política en los últimos 25 años. La politización de la justicia, sumado al alto índice de impunidad ha generado gran desconfianza de los ciudadanos en el imperio de la ley. Según Latinobarómetro, apenas el 15% de los ecuatorianos consideran que sus autoridades acatan la ley y la cumplen, y este porcentaje está por debajo hasta del promedio latinoamericano que corresponde al 20%.

Dado que para que el derecho sea un instrumento efectivo de gobierno debe ser capaz de guiar la conducta humana, el ejercicio del poder por esta vía requiere que los ciudadanos de un país acepten voluntariamente sus normas y preceptos. Por ello, un primer síntoma general de la vigencia y salud del Estado de derecho se puede inferir del grado de acatamiento general de las normas y por el grado de criminalidad. De acuerdo con el Latinobarómetro (2005), sólo un 16% de los ecuatorianos opina que los ciudadanos y los poderes públicos acatan las normas (Gráfico 4.1). Asimismo, según la Organización Mundial de la Salud (2004) la tasa de homicidios es bastante elevada (15 homicidios por cada 100.000 habitantes) y el porcentaje de hogares que ha sido objeto de algún

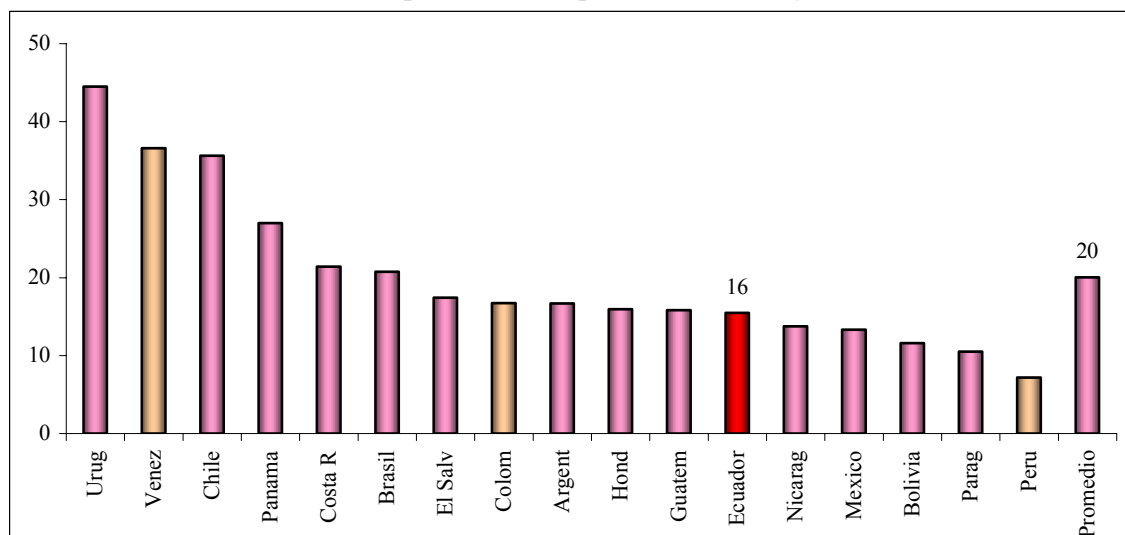
I. _____

¹ El análisis aquí contenido se ha realizado siguiendo la metodología desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo para diagnosticar y analizar la Gobernabilidad Democrática de sus países miembros prestatarios. Véase Alonso *et al* 2007.

² Existe una tendencia generalizada a confundir el Estado de derecho con el ideal de Estado del buen derecho (Marmor, 2003). Es decir, se suele confundir el ejercicio del poder mediante el instrumento de la ley (i.e., el imperio de la ley) con el contenido moral o filosófico de la ley misma. En este caso, el Estado de derecho no es una idea absoluta como instrumento de gobierno sino una teoría político-filosófica sobre la cual debería ser el contenido de la ley. Indudablemente, la eficacia de la misma va a depender, en gran medida, de los valores y derechos que en ella se proclamen. Por ejemplo, es razonable suponer que los ciudadanos de un determinado Estado estarán más dispuestos a resistir la aplicación de leyes que apoyen la represión de la sociedad o tiendan a agravar las desigualdades sociales y no aquellas que promuevan la libertad, dignidad y bienestar de todos los ciudadanos.

delito se eleva al 41%.³ De ello se deduce que en Ecuador la salud del Estado de derecho necesita ser fortalecida. Sin embargo, un análisis más sistemático –y menos sintomático– de su grado de vigencia muestra un panorama más matizado, como se verá en los apartados subsiguientes.

Gráfico 4.1
Percepción del Cumplimiento de la Ley



Fuente: Latinobarómetro, 2005.

En términos generales, el Estado de Derecho ecuatoriano presenta debilidades en las tres dimensiones, aún cuando, debe hacerse precisiones sobre la magnitud de los problemas que aquejan a cada una de ellas. Así, en la primera dimensión encontramos dificultades relacionadas con el uso discrecional de recursos y abusos de la fuerza pública. En cuanto a la segunda dimensión, los problemas principales tienen que ver con un aspecto específico: la estabilidad de la norma. Por último, la tercera dimensión -aplicación congruente por parte de las autoridades públicas- es la que presenta los retos más graves en varios de sus aspectos relevantes, siendo la independencia del poder judicial un aspecto de especial preocupación. En resumen, la situación del Estado de Derecho en Ecuador es clave para entender el grado de gobernabilidad del país.

La preeminencia del derecho como instrumento de gobierno

La preeminencia del derecho como principal instrumento de gobierno implica que la ley rige en efecto la conducta de sus ciudadanos sobre otras posibles alternativas y que estos aceptan voluntariamente sus prescripciones (Marmor, 2003). Sin embargo, la preponderancia de la ley sobre otros medios de control social depende en gran medida de la capacidad de los ciudadanos para construir normas y prácticas de convivir con un entorno institucional donde exista un adecuado sistema de cumplimiento de esas leyes (Onuf 1998).

En este sentido, el país ha experimentado, en los últimos años, situaciones que apuntan hacia el abuso de las instituciones jurídicas como método de mantenimiento del poder político. La historia reciente de deposiciones de presidentes constitucionalmente electos, a través del uso de actos legislativos y judiciales que han generado dudas legítimas sobre su legalidad, son claros ejemplos de esta tendencia. El Estado de Derecho ha sido usado como instrumento para la defensa de

I.

³ La tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes para Canadá, Chile y en los Estados Unidos para 2002 es de 1.9, 3.1 y de 6.1 respectivamente (Canada National Statistics Agency <http://www40.statcan.ca/101/cst01/legal12b.htm>; Bureau of Justice Statistics <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/glance/tables/hmrttab.htm>; Banco Interamericano de Desarrollo, 2004).

intereses particulares y, esto ha sido posible por las debilidades institucionales de los organismos encargados de la interpretación congruente de la ley, tal como se verá más adelante⁴.

Por otro lado, la creciente inestabilidad política generó, en los últimos diez años, una creciente inestabilidad en el sistema de justicia. La Constitución de 1998, cambió en forma radical la forma de elección de los jueces garantizando, por primera vez, el principio de cooptación para la designación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y se esperaba que este mecanismo iniciara un proceso de consolidación de la independencia de la Función Judicial. Sin embargo, en diciembre del 2004, una alianza de la mayoría del Congreso Nacional con el Presidente de la República, desconoció la Constitución y designó, contra disposición expresa de la Carta Política, una nueva Corte Suprema de Justicia. Previamente, en el mes de noviembre del mismo año, el Congreso Nacional en la misma alianza con el ejecutivo, modificó la composición del Tribunal Constitucional, máxima entidad de control constitucionalidad en el sistema jurídico ecuatoriano.

La fragilidad del poder judicial hace que, a pesar del principio constitucional existente de unidad jurisdiccional, todavía existan cortes militares y policiales que juzgan los casos de violaciones de derechos humanos por parte de los agentes de la fuerza pública. Estas cortes, que suelen estar integradas por agentes retirados, pueden llevar a cabo sesiones a puertas cerradas y se gobiernan por manuales y normas internas. Casos recientes, en los que se exoneró de responsabilidad penal a varios funcionarios policiales acusados de ejecución extrajudicial y desaparición de varias personas, han contribuido a consolidar la impresión de que estos “fueros especiales” existen justamente para asegurar la inmunidad penal de los agentes de la fuerza pública.

La complejidad de los cuerpos legales también ha incidido en la inadecuada aplicación de la norma. Existe duplicidad de funciones de control, tanto en el sistema de justicia como en el poder ejecutivo. Se reportan, permanentemente, contradicciones entre diferentes normativas que impiden manejar reglas claras de gobierno, provocando arreglos de disputas extrajudicialmente. Existen ramas del poder ejecutivo que todavía mantienen atribuciones de jueces de primera instancia: en el ámbito petrolero, ambiental, de telecomunicaciones, complicando, aún más, el entramado de aplicación de normas de conducta generales.

En general, en el sistema jurídico ecuatoriano se mantiene la preeminencia de la Constitución por sobre las demás normas jurídicas, como uno de los elementos característicos de la institucionalidad ecuatoriana (Andrade, 2004: 222). Un ejemplo claro de esta afirmación es la reforma constitucional de 1998, mediante la cual se otorga, difusamente, el control constitucional a todos los jueces, quienes podrán declarar “inconstitucional” cualquier precepto jurídico que ellos consideren contrario al espíritu de la Constitución. Sin embargo, esta reforma redundaba generalmente en una confusión jurídica que incide en la ingobernabilidad del país, según lo apuntan algunos académicos (Andrade et al, 2004).

Se puede concluir que en el Ecuador, a partir de la crisis del sistema de justicia de fines de 2004, se ha emprendido una serie de reformas institucionales significativas para minimizar el riesgo de injerencia política y garantizar el ejercicio pleno de las atribuciones dadas por la Constitución al Poder Judicial, garantizando la independencia, idoneidad y transparencia de jueces y magistrados. Sin embargo, todavía hay mucho por hacer. La legitimación de la nueva Corte Suprema de Justicia elegida en forma extraordinaria, mediante una comisión ad-hoc, sólo podrá consolidarse con la

I. _____

⁴ Sobre este punto F. Corral (2005) manifiesta que “Los principales problemas jurídicos del país no derivan de la falta de normas, radican por el contrario, en su abundancia, en su ineficiencia y en la perversión de los métodos de interpretación, reglamentación y aplicación....La sensación de impunidad y el manejo pragmático y cínico del sistema legal son realidades innegables, de allí que se pueda afirmar que el Ecuador es un ‘Estado Formal de Derecho’, pero, en la práctica, es un Estado sin Derecho”.

reforma y modernización profundas, que prueben a la ciudadanía que existe un proceso real de cambio institucional.

Uso coactivo del poder

El abuso de la fuerza por parte del Estado (torturas, represión, asesinatos, entre otros métodos) como medio de gobierno, obstruye el principio de legalidad y contra el gobierno de las personas mediante el derecho. La conducta humana en este caso no es guiada por la ley sino por la fuerza o el miedo.

El Ecuador no ha vivido experiencias traumáticas de abuso de poder, ni por parte del Ejecutivo, ni por parte de organismos policiales o militares. Los casos de ejecuciones extrajudiciales, amenazas y violaciones a los derechos inalienables a la libertad de expresión y de asociación fueron vulnerados durante el gobierno del presidente Lucio Gutiérrez, que terminó el 20 de abril del 2004. El problema real, sin embargo, es la impunidad que sobre estos hechos persiste (ALDHU, 2005).

Según el último de Reporte del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre los Derechos Humanos en el continente, Ecuador tiene temas pendientes, básicamente relacionados con detención indebida o anticipada, fallas en el debido proceso⁵, maltrato en las cárceles y centros de detención y, detención arbitraria y más allá del tiempo permitido, previo al procesamiento judicial.

Amnistía Internacional señala en su informe anual, persistentes violaciones contra la mujer, explotación sexual, tráfico de niños y personas y creciente inseguridad pública (Amnistía Internacional Ecuador, 2006).⁶

Grado de propaganda estatal

El control y la manipulación de la información es uno de los medios más poderosos de los gobiernos para promover el acatamiento de sus políticas. No en vano los estados totalitarios y autoritarios se arrojan el monopolio de la información como medio para promover el acatamiento de aquellas. La diferencia entre información y propaganda estriba en que la primera tiene por objeto dar a conocer los hechos de manera imparcial y objetiva, mientras que la segunda busca ganar adeptos a una posición específica, independientemente de la veracidad de los hechos. Durante el gobierno del coronel Lucio Gutiérrez, el uso de los medios de comunicación masiva para enfrentar, deslegitimar y contradecir a los opositores del régimen y a otros poderes del estado fue sistemático, según los reportes que periódicamente emitió la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos, ALDHU⁷.

El Estado no maneja, por sí mismo, ningún medio de comunicación, pero el Ejecutivo presentó en el 2004 una ley en el Congreso para recuperar el manejo de canales de televisión, en caso de que

I. _____

⁵ “En el Ecuador se ha convertido en un lugar común censurable, aquello de equiparar la simple denuncia a la sentencia ejecutoriada. Es usual que, en muchos casos, el inicio de un proceso o la noticia del encausamiento, transforme, de hecho, al imputado en culpable, con lo que se produce una reversión trágica de la presunción: ya no se presume la inocencia sino la culpabilidad y sobre semejante estructura ideológica se lleva adelante el proceso...” (F. Corral, 2005).

⁶ Está el caso de Wilman Jiménez Salazar, miembro del Comité de Derechos Humanos de Orellana que ha sido aprendido sin guardar las normas del debido proceso y confinado a una detención militar, a pesar de ser un civil.
<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR280062006?open&of=ESL-ECU>

⁷ La ALDHU llegó a presentar formalmente estas denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en febrero del 2005.

éstos incumplan ciertas regulaciones, que podían estar sujetas a manipulaciones subjetivas. Las cadenas nacionales de televisión y radio, además de cuñas audiovisuales se han usado para promover acciones como la destitución de los jueces de la Corte Suprema de Justicia.

En el último período, se puede constatar una paulatina reducción del uso de los medios de comunicación como medio de propaganda estatal⁸. El nivel de propaganda estatal, dado que el Estado ecuatoriano no maneja ningún medio de comunicación colectiva bajó al mínimo.

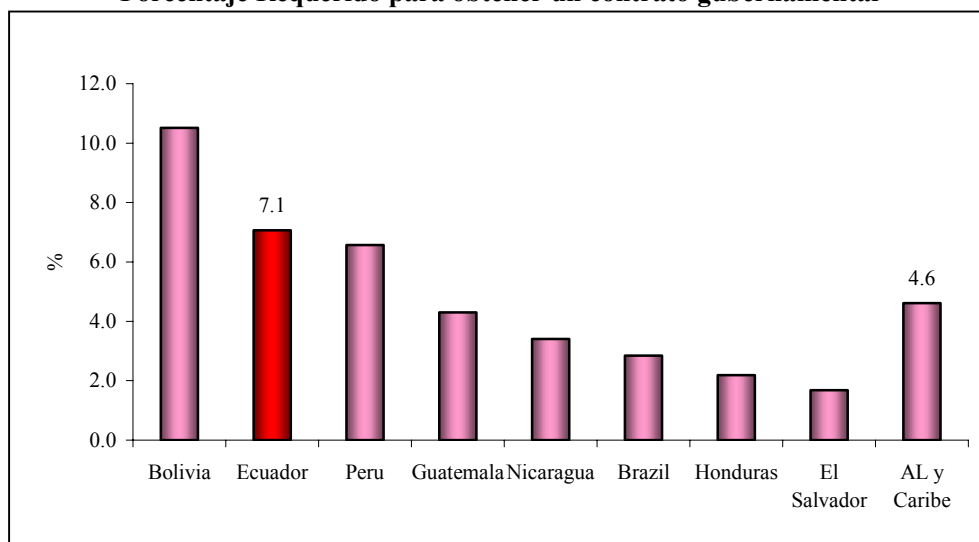
Prácticas clientelares

El ejercicio de gobierno a través de relaciones clientelares tiende a relegar el uso del derecho como instrumento privilegiado, cuya vigencia efectiva estará determinada en parte por el grado de preponderancia de ese tipo de vínculos. En estados puramente patrimoniales donde se confunde lo público con lo privado, las relaciones clientelares toman precedencia sobre el uso del derecho hasta desplazarlo como medio de gobierno.

En el Ecuador, esta situación es particularmente frecuente, de acuerdo con los datos proporcionados por la Estadísticas Empresariales Globales (WBES por sus siglas en inglés), el pedido de favores políticos o económicos a cambio de servicio es muy frecuente. La percepción de los empresarios es alarmante, en el sentido de que el tiempo y los trámites son cada vez más costosos en el Ecuador, mientras las prácticas clientelares se convierten en la única forma de optimizar el tiempo y la inversión.

Según nos muestra el Gráfico 4.2, el Ecuador es uno de los países que mayor porcentaje de coima requiere del contratante al momento de acordar un negocio con el Estado. El promedio en América Latina, sin embargo, llega al 7,1 mientras que los países con mayores problemas de corrupción son Haití y Bolivia .

Gráfico 4.2
Porcentaje Requerido para obtener un contrato gubernamental



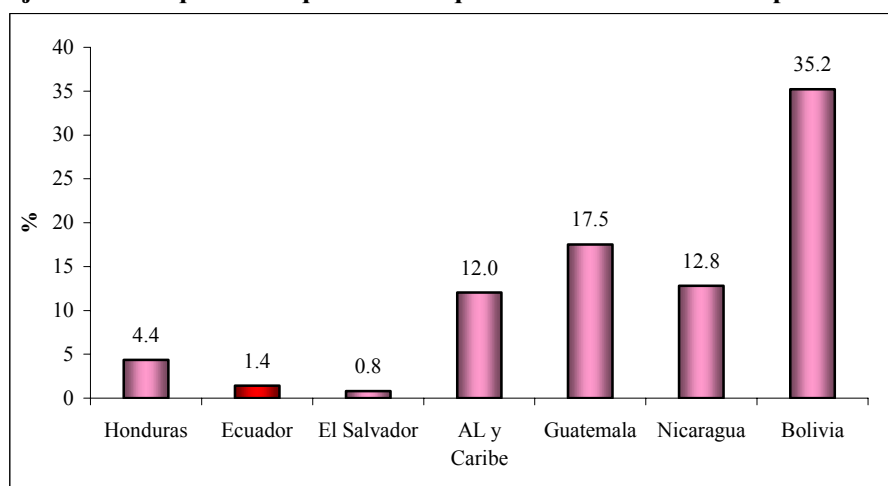
Fuente: WEBS, 2000.

I. _____

⁸ El análisis es compartido también por el Informe Anual de la OEA 2005.
http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/OASpage/humanrights_es p.htm

No obstante, no toda la aplicación de la normativa responde a prácticas clientelares. En los últimos diez años, el Ecuador ha mejorado sustancialmente su servicio de recaudación de impuestos y, de la misma manera, ha bajado sustancialmente la percepción de corrupción en el Servicio de Rentas Internas. En el Gráfico 4.3 podemos ver que apenas el 1,4% de los empresarios creen que los inspectores de rentas pedirán un “regalo” adicional a la hora de revisar sus cuentas. Este índice sólo es superado en El Salvador, país que también realizó una seria reforma impositiva y que reporta un índice de desconfianza de apenas el 0,8%.

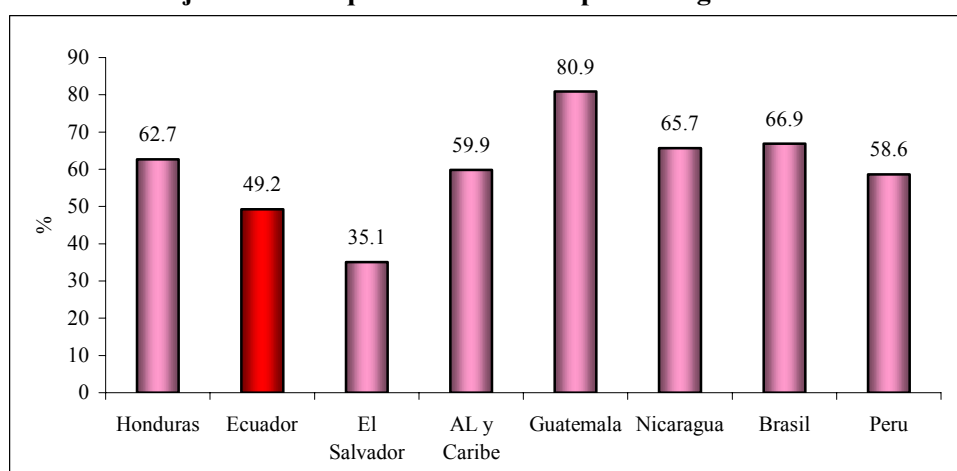
Gráfico 4.3
Porcentaje de firmas que creen que tendrán que dar una coima a los inspectores de Rentas



Fuente: WEBS, 2000.

Las mayores debilidades en la estructura burocrática y de servicios en el Ecuador están en las Aduanas, oficinas que reportan un alto índice de corrupción debido al contrabando. Y, a pesar de los esfuerzos en la modernización de esta entidad, la corrupción aduanera se ha consolidado en las más altas esferas políticas y económicas (*Revista Vanguardia*, febrero 2006). Las prácticas clientelares van más allá de la cuestión meramente normativa, y se consolidan en procesos de chantaje que lesionan, directamente, la capacidad de los gobiernos y de los ministros de economía de turno para establecer presupuestos financiados y eliminar demandas por partidas extrapresupuestarias, por fuera de las posibilidades de endeudamiento estatal. A finales del 2005, el Congreso Nacional aprobó con informe favorable de su Comisión de Presupuesto una proforma presupuestaria que, contenía 1.400 millones de dólares que no contaban con ninguna fuente de financiamiento real y estaban por fuera de las previsiones del Gobierno Central. A esta presión, se añadió la demanda de 800 millones de dólares más, por concepto de acuerdos discrecionales de desembolsos entre gobiernos seccionales y el ministerio de economía (*El Comercio*, 3 de marzo del 2006), demandas que han provocado un círculo vicioso de paternalismo, prácticas clientelares y ahogamiento financiero.

Gráfico 4.4
Porcentaje de firmas que ven en la corrupción un gran obstáculo



Fuente: WBES Database, 2000.

Estos elementos permiten establecer algunas recomendaciones. La primera de ellas es la consolidación y legitimación del poder judicial, a través de mecanismos jurídicos y políticos de respeto a la independencia de las tres funciones del estado, que garanticen que crisis como la de diciembre del 2004, no se repitan. Segundo, es necesario trabajar en una reforma profunda del sistema legal ecuatoriano, en donde la superposición de leyes, atribuciones y funciones no redunde en la falta de transparencia, uso abusivo del poder, y en prácticas clientelares que deslegitimen el papel del Derecho como fuente principal de ordenamiento jurídico en el Ecuador.

El tema de prácticas clientelares es, tal vez, el que mayores reformas requiera en el corto plazo. Los procesos de contratación pública aún no están sometidos plenamente a la ley de transparencia y acceso a la información; se debe fortalecer el proceso de modernización de la gestión aduanera y, es necesario profundizar la reformas al sector justicia, a través de un Tribunal Constitucional designado por mecanismos propios del poder judicial y alejados de la injerencia de los poderes legislativo y ejecutivo, y de los partidos políticos y movimientos de presión.

Esta combinación de grandes necesidades sociales y limitada capacidad de respuesta genera un clima proclive al uso de instrumentos de control distintos al derecho por parte del gobierno; el permanente descontento de un alto porcentaje de la ciudadanía, se traduce en una gran volatilidad del voto y, consecuentemente, amenaza la permanencia en el poder de los partidos o coaliciones gobernantes. Ello tiende a crear incentivos para que los gobiernos recurran a frecuentes cambios de política dictados por situaciones coyunturales y a usar los recursos del estado para obtener sus fines políticos.

En este contexto, el grado de consenso entre los distintos actores políticos, sociales y económicos sobre el modelo político y económico se ve seriamente comprometido, tanto en términos generales como en su desarrollo concreto. En efecto, en el Ecuador existen varios factores que separan ideológicamente a segmentos importantes de la población (por ejemplo la escisión Sierra/Costa y las tensiones étnicas que se ven expresadas en partidos políticos minoritarios que forman coaliciones políticas precarias), lo cual se traduce en la falta de consensos mínimos sobre la dirección general que debe seguir el estado y la sociedad ecuatoriana.

Como puede verse, a pesar de que el ejercicio del derecho es el principal instrumento de control social en el Ecuador, no se puede decir que la primera dimensión de la que se compone el Estado de Derecho esté exenta de problemas críticos. Esto se debe a los indicios que apuntan hacia irregularidades en lo que respecta al uso de fondos públicos, como instrumento de persuasión política, así como a las instancias de uso indebido del poder represivo estatal.

Para fortalecer la estabilidad del uso del derecho como instrumento preferente de gobierno, el Ecuador debe concentrar mayores esfuerzos en llevar a cabo reformas de orden político y económico dirigidas a reducir las desigualdades sociales, económicas y políticas, y promover la inclusión social. Reformas institucionales dirigidas a mejorar la situación fiscal del país también pueden liberar recursos de inversión que, a medio y largo plazo, aumenten la capacidad de respuesta del gobierno frente a las demandas sociales. Todo ello, tendería a reducir la probabilidad de que se repitan los episodios recientes donde el derecho se utiliza como un instrumento de manipulación social por parte del gobierno.

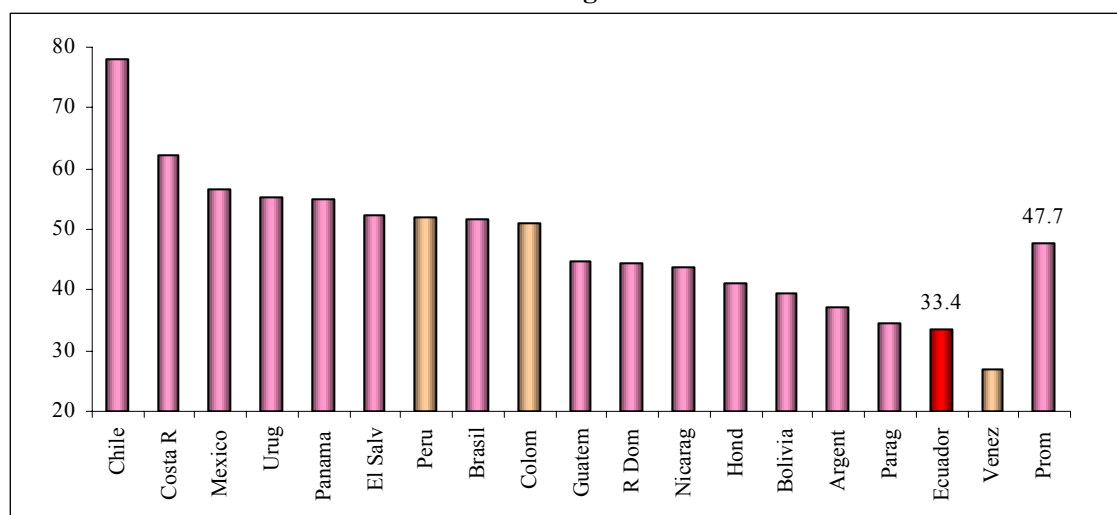
Cualidades intrínsecas de la norma

Para que el Estado de Derecho funcione plenamente se requiere que la norma reúna una serie de cualidades intrínsecas que faciliten su función como guía de la conducta humana. En otras palabras, el derecho debe ostentar unas características tales que le permitan producir los efectos esperados en el comportamiento humano para que haya congruencia entre lo estipulado por la norma y la conducta ciudadana observable. Las cualidades que hacen a la norma efectiva en este sentido son: generalidad, publicidad, irretroactividad, claridad, coherencia, viabilidad y estabilidad

(Fuller 1964, Raz 1979, y Finnis 1980),⁹ rasgos que a continuación se describirán para el caso ecuatoriano.

Una primera aproximación al caso ecuatoriano se extrae del indicador desarrollado por el Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial, relativo a la calidad de la regulación. El Ecuador se ubica por debajo del promedio latinoamericano y, es más, es el segundo país peor calificado de la región en cuanto a las cualidades de su sistema normativo (Gráfico 4.5)¹⁰. Un análisis pormenorizado de cada uno de los componentes de la calidad de la norma permite precisar las debilidades relativas a esta dimensión del Estado de Derecho y determinar las medidas necesarias para su urgente mejoramiento.

Gráfico 4.5
Calidad Regulatoria



Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2006. Elaboración Propia.

Generalidad

Para que sea funcional, la norma debe tener un alcance general. Ningún ordenamiento jurídico puede operar de manera eficiente y efectiva si el alcance de la norma se circunscribe a regular el comportamiento de un individuo, un grupo o un acto.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, las normas gozan de un grado de generalidad razonable. Existen, sin embargo, algunas causas de preocupación; una de ellas es la desigual distribución de escaños, en el Congreso Nacional, entre las distintas provincias del país (Zinder & Samuels, 2001). En efecto, se ha argumentado que, al compararse con el resto de los países del mundo, el Ecuador presenta una de las mayores discrepancias entre el número de legisladores asignados y la porción de la población total. Esta desproporcionada representación, de algunas zonas del país frente a otras, tiene el potencial de propiciar intereses particulares/regionales en la formulación de políticas de alcance nacional.

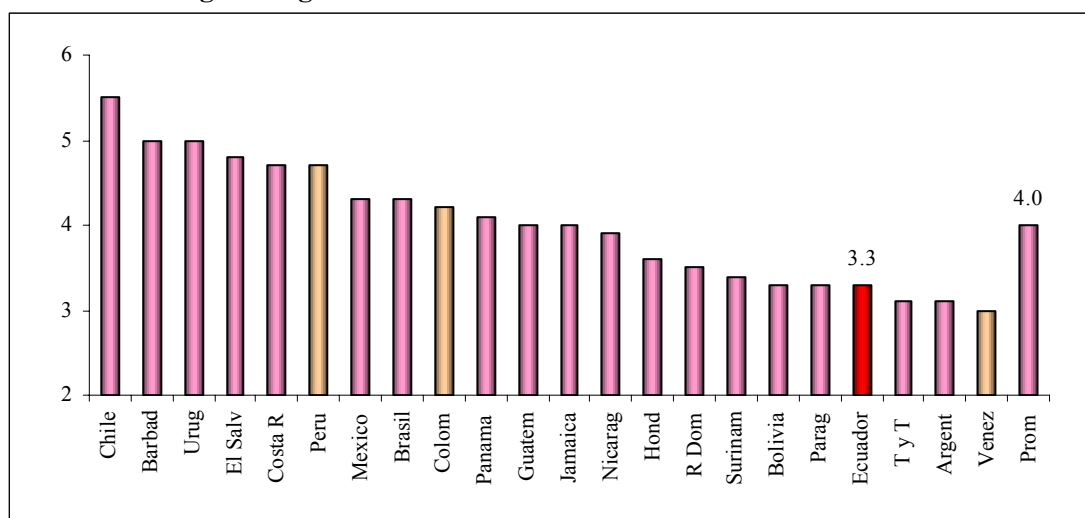
I. _____

⁹ Marmor (2003) resume de forma sucinta y clara el significado de cada una de las citadas características. Sáinz y da Silva (1989) ofrecen un tratamiento más profundo sobre la calidad de las leyes.

¹⁰ El indicador representado en éste Gráfico (Calidad de las Regulaciones) mide principalmente la calidad de las normas relativos al derecho que regula la actividad económica (e.g., inversión, comercio, impuestos, etc.)

Otro riesgo al principio de generalidad de la norma en el Ecuador procede de la relativa vulnerabilidad a la presión del sector privado¹¹. En los Gráficos 4.6 y 4.7 se muestra que el Ecuador es uno de los países con mayores probabilidades en la región de que sectores corporativos puedan obtener legislación favorable mediante el soborno (captura) y la influencia que ejercen, en comparación con los países de economías avanzadas.

Gráfico 4.6
Pagos Irregulares en la Formulación de Políticas de Gobierno

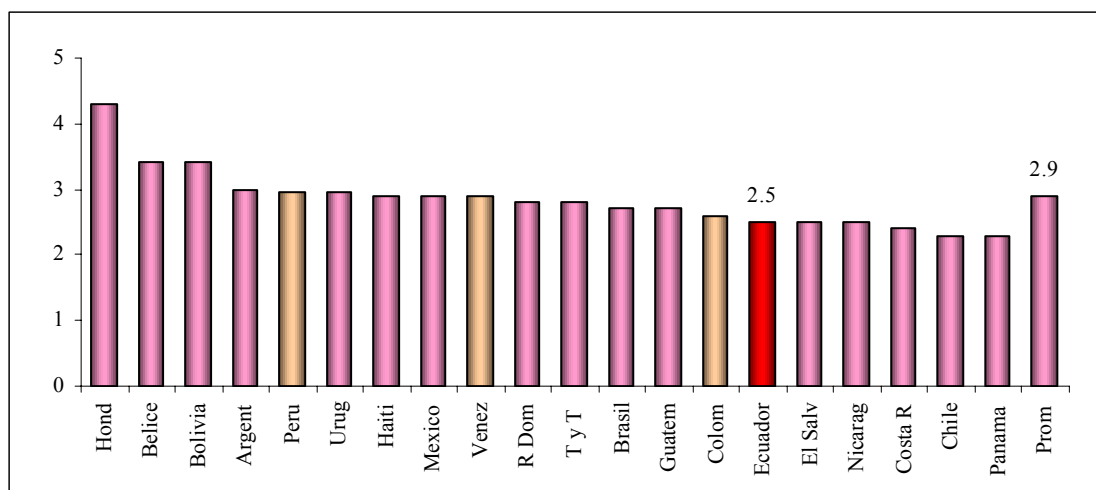


Fuente: WEF, 2006-2007.

Gráfico 4.7
¿Cuán cierta es la siguiente afirmación? En mi línea de negocios, las empresas conocen de antemano el importe del "pago adicional"

I. _____

¹¹ F. Corral (2005) afirma que en el sistema jurídico ecuatoriano: “Hay normas inspiradas en los cálculos electorales y afanes eleccionarios de todo género de personajes; el cabildeo de toda suerte de capitanes de industria, etc. han contribuido a que estemos saturados de ‘leyes de conveniencia’. Un ejemplo notable es la ley que creo la AGD, en virtud de la cual la quiebra del sistema financiero se transfirió a la comunidad. Otro ejemplo: la reforma a la Ley de Modernización del Estado que permite absurdamente que cada entidad burocrática cobre ‘tasas y derechos’ por las obligaciones que debe cumplir, y que perversamente se califican de ‘servicios’, cuando son actos de poder que deben financiarse con los impuestos que ya se cobran a los ciudadanos. En la una prevalece el interés de poderosos grupos de presión, en la otra, el interés del Estado de financiarse tramposamente”.



Fuente: WEBS, 2000.

Publicidad

La norma u otra disposición de la autoridad deben ser promulgadas, es decir, publicada formalmente, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria. Sólo si la norma es pública y conocida puede guiar el comportamiento de los sujetos a quienes va dirigida.

En el Ecuador, las normas jurídicas se publican regularmente de manera impresa en el “Registro Oficial” que es el órgano a través del cual se dan a conocer todas las leyes, tratados internacionales, acuerdos, resoluciones, ordenanzas y demás instrumentos que conformar el ordenamiento jurídico del Ecuador. Este órgano es accesible a través de una versión impresa y boletín electrónico cuya suscripción anual es de 120 dólares. Así mismo, éste está disponible por medio de servicios privados que digitalizan y ofrecen los textos legales a cambio de una suscripción.

Sin embargo, no existen buenos compendios legislativos oficiales, que recojan en un mismo texto jurídico toda la legislación vigente sobre una materia determinada, aunque en algunas materias es posible adquirir compendios ofrecidos por empresas privadas. Así mismo, es importante anotar que los fallos de triple reiteración a nivel de Corte Suprema de Justicia, se convierten en obligatorios, constituyéndose en verdaderas normas; sin embargo, no siempre dichos fallos se encuentran identificados y, peor aún son conocidos, o publicados debidamente. Es importante mencionar que en el caso ecuatoriano, el Registro Oficial se encuentra bajo la administración del Tribunal Constitucional¹².

En general la instancia pública de difusión de la legislación es limitada. Esta situación genera incertidumbre sobre cuáles son las normas en vigor y cuáles han sido derogadas. Finalmente, aunque la publicidad de la norma ha mejorado en los últimos años, los ciudadanos, por lo general, desconocen sus derechos y obligaciones, lo que demuestra deficiencias en la política de publicidad de las leyes.

Irretroactividad

La norma debe regir comportamientos de forma prospectiva para poder guiar la conducta de sus sujetos. Si ésta regula con carácter retroactivo, estaría haciéndolo sobre comportamientos pasados y por lo tanto inmutables, lo cual imposibilita que se constituya en guía de los mismos.

I. _____

¹² La página web del Tribunal Constitucional es www.tc.gov.ec

El principio de irretroactividad de las normas es generalmente respetado en el Ecuador. Sin embargo, en el pasado ha habido alguna pequeña desviación. Por ejemplo, en abril del 2006, se aprobó una reforma a la Ley de Hidrocarburos que, en principio, pondría en tela de juicio el principio de irretroactividad pues uno de sus efectos es el de modificar los porcentajes de participación del Estado con compañías petroleras privadas previstos en los contratos vigentes. Los propulsores de la ley argumentan que no se atenta contra la irretroactividad de la ley puesto que la misma no afecta los porcentajes de participación ejecutados hasta la fecha de promulgación de la norma. Por otro lado se argumenta que la modificación contractual no rige únicamente para los contratos que se firmen a partir de la publicación de la mencionada reforma, sino también para los contratos firmados con anterioridad a la promulgación de la misma.

Claridad y coherencia

El derecho puede guiar el comportamiento sólo si sus sujetos entienden su contenido. La claridad de la norma requiere que se la formule en un lenguaje accesible y que facilite su comunicación. Deberá entonces aparecer expresada en un léxico determinado tendiente a la precisión y con una sintaxis, morfología y estilo legal llanos, además de poseer la estructuración normada y lógica de los textos jurídicos. Para guiar el comportamiento de sus sujetos la norma también debe ser coherente o armónica con el resto del ordenamiento jurídico. La falta de coherencia entre las normas que componen el marco legal puede llevar a generar contradicciones y a enviar señales confusas y contrarias a los ciudadanos, lo cual debilita su eficacia para guiar la conducta ciudadana.

Según se ha insinuado ya, las normas ecuatorianas parecen tener una calidad desigual y no ser siempre congruentes entre sí. En primer lugar, en el Ecuador es común aprobar reformas legislativas que hacen uso de derogatorias generales (“todo aquello que se le oponga”), sin especificar las normas concretas que en efecto se han derogado. Esto deja abierta la posibilidad de interpretaciones dispares sobre el contenido del derecho vigente. En segundo lugar, se han dado casos en que dos normas reguladoras de los mismos derechos tienen efectos distintos.¹³ Por último, el contexto jurídico ecuatoriano se presta a confusiones dadas por vacío legales importantes.¹⁴

Diversos análisis han dado cuenta de esta problemática en el sistema jurídico ecuatoriano, incluyendo la publicación “Humor Negro en la Ley”, obra que identifica una serie de normas del sistema jurídico ecuatoriano que por su falta de claridad y coherencia “el sentido de la ley se distorsiona de tal modo que llega a expresar lo que jamás debió suponerse, o se la puede entender en dos o más sentidos, o, lo que se ha vuelto frecuente, dice algo que no llega a entenderse” (Coello García, 1998: 1).

Otro factor a tener en cuenta en cuanto a la claridad y coherencia de las normas tiene que ver con la proliferación de iniciativas legislativas a que se hizo alusión en el capítulo previo. En los últimos 25 años de la vida institucional del Ecuador, se ha dictado más normativa principal y secundaria que la dictada en los primeros 150 años de vida republicana. Estudios recientes afirman que en el sistema jurídico ecuatoriano “desaparecida o cuestionada la esencia del orden que unifica lo múltiple, la normativa pierde o flaquea su contenido esencial de constituir una expresión del derecho, y, por tanto, menoscaba su idoneidad de producir un orden normativo tendiente a realizar la justicia, debilita la obtención de la paz institucional, social e individual, y finalmente, produce el

I.

¹³ Por ejemplo, la autoridad competente para la subrogación del patrimonio familiar varía según el texto consultado (el juez según el Código Civil, o el notario según la ley notarial). Igualmente, la potestad de conceder matrículas de comercio pasa de las cámaras (ley de cámaras de comercio) al juez (código de comercio).

¹⁴ Por ejemplo, no se han tipificado claramente en la ley las cuantías para diferenciar la tenencia o posesión en los delitos relacionados con el tráfico de drogas, esto se determina por la práctica y da lugar a interpretaciones contradictorias.

quebranto del contenido de un Estado de Derecho, característica fundamental de los gobiernos democráticos” (Hidalgo López, 2000). Ecuador ha experimentado una explosión ó inflación legislativa. Lo anterior impide que las leyes se puedan preparar y fundamentar debidamente, hecho que afecta adversamente a la toma de decisiones. Todos estos elementos inciden en la capacidad de promulgar normas claras y coherentes con el resto del ordenamiento jurídico. Tanto en el lenguaje, como en su armonía con el sistema en su conjunto, las leyes ecuatorianas muestran debilidades.

El problema de falta de claridad y de incongruencia con el ordenamiento jurídico es, por sí mismo, bastante complejo, pero se vuelve acuciante cuando se combina con una interpretación errática e impredecible por parte de los poderes públicos: “Muchas veces la tergiversación del espíritu de la Legislación, proviene del uso indiscriminado de ‘sistemas’ legislativos paralelos, frente a los cuales las leyes se convierten en letra muerta. Tal es el caso de frecuente distorsión legal a través de reglamentos, resoluciones, actos normativos o simplemente actos administrativos y hasta ‘consultas’ que matizan hábilmente las normas legales las neutralizan o condicionan, pese a que los principios constitucionales disponen con claridad que las normas subalternas no pueden contradecir a las jerárquicamente superiores, que el reglamento no puede contrariar a la ley, etc” (Corral F.).

No sólo la cantidad de leyes internas aprobadas ha sido importante, sino también la cantidad de tratados, convenios y protocolos internacionales firmados en los últimos 15 años. Como ejemplo, durante los dos años del Gobierno del coronel Lucio Gutiérrez se firmaron 189 tratados internacionales que comprometen al país con cierta normativa internacional que, según la Constitución Política de 1998, está por encima de la ley, sin que los cuerpos legislativos y judiciales tengan tiempo de acompasar y generar coherencia entre la legislación nacional existente con los nuevos compromisos internacionales adquiridos.

La proliferación de tratados internacionales firmados por el país¹⁵ y su inserción en el sistema jurídico ecuatoriano se han vuelto un problema real a la hora de generar previsibilidad en el comportamiento jurídico ecuatoriano, porque tanto el Ejecutivo (que se ha comprometido internacionalmente), como el Legislativo ignoran la existencia de ciertas normas del orden internacional que, tras la aceptación y ratificación ecuatoriana, se vuelven mandatorias.

De todas maneras, el Ecuador ha podido evitar sentencias judiciales violatorias de tratados internacionales, porque en el sistema jurídico ecuatoriano los tratados internacionales están por encima de la ley, pero por debajo de la Constitución. Y, por otro lado, desde que se convirtió a la Corte Suprema de Justicia en Corte de Casación, ésta a través de este recurso revisa la aplicación adecuada del derecho en las sentencias judiciales, lo cual incluye el respeto de las normas internacionales que forman parte del sistema jurídico ecuatoriano.

Viabilidad

La norma legal que es imposible de seguir o impracticable no puede guiar la conducta humana. Por ello es necesario, previamente a su preparación, elaborar los antecedentes que determinen su viabilidad económica, financiera, social y política, de modo que la autoridad competente pueda pronunciarse sobre ellos.

Una de las costumbres de campaña electoral muy frecuente en el continente y muy presente en Ecuador, es el ofrecimiento de una diversidad de leyes por parte de los candidatos a diputados. Dichas iniciativas legislativas, de las cuales, muchas se transforman en leyes, no cuentan con los sustentos técnicos y estudios de factibilidad necesarios para aproximar el grado de viabilidad de la

I. _____

¹⁵ En el informe de labores de la Cancillería, año fiscal 2005, se comunica la firma de 189 tratados y convenios internacionales, en un período de dos años enero 2003-diciembre2004. Aún no se ha publicado un análisis académico sobre las implicaciones y los compromisos adquiridos en los mismos.

misma. El marco constitucional de 1998 quiso corregir las deficiencias del sistema de producción de normas en el Ecuador, en cuanto a su viabilidad, estableciendo varias disposiciones sobre quienes pueden presentar iniciativas legislativas y bajo qué condiciones¹⁶.

Sin embargo, existen razones para afirmar que en el Ecuador las leyes son aprobadas sin un debido análisis que permita al legislador valorar si el contenido de la norma es viable o si su aplicación es posible¹⁷. En ocasiones, el Congreso no posee datos suficientes sobre aspectos tales como: (i) la existencia de órganos administrativos y judiciales capaces de aplicarlas e interpretarlas efectivamente¹⁸; (ii) el costo económico de las normas (para los agentes encargados de su administración y para los afectados por ella); o, (iii) la previsible resistencia que su aplicación podría encontrar.¹⁹

Estabilidad

Si los cambios en la norma son frecuentes, el seguimiento de la misma por parte de los sujetos se dificulta. Asimismo, la inestabilidad de la norma afecta las expectativas de los ciudadanos, un factor importante en la definición de los comportamientos humanos, en general, y del funcionamiento de la economía, en particular.

La inestabilidad normativa en el Ecuador se ve reflejada desde el mismo nivel constitucional. El Ecuador “ostenta posiblemente el récord mundial de convocatorias y reuniones de asambleas constituyentes y de constituciones que hayan sido aprobadas” (Ayala Mora, en Andrade, Trujillo, Viciano, 2004)²⁰. La volatilidad de las normas ecuatorianas es una condición preocupante en el Ecuador, la cual parece reflejar los problemas de estabilidad política que ha atravesado el país en

I. _____

¹⁶ Por ejemplo el art. 147 de la Constitución ecuatoriana (1998) establece que sólo el Presidente de la República puede presentar proyectos de ley relacionado con impuestos, aumento del gasto público o modificación de la división político administrativa del país. El objetivo es limitar la presentación de proyectos que inflen el gasto público y para cuya implementación se carezcan de recursos.

¹⁷ Por ejemplo, el nuevo Código de la Niñez y de la Adolescencia, largamente debatido en el país, supone un gran avance, sin embargo, decisiones legislativas y administrativas equivocadas generan una serie de dificultades a la hora de la implementación del nuevo sistema. Por ejemplos: La decisión legislativa de que todos los funcionarios del anterior sistema pasen automáticamente a ser los funcionarios del nuevo sistema, sin ningún tipo de capacitación previa, siendo ellos además los principales opositores del nuevo sistema. Por otro lado, se pretende llenar los vacíos de la ley con un simple reenvío general al Código de Procedimiento Civil, que no siempre se adapta a la naturaleza del Código de la Niñez.

¹⁸ Un ejemplo, constituyen las reformas legales que incorporan la oralidad en materia laboral. Si bien el contenido de las reformas son consideradas generalmente positivas, el sistema encuentra graves dificultades para su aplicación en función de la inexistencia de un plan de implementación que haya permitido avizorar las necesidades tecnológicas, de infraestructura, de capacitación para su implantación.

¹⁹ Un ejemplo claro y relativamente reciente está dado por la reforma del Código Procesal Penal (2000), la cual se hizo con el objetivo de transformar el proceso penal de un sistema inquisitorial a uno acusatorio. Como ha sido documentado, para el momento en que se aprobó la nueva norma los agentes encargados de aplicarla (jueces, fiscales, policías) no estaban preparados para actuar bajo el principio de oralidad e inmediación y, a pesar de reconocerse algunos avances alcanzados desde entonces, aún subsisten falencias en cuanto a entrenamiento de los actores responsables, así como a cambios de políticas e infraestructura para asumir los juicios orales.

²⁰ Todas las asambleas constituyentes convocadas han tenido como objetivo el de “reconstitucionalizar” al país luego de una ruptura del orden público.

los últimos años. Dados los vaivenes políticos por los que ha pasado el país, la formulación de políticas puede hacerse también impredecible.

Sin estabilidad de la norma, la seguridad jurídica para las inversiones nacionales y extranjeras está en permanente riesgo. No hay previsibilidad sobre el comportamiento jurídico de ninguno de los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En los últimos años se han presentado innumerables iniciativas legales y reglamentarias que atentan contra la estabilidad de los contratos, de las inversiones y de los derechos de propiedad del Estado.

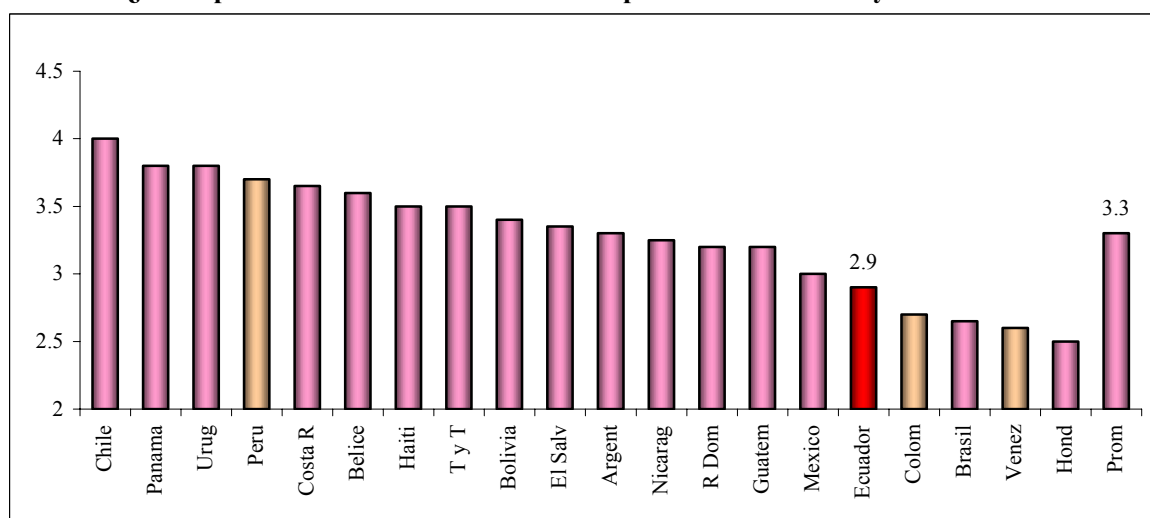
En las siguientes gráficas se puede observar que la volatilidad de las políticas económicas ecuatorianas, por ejemplo, está por encima de muchos otros países latinoamericanos. Esta situación parece influir negativamente los niveles de inversión de largo plazo, erosionando la confianza del público en el Estado. En todo caso, la volatilidad de las normas trasciende lo económico, afectando incluso a la esfera del derecho constitucional (desde 1992 Ecuador ha realizado cinco reformas o enmiendas de su Constitución Política.) La volatilidad, además de tener un efecto pernicioso sobre la norma como instrumento de gobierno, repercute negativamente sobre la vida económica. En el Ecuador, tal y como se puede apreciar a continuación, la volatilidad de la norma, tiene un considerable efecto sobre los costos relacionados a hacer negocios.

Gráfico 4.8
¿Cuán predecibles son los cambios en las reglas, leyes y regulaciones?



Fuente: WEBS, 2000.

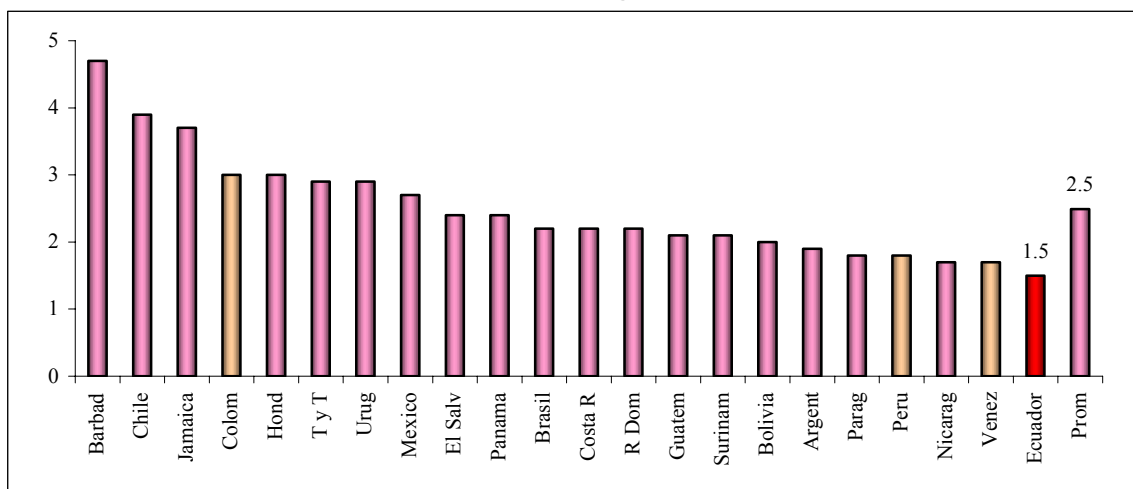
Gráfico 4.9
¿Cuán predecibles son los cambios en las políticas económicas y financieras?



Fuente: WEBS, 2000.

En el Ecuador la calidad de la ley, en sentido general, se ve afectada, principalmente, por los siguientes factores: (i) Baja calidad de la función legislativa; y, (ii) la baja calidad de la enseñanza del derecho. La efectividad del Poder Legislativo ecuatoriano es una de las más bajas de la región andina (Gráfico 4.12).

Gráfico 4.10
Eficacia del Legislativo



Fuente: WEF, 2006-2007.

En el capítulo relativo al sistema democrático se explica por qué la función legislativa es de baja calidad (i.e., la fragmentación y debilidad de los partidos políticos, etc.) En cuanto a la baja calidad del profesional del derecho, algunas causas que se han diagnosticado, incluyen la escasez de recursos con los que cuentan la mayoría de las facultades de derecho del país, la inexistencia de un currículum único, la ausencia –salvo lo observado en algunas facultades privadas- de un cuerpo académico a dedicación exclusiva y la inadecuada infraestructura (BIRF, 2002).

Aun cuando todos los problemas enunciados son serios y merecen atención, la inestabilidad de la norma es quizá el problema más crítico de esta dimensión. El cambio constante de normas y regímenes es el principal freno al desarrollo institucional de largo plazo y a la colaboración intertemporal. Las causas de la inestabilidad de la norma también son variadas. Indudablemente, la ausencia de una buena técnica legislativa compromete su estabilidad. Sin embargo, pareciera que, al igual que otros ejemplos de la región, en el Ecuador las causas principales de la inestabilidad nacen de la baja capacidad del sistema político para agregar debidamente los intereses de la mayoría y alcanzar consensos estables. Por ello, las normas suelen ser productos de visiones personalistas y de alianzas efímeras, más que el resultado de un proceso de deliberación y concertación amplios.

En resumen, en el Ecuador la segunda dimensión de la que se compone el estado de derecho -la calidad intrínseca de la norma- adolece de problemas en todos sus aspectos, a excepción de la relativa a la irretroactividad de las normas. Posiblemente, la debilidad más seria sea la alta volatilidad de las normas y políticas, ya que, esta volatilidad disminuye la funcionalidad del derecho como medio de control social, y afecta la capacidad del estado para cumplir con sus funciones esenciales. Asimismo, la calidad del ordenamiento jurídico ecuatoriano se ve afectada por la existencia de normas confusas, no debidamente armonizadas en el ordenamiento jurídico y a menudo inviables. Este es un problema serio que debe ser debidamente superado, pues tiende a elevar los costos de transacción implícitos en la economía y se opone a la competitividad de la misma, aunque en la práctica, no obstaculice en forma fundamental la aplicación del derecho.

Finalmente, habría que agregar que los niveles inadecuados de promulgación de las normas no permiten que éstas sean conocidas por sus sujetos y/o que puedan surtir los efectos esperados. Ante esta perspectiva, y para mejorar el funcionamiento de esta dimensión del Estado de derecho, se formulan recomendaciones dirigidas a fortalecer cada uno de los aspectos descritos.

Publicidad.

En aras de mejorar la publicidad de las normas es necesario elaborar una política específica y sistemática de información legal. Para ello, se requiere conocer a la población destinataria, así como, desarrollar mecanismos de comunicación ajustados a las posibilidades fiscales del país que, además, tengan en cuenta los factores sociales, culturales y geográficos propios del Ecuador. En lo relativo a los mecanismos de información normativa existente, los textos legales deben compilarse de manera coherente, dado que la compilación y venta de textos legales puede ser una tarea lucrativa, el gobierno debe explorar la participación del sector privado. En todo caso, el Estado debe garantizar la fiabilidad, exactitud y vigencia de los textos compilados. Así mismo, se debe informatizar la producción jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia, sistematizarla, y permitir la identificación de los fallos de triple reiteración para su posterior publicación.

Claridad, coherencia, viabilidad.

Ya se vio cómo el propio sistema político ecuatoriano comporta normas e incentivos que propician la excesiva proliferación de iniciativas legislativas, a lo cual se agrega la falta de profesionalización de la función legislativa y las debilidades anotadas en la enseñanza del derecho. Estos problemas se profundizan al coexistir con la ausencia de un sistema de filtros que garanticen la preparación de normas de calidad.

En cuanto a los problemas relativos a la función legislativa, su solución debe considerar un fortalecimiento del sistema de partidos. Iniciativas de carácter técnico que pueden coadyuvar a fortalecer la institucionalidad del poder legislativo incluyen la creación o mejoramiento de los cuadros técnicos del congreso, la modernización de los procesos legislativos (incluidos los reglamentos de debate parlamentario), la adquisición e implantación de sistemas de obtención y análisis de la información necesaria para legislar, la aprobación de manuales de técnica legislativa, etc. Sin embargo, la viabilidad y efectividad de este tipo de iniciativas depende directamente de la normalidad, estabilidad y legitimidad parlamentaria, que como se argumenta más abajo, son características directamente relacionadas con la existencia de un sistema político capaz de generar partidos fuertes, profundamente democráticos, que representen los intereses de las colectividades, y tengan la capacidad de agregar intereses y alcanzar consensos estables en el tiempo.

Todo ello puede contribuir a mejorar la calidad de las leyes de forma sustantiva, a aumentar la seguridad jurídica y a elevar la efectividad del derecho como instrumento de gobierno. Si bien la viabilidad y efectividad de estas propuestas depende del avance que se logre en las reformas políticas, una vez implantadas propiciarán el fortalecimiento del Estado de Derecho al mejorar las reglas de juego y los incentivos de los actores.

En particular, sería recomendable promulgar una política normativa que defina los criterios de calidad y cree los mecanismos de control de la misma.

La mejora de la enseñanza del derecho requiere también de cambios estructurales. Se recomienda realizar cambios legislativos para ordenar la creación de universidades, en general, y facultades de derecho, en particular. Asimismo, se debe fomentar la institucionalidad adecuada para controlar la calidad de la enseñanza terciaria, en particular, la enseñanza del derecho. Es necesario revisar y actualizar los programas de estudios de las facultades de derecho, y los criterios de acceso. Se debe fomentar la institucionalidad y el rol de las asociaciones de profesionales del derecho. Se debe fortalecer el rol de la Asociación Nacional de Facultades de Jurisprudencia, la cual puede ejercer un rol importante en materia de control de la enseñanza del derecho.

Volatilidad.

Como se ha argumentado, la causa principal de la volatilidad normativa radica en la incapacidad del sistema político de agregar intereses debidamente. Las experiencias exitosas de otros países nos

enseñan que el primer paso hacia una solución es lograr un proyecto compartido de Estado. Ello implica definir y acordar claramente, sin los abiertos desacuerdos actuales, el modelo político-económico, las reglas de reparto del poder y un plan de implementación. Para la elaboración de este plan, es necesario identificar las distintas alternativas de solución de los problemas y calcular los costos y beneficios asociados con cada una de estas alternativas. De esta manera la probabilidad de alcanzar acuerdos inter-temporales que permitan resolver los problemas de acción colectiva será mayor.

Como ya se vio, son varios los factores que inciden en la volatilidad de la norma. El mejoramiento de la técnica y práctica legislativas se traduce en normas más estables, en la medida en que son menos vulnerables al cambio por motivo de su debilidad formal. Sin embargo, la causa principal de la volatilidad normativa radica en la incapacidad del sistema político de agregar intereses debidamente, la misma que se origina en: el carácter fraccional de la competición política, el centralismo político y administrativo, un modelo político que otorga poderes extraordinarios al Ejecutivo, marcados desequilibrios verticales y horizontales, y altos niveles de exclusión social.

En esta dinámica, el Congreso generalmente ha probado leyes y reformas legales que no perduran en el tiempo ya sea porque contradicen uno o varios principios constitucionales ó porque dichas leyes no encajan en el cuerpo general legal ecuatoriano. En abril del 2006, por ejemplo, se aprobó por mayoría legislativa una controvertida “Ley para la Reactivación Productiva del Cantón Huaquillas”. Esta ley creaba una zona de excepción económica autorizando a cada uno de sus habitantes a importar hasta 400.000 dólares en mercadería de diversa índole. Las zonas de excepción no están contempladas por la Constitución de la República –sino las zonas francas- y por tanto esta ley fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional dos meses después.

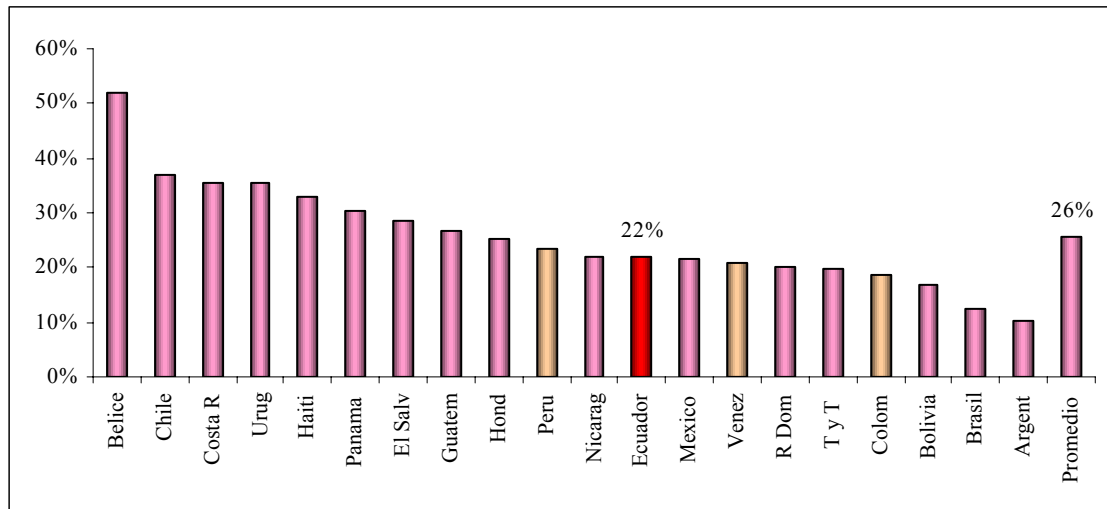
Aplicación congruente de la norma

Para que la norma pueda guiar efectivamente la conducta humana, las agencias encargadas de su aplicación específica deben hacerlo de manera congruente con el objeto y alcance de la misma (Marmor, 2003). En la práctica se requiere que exista entonces un numeroso y variado entramado jurídico-institucional que incluiría, por ejemplo: (i) un Poder Ejecutivo transparente y justo (ii) un Poder Judicial independiente y eficaz, (iii) un sistema de justicia accesible, y (i) un sistema de auxiliares de la administración de justicia fiables y competentes (Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, defensa legal, policía, institutos forenses, sistema penitenciario), así como sistemas adecuados de información y control.

La percepción general de la aplicación de la ley como instrumento de Gobierno no es alentadora. Sólo un 32% de encuestados considera que la aplicación de la norma en el Ecuador es congruente y predecible, por supuesto, no es un mal índice tomando en cuenta que el promedio de credibilidad en la aplicación de la norma en América Latina, apenas ronda el 29.48%, de todas maneras, es un indicativo claro de que, si apenas un tercio de la población puede contar con sistematicidad y predictibilidad en la aplicación de la norma, existe aún espacio para grandes reformas al sistema. Es necesario trabajar en procesos de modernización e institucionalización en la aplicación de la norma de largo plazo, en donde se garantice capacitación permanente y la suficiente estabilidad para garantizar resultados.

Gráfico 4.11

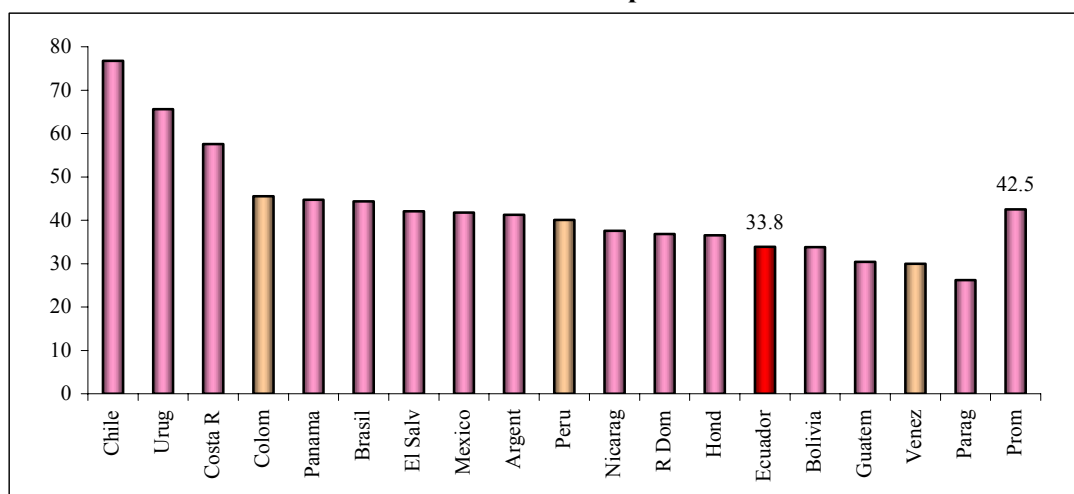
La interpretación de las regulaciones que afectan a mi empresa es congruente y predecible



Fuente: WEBS, 2000.

No obstante, la aplicación de la norma no pasa solamente por un tema de procesos institucionales o de reformas al sistema administrativo o judicial. Existe un trasfondo de corrupción o, por lo menos, un grado preocupante de percepción de corrupción como el problema fundamental detrás de la deficiente aplicación de la ley en el Ecuador. Casi todos los estudios sobre gobernabilidad en el Ecuador apuntan a que la percepción de corrupción en el sector público es extremadamente alta con relación a sus similares latinoamericanos. El control de la corrupción entonces, se convierte en un componente fundamental de cualquier esquema de gobernabilidad. Como lo definen Kraay, Kaufmann y Zoido-Lobaton, corrupción entendida como el uso del poder público para fines privados se ha convertido en uno de los mayores problemas para garantizar la gobernabilidad de un país. La presencia de corrupción es una manifestación clara de la falta de respeto del corruptor (típicamente un ciudadano o empresario) y del corruptible (típicamente un funcionario público) por las normas y reglas que gobiernan la interacción entre Estado y sociedad (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999: 6) y por tanto están directamente relacionadas con el Estado de Derecho y su aplicación efectiva.

Gráfico 4.12
Control de la Corrupción



Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2006. Elaboración Propia.

Como podemos observar en el gráfico 4.12, el índice referido al control de la corrupción en el Ecuador se encuentra entre los más bajos del continente y está por debajo del promedio latinoamericano, 42.5%. Este es, tal vez, el aspecto que más incide en el pesimismo general que demuestra la población sobre el imperio de la ley. Si el nivel de control de la corrupción es bajo, la impunidad impide que la población crea en el imperio de la ley, aunando elementos negativos para la gobernabilidad del país. Siguiendo esta lógica, uno de los elementos clave para disminuir la corrupción y la percepción de corrupción es bajar el índice de impunidad por delitos contra la institucionalidad del estado, siendo los principales, el cohecho y el peculado. Nuevas teorías de desarrollo apuntan a que una disminución en los trámites y requisitos legales que necesitan personas naturales y jurídicas, a la hora de emprender un negocio pueden ayudar a resolver parte del problema (De Soto, 2002). Profesionalizar la gestión pública, generar reglas mínimas, pero claras y generales, puede contribuir a disminuir la corrupción en el Ecuador en el mediano plazo.

Aplicación congruente de la norma por parte del Ejecutivo

El proceso de inestabilidad política que ha vivido el Ecuador en los últimos 10 años, en donde se han sucedido tres caídas presidenciales consecutivas, tiene serias repercusiones en el sistema de justicia ecuatoriano. Desde 1996 hasta el 2005, los sucesivos gobiernos que ocuparon el poder ejecutivo cometieron actos de violación u omisión de la Constitución Política e irrespeto de las leyes de la República. La Constitución que entró en vigencia en 1998, otorga poderes presidenciales mayores al Presidente de la República, superiores al esquema establecido en la Constitución que rigió los destinos del país tras el regreso a la democracia en 1979, y por tanto, incidiendo de manera formal en el equilibrio existente entre los tres poderes del Estado. Uno de los atributos presidenciales que directamente inciden en la aplicación congruente de la norma, por parte del ejecutivo, es que los ministros de Estado no pueden ser destituidos a pesar de que estos hayan sido sancionados por el Poder Legislativo durante un juicio político.

El excesivo poder reglamentario del Ejecutivo atenta contra la aplicación congruente de la norma. Reglamentos, decretos, actos administrativos y regulaciones han sido instrumentos para modificar el espíritu de una ley e inclusive para hacer interpretaciones forzadas de la Constitución. Debido a la falta de unidad jurisdiccional, el Ejecutivo guarda un poder judicial importante en muchos organismos bajo su control, y éstos se reservan aún la atribución de no aplicar la ley, utilizando el poder reglamentario otorgado al Ejecutivo.

La Función Ejecutiva tiene, en opinión de muchos juristas²¹, inadecuadas atribuciones judiciales. Ciertos órganos del Poder Ejecutivo tienen la atribución de dictar normas, emitir reglamentos o promulgar decisiones administrativas que van contra el espíritu de ley e incluso de la Constitución. Se han dado casos de sentencias administrativas violatorias de tratados internacionales firmados por el Ecuador, que según la misma Constitución ecuatoriana tienen una categoría superior a la ley, aunque por debajo de la norma constitucional.

Los organismos que promulgan normas y dictan sentencias administrativo-judiciales en el Ecuador son el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), el Consejo Nacional de Radio y Televisión (CONARTEL), el Servicio de Rentas Internas (SRI), el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Trabajo, entre los más importantes.

El problema que se genera de los poderes judiciales emanados del Ejecutivo es, principalmente, la falta de transparencia y rendición de cuentas de dichos actos administrativos. No existe un Código Administrativo que regule las relaciones entre la administración y sus administrados y la Función Judicial no tiene capacidad de auditar actos judiciales emanados del Ejecutivo.

Aplicación congruente por parte del sistema de administración de justicia

El Poder Judicial tiene una responsabilidad central respecto a la idoneidad de la administración de justicia, pero la interpretación congruente de la norma, y por lo tanto, la vigencia del Estado de Derecho, depende de todas las entidades que conforman el sistema, tanto dentro, como fuera del Poder Judicial, a saber: los órganos jurisdiccionales,²² los órganos de gobierno, los órganos administrativos y los órganos de formación.²³

Una de los principales problemas para que el sistema de administración de justicia funcione adecuadamente es la falta de unidad jurisdiccional, como se anotó anteriormente.

De otro lado, por fuera del Poder Judicial, existen otras instancias del Estado que tienen una responsabilidad directa en la administración de justicia: el Ministerio Público;²⁴ la Dirección Nacional de Policía Judicial;²⁵ la Procuraduría General del Estado; el Ministerio de Gobierno y Policía; la Dirección Nacional de Rehabilitación Social²⁶; los abogados de oficio; el Consejo

²¹ Corral, Andrade, Troya. Publicaciones varias 2004, 2005.

²² El art. 191 de la Constitución reconoce los siguientes espacios de administración de justicia: La Corte Suprema y sus distintas salas; las cortes superiores y salas especializadas; los jueces de primera instancia; los jueces de paz; las autoridades de los pueblos indígenas.

²³ El art. 206 de la Constitución establece que el Consejo Nacional de la Judicatura es el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial. El sistema permanente de capacitación judicial se encuentra bajo la responsabilidad del CNJ, sin embargo hasta la actualidad dicho sistema no ha sido implementado ni vinculado con la carrera judicial. Existe una unidad de capacitación que realiza eventos de capacitación.

²⁴ El Ministerio Público es un ente autónomo encargado de representar el interés general en los procesos penales, la dirección de la investigación penal, el ejercicio de la acción penal. El Ministerio Público se encarga también de la protección de víctimas y testigos.

²⁵ En adelante, Policía Judicial o PJ; es parte de la Policía Nacional (y, por tanto, está adscrita al Ministerio de Gobierno.) Sus funciones incluyen la detención de presuntos infractores, el apoyo a la investigación y obtención de pruebas en la etapa prejudicial, la ejecución de resoluciones judiciales, etc.

²⁶ El órgano encargado de la administración penitenciaria es la Dirección Nacional de Rehabilitación Social que depende del Consejo Nacional de Rehabilitación Social. Forman parte del Consejo: el

Nacional de la Judicatura (CNJ); el Tribunal Constitucional;²⁷ instancias de mediación o arbitraje; la Defensoría del Pueblo;²⁸ la justicia militar y, en virtud de los tratados internacionales suscritos por el Estado, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y otros entes de la justicia internacional. Esto, sin contar instancias del Poder Ejecutivo que también administran justicia, que ya se han mencionado. Este conjunto de instituciones no sólo debe tener la capacidad de aplicar la norma de manera consistente y coherente, pero su escasa coordinación conspira contra la eficacia y el impacto de sus procedimientos. Esto significa que el mapa judicial ecuatoriano no está claro y los caminos procedimentales adecuados no son claros ni coincidentes para la mayoría de juristas consultados.

Relacionado a lo anterior, existen bajos índices de confianza en el sistema judicial, tanto por parte de los ciudadanos como los empresarios.. En cuanto a los primeros, datos del Latinobarómetro (2005) muestran que sólo el 17% de los ciudadanos tiene algún grado de confianza en esta institución. Por otra parte, la encuesta WBES, sólo el 29.2% de los empresarios confía en el sistema judicial en el Ecuador. Ambos indicadores sitúan al Ecuador como uno de los países de la región con los índices más bajos de confianza en su sistema de justicia. Creemos que una de las principales razones de esto, es que el sistema de justicia no puede garantizar su independencia externa, ni interna, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados al interior del Poder Judicial y desde organizaciones de la sociedad civil. La confianza también tiene que ver con el grado de eficiencia en el servicio que el sistema judicial presta a sus usuarios y la celeridad y oportunidad de la acción de justicia. En la última parte de este capítulo analizaremos estos elementos. Primero, haremos una descripción de la dimensión de independencia del poder judicial y su problemática en el contexto ecuatoriano.

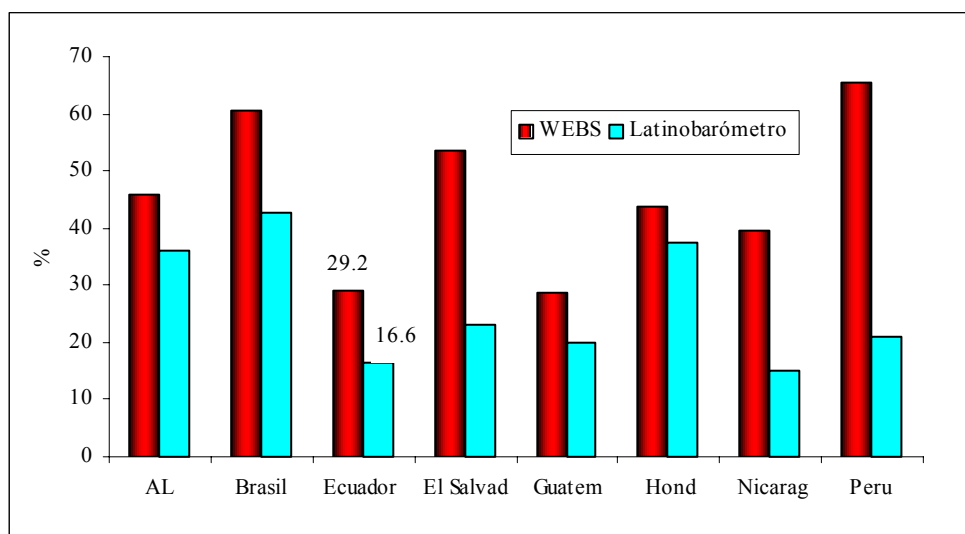
I.

Ministro de Gobierno quien es su presidente, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia en calidad de vicepresidente, el Director del Instituto de Criminología de la Universidad Central del Ecuador quien cumple la función de coordinador del Consejo y el Director Nacional de Rehabilitación Social quien será secretario ejecutivo del Consejo.

²⁷ Órgano jurisdiccional encargado del control de inconstitucionalidad de las normas y la resolución del *habeas corpus* y del recurso de amparo. Es independiente de los poderes del Estado, y goza de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa y presupuestaria. Tiene su sede en Quito y su jurisdicción se extiende a todo el territorio nacional. Está integrado por nueve vocales, quienes tienen sus respectivos suplentes. Estos son elegidos por el Congreso Nacional, por mayoría de sus integrantes, de temas enviadas por Colegios electorales.

²⁸ Ente encargado de la defensa de derechos fundamentales y de la relación Estado-ciudadano. La Defensoría del Pueblo es un organismo público, con autonomía funcional, económica y administrativa y posee jurisdicción en todo el territorio nacional. El Defensor del Pueblo es su máxima autoridad. Este nombra dos defensores adjuntos a quienes delega parte de sus funciones. En cada provincia existe una representación del Defensor del Pueblo, a cargo de un comisionado. Por otra parte la Defensoría del Pueblo cuenta con Direcciones encargadas de temas específicos como niñez, género, asuntos indígenas, entre otras.

Gráfico 4.13
Índice de Confianza en el Sistema Judicial



Fuente: WEBS, 2000 y Latinobarómetro, 2005.

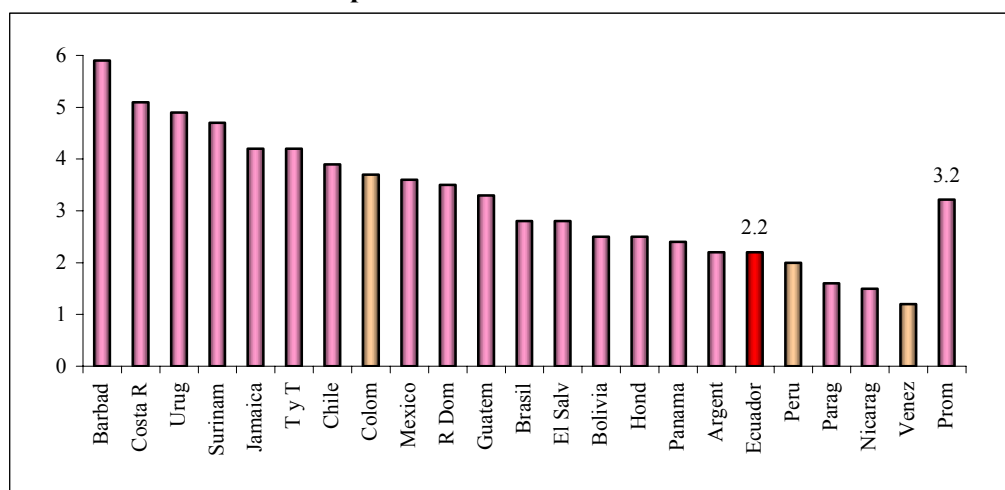
Independencia

Dado que el sistema de administración de justicia en su conjunto es, en última instancia, el encargado de interpretar las normas para resolver pacíficamente las disputas y arbitrar los conflictos sociales, aquellos que surgen entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como entre el Estado y los ciudadanos, su independencia es la base del Estado de Derecho.

Existen tres tipos de independencia del Poder Judicial. El primer tipo es la independencia externa, también llamada institucional, que se predica en relación con los otros poderes del Estado. El segundo tipo es la independencia interna, también llamada jerárquica, que se predica en relación con los órganos jerárquicos. El tercer tipo es la independencia del juez individual, relacionada con las partes de un litigio.

Los indicadores existentes sobre el grado de independencia del Poder Judicial tienden a medir en un solo indicador la percepción de la ciudadanía sobre el grado de independencia judicial en los tres niveles antes citados. Sin perjuicio de un análisis más matizado, una primera aproximación al grado de independencia judicial general se puede obtener recurriendo a uno de estos indicadores. El *Global Competitiveness Report* del World Economic Forum, que reporta las percepciones de ejecutivos de empresas y altos funcionarios de gobierno, le otorga al Poder Judicial ecuatoriano un índice de apenas 1,9 puntos sobre 7 que significa que el sistema judicial es “altamente influenciado por los miembros del gobierno, los ciudadanos y las empresas”.

Gráfico 4.14
Independencia del Poder Judicial



Fuente: WEF, 2006-2007.

Independencia externa. La falta de independencia tanto externa como interna ha sido una constante en el sistema judicial ecuatoriano en los últimos 25 años. En lo que se refiere a la independencia externa, durante la Asamblea Constitucional de 1998, por primera vez se establecieron medidas específicas para garantizar la independencia –por lo menos externa- de las cortes de justicia del resto de poderes del Estado. El artículo 199 señala que “los órganos de la Función Judicial serán independientes en el ejercicio de sus deberes y atribuciones. Ninguna función podrá intervenir en los asuntos propios de aquellos”. Y, en el artículo 202 de la misma, se establece el principio de cooptación, para la elección de los magistrados que se retiraren de la Función Judicial. Es decir, la misma Corte Suprema de Justicia tendrá la obligación de remplazar al magistrado que sea destituido o renuncie a su cargo, con el voto de las dos terceras partes de los miembros. A pesar de ello, la independencia externa de la Función Judicial está directamente relacionada a otros condicionamientos de carácter político, pero también técnico. Existe una garantía constitucional de independencia externa, sin embargo, si no existe un adecuado control de constitucionalidad de las acciones de las instituciones políticas; esa garantía puede ser, igualmente, vulnerada, como en efecto sucedió en diciembre de 2004. Esto explica, en parte, el arreglo político que promovió la destitución, primero, del Tribunal Constitucional; y, posteriormente, de la Corte Suprema de Justicia, arguyendo la aplicación de una transitoria de la Constitución, jurídicamente inaplicable para la Corte Suprema de Justicia. El derecho constitucional en Ecuador se aplica en función de mayorías políticas.

El establecimiento de la cooptación es el avance más importante de los últimos años en materia de independencia externa de la Función Judicial. Su aplicación desde 1998 hasta 2004, venía afianzando ese proceso de independencia, sin embargo, el hecho que durante varios meses la Corte Suprema no pudo llenar tres vacantes, provocó que el sistema de renovación se paralice por largo tiempo. Esto fue usado como argumento por una mayoría del Congreso Nacional, en noviembre y diciembre del 2004, para destituir a la Corte Suprema en funciones y nombrar contra norma expresa de la Constitución, una nueva Corte Suprema de Justicia, lo cual provocó el inicio de una crisis política en el país, que culminó con la destitución del Presidente de la República, quien días antes de su salida, como una medida extrema, había cesado de sus funciones, por decreto, a la Corte Suprema elegida, a su vez, inconstitucionalmente por el Congreso Nacional. Esto muestra las sucesivas violaciones que desde el legislativo y el ejecutivo se realizaron al principio de independencia externa de la Función Judicial garantizado jurídicamente en la Constitución.

Como resultado de los eventos suscitados, los días 8 y 9 de diciembre del 2004 y del 15 de abril del 2005, la República del Ecuador permaneció privada de Corte Suprema de Justicia por un periodo de 8 meses. El Congreso Nacional del Ecuador expidió la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Judicial, publicada en registro oficial del día 26 de Mayo del 2005, con el fin de

determinar un mecanismo para la designación de una nueva Corte Suprema de Justicia. Esta Ley, con carácter de orgánica, establecía la creación de un Comité de Calificación integrado por representantes de las siguientes organizaciones:

Tribunales de Honor de los Colegio de Abogados,
Decanos o directores de las facultades de jurisprudencia,
Cortes Superiores de Justicia del país,
Comisión de Control Cívico de la Corrupción; y,
Organismo de los derechos humanos.

Dicho proceso contó con la participación de importantes veedurías nacionales e internacionales²⁹. El proceso concluyó con la designación de los 31 magistrados, los mejor calificados, integrándose la mínima representación de género establecida en la Ley. La nueva Corte Suprema de Justicia se instaló el 30 de noviembre de 2005.

Un avance registrado en julio de 2002, es la resolución de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual, en aplicación del principio establecido en la Constitución de estabilidad y carrera judicial, se determinó la eliminación de los períodos a los cuales estaban sometidos los jueces en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, un sistema de estabilidad, que entre otros beneficios implica mejorar la independencia externa, debe necesariamente ir acompañado de un sistema disciplinario y de evaluación de desempeño que garantice, entre otras cosas, la independencia interna.

La ausencia de un sistema de administración de justicia independiente limita la capacidad de la ley como instrumento de gobierno. Una justicia mediatizada por poderes fácticos puede convertirse en un instrumento de gobierno efectivo, pero en este caso no es, en sentido estricto, el derecho el que guía la conducta humana (Andrade, 2005). La independencia del sistema de justicia se deriva esencialmente de la autonomía del Poder Judicial. En todos los ordenamientos jurídicos se espera un cierto nivel de imparcialidad y profesionalidad en los órganos que componen la administración de justicia. El Ecuador aún no puede dejar atrás ciertas prácticas de judicialización de la política, precisamente, porque sus funcionarios no son completamente inmunes a las presiones políticas del momento.

En esta línea, el Tribunal Constitucional merece especial atención. Los miembros del Tribunal Constitucional son designados por el Congreso Nacional, instancia política que escoge sus integrantes de ternas provenientes de diversos sectores: la Presidencia de la República, la Corte Suprema de Justicia, el propio Congreso Nacional, Alcaldes y Prefectos, gremios y cámaras de la producción. En esta línea, se cuestiona la independencia de sus integrantes en función de su origen, más aún cuando la escasa duración de su mandato (cuatro años) generalmente coincide con los períodos de elección popular.

Dado que el Tribunal Constitucional está constituido por un mecanismo altamente cuestionado, se ha convertido en uno de los temas principales de reforma política del país. Así lo demostró el sistema de concertación nacional elaborado por el CONAM en el 2005, cuyos datos establecen una alta demanda ciudadana por reformas al mecanismo de conformación de dicho tribunal.

Algunas resoluciones tomadas por el Tribunal Constitucional muestran cómo éstas no siempre cuentan con el debido respaldo técnico para la interpretación de la norma, lo cual muestra la ausencia de asesoramiento especializado en el proceso de toma de decisiones. Una muestra de esta afirmación constituye la resolución del Tribunal Constitucional de junio del 2006 sobre la píldora

I. _____

²⁹ La veeduría nacional estuvo organizadas por la Red de Justicia que aglutina a las más representativas organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas de justicia. Las veedurías internacionales fueron realizadas por la OEA, la ONU, la Comunidad Andina.

de emergencia materna, comúnmente conocida como la “pastilla del día después”. La decisión fue favorable a la prohibición, aún cuando la autoridad competente –El Ministerio de Salud- presentó todos los argumentos científicos que probaban que la píldora en cuestión no era abortiva. Los informes de la Organización Mundial de la Salud, de la Organización Panamericana de la Salud y de los Laboratorios proveedores no fueron considerados. Más allá de las visiones ideológicas que sobre el tema puedan existir, la resolución del Tribunal no toma en cuenta criterios científicos predominantes sobre el tema³⁰.

Independencia interna. “La independencia en el ejercicio de la función judicial constituye la base de la arquitectura constitucional del Poder Judicial”³¹. Pero esta independencia debe ser comprendida como un principio general que necesita tener mecanismos políticos cruzados para volverse efectiva. Durante un proceso de encuesta nacional realizada por el Consejo Nacional de Modernización del Ecuador, se evidenció que las propuestas emanadas de la sociedad civil demandan, casi por unanimidad, la total independencia de los jueces de cualquier mecanismo de presión que pueda generar distorsiones. La práctica general de los procesos de reforma en América Latina ha sido blindar los sistemas judiciales contra la injerencia política de otras funciones del estado o de grupos de interés privado en la administración de justicia.

Sin embargo, el blindaje en términos de reformas constitucionales y legales no garantiza la independencia, si, al mismo tiempo, no se emprenden procesos de cambio institucional en ésta y otras funciones del Estado. Es necesario que el sistema judicial no esté atado a estructuras internas que promuevan la impunidad. Debe tener la capacidad de mejorar sus estructuras internas, generar incentivos, pero también sanciones para sus funcionarios, es decir, generar un sistema autosustentable que sea, en sí mismo, un escudo frente a cualquier injerencia, incluyendo las internas.

Uno de los mecanismos, es establecer un sistema disciplinario para evaluar la actuación de los magistrados y funcionarios judiciales. El sistema de quejas, dentro del Consejo Nacional de la Judicatura, deber ser fortalecido. En el caso ecuatoriano es una particularidad la influencia interna que podría llegar a ejercer la Federación Nacional de Empleados Judiciales.

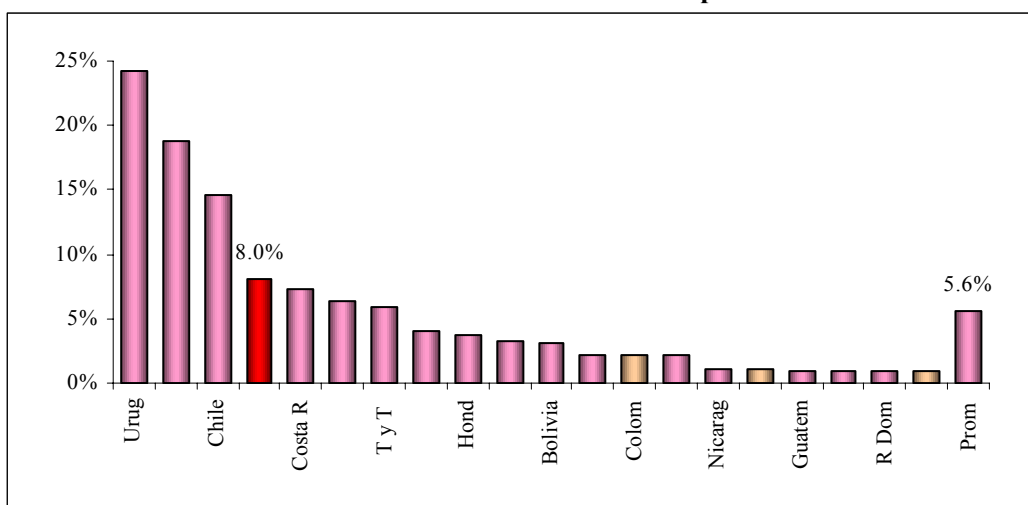
La falta de transparencia del sistema de nombramiento y ratificación de jueces lo hace susceptible de ser criticado de arbitrario y, por lo tanto, una amenaza a la independencia judicial. La ley establece que los jueces de primera instancia son nombrados por los jueces superiores y, éstos por los magistrados de la CSJ. Este proceso debe hacerse luego de una selección previa de varios candidatos por parte del Consejo Nacional de la Judicatura. El proceso está regulado en términos muy generales y ha sido aplicado con escasa transparencia. La ausencia de un sistema racional de evaluación de desempeño agrava la vulnerabilidad del sistema, a arbitrariedades que pueden atentar contra la independencia del juez. Durante la reciente crisis institucional del sector (consecuencia de la irregular destitución de los miembros de la CSJ) se hizo evidente que uno de los elementos de contienda entre las diferentes corrientes políticas era el nombramiento de los jueces superiores y de primera instancia, reforzándose, así la imagen de preeminencia de consideraciones partidistas sobre los méritos académicos y profesionales en la composición de la judicatura.

I. _____

³⁰ Afirmaciones contenidos en la Comisión Andina de Juristas, Febrero 2006. Crisis del Estado en los Andes, pp. 131.

³¹ Carrillo Florez, Fernando. “Los retos de la Reforma Judicial en América Latina” en Fuentes Alfredo: *Reforma Judicial en América Latina*. Bogotá, 1999.

Gráfico 4.15
Sistema Judicial correcto e incorruptible

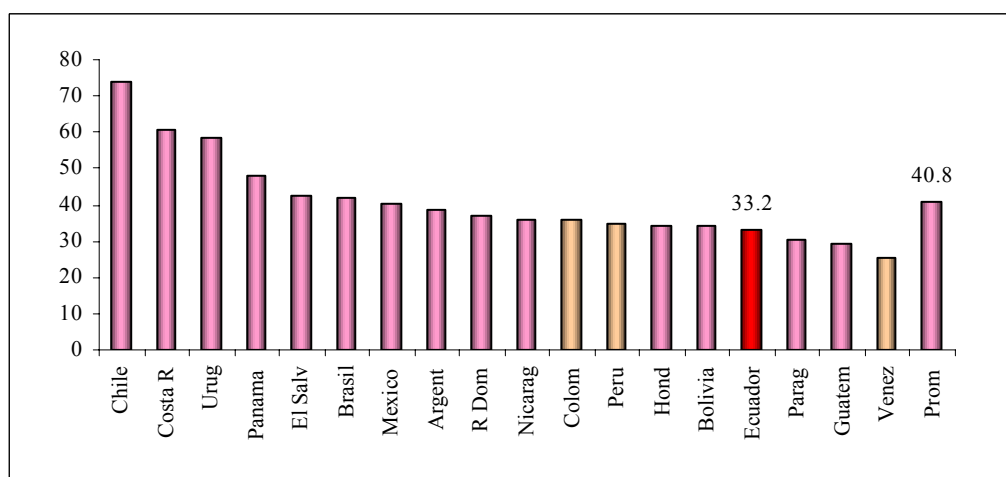


Fuente: WEBS, 2000.

Independencia del juez individual en relación con las partes. En el Ecuador existe una percepción generalizada de que la justicia es susceptible de ser influenciada por sectores con poder económico. El gráfico anterior, refleja también que el poder judicial es altamente influenciado por los ciudadanos y las empresas. Igualmente, en percepciones recogidas, entre 1996 y 1999, el 80% y el 85% de los usuarios, y, entre el 70% y 78% de empresarios, consideraban que en Ecuador no se aplican las leyes a los ricos; el 80% de los usuarios y el 69% de las empresas percibían que el sistema judicial no es justo; y, el 81 % de usuarios y el 66% de las empresas percibían que el Poder Judicial es susceptible a presiones económicas (Buscaglia & Merino, 2000.) La inadecuada capacitación de jueces y fiscales, la existencia de sistemas obsoletos en la administración de juzgados, y la precariedad de los sistemas de control crean una situación propicia a la corrupción judicial.

Como se puede ver en el Gráfico 4.16, el Ecuador se encuentra nuevamente entre los países que tienen los índices mas bajos, esto quiere decir, que la población aún confía en un régimen donde impere la ley y el derecho; y, está aún lejos de contextos en donde la confianza en el derecho como herramienta principal de gobierno ha perdido sentido. La elección transparente, abierta y observada de la nueva Corte Suprema de Justicia y del Consejo Nacional de la Judicatura puede ser una oportunidad para afianzar este proceso y generar un cambio hacia las bases de la pirámide.

Gráfico 4.16
Prevalencia del Derecho como Instrumento de Gobierno



Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2006. Elaboración Propia.

En resumen, la independencia externa del sistema de justicia es formal y vulnerable en función de la debilidad del sistema de control constitucional, su independencia interna aún es cuestionada y la forma de elección de los jueces no está inmune a presiones políticas o económicas. Otro aspecto que afecta la independencia del Poder Judicial en el contexto ecuatoriano, es lo que se ha denominado, el poder de “juzgar” de los medios de comunicación. Este fenómeno incide en las decisiones judiciales. Una vez que los medios de comunicación se han pronunciado sobre la culpabilidad o inocencia de determinado acusado, o sobre la forma cómo un caso debería resolverse, la decisión del juez de la causa podría verse insuperablemente influida por esa opinión mediática.

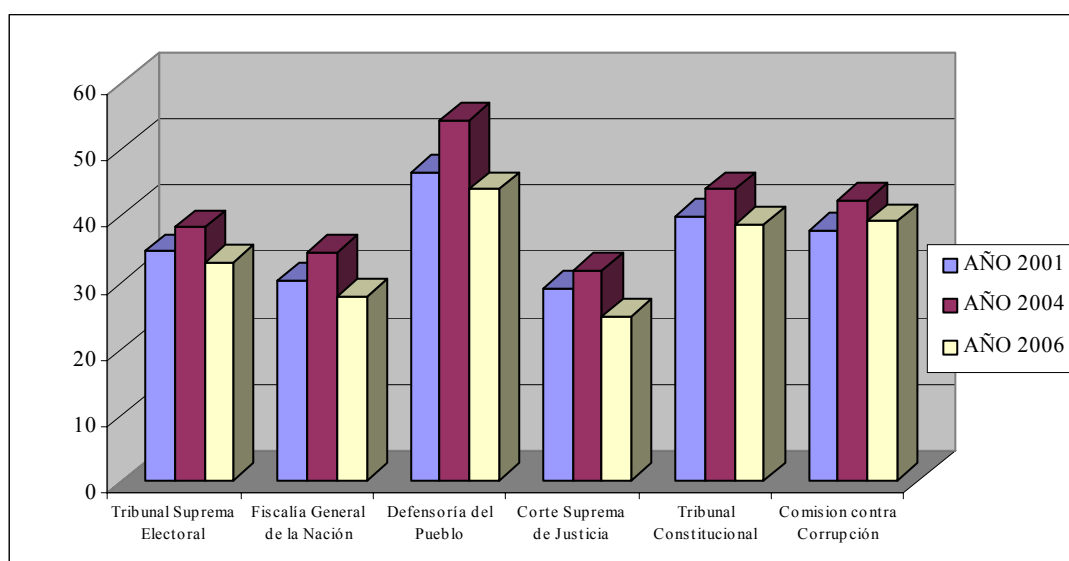
Si bien, no es posible decir que todo el sistema está sujeto a prácticas de corrupción, es necesario indicar que aún no existen los incentivos adecuados, tanto institucionales, como económicos, para que el sistema de justicia se fortalezca. A las necesidades de reforma y consolidación legal, hay que añadir un necesario proceso de modernización que, hasta ahora, se ha llevado a cabo en forma intermitente, aunque efectiva por parte de una unidad de modernización judicial denominada Projusticia. El movimiento ciudadano que defendió la independencia del poder judicial, durante la crisis de noviembre y diciembre del 2004, permitió también consolidar un respaldo ciudadano para la institucionalidad del sistema de justicia, que se pone en evidencia con índices como el presentado en el gráfico 4.16, donde Ecuador está en un ranking medio en el índice de prevalencia del derecho como instrumento de gobierno.

Eficacia

Para cumplir con su cometido, el sistema de administración de justicia debe ser, además de imparcial y honesto, justo, expedito, económico, eficiente, fiable, accesible y ejecutivo, lo cual garantiza su eficacia. Es necesario recordar que la Justicia es un servicio público que debe ser accesible para todos. Por sistema *justo* se entiende aquel que respeta los principios de equidad y proporcionalidad, y castiga a los culpables. Por sistema *expedito* se entiende aquel que resuelve los conflictos en tiempos razonables. *Económico* es aquel cuyo costo no es oneroso y por lo tanto no desincentiva su uso por parte de la población. Se entiende por *eficiente* el sistema de justicia cuyo mantenimiento y operación se ajustan a unos parámetros de uso de recursos y gasto razonables. Por *fiable* se entiende que el sistema cuenta con la confianza de la población, pues se comporta de manera predecible y coherente con el ordenamiento jurídico. Por *accesible* se entiende su capacidad de proveer servicios en igualdad de condiciones al universo de ciudadanos. Finalmente, por *ejecutivo* se entiende aquel sistema de justicia que ejecuta las sentencias con una celeridad razonable.

El Auditoria de la Democracia, Ecuador 2006, muestra los niveles de confianza en instituciones específicas. Como se puede ver a continuación, Gráfico 4.17, el nivel de confianza medio para cada una de las instituciones que protegen los derechos, aseguran la equidad y el estado de derecho; ha caído para todas y cada una de las instituciones en los últimos años.

Gráfico 4.17
Confianza en la Instituciones de Justicia



Fuente: Auditoría de la Democracia Ecuador, 2006.

A pesar de algunos avances, el sistema de justicia ecuatoriano continúa siendo demasiado lento ocasionando costos adicionales a los ciudadanos, costos judiciales y no *económicos*. Según datos del Consejo Nacional de la Judicatura, , aunque la Corte Suprema y Superior resolvieron alrededor de la mitad de los casos pendientes, incluyendo los de los de años anteriores y los recién ingresados en el 2006, los Tribunales y Juzgados de Primera Instancia tuvieron menores tasas de resolución, por lo que el sistema tuvo una tasa de resolución promedio de 18.5%. . Este dato evidencia, a pesar de los avances, una justicia sumamente lenta.

Cuadro 3.1
Estadística de Casos del Sistema Judicial

Judicatura	Tasa Resolución	Índice de Congestionamiento
Corte Suprema de Justicia	49.6%	0.9
Corte Superior de Justicia	60.1%	1.0
Tribunales	14.4%	3.1
Juzgados de Primera Instancia	16.0%	3.9
Total	18.5%	3.5

Fuente: Consejo Nacional de la Judicatura, 2007.

Asimismo, la tasa de demora inicial o índice promedio de congestionamiento de los juzgados (i.e., cantidad de expedientes en trámite/cantidad de expedientes ingresados en el año) fue de 3,5. La tasa de demora inicial es un indicador que intenta medir el rezago en la resolución de los casos. Estos indicadores son especialmente importantes para establecer el costo real de la justicia, ya que la demora es uno de los componentes más importante del precio o costo, conjuntamente con los aranceles y honorarios profesionales del servicio de justicia. Para quien demanda sus servicios, el tiempo de espera tiene un costo. Por tanto, en la medida en que estos indicadores muestren una tendencia a crecer, representarían un aumento de precio para el demandante. Nuevamente, se observa que los Tribunales y Juzgados de Primera Instancia son los que tienen un mayor índice de congestionamiento. En el extremo, por cada nuevo caso que un Juzgado de Primera Instancia recibió en el 2006 ya tenía otros tres pendientes de años anteriores por resolver. El número de jueces por habitante (Cuadro 3.3) es bajo comparado con un promedio deseable (ej. 10 por cada 100.000 habitantes). Sin embargo, la productividad promedio (cuadro 3.2) es baja en relación con comparadores internacionales (n promedio de más de 500 expedientes anuales por juez se considera adecuado (Santos Pastor 2004).

Cuadro 3.2
Tasa Producción Judicial 1ra Instancia

Civil	408
Penal	286
Laboral	412
Inquilinato	357
Niñez y Adolescencia	836
Promedio	396

Fuente: Consejo Nacional de la Judicatura, 2007.

En el Ecuador la justicia es poco *accesible*. Las tradicionales barreras de acceso al sistema de justicia (económica, geográfica y cultural) se mantienen en el espacio y en el tiempo. Por esta razón, en lo que respecta al acceso a la justicia, el sistema formal de justicia en Ecuador sigue siendo difícilmente asequible para considerables porciones de la población, especialmente, aquellas caracterizadas por ser pobres y residentes en zonas urbano-marginales o rurales. Los factores que contribuyen a esta situación son varios. El alto grado de desconfianza, las demoras, ausencia de políticas públicas para el desarrollo del servicio de justicia, ausencia de institucionalidad para la prestación de servicios judiciales y los costos judiciales dificultan indudablemente el acceso a la justicia. El número de jueces por habitantes no es, sin embargo, uno de ellos, ya que, como puede observarse en el gráfico adjunto, la cantidad de jueces por cada 100.000 habitantes no es crítica. Al respecto, el problema radica, sobre todo, en la excesiva concentración de las judicaturas del país ubicadas en los centros urbanos.³² Por otro lado, los escasos - y también concentrados- servicios de asistencia legal gratuita, o de bajo costo, (103, de las cuales sólo 3 están ubicadas en zonas rurales.)³³

I. _____

³² Según la Guía de la Función Judicial, para el año 2002, 598 de las 681 existentes se ubicaban en centros urbanos). Ver Guía de la Función Judicial, Pág. 8, Ediciones MYL, 2002. El problema se agrava con la inadecuada distribución de las judicaturas. Existen cantones donde las judicaturas reciben un número inmanejable de causas mientras que en otros el número es ínfimo, en algunos casos de a penas 30 a 50 causa en todo el año (Andrade, 2000).

³³ Estudio de los Centros de Atención Legal desde la Sociedad Civil en casos penales y otros, elaborado por el Centro de Planificación y Estudios Sociales CEPLAES, abril 2001.

Cuadro 3.3
Número de Jueces según instancia

Corte Suprema	31
Cortes Superiores	189
Tribunales	312
Juzgados	536
TOTAL NACIONAL	1068
Población Censo 2001 (millones)	12.157
Número de Jueces por cada 100,000 habitantes	8.8

Fuente: Consejo Nacional de la Judicatura, 2007.

Una de las soluciones para ampliar el acceso a la justicia, es incrementar la oferta de centros de mediación y resolución de conflictos. Desde 1997, fecha de expedición de la Ley de Arbitraje y Mediación, hasta la Diciembre 2006 se habían creado 94 centros de mediación inscritos en el Consejo Nacional de la Judicatura. Sin embargo, estos centros se concentran, principalmente, en las ciudades de Quito, Cuenca y Guayaquil, por lo que la mayor parte de las zonas rurales no cuentan con los beneficios de estos espacios.³⁴

La ausencia de Defensoría Pública, es uno de los problemas más graves de acceso a justicia en Ecuador. El sistema de defensoría pública, en los términos concebidos por Constitución Política del Ecuador, es inexistente en la práctica. La defensa pública sigue siendo ejercida por una unidad de la Función Judicial sin autogestión o financiamiento propio. En esta unidad no hay una estructura organizacional-jerárquica, es decir, los 32 defensores públicos del país poseen idéntico rango sin que exista una clara instancia de decisión. No ha habido dotación presupuestaria adicional a partir de la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Penal, lo cual crea serios problemas de insuficiencia de los recursos disponibles para enfrentar las nuevas cargas de trabajo. Tampoco existen parámetros técnicos para determinar las posibilidades económicas de los receptores de la asistencia jurídica gratuita, ni hay principios de discriminación del trabajo por materias (el marco constitucional garantiza asistencia gratuita en todas las áreas de Derecho, con lo cual, en principio, un caso penal y uno civil tienen la misma importancia). La realidad es que el sistema de Defensa Pública no existe, lo cual además, impide un adecuado funcionamiento del sistema procesal penal acusatorio, implementado desde 2001.

La actual Corte Suprema de Justicia que se encuentra en funciones desde hace seis meses ha elaborado políticas de modernización del sistema de administración de justicia y se encuentra dando un nuevo impulso al Programa de Reformas a través de la Unidad Projusticia. Las líneas generales de trabajo manifestadas por la Corte giran alrededor de los siguientes aspectos:

- a. Garantizar la independencia interna y externa de la Función Judicial, es una prioridad, afianzamiento de la Carrera Judicial, en que la que el funcionario cuente con todas las garantías para su trabajo, pero a la vez se aplique un sistema disciplinario y de evaluación de desempeño.
- b. Agilidad de los procesos en todas las materias. La oralidad procesal y su adecuada implementación a través de amplios planes de capacitación, implementación tecnológica, sistemas de gestión.

I. _____

³⁴ El Programa Nacional de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador, Projusticia, impulsó la creación de 12 centros de mediación en sectores rurales y campesinos en el año 2004.

- c. Aumento en el número de jueces, a través de un plan que contemple las reales necesidades de la población y las reformas legales que permita la incorporación de dos jueces por juzgado en aquellos cuya carga procesal lo amerite. Reformas legales que permitan establecer jueces de competencia múltiple para atender de manera más cercana y oportuna las necesidades de pequeñas poblaciones del país.
- d. Mejoramiento del acceso a la justicia de los ciudadanos a través de la Justicia de Paz, la Defensoría Pública Nacional, el impulso de la mediación. Institucionalización de una Defensoría Pública que funcione de acuerdo al mandato constitucional y a las necesidades y derechos de los ciudadanos de un Estado de Derecho.
- e. Modernización de la Gaceta Judicial, la identificación de los fallos de la Corte Suprema de triple reiteración.

Las deficiencias antes anotadas en materia de eficacia se extienden a las principales instituciones del Sector Justicia, como se observa a continuación.

Ministerio Público del Ecuador.³⁵

Desde la entrada en vigor del nuevo Código de Procedimiento Penal, el MP, debe desarrollar nuevas responsabilidades. A pesar de los esfuerzos realizados desde 2001, aún existen serias deficiencias institucionales para el cabal cumplimiento de sus nuevas responsabilidades. Según un estudio del 2003,³⁶ el Ministerio Público, no posee suficientes recursos humanos, materiales y técnicos para ejercer eficientemente sus responsabilidades. El MP presenta problemas en la organización del trabajo (carencia de modelos eficientes de gestión y procedimientos efectivos para el trámite de causas), mecanismos de seguimiento y evaluación (la presentación de informes por los fiscales es la única forma de control), y relaciones con la policía judicial (relaciones tienden a ser de corto plazo).

Cuadro 3.4
Número de Fiscales según instancia

Agentes Fiscales	353
Ministros Distritales	21
Procuradores de Adolescentes	17
TOTAL NACIONAL	391
Población Censo 2001 (millones)	12.157
Número de Fiscales por cada 100,000 habitantes	3.2

Fuente: Consejo Nacional de la Judicatura, 2007.

Cuadro 3.5
Tasa Producción Fiscales y Procuradores

Agentes Fiscales	160
------------------	-----

I. _____

³⁵ Es la entidad autónoma a cargo de la investigación e iniciativa (procesamiento) judicial de transgresiones de la ley por parte de las agencias o agentes públicos, entre otras cosas. *El Ministerio Público* representa el interés general en casos de Derecho Penal. Esto significa que, en este tipo de causas, el Ministerio Público se encarga de dirigir la investigación criminal y presentar formalmente las acusaciones contra presuntos infractores ante los jueces y tribunales competentes. El Ministerio Público se encarga también de la protección de víctimas, testigos y otros participantes en los casos criminales. La Ley Orgánica del Ministerio Público establece la existencia de una *Policía Judicial* dependiente institucionalmente de la Policía Nacional, pero subordinada al Ministerio Público cuando opera como su auxiliar en las investigaciones de delitos.

³⁶ La evaluación del sistema procesal penal en el Ecuador. Fondo Justicia y Sociedad. Fundación Esquel – USAID. Quito, Ecuador. 2003.

El Ministerio Público del Ecuador cuenta con 353 Agentes Fiscales, 21 Ministros Distritales y 17 Procuradores de Adolescentes infractores a nivel nacional.

En cuanto a las causas que se han manejado en el Ministerio Público, su estadística está dividida en aquellas conocidas, tramitadas y despachadas por los Ministros Fiscales Distritales y por otro lado, por los Agentes Fiscales.

De esta forma, los Ministros Fiscales Distritales recibieron 271 denuncias y despacharon: 377 indagaciones previas, 187 desestimaciones, 156 instrucciones fiscales, 27 dictámenes absolutorios y 80 dictámenes acusatorios.

Los Agentes Fiscales recibieron 178.340 denuncias y despacharon: 119.914 indagaciones previas, 22.646 desestimaciones, 17.363 instrucciones fiscales, 574 conversiones, 4.766 dictámenes absolutorios, y 40 procedimientos abreviados. Cabe indicar que de las 178.340 denuncias recibidas, 119.914 merecieron trámite, mientras que el 32,76% no han sido reconocidas y por tanto no han cumplido el requerimiento legal para su judicialización. El número de, dictámenes acusatorios en el 2006 ascienden a 9,114 a nivel nacional. Sin embargo, ésta sigue siendo una fracción de los delitos denunciados ante la Policía Nacional, según demuestran las estadísticas comparadas entre ambas instituciones³⁷.

Las estadísticas de la Fiscalía (Cuadro 3.6) ponen en evidencia que la mayor cantidad de delitos contra la propiedad y contra las personas, comparado con los demás delitos tipificados por el Fiscalía que no representan un significativo porcentaje de tratamiento en el Ministerio Fiscal.

Cuadro 3.6
Dictámenes Emitidos por los Ministros Fiscales Distritales 2005

TIPO DE DELITO	DICTAMINADOS	ACUSATORIO	ABSOLUTORIO	OTROS
Contra la seguridad del estado	2	0	2	0
Contra las garantías constitucionales y la igualdad racial	45	3	26	16
Contra la administración pública	102	12	75	15
Contra la fe pública	219	6	80	133
Contra la seguridad pública	81	1	48	32
De los delitos sexuales	243	2	206	35
Contra el estado	1	0	1	0

I. _____

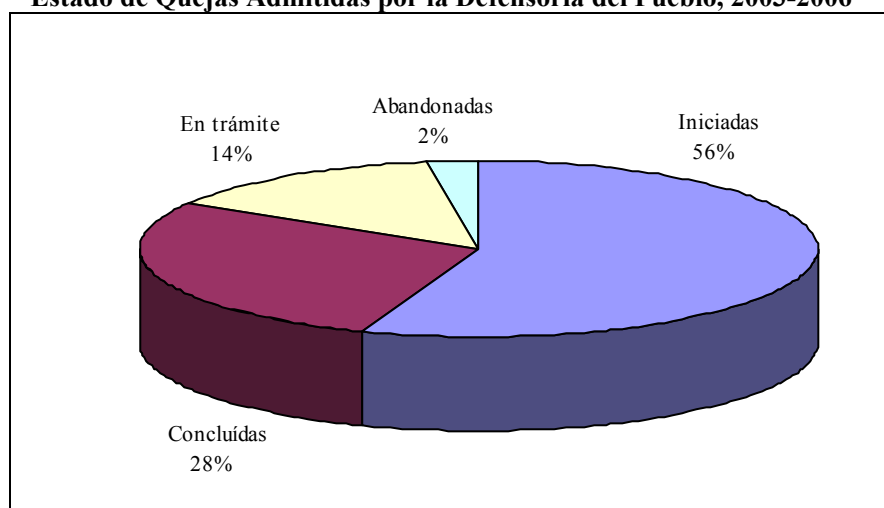
³⁷ Como ejemplo podemos ver en el estudio de la Comisión Andina de Juristas, en donde se registra el dato de 1.490 denuncias en el año 2004. Sin embargo, casi ningún delito sexual fue procesado según el propio Informe Anual de la Fiscalía 2005.

civil				
Contra la propiedad	2449	38	1530	881
Contra la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas	726	96	537	93
Ley de armas	52	4	44	4
Ley de propiedad intelectual	0	0	0	0
Ley orgánica de aduanas	33	3	7	23
Tránsito	268	3	176	89
Delitos Financieros	0	0	0	0
De los delitos de telecomunicaciones	0	0	0	0
Colusorio	77	5	13	59
Laboral	461	30	0	431
TOTAL	5686	224	3321	2141

Fuente: Unidad de Estadísticas Judiciales, 2005.

Defensor del Pueblo. Es una entidad que desde su creación no ha logrado afianzarse y alcanzar un nivel de desempeño aceptable. Durante largo tiempo la titularidad de la institución se encontraba encargada, hasta el año 2005. Dado que sus dictámenes no son jurídicamente vinculantes, es decir, carentes de obligatoriedad, la efectividad del Defensor del Pueblo se limita a su peso moral y depende en última instancia de la efectividad e independencia de la rama judicial para controlar los abusos de los poderes públicos. Una muestra de ello, es que durante el periodo 2003-2006 tan solo un 28% del total de casos recibidos por la institución fueron cerrados completamente, mientras que la gran mayoría se encuentran aún en proceso.

Gráfico 4.18
Estado de Quejas Admitidas por la Defensoría del Pueblo, 2003-2006



Fuente: Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2007

Por último, el nivel de profesionalización y capacitación de los funcionarios judiciales incide negativamente en la capacidad de administrar justicia con eficacia y pertinencia. En los últimos años, se ha presentado una proliferación de Universidades que ofrecen formación del Derecho. Andrade (2002) manifiesta que es un secreto a voces que el nivel de las facultades de Jurisprudencia, Derecho y Ciencias Jurídicas es muy dispar; en efecto, si bien algunas brindan una enseñanza aceptable, otras –talvez la mayoría- tienen un nivel muy bajo. El autor sostiene,

igualmente, que “la multiplicación de facultades, las modalidades facilitadoras (estudios a distancia, equiparación de experiencias laborales con cursos académicos, etc.), la politización de unas y la mercantilización de otras son factores que han determinado que el nivel de formación de los abogados en algunos casos sea deficiente”. Otros analistas opinan en el mismo sentido³⁸. El Sistema de Justicia necesita implementar un sistema de capacitación permanente para sus funcionarios que le permitan establecer líneas y procedimientos de acción, claros, transparentes hacia los usuarios, a través de manuales de funciones y de procedimientos. Este sistema de capacitación permitiría también aplicar procesos de evaluación permanentes para garantizar la estabilidad de los funcionarios más idóneos y la remoción de aquellos que no cumplen con sus funciones en forma adecuada.

Conclusiones principales

Existen debilidades en las tres dimensiones del Estado de Derecho, a saber, la preeminencia de la ley como instrumento de gobierno, las cualidades intrínsecas de la norma y su aplicación congruente. Sin embargo, la alta volatilidad de las normas y la incongruente aplicación de las mismas se insinúan como los desafíos más preocupantes.

La volatilidad normativa, un fenómeno que socava la funcionalidad del derecho como medio de gobierno y afecta la capacidad del Estado para cumplir con las funciones que justifican su existencia, resulta principalmente del carácter fraccional de la competición política ecuatoriana y del alto grado de concentración del poder decisorio.

La incongruente aplicación de la normativa jurídica por parte de los poderes públicos es el resultado de la confluencia de factores estructurales cuya conjugación supone una continua amenaza a la independencia del Poder Judicial, además de que desincentiva los procesos de reforma. La falta de independencia y de eficacia del sistema de administración de justicia impide que los órganos del Estado apliquen la norma de manera congruente. Por ello, no puede cumplir plenamente con su objetivo de guiar el comportamiento público y privado, y de servir como un instrumento de gobierno eficaz.

Aunque se han verificado avances en materia de independencia del Poder Judicial (sobre todo en el ámbito de la independencia externa), la mayoría de la población lo sigue percibiendo como altamente vulnerable y poco confiable. Son muchos los factores que contribuyen a fomentar esta imagen.

Sin duda alguna, la percepción de corrupción y la falta de eficacia (justedad, rapidez, economía, fiabilidad, accesibilidad y ejecutividad) han contribuido a que los ciudadanos valoren tan negativamente la administración de justicia. Pero más allá de estas percepciones, la falta de eficacia del Poder Judicial fomenta el alto índice de impunidad y limita su eficacia como órgano de control de los otros poderes públicos, lo cual supone una seria amenaza al Estado de Derecho.

El Sistema Judicial Ecuatoriano ha sido uno de los grandes afectados por la crisis política e institucional ecuatoriana. La Asamblea Constitucional de 1998, había ya implementado reformas sustanciales para garantizar la independencia y la autonomía de la administración de justicia en el país. Sin embargo, la decisión del Congreso Nacional, de revocar a todos los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el 8 de diciembre del 2004, cortó el proceso de independencia de la Función Judicial en su conjunto. Esto provocó que el proceso de legitimación del sistema judicial ecuatoriano tenga que empezar prácticamente desde cero.

I. _____

³⁸ Wray (1999) sostiene que en Ecuador “Curiosamente, las quejas en contra de la administración de justicia provenientes de todos los sectores de la opinión pública, no se han extendido a la preparación profesional de los abogados y jueces, como si el problema residiera solamente en las personas, o peor aún en el órgano público en el que se haya originado su nombramiento.

No obstante, la decisión adoptada por la Función Legislativa, en diciembre de 2004, puso en evidencia –una vez más– los problemas profundos por los que atravesaba esta función del Estado, siempre apetecida por políticos y grupos de interés. El proceso de reformas al sector ha estado permanentemente atado a una laxa voluntad de cambio y a una estructura política siempre dependiente de las variaciones políticas del momento.

Por otro lado, la baja capacidad del sistema político para agregar intereses colectivos o, en otras palabras, su tendencia hacia la consideración preponderante de intereses particulares, atenta contra el desarrollo e implementación de medidas efectivas para el fortalecimiento de la independencia del poder judicial. Por ejemplo, el proceso de cooptación establecido por la Constitución para la selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se introdujo, como una medida, para mitigar la influencia política de los partidos políticos sobre el sistema. Sin embargo, a pesar de varios esfuerzos hacia ello, la cooptación, no ha tenido desarrollo legislativo alguno, por lo que el proceso de nombramiento de nuevos magistrados se daba sin que el público pudiese examinar el análisis realizado o verificar los criterios de selección utilizados, perpetuándose así, la vulnerabilidad del sistema ante las influencias políticas.³⁹

Adicionalmente, no existen mecanismos orgánicos que obliguen al Poder Judicial a responder por su desempeño, por lo que su capacidad de respuesta a las demandas sociales es muy limitada. Además, la difícil situación fiscal del estado ecuatoriano limita el margen de maniobra para aumentar el gasto judicial (a pesar de paulatinos incrementos en los últimos años, el Ecuador sigue siendo el país con menores asignaciones presupuestarias en la región andina.)

La creciente preocupación por los niveles de desarrollo y efectividad del sector justicia ha sido formalmente reconocida por las autoridades que lo conforman. Desde 1993, la Ley de Modernización del Estado Ecuatoriano (1993) incluyó, dentro de su agenda, a la reforma judicial. En este contexto, los distintos actores del sistema de justicia se unieron en un proceso integral de consulta y participación que terminó plasmándose en Planes Integrales de Reformas, en 1995 y 1999. Dentro de este marco, se creó la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia en el Ecuador (Projusticia).⁴⁰ Con el término de la vigencia del Plan Integral de Reformas 1999-2004, surge una nueva oportunidad de generar un nuevo consenso básico para la reforma, mediante la evaluación del este plan y la elaboración de uno nuevo para el quinquenio siguiente.

La conformación de una nueva Corte Suprema de Justicia a través de un proceso que contó con una amplia participación de veedurías ciudadanas y de organismos internacionales, representa un contexto adecuado para el relanzamiento del proceso de reforma y modernización del sector justicia. De acuerdo a las iniciales declaraciones de las autoridades judiciales, su gestión se orienta, justamente, a comprometer apoyos a un amplio proceso de reformas con la participación de todos los sectores, incluyendo a la sociedad civil.

I.

³⁹ Aspectos tales como los criterios para el nombramiento de los magistrados de la Corte –así como reglas disciplinarias aplicables a ellos– forman parte de un proyecto de Ley Orgánica de la Función Judicial cuya formulación fue financiada con apoyo del Banco, sin embargo, su consideración por el Congreso ha sido indefinidamente postergada.

⁴⁰ Esta unidad recibió como mandato institucional la administración de los fondos provenientes de organismos bilaterales o multilaterales de asistencia técnico-financiera, para lo que cuenta con capacidad legal y financiera autónomas (Decreto Ejecutivo No. 3029). Projusticia se encontró inicialmente adscrita a la Presidencia de la República, pasando, con posterioridad (1997) a la Presidencia de la Corte Suprema, en donde permanece hasta la fecha.

temas para el debate

Luego de la crisis política de abril de 2005, que concluyó con la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez, el nuevo gobierno, a través del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), puso en marcha el denominado Sistema de Concertación Ciudadana, a través del cual se receptaban opiniones ciudadanas sobre las necesidades de reforma del Estado. El mencionado Sistema recibió un total de 47.352 propuestas de reformas, de las cuales, el 46% corresponde a Reforma Política. Dentro de este gran universo, el 10,4 por ciento corresponde a demandas de Reforma a la Función Judicial y del Sector Justicia, en general.

El Sistema de Concertación Ciudadana arrojó información dispersa y algunas veces contradictoria sobre lo que el ciudadano común, y las organizaciones de la sociedad civil, piensan alrededor de la reforma del sector; sin embargo, también representa un material importante que reafirma la expectativa de la ciudadanía sobre los cambios que se esperan para el Sector.

Las principales áreas que pudieran servir para el inicio de un debate sobre la reforma, que se desprenden de lo anotado anteriormente, y que responden a las expectativas ciudadanas recogidas en las más de 2.500 propuestas de la ciudadanía enviadas al Sistema de Concertación Ciudadana, son las siguientes:

- **Independencia externa:** concebida como la autonomía de la Función Judicial frente a otras funciones del estado, clase política y grupos de interés. Para garantizar la independencia externa, el Estado debería emprender las siguientes reformas:
 - 1) **Origen de los magistrados:** perfeccionar el esquema de co-optación de los magistrados, legitimando la actual CSJ nombrada por el comité nominador.
 - 2) **Rendición de cuentas:** debe aprobarse una ley de transparencia, rendición de cuentas y evaluación de los jueces de las cortes, accesible para toda la población.
 - 3) **Unidad jurisdiccional del sistema:** es necesario uniformar el sistema de administración de justicia ecuatoriano, y asimilar las cortes militares, policiales y electorales bajo la administración de la Corte Suprema de Justicia.
- **Independencia interna:** el sistema judicial no puede estar atado a estructuras internas que garanticen la impunidad. Debe tener la capacidad de mejorar sus estructuras internas, generar incentivos, pero también sanciones para sus funcionarios, es decir, generar un sistema autosustentable que sea, en sí mismo, un escudo frente a interferencias externas.
 - 1) **Sistema disciplinario:** es necesario implementar un esquema de procedimientos para evaluar la actuación de los magistrados, jueces y demás funcionarios judiciales.
 - 2) **Carrera judicial:** debe existir una legislación clara sobre el ejercicio judicial para que la promoción ó la remoción de los magistrados esté debidamente reglamentada.
- **Independencia de las partes:** El Consejo Nacional de la Judicatura ha realizado algunos tímidos avances en la organización de concursos de méritos. Este proceso debe acelerarse, conjuntamente, con la consolidación de la carrera judicial.

Sobre la modernización del servicio de justicia: Gran parte de las demandas de reforma a la Función Judicial parten de la necesidad de contar con una administración de justicia más ágil, menos costosa y que ofrezca cobertura a toda la población, especialmente, en lugares rurales de difícil acceso. El Estado ecuatoriano ha emprendido varios proyectos para modernizar la justicia en

los últimos 15 años. En general, los procesos de modernización requieren mantener una combinación permanente de decisión política, continuidad administrativa y un fondo permanente de inversión que permita garantizar el acceso de todos y la celeridad en los trámites que la mayoría de la población demanda.

Las grandes líneas de acción deberían inspirarse en los siguientes aspectos:

- **Celeridad en la administración de justicia**

- 1) **Juicios orales:** modernizar el código de procedimiento para que implemente los juicios orales que están previstos en la Constitución de 1998.
- 2) **Productividad:** implementar sistemas de gestión modernos para agilizar la administración. La Función Judicial ya adoptó un moderno modelo de administración de juzgados, bajo el Proyecto de Reforma Judicial, este incluye la separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales; y, ahora debe incorporar el sistema basado en juicios orales que requieren nuevas herramientas de administración. Sobre la base de una cuidadosa evaluación de desempeño del modelo implementado en Quito, Guayaquil y Cuenca durante la preparación del proyecto, un nuevo proyecto debería apoyar a la Función Judicial en la implementación de un Sistema Nacional de Administración de Juzgados, en otras provincias, para asegurar la productividad óptima de los juzgados mientras se protegen las garantías del debido proceso
- 3) **Escuela judicial:** institucionalizar la capacitación y actualización permanente de los funcionarios judiciales con un enfoque destinado a la prestación de servicios a la ciudadanía. El objetivo general debe ser cambiar el enfoque de capacitación judicial tradicional, de eventos aislados, a un verdadero proceso institucional vinculado a la carrera judicial. Un nuevo proyecto deberá proporcionar la asistencia técnica requerida para preparar e implementar un plan de entrenamiento detallado para el personal judicial. Las realidades locales y las preferencias de los jueces y personal judicial, deben ser tomadas en cuenta a través de procesos participativos, los aspectos relevantes económicos y sociales serán preferenciales, antes que los tópicos legales tradicionales. La posibilidad de tercerizar los servicios de capacitación debe ser considerada, los acuerdos con universidades y escuelas de derecho, públicas y privadas, podrán asegurar un desarrollo profesional consistente de los operadores del sector justicia.
- 4) **Herramientas de Administración de Información y Comunicaciones.** Un nuevo proceso de modernización deberá también apoyar a la Función Judicial en el desarrollo e implementación de sistemas estándares de información y comunicación (TIC's) a nivel central, a fin de que las unidades descentralizadas puedan asesorar mejor a la administración del sector en la toma de decisiones. Para este fin se debería aplicar una estrategia general de planificación de los servicios requeridos y plataformas tecnológicas (incluyendo equipos, programas de entrenamiento y apoyo) para reorientar el proceso hacia una perspectiva más amplia, que incluya las necesidades de los usuarios finales (las partes, abogados y ciudadanos en general). Esto requerirá de políticas para consolidar ciertas funciones, variando los niveles de desarrollo tecnológico, para ir gradualmente cumpliendo los mismos estándares dentro de un paquete limitado de recursos.
- 5) **Evaluación y Monitoreo del Desempeño de las Cortes.** Tres áreas adicionales son necesarias para fortalecer la labor administrativa de la Función Judicial a fin de mejorar su eficiencia en el procesamiento de casos: i) monitorear y evaluar el desempeño de los jueces como administradores efectivos de la carga de trabajo y de los juzgados; ii) experimentar con diferentes patrones de contratación de personal para juzgados; y, iii) analizar la demanda a mediano y largo plazo (por ejemplo las posibles revisiones de las reglas

jurisdiccionales, incentivos por el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos).

- **Acceso a la justicia**

Dentro del marco general de un alcance inclusivo de administración que privilegie los intereses de grupos marginales, un nuevo Proyecto de modernización del sistema de Justicia, deberá superar los obstáculos de acceso a la justicia de tales grupos (como los altos costos de abogados o largos retrasos en el funcionamiento de las cortes de familia o inquilinato). En este sentido, será preciso tomar en consideración las siguientes áreas: i) fortalecimiento de apoyo legal, ii) elaboración de innovadores mecanismos operativos para un sector justicia más equitativo y accesible, como juzgados de paz en áreas geográficas seleccionadas con importantes barreras de transportación y comunicación; iii) expandir los centros de mediación adscritos a las Cortes Superiores, como un mecanismo expedito alternativo de solución de conflictos en materia civil y comercial; y iv) fortalecimiento de otros mecanismos alternativos de solución de conflictos (conciliación y arbitraje) en sociedad con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Estas actividades deberán tomar en cuenta la rica diversidad cultural del Ecuador. Se considerarán actividades específicas para el beneficio de poblaciones indígenas que podrían ser: i) estudios de problemas de género y estrategias para manejar casos de violencia intra-familiar; y ii) estrategias para el reconocimiento efectivo de mecanismos alternativos de solución de conflictos en comunidades campesinas e indígenas.

Riesgos de no continuar con la Reforma del Sector Justicia

- La congestión y retardo judicial recurrentes redundan en incrementos sobre los costos de los servicios judiciales y en la necesidad de crear nuevos juzgados con la carga presupuestaria y crecimiento burocrático implícitos.
- Ausencia de claras metas institucionales dentro de una planificación de gestión estratégica que permita monitorear operativa, administrativa y financieramente la correcta utilización de los recursos.
- La insuficiente seguridad jurídica desestimula la inversión nacional e internacional.
- Incremento de la desconfianza ciudadana y las instituciones del Estado en general.
- El estancamiento de los avances alcanzados repercute en el posicionamiento e imagen de los procesos de modernización y reforma ante la opinión pública.

Beneficios de impulsar un nuevo proceso de Reforma del Sector Justicia que recoja lo enviado al Sistema de Concertación Nacional.

- La prestación de servicios judiciales efectivos y oportunos cubre la demanda ciudadana insatisfecha por la limitación de espacios de acceso a la justicia y genera una cultura ética que propicia mejores condiciones normativas, jurídicas y sociales.
- El establecimiento de un sistema de monitoreo para el manejo de recursos permite contar con nuevos elementos para la toma de decisiones relacionadas con las asignaciones presupuestarias.
- La continuidad del proceso produce mejoras tangibles en los niveles de gobernabilidad y competitividad que contribuyen al progreso político y económico del Estado.
- La continuidad del proceso fortalece el respeto y cumplimiento de los derechos ciudadanos frente a la justicia, consagrados en la Constitución.

La participación de la sociedad civil en los procesos de Reforma garantiza el efectivo control de los avances en cuanto a prevención y resolución de los conflictos con eficacia, eficiencia y equidad.

Una vez que existe constituida una nueva Corte Suprema de Justicia y se cuenta, por lo tanto, con un interlocutor válido, el contexto es propicio para reactivar el proceso de reforma y modernización

de la Función Judicial y del sector justicia en su conjunto. Resulta, entonces, oportuno proceder a renovar el Plan Integral de Reformas con una metodología que le permita constituirse en un verdadero plan estratégico. La comunidad internacional, debidamente organizada, puede apoyar su financiamiento y darle continuidad en el tiempo.

V. GESTIÓN PÚBLICA₁

Introducción₂

La gestión pública está configurada por aquellos procesos y espacios institucionales a través de los cuales el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios, y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones. En el marco conceptual utilizado aquí para el análisis de la gestión pública se definen cuatro dimensiones normativas de la misma: (i) que sea profesional, (ii) efectiva, (iii) eficiente y (iv) que esté sujeta a procesos de rendición de cuentas.

Cada una de las secciones de este capítulo comienza con la definición conceptual de las dimensiones utilizadas para el diagnóstico de la gestión pública, al tiempo que se justifica su pertinencia para el análisis. Luego se realiza una descripción de cada uno de los componentes de esas dimensiones a la luz de la situación ecuatoriana y en comparación con el resto de América Latina y el Caribe. Posteriormente, para cada dimensión se hace un análisis de las principales causas tanto inmediatas como mediatas que contribuyen al estado de cosas actual, después de lo cual se presentan los principales desafíos que enfrenta el país en relación con cada una de esas dimensiones. El capítulo finaliza con un conjunto de conclusiones y de recomendaciones precisas para enfrentar los retos identificados.

La calidad de la gestión pública ecuatoriana no se sustrae a los condicionantes que ejerce el funcionamiento del sistema político sobre la configuración del Estado (Capítulo III: Sistema Democrático). El alto nivel de fragmentación política, sumado a la baja capacidad de agregación de intereses del sistema, producen un estado de debilidad institucional permanente.

Los responsables por la formulación de políticas en Ecuador operan con horizontes de corto plazo, siendo ésta una respuesta racional a la fuerte inestabilidad política del país, la cual tiene su correlato en la inestabilidad de los gabinetes y niveles inferiores encargados de implementar tales políticas.³ Asimismo, la fragmentación de los partidos políticos ha tenido un efecto adverso sobre la eficacia y eficiencia de la gestión pública y en el grado de rendición de cuentas o responsabilización de la administración: ante la

1 El análisis aquí contenido se ha realizado siguiendo la metodología desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo para diagnosticar y analizar la Gobernabilidad Democrática de sus países miembros prestatarios. Véase Alonso *et al* 2007.

2 El presente capítulo fue realizado con base en una compilación de distintos estudios específicos llevados a cabo por el BID y el BIRF en el marco de la formulación de la estrategia de asistencia a Ecuador en el período 2004-2006. Asimismo se realizaron entrevistas con actores clave en el país durante octubre de 2004 (ANEXO I), y un proceso de validación con expertos nacionales en mayo de 2005.

3 El tiempo promedio de permanencia de un ministro al frente de su cartera en el gobierno central de Ecuador es de aproximadamente 15 meses (Acosta, *et al*, 2004) Parte de esta inestabilidad se explica por la necesidad del Presidente de renovar permanentemente su coalición de apoyo en el marco de un sistema de partidos fragmentado e inestable (Capítulo III: Sistema Democrático)

necesidad que tiene el Presidente de lograr apoyos que respalden sus iniciativas, es común que se dispensen beneficios sectoriales, subsidios y excepciones impositivas. Estas relaciones clientelares, sumadas a aspectos culturales históricamente patrimonialistas y autoritarios en el país, conforman una fuerte resistencia al cambio institucional necesario para una gestión pública que sea profesional, efectiva, eficiente y transparente.

Administración pública profesional⁴

Uno de los denominadores comunes de las burocracias públicas exitosas es la existencia de un servicio civil profesional regido por el principio del mérito y capaz de gestionar las políticas públicas, así como de darles continuidad durante las transiciones de gobierno y períodos de crisis. Esto contribuye al cumplimiento de las funciones del Estado, en tanto asegura la capacidad técnica para llevarlas a cabo, la neutralidad en la implementación de las políticas y la continuidad de las operaciones estatales.

El principal componente de la profesionalización de la administración pública es la existencia de un servicio civil, esto es, el conjunto de funcionarios de la administración pública que están ligados al cumplimiento de funciones estatales tanto en sus niveles operativos, técnicos y profesionales comprendidos en la carrera administrativa, como en los escalafones especializados bajo sistemas de carrera independientes.

Los principales requerimientos institucionales asociados a la existencia y gestión de un servicio civil profesional son: (i) la sanción legal del servicio civil organizado sobre la base de los principios de mérito en la contratación, promoción y destitución de empleados públicos, y de autonomía en el desempeño de sus funciones (e.g. protección frente a decisiones arbitrarias o destituciones discrecionales), y (ii) la existencia de un sistema adecuado de gestión de recursos humanos que promueva su planificación, optimice su organización, fomente su capacitación, desarrollo y desempeño, lo remunere adecuadamente, y gestione las relaciones laborales, sociales y humanas. Los requerimientos institucionales señalados deben estar articulados en un sistema de información que permita supervisar la evolución de los recursos humanos estatales desde una perspectiva fiscal y funcional.

En términos de su contribución al desarrollo, un servicio civil independiente y profesional facilita la implementación efectiva y eficiente de las políticas diseñadas por el gobierno. Al mismo tiempo, un cuerpo de funcionarios profesionalizado y consciente de su misión resguarda la memoria institucional del Estado y limita los niveles de discrecionalidad en las decisiones sobre su funcionamiento.

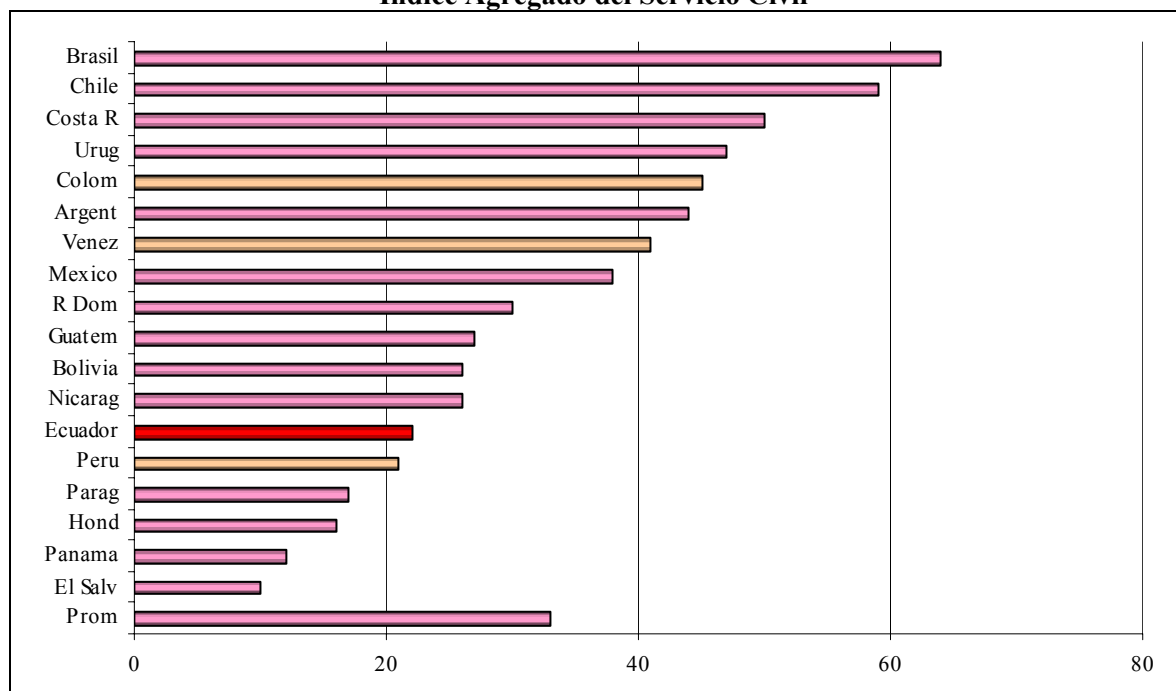
El servicio civil ecuatoriano: características generales

Ecuador cuenta con un servicio civil fragmentado, carente de una capacidad rectora, con un bajo nivel de profesionalización y sujeto a una alta rotación como producto de la influencia política. Por su parte, las relaciones laborales del sector público se llevan a cabo en un contexto de alta focalización en la cuestión salarial y sus respectivos conflictos, en detrimento de cuestiones fundamentales como son el mérito y la

4 El análisis se sustenta en los diagnósticos sobre servicio civil desarrollados por Henmann (2003) y Iacovello (2005) para la Red de Diálogo de Servicio Civil del BID.

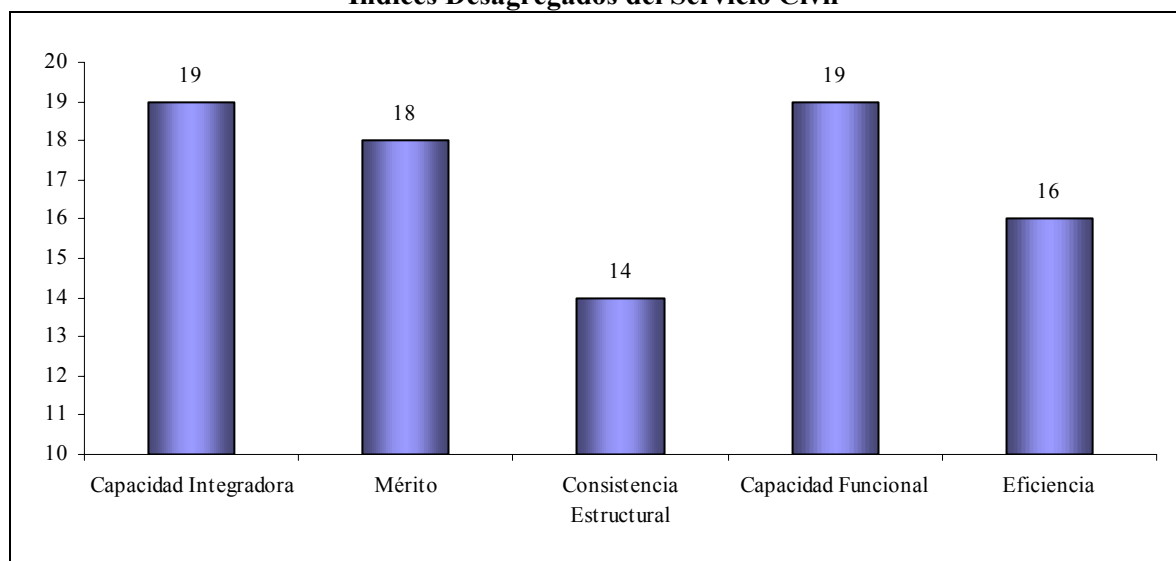
profesionalización. Los factores anteriormente señalados contribuyen a la baja calificación que el país obtiene en todos los índices relevados como parte del diagnóstico del servicio civil realizado por el BID en 2002 y actualizado en 2006 (Gráfico 5.1) El promedio de los índices se sitúa entre un 15 a 20%, donde los valores más bajos corresponden a la eficiencia, (16%), consistencia estructural (14%) y mérito (18%), mientras que los más altos se asignan a la capacidad funcional y capacidad integradora (19%). En ambos grupos el país está por debajo de los promedios regionales (Gráfico 5.2).

Gráfico 5.1
Índice Agregado del Servicio Civil



Fuente: BID, 2006.

Gráfico 5.2
Índices Desagregados del Servicio Civil



Fuente: BID, 2006.

Sanción legal del servicio civil

Más de 70 instrumentos jurídicos regulan las relaciones del empleo público en Ecuador. En octubre de 2003, como parte de las condicionalidades de un acuerdo fiscal con el FMI se sancionó una Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las Remuneraciones del Sector Público (en adelante Ley Orgánica del Servicio Civil -LOSC- 2003-17), la cual cubre al 16% de los empleados del gobierno central (48.283 de 303.896), o 19% del total del Sector Público no Financiero (67.476 de 356.119). La relación laboral del resto de los servidores públicos se regula a través del Código del Trabajo, la Ley de Carrera Administrativa de la Función Legislativa, el Reglamento de Carrera Judicial y otros escalafones propios, según el sector. Es también relevante mencionar que los maestros son 113.427, los miembros de las FF AA 67.313 y de la policía 36.907. Estos funcionarios están sujetos a las Leyes de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, de Personal de las FF AA y de Personal de la Policía Nacional, respectivamente. Tres áreas que representan 71 % de empleados del Gobierno Central. A la luz de las cifras citadas, la LOSC no ampara a un alto porcentaje del empleo público en el Ecuador.

La LOSC representa un intento por unificar los criterios salariales y de carrera para una alta proporción del empleo público en Ecuador. Entre las medidas enmarcadas en dicha norma se destacan tres: (i) la definición de una escala salarial de 14 grados (anteriormente había 21), (ii) la racionalización del sistema de compensaciones suplementarias, (iii) la estructuración de un sistema único para el registro de los pagos salariales del sector público en el Banco Central⁵, (iv) la limitación de la masa salarial de los empleados sujetos a la LOSC observando como límite el crecimiento del gasto primario fijado en la Ley de Responsabilidad Fiscal, (v) la homologación de las Remuneraciones Mensuales Unificadas hasta el año 2009, y (vi) la condicionalidad de someter a una reforma de la Ley de Seguridad Social la determinación de nivel de aportes patronales y personales, debido al cambio de la base de aportación derivada de la unificación salarial. La ley también contribuye a definir una institucionalidad rectora del empleo público en el gobierno nacional, aunque en este caso los resultados han sido menos satisfactorios.

La LOSC ha generado un amplio debate entre los sectores gremiales y las organizaciones estatales afectadas en sus remuneraciones por el proceso de unificación y homologación. En efecto, desde su aprobación, diversas organizaciones sindicales presentaron ante el Tribunal Constitucional sendas demandas de inconstitucionalidad. Si bien el Tribunal falló en contra de la mayoría de los reclamos y mantuvo el carácter orgánico de la norma,⁶ se ha hecho lugar al pedido de excepción de la unificación salarial para aquellos trabajadores cubiertos por el Código de Trabajo.

En el 2004 fue aprobada la Ley 2004-30, que modifica a la Ley 2003, cuyos cambios apuntaron básicamente a definir el monto de indemnización y a eliminar el Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM). Sin embargo, cabe

5 En función de la Ley de Presupuestos se ha tratado de implementar un sistema de pagos salariales mediante la acreditación directa en las cuentas de los beneficiarios a través del sistema bancario.

6 Existía un dictamen previo emitido por la Tercera Sala del organismo, en el que se opone a la eliminación del carácter orgánico de la ley.

destacar que la misma aún no ha sido reglamentada, lo cual representa un claro espacio de discrecionalidad futura, teniendo en cuenta que la última ley de Servicio Civil (1978) en Ecuador tomó 13 años para ser reglamentada⁷.

Mas allá de hacer efectiva la reglamentación de la ley, la posibilidad de implementar sus contenidos dependerá en última instancia del fortalecimiento de la institucionalidad y capacidad rectora para llevarla a cabo. Así mismo quedará sujeta a la habilidad que tenga el gobierno de turno de acordar un esquema de transición hacia la nueva norma con los sindicatos del sector público ecuatoriano, incluyendo la capacidad de liderazgo y de construcción de consensos y acuerdos políticos de largo plazo.

Tamaño del empleo público ecuatoriano

En el 2003, aproximadamente 290.000 personas configuranban la fuerza laboral del Poder Ejecutivo central, mientras que el total de empleados públicos del país, incluyendo los gobiernos subnacionales y los poderes Legislativo y Judicial, asciende a 330.000. De los 290.000 empleados del Ejecutivo central, aproximadamente 90.000 (31%) corresponden a las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad. De los otros 200.000 empleados públicos, 112.000 pertenecen al sector educación y cerca de 1.000 son profesionales de la salud (Cuadro 5.1) El número de empleados públicos en Ecuador se encuentra por debajo de la media regional: mientras que en América Latina el 4,3% de la población trabaja para el Estado, en Ecuador esta proporción se reduce al 2,7%.

Cuadro 5.1

Número de empleados públicos	1999	2000	2001	2002	2003
Gobierno central (Poder Ejecutivo)	209.418	270.790	265.636	279.301	286.378
Fuerzas Armadas	nd	62.072	56.193	56.196	56.193
Gobierno central civil	209.418	208.718	209.443	223.105	230.185
Gobierno central civil, excluyendo educación, salud, y policía	70.875	70.752	69.991	79.720	83.239
Educación	112.734	112.643	112.712	112.789	112.715
Salud	3.521	4.257	4.206	4.588	928
Policía	22.288	21.066	22.534	26.008	33.303
Gobiernos subnacionales					34.000
Poder Legislativo y Poder Judicial					5.200
TOTAL EMPLEADOS PÚBLICOS					330.000
Fuentes: Presupuesto General del Estado (1992-2003) y Public Expenditure Review (BID/BM, 2004b)					

A pesar de que la cantidad de empleados públicos con relación al total de la población no es demasiada elevada, particularmente si se compara con la media región, el peso fiscal de los salarios y pensiones del sector público representa el 8% del PIB y más del 35% del presupuesto público, en ambos casos por encima de la media regional (BID-BIRF, 2004). Este gasto en relación con el gasto primario representó 40 % (que no incluye las amortizaciones de deuda). En cuanto al gobierno Central, la relación

7 Publicada en el Registro Oficial el 28 de enero de 2004.

sueldos/PIB fue 6,5%. Este gasto en relación con el gasto primario fue 45 % y en relación con el gasto total 37 %.

Desde la dolarización (2000), el gasto de personal muestra una tendencia creciente a razón del 10% anual (Banco Central, 2004). Entre 2000-2003 la masa salarial del SPNF crece de \$761 millones a \$2.289 millones. La misma en 2005 alcanzó \$2.907 millones y en 2006 se estima superior a \$3.000 millones. En 2003 se intentó poner freno a la dinámica ascendente del gasto salarial mediante el Decreto Ejecutivo “Normas para el incentivo patriótico al ahorro en el sector público” que procuraba congelar los sueldos y salarios de los servidores públicos durante este año y prohibía la creación de cargos e intentaba limitar a un 10% por institución los cargos de libre remoción. Estas normas se cumplieron apenas parcialmente, debido a que la cobertura del Decreto Ejecutivo sólo alcanza a los servidores del Gobierno Central, mientras que existe una multiplicidad de instituciones que cuentan con leyes especiales que permiten el incremento autónomo de los sueldos y salarios (Banco Central, 2004).

Institucionalidad y capacidades de planificación del servicio civil

En los últimos años los sucesivos gobiernos han hecho algunos intentos por institucionalizar y planificar la gestión de recursos humanos en el sector público. Sin embargo, como parte de la dinámica general marcada por la inestabilidad institucional que afecta al país, la función de recursos humanos en el nivel central ha sufrido constantes cambios, sin que hasta el momento se logre institucionalizarla. A esto se suma el énfasis excesivo en el tema salarial, sacrificando aspectos claves de planificación y desarrollo profesional del servicio civil.

Hasta 1989 operaban la Dirección Nacional de Personal (DNP) y la Inspectoría General de la Nación, ambas dependientes de la Presidencia de la República. En 1989 se creó la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), que absorbió a la DNP como una unidad dependiente. Sin embargo, en 1998 la SENDA fue disuelta para ser reemplazada por la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI) como una dependencia de la Secretaría General de la Presidencia de la República. Las atribuciones de la antigua DNP fueron asumidas por las unidades de personal de las instituciones públicas, excepto las correspondientes a la valoración y revaloración de puestos y remuneraciones, que quedaron bajo el control del Ministerio de Economía y Finanzas. Con estos cambios se produjo un alto grado de descentralización por decreto y sin preparación de la unidades. Esto ha hecho que muchas de las competencias no sean ejercidas ni aplicadas y que el sistema de control e información se haya debilitado.

En 1999 se creó el Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM), cuya secretaría ejecutiva le correspondió a la OSCIDI y cuya misión principal era determinar las políticas salariales y criterios remunerativos a aplicarse en las entidades e instituciones del Estado. Sin embargo, el objetivo de centralizar esta tarea se vio socavado por una serie de leyes especiales que establecieron otros sistemas remunerativos, los cuales contribuyeron a la actual pluralidad de regímenes, asociados en cada caso a derechos y escalas remunerativas especiales. Esto dio lugar a la falta de racionalidad en el manejo remunerativo y a una serie de asimetrías entre los diversos organismos.

La situación descrita motivó la inclusión en la nueva ley 2003-17 de la institucionalidad rectora mediante la creación de la Secretaría de Remuneraciones (SENRES), la cual se hizo cargo de las funciones de diseño de políticas de recursos humanos, emisión de normas e implementación de cambios organizativos, evaluación y control de la aplicación de las políticas, y realización de estudios técnicos relacionados con la gestión de remuneraciones del sector público. La ley también otorga a la SENRES la facultad de llevar a cabo negociaciones colectivas salariales y de vigilar el desempeño de las unidades de administración de recursos humanos de cada una de las organizaciones del Poder Ejecutivo central. LA SENRES fue creada en reemplazo a la antigua Oficina de Servicio Civil (OSCIDI).

Como resultado de la dinámica señalada, la función de planificación del servicio civil ecuatoriano se encuentra escasamente desarrollada. La fragmentación y el clientelismo del sistema es funcional a la influencia de las autoridades políticas en las decisiones de reclutamiento, selección y promoción de funcionarios. Las decisiones de personal no responden a estudios de necesidades tanto cuantitativas como cualitativas de la organización, sino que son determinadas en forma cortoplacista y centradas en los ajustes presupuestarios de las organizaciones. Los mecanismos de selección establecidos son comúnmente remplazados por un sistema informal de cuotas políticas donde los ingresos se producen por la decisión de una sola persona. Es poco usual que se publiquen las vacantes y/o concursos para cargos públicos a través de Internet u otro medio de difusión. Asimismo, con respecto al sistema de promoción, a pesar de que la Ley 2003-17 contempla ascensos mediante concursos de mérito, en la práctica no se observan. Los ascensos se producen principalmente por razones de cercanías políticas y no de acuerdo con los principios de merecimiento, rendimiento y/o capacidad. En suma, no existe en Ecuador una verdadera carrera administrativa.

La propia inestabilidad de las autoridades políticas, combinada con el déficit de capacidad rectora del servicio civil, contribuyen a que se produzcan cambios permanentes de planteles y estructuras, situación que desde el punto de vista institucional se ve agravada por la utilización periódica del mecanismo de censura que sobre los ministros ejerce el Congreso⁸. La principal consecuencia de esta dinámica es el alto nivel de rotación de las estructuras burocráticas ecuatorianas, en especial de aquellas relacionadas con la prestación de servicios sociales. De acuerdo con estimados realizados por las autoridades competentes en materia de gestión pública, aproximadamente un 50% de los 140 directores nacionales y 360 directores generales y provinciales de línea cambian con la salida de un Presidente o de un Ministro.

En lo que respecta a los sistemas de información sobre el conjunto del empleo público, la fragmentación se verifica en que actualmente no existe una fuente centralizada que permita conocer la situación de la gestión de los recursos humanos en el sector público. Asimismo, la información sobre este aspecto es incompleta. Y si bien históricamente algunas instituciones informan sobre ingresos y salidas a la SENRES o al MEF (módulo

8 De acuerdo con un estudio sobre las políticas públicas en Ecuador (PMP, 2004), entre 1979 y 1998 el promedio de duración de los Ministros de Economía al frente de sus carteras fue de 336 días, mientras que el 22 % de los miembros del gabinete fue sometido al voto de confianza por parte del Congreso, siendo la mitad de ellos efectivamente “censurados” por el Parlamento.

de nómina en el SIGEF), en el caso de las empresas públicas, las corporaciones, la Procuraduría, la Contraloría y los gobiernos seccionales autónomos no reportan a nadie, siendo esto últimos una fuente importante del crecimiento del personal público en los últimos años.

La Ley 2003-17 asigna al SENRES la responsabilidad de administrar la información sobre los recursos humanos del Estado. Sin embargo, varias organizaciones del sector público se negaron a remitir los datos sobre remuneraciones a este organismo durante 2004. Y no es la única que ha enfrentado negativas a su intento por conocer y registrar los sueldos de algunas entidades oficiales del Estado. Lo mismo le ha sucedido a la Comisión Laboral del propio Congreso (Diario HOY, 7 de abril de 2004), debido a que existe una arraigada cultura del secreto sobre la información relativa a plantas y remuneraciones.

Política salarial

Con la expedición de la Ley 2003-17 también se quiso unificar todos los componentes salariales, lo que de hecho ha permitido una cierta mejora en los criterios para definir los diferentes niveles remunerativos. Sin embargo, hasta el momento no se ha desarrollado una estrategia salarial para el conjunto del Estado ecuatoriano, de modo que cada institución estatal tiene un régimen particular con sus respectivos componentes salariales. Es así como la proliferación de regímenes especiales da cuenta de la dinámica de influencia corporativa que los distintos sectores del Estado han mostrado en distintos momentos históricos y que influyen en que prevalezca una estructura salarial fragmentada, desigual y distorsionada.

Durante las últimas décadas, el agobio presupuestario no permitió financiar mejoras salariales formales. Sin embargo, sí hubo una serie de incrementos indirectos por la vía de la creación de beneficios complementarios. Asimismo, los servidores públicos están amparados por distintos regímenes laborales de remuneraciones, lo cual permite inferir el amplio espacio de negociación del que gozan los distintos gremios estatales para canalizar sus demandas⁹.

El régimen salarial de la Ley 2003-17 cubre a todos aquellos organismos y dependencias del Gobierno central, organismos electorales, de control y de regulación, así como las entidades que integran el régimen seccional autónomo. También está previsto extenderlo a las entidades de derecho privado cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación esté integrado en el cincuenta por ciento o más por instituciones del Estado o recursos públicos¹⁰.

Mas allá de la pretensión ordenadora de la ley, existen varias excepciones a su cometido dadas por varios regímenes especiales, entre los que se encuentran: (i) el del personal

9 Entre los que podemos citar se encuentran la antigua ley de Servicios Personales por Contrato, actualmente derogada; la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la cual fue reemplazada por la Nueva Ley 2003-17; la Ley de Carrera Administrativa de la Función Legislativa; el Reglamento de Carrera Judicial; la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; la Ley de Remuneraciones; la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas; la Ley de Personal de la Policía Nacional; la Ley de Carrera Docente; la Ley Orgánica del Servicio Exterior, entre otros.

10 Este ámbito de aplicación podría ser modificado a partir del dictámen del Tribunal Constitucional.

docente e investigadores universitarios, técnico-docente, profesional y directivo, los cuales están sujetos a la Ley de Educación Superior y a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional; (ii) el de funcionarios y servidores de las Funciones Legislativa y Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas y funcionarios del Servicio Exterior que se encuentran en funciones fuera del país; y (iii) el de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que se rigen por sus propias leyes¹¹. La implementación de este proceso se inició en 2005 y debería finalizar en 2009.

Tal como se mencionó anteriormente, a pesar de que los objetivos de la ley van en la dirección correcta, hasta el momento los componentes de la remuneración corresponden a un régimen particular que cada organización aplica, lo cual permite que existan distintos criterios que en la práctica amplían los márgenes de discrecionalidad política. De ahí se derivan las profundas diferencias que existen entre el sector petrolero, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central --los más altos-- con respecto a los de los ministerios de Salud Pública, Educación y Registro Civil. En la práctica esta situación ha generado “clases” de burócratas, siendo frecuente la utilización del término “burocracia dorada”. La clasificación de los puestos por niveles retributivos no facilita una progresión flexible y está desvinculada del rendimiento y del aprendizaje.

Esta misma falta de unificación salarial dificulta la aplicación de una misma clasificación o escalafonamiento por niveles o bandas salariales. Sin tomar las bonificaciones y otras prebendas, y sobre la base de lo que sería el ingreso unificado, se calcula que la compresión salarial ¹² se aproxima a 3, muy por debajo del valor generalmente recomendado (alrededor de 7) Además, se verifica una prima salarial a favor del sector público sobre el privado en los sueldos medios. La remuneración promedio mensual del sector público es cuatro veces superior a la del sector privado (BID, 2005).

Relaciones laborales

Las relaciones laborales entre el Estado empleador y los sindicatos se desarrolla en un contexto de conflicto y confrontación, así como de descalificación del adversario. En ciertos sectores como salud y educación, el número de conflictos es alto y genera grandes paralizaciones.

Las corporaciones de servidores públicos se encuentran asociadas en la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP). En algunas áreas del ámbito público, en especial en los sectores salud y petrolero, operan mecanismos de negociación colectiva. Estos sectores han logrado beneficios superiores a los de quienes están bajo el sistema de servicio civil y carrera administrativa.

Cabe destacar que la Ley 2003-17 establece la prohibición de que los servidores públicos paralicen bajo cualquier pretexto los servicios públicos, en especial los de salud,

11 El marco de las excepciones se fue ampliando luego de la aprobación de la ley en 2003, cuya reformativa agregó las excepciones del Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas y funcionarios del Servicio Exterior.

12 Diferencia entre el salario más alto y más bajo en una escala salarial determinada.

educación, justicia y seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados, servicio de transporte público y telecomunicaciones.

Al mismo tiempo, la ausencia de estrategias uniformes y transversales de gestión de recursos humanos no conlleva a un nivel de autonomía administrativa que pueda premiar a los buenos gerentes que presentan buenos resultados, al contrario, la poca normatividad transversal que hay constituye un obstáculo a una política de promoción del mérito y de la transparencia en el servicio civil.

Temas para un Debate

El análisis anterior sugiere algunas deficiencias que requieren ser subsanadas. Entre las posibles opciones de política que podrían ser adoptadas, se considera que las que se enumeran a continuación podrían ser objeto de un interesante y productivo debate.

La primera sugerencia a debatir sería la viabilidad de aumentar la capacidad rectora del sistema transversal de gestión del empleo público, manteniendo un alto grado de autonomía y flexibilidad de gestión para las entidades que puedan comprobar un alto desempeño y productividad en la obtención de resultados.

Asimismo, se debiera considerar la posibilidad de mejorar la cantidad y calidad de la información sobre el empleo público, a partir de bases de datos centrales que permitan una mayor integración y transparencia de la información, para poder controlar el gasto con personal y flexibilizar solamente a entidades que comprueben resultados. Ello podría ir acompañado de la generación de la normativa y la creación de la institucionalidad y sistemas necesarios que permitan contar con información fidedigna, transparente y pública sobre los recursos humanos del sector público. Asimismo, y en concordancia con la Ley 2003-17, se debería continuar la racionalización, simplificación y unificación efectiva de las diferentes escalas salariales y escalafones para acabar con la heterogeneidad *de facto* existente.

Para promover la transparencia y la competencia en los concursos de ingreso al Servicio Civil, podría considerarse la posibilidad de realizar concursos centralizados y auditables, principalmente para las carreras transversales (funciones comunes a más de un sector).

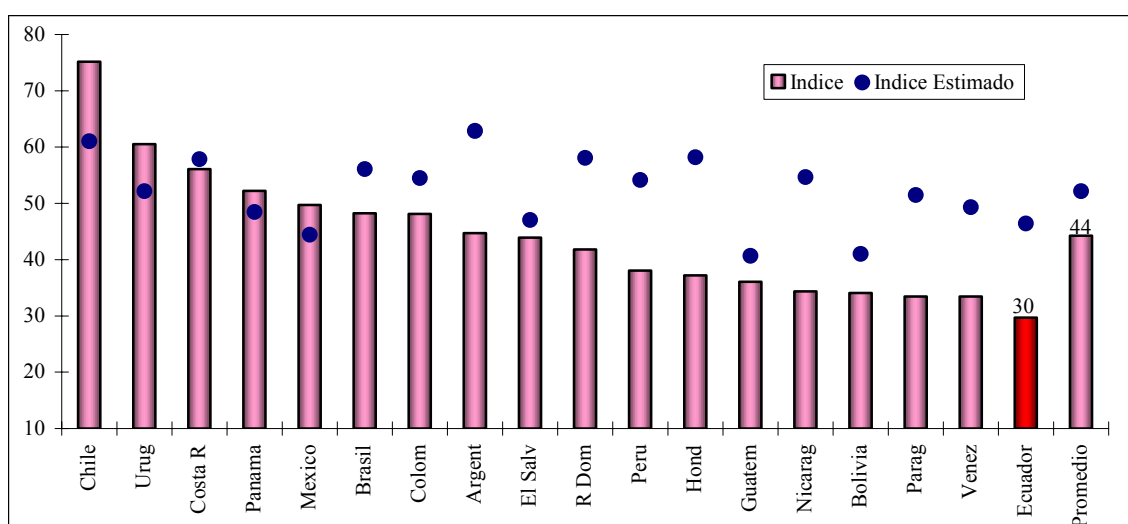
Finalmente, se pudiera debatir la pertinencia de elaborar un estudio de factibilidad para la creación de una carrera transversal de formulación y ejecución de políticas públicas, que incluiría todo el ciclo de proyecto, y promover el debate amplio y abierto sobre esta propuesta.

Eficacia de la gestión pública¹³

La eficacia de la gestión pública se vincula a la capacidad de transformar el mandato político para la apropiación de recursos y la asignación de prioridades en un suministro efectivo de políticas, bienes y servicios acorde con los principales objetivos del Estado. En tal sentido, los principales componentes de una administración pública eficaz se relacionan con el cumplimiento de las funciones de estabilización (el mantenimiento de la estabilidad económica, incluyendo el control de la inflación, del déficit presupuestario/fiscal y del endeudamiento), asignación eficiente de recursos (la capacidad de poder financiar en forma genuina las decisiones de política) y compensación (la progresividad del gasto público y de la estructura tributaria que lo financia por nivel de ingreso).

Ecuador presenta un bajo nivel de efectividad en su gestión de gobierno, el más bajo de la región, y muy por debajo del promedio (Gráfico 5.3). Además, la diferencia que se registra con el nivel esperado según su ingreso per cápita, es también una de las más altas de la región.

Gráfico 5.3
Efectividad del Gobierno



Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2006. Elaboración Propia.

Cuatro factores principales subyacen al bajo nivel de efectividad de la gestión de gobierno: (i) una economía política asociada a una gestión gubernamental que orienta las decisiones de los responsables por la formulación de políticas hacia la obtención de beneficios de corto plazo y la canalización de recursos hacia grupos de interés; (ii) el bajo espacio fiscal para el desarrollo de políticas, en especial en lo referido al gasto social (aspecto que se analiza más adelante); (iii) el bajo desarrollo técnico de las estructuras burocráticas ecuatorianas ligadas a la gestión de la inversión pública (elemento que se discute en la próxima sección).

Históricamente, la conformación de los gabinetes presidenciales ha sido una variable de ajuste frente a la inestabilidad en la coalición momentánea de apoyo al Presidente. Además de las posiciones de alta dirección (ministros y secretarios), la inestabilidad

¹³ Esta sección se basa principalmente en el Public Expenditure Review (BID-BIRF, 2004)

propia de las coaliciones políticas ecuatorianas se traslada a los planteles burocráticos de segundo y tercer nivel de decisión, lo cual afecta incluso las funciones permanentes de los ministerios. De ahí se derivan los incentivos para que los responsables del diseño de políticas busquen dispensar beneficios sectoriales, generalmente a través de subsidios y excepciones, en vez de implementar políticas de mediano plazo con destinatarios universales.

El ejemplo más elocuente de la dinámica descrita es la preasignación de fondos presupuestarios con destinación específica (*earmarking*), lo cual es evidencia de un intento de institucionalizar el otorgamiento de beneficios sectoriales. Mediante el compromiso de determinadas fuentes genuinas de financiamiento, distintos sectores se aseguran una porción de los beneficios que obtiene el Estado por el aprovechamiento de recursos naturales o impuestos específicos. Existen más de 50 disposiciones presupuestarias con un mandato definido con respecto al origen de los fondos y el destino de los mismos. La institucionalización de estos beneficios impide un análisis periódico de su conveniencia y contribuye a la rigidez del presupuesto público, así como al carácter procíclico del mismo.

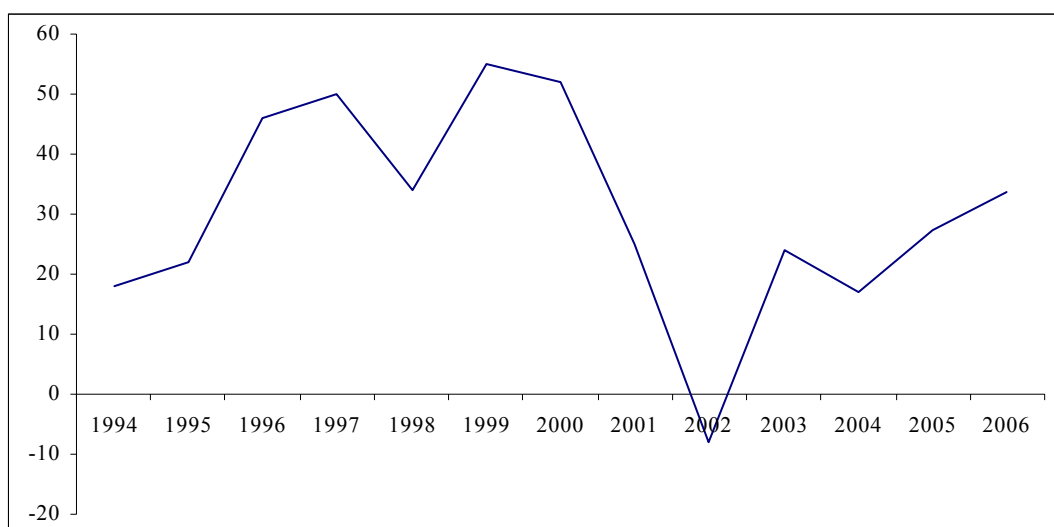
Lo anterior explica en parte la paradoja de un país que, pese a contar con crecientes ingresos externos en los últimos años, mantiene un estado de alerta fiscal permanente. Dicho desafío se agrava como resultados de la volatilidad potencial de su principal recurso de divisas –el petróleo– y la ocurrencia periódica de desastres naturales que aumentan sustancialmente las necesidades de gasto para atender sus consecuencias.

Eficacia en el mantenimiento de la estabilidad económica

Después de una década de crisis económica, Ecuador ha logrado cierta estabilidad a partir del año 2000, momento en el cual se decide realizar una fuerte reestructuración en la política económica, siendo la dolarización una de las medidas adoptadas. Con respecto a la fluctuación y valor de la tasa de interés real, Ecuador tuvo desde mediados de la década de los años noventa tasas de interés elevadas, situación que cambió en forma drástica con la modificación en la política cambiaria. A partir de ese año la tasa de interés comenzó a declinar hasta lograr cierta estabilización en los últimos años (Gráfico 5.4).

A partir del proceso de dolarización, el PIB per cápita del Ecuador creció en promedio al 3,6%, cifra superior al 1,3% correspondiente al período 1993 al 1998. La inflación convergió a niveles internacionales. En el periodo 2000-2006 se obtuvo una situación fiscal superavitaria sustentada principalmente en el incremento de los ingresos no petroleros y en la reducción del pago de intereses de deuda. Por otro lado, se ha presentado un dinamismo del sector externo, que se explica por las exportaciones del petróleo, y en parte al dinamismo de las exportaciones tradicionales y no tradicionales excluyendo el sector petrolero, tales como pescado, flores, cacao, camarón y banano, que han presentado incrementos del 100% entre el año 2000 y 2006.

Gráfico 5.4
Tasa de Interés Real



Fuente: World Bank, 2006.

Por su parte la inflación, medida a través del índice de precios al consumidor, también registró niveles elevados durante el mismo decenio, hasta alcanzar un pico del 96% anual en el año 2000, momento en el cual comenzó a bajar hasta llegar, en el año 2004, a niveles comparables a los de las economías avanzadas (3% anual).

El escenario de economía dolarizada obliga a un manejo rígido en el campo de la política fiscal, dadas las vulnerabilidades que presenta Ecuador en materia de ingresos (alta dependencia del petróleo) y otras sacudidas externas ocasionadas por fenómenos naturales (El Niño) o la repentina fuga de capitales. Además, y como se vio más arriba, las amenazas en materia fiscal aumentan por la fuerte rigidez de la estructura del gasto público y la economía política del país orientada hacia la captura de rentas a costa del Estado.

El resultado en materia fiscal ha mejorado en los últimos años. Antes de la dolarización se verificaba un déficit global promedio del 3,2 del PIB, mientras que, en la etapa post dolarización se ha logrado un superávit promedio del 1% del PIB. Sin embargo, tal como lo señala la Revisión de Gasto Público (BID-BIRF, 2004b), la mejora fiscal se debe fundamentalmente al alza en los precios del petróleo en el ámbito mundial (6,9% entre 2000-03) y a los impuestos derivados de su explotación.

Frente a las exigencias de disciplina fiscal que la dolarización conlleva, Ecuador ha fortalecido la institucionalidad referida a las reglas de gasto y endeudamiento a través de la promulgación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal. Dicha ley establece reglas explícitas para el control del gasto y del endeudamiento. Al mismo tiempo, la ley incorpora importantes disposiciones orientadas a: (i) mejorar los aspectos presupuestarios al introducir la figura del Plan Plurianual; (ii) introducir la figura de directrices presupuestarias a ser emitidas por el MEF anualmente para guiar la gestión presupuestaria fiscal; (iii) mejorar la transparencia del presupuesto al obligar la incorporación de la información sobre pasivos contingentes y limitar la deuda flotante al 5% de los ingresos; y (iv) controlar mejor el resultado fiscal, facultando al MEF para recortar los gastos si los ingresos no petroleros llegaran a ser inferiores a los presupuestados.

En cuanto a la deuda externa, ésta ha sido disminuida considerablemente como resultado de la reducción del 40 % lograda durante el proceso de reestructuración de la misma. En la actualidad, la deuda pública externa se ubica cerca del 42% del PIB, cercano al objetivo del 40 % determinado en la Ley.

No obstante la mejora sustancial en la situación fiscal del Estado a partir de 2000, y la instauración de reglas de gasto de carácter anticíclico, Ecuador enfrenta el desafío de incrementar el espacio fiscal para el desarrollo de políticas, con especial énfasis en la financiación de la inversión social. En parte, dicho objetivo conlleva una mejora de los niveles de recaudación de aquellos impuestos no derivados del petróleo, como se discutirá a continuación. Además, la búsqueda de espacio fiscal requiere un replanteamiento de la estructura del gasto público y de los mecanismos de canalización del mismo, de manera que se eliminen aquellos subsidios y exenciones que no benefician a los sectores más necesitados de la población.

Con respecto a los subsidios, el escenario fiscal se encuentra seriamente reducido por la difusión de múltiples subsidios a particulares y empresas, la mayoría de los cuales son usufructuados por los sectores de mayores ingresos en el país. En 2003 los subsidios al agua y saneamiento, servicios de teléfono y electricidad ascendieron a un 1,3% del PIB. A esto hay que sumarle las cuantiosas pérdidas del sector eléctrico originados en la incapacidad del Estado de recolectar apropiadamente las tasas por el servicio. Asimismo, estos subsidios son altamente distorsionadores y producen una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

A pesar del crecimiento mantenido por el país en los últimos cinco años, existen ciertas tendencias negativas que deberían ser controladas para generar crecimiento en el largo plazo, como la falta de implementación y continuidad de algunas reformas requeridas, tales como, competitividad del sector financiero, eficiencia del sistema previsional, ampliación del mercado de capitales, reducción de costos laborales, mejora de la prestación de servicios públicos, eficiencia de empresas estatales, política energética y logística adecuadas, entre otros. Pues, si bien la dolarización se ha constituido, hasta el momento, en un blindaje a la inestabilidad política del país, no es inexpugnable, por lo que es fundamental para su continuidad mantener una política económica razonable (estabilidad fiscal, gastos corrientes moderados, control de déficit y la inflación, mejorar los niveles de competitividad del país) y generar la implementación y continuidad de las reformas estructurales; con el propósito de lograr una mayor eficiencia en el sector privado, particularmente del sector financiero y, mejores condiciones de vida para las poblaciones marginadas

Eficacia de la recaudación de impuestos

Ecuador tiene una presión fiscal de aproximadamente el 15% para el Gobierno central, la cual se compara favorablemente con el resto de América Latina y el Caribe y con los países de la subregión andina. La estructura tributaria ecuatoriana está dominada por los impuestos a la explotación de petróleo (aproximadamente 50%) y un sinnúmero de gravámenes (más de 80) y exenciones que, en ambos casos, son el resultado de una economía política caracterizada por la influencia de intereses sectoriales en la política de ingresos del país.

El marco institucional para la recolección de estos impuestos es complejo y presenta un alto nivel de fragmentación vertical y horizontal (Cuadro 5.2).

Cuadro 5.2

<i>Tipo de impuesto</i>	Número de impuestos	Gobierno central	Beneficiarios		
			Municipios	Consejos provinciales	Otros
Income and Capital Earnings Tax	5	3	1	1	
Payroll Tax	1			1	
Property and Net Worth Tax	26	1	11	2	12
Real Estate Transfer Tax	24		8	2	14
Financial Asset Tax	6	1			5
Sales Tax on Goods and Services	17	7	3		7
IVA	1	1			
ICE	7	6			1
Telecomunicaciones	1				1
Electricidad	4				4
Entretenimiento	3				1
Apuestas	1		2		
Foreign Trade Tax	1	1			
Impuestos varios	4	2	1	1	
Totales	84	15	24	4	41

Nota: La categoría otras incluye varias instituciones (universidades, superintendencias, consejos y comisiones y fondos específicos)
Fuente: Ecuador Public Expenditure Review 2004b con base en SRI.

No obstante el déficit de marco institucional y la proliferación de exenciones, la recolección de impuestos no provenientes del petróleo ha mejorado como consecuencia de una profunda reforma de la administración tributaria del país. El Servicio de Recolección de Impuestos (SRI) fue fortalecido en su independencia institucional y capacidades técnicas para realizar sus labores, reforma ésta que contribuyó a que mejorara notablemente la eficacia en la recolección de tributos. Entre 1997 y 2002 la recolección de impuesto pasó del 8 al 11% del PIB.

La mencionada reforma permitió crear un Registro Único de Contribuyentes (RUC) y unificar la información de distintas oficinas regionales y de otras instituciones. El resultado de estas acciones se ha traducido en una mejora sustancial de los indicadores tributarios, entre los que se destacan el incremento en la proporción de deuda recuperada, la mayor proporción de impuestos recolectados mediante procesos regulares, y el aumento en las declaraciones impositivas, entre otros (Cuadro 5.3)

Cuadro 5.3

Indicadores de eficacia y eficiencia en la administración tributaria , 2001–2003	2001	2002	2003
Deuda recolectada versus deuda por pagar	23%	41%	n.d
Recolección forzosa versus recolección regular	1,7%	2,8%	5,7%
Contribuyentes que no declaran renta versus aquellos que sí declaran	47,2%	41,4%	43,5%
Contribuyentes que declaran versus aquellos que deberían declarar	43,4%	33,5%	53,7%
Porcentaje de notificaciones emitidas a contribuyentes que no han remitido la declaración de impuestos correspondiente	94%	89%	n.d.
Porcentaje de notificaciones emitidas a contribuyentes a los que se les ha detectado inconsistencia en sus declaraciones de impuestos	47%	91%	n.d.

Fuente: Ecuador Public Expenditure Review, BID-BIRF, 2004b con base en SRI.

Mas allá de las mejoras constatables en la recolección de tributos no petroleros en los últimos años, persisten varios desafíos que atentan contra la base imponible del país y el destino efectivo de los fondos recaudados.

En primer lugar, las exenciones impositivas representan en Ecuador una de las tantas formas de obtención de beneficios particulares a costa del Estado. Se calcula que en 2001 el costo fiscal para el gobierno central de las exenciones del IVA interno llegó al 1,1% del PIB. Por su parte, las relacionadas con aduanas e impuestos de importación representaron el 1,4% del PIB, mientras que en el caso del impuesto al ingreso, el impacto negativo de las exenciones sobre la recaudación asciende al 1,4% del PIB.

La prueba de que las exenciones benefician a grupos específicos a costa del bienestar general está dada por la distribución de los beneficios generados por ellas entre niveles de ingreso. De cada 100 sucres que el SRI no recaudó en 1999 por exenciones, 43 beneficiaron al 25% más rico de la población, mientras que sólo 14 sucres fueron destinados al 25% más pobre de los ecuatorianos (Kopis y Craig, 2000).

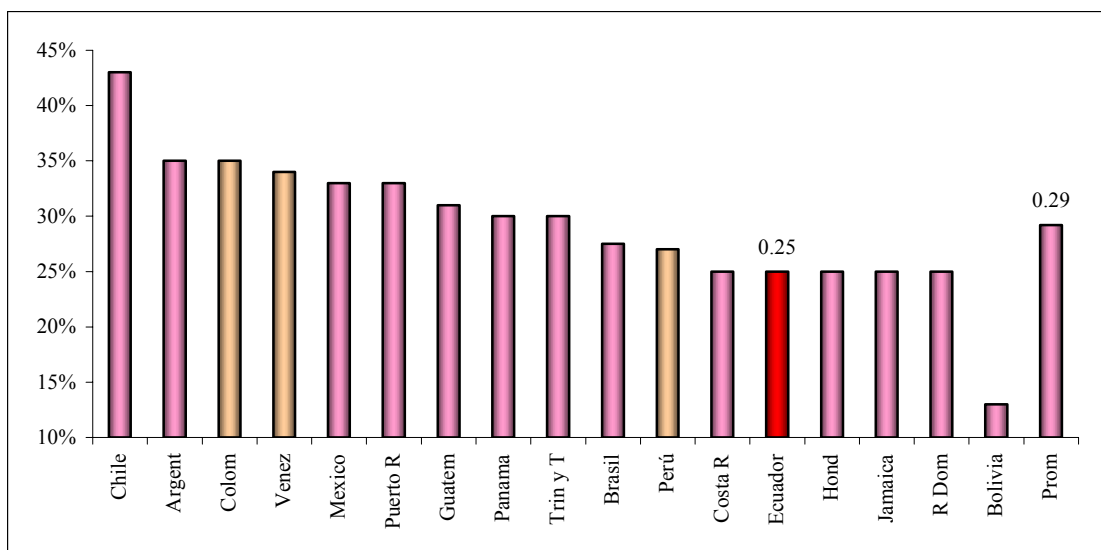
Las exenciones impositivas representan una de las modalidades más difundidas de obtención de rentas específicas del Estado. Otra dinámica que disminuye el margen de maniobra gubernamental sobre los tributos recaudados está dada por la práctica de preasignar los fondos. Cada vez que el gobierno anuncia la creación de un nuevo impuesto o el incremento en alguno de los que ya existen por mejoras en la recaudación, surge una puja en el Congreso para afectar dicha partida a favor de algún objetivo o grupo específico, a través de la prestación de un servicio o el descuento en el pago del mismo. Generalmente, este tipo de afectación es motivada por liderazgos regionales dentro del Parlamento o por la influencia de algún sector económico local (Capítulo III: Sistema Democrático). Si bien algunos de estos fondos predeterminados están asociados a la protección de programas sociales, en el conjunto terminan por aumentar la rigidez presupuestaria y reducir el espacio fiscal para políticas sociales universales.

En 2004 los fondos preasignados representaban el 4% del PIB (incluyendo fondos intra y extrapresupuestarios), esto es, un aumento de un punto del PIB desde 2001. Se calcula que existen aproximadamente 40 fondos preasignados, la mayoría de ellos provenientes de distintas afectaciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto al Ingreso Personal (IIP).

Los factores señalados contribuyen, por un lado, a disminuir la progresividad del sistema impositivo ecuatoriano, tal como se verifica en el Gráfico 5.5. Además, las múltiples preasignaciones de los tributos y los canales de obtención de renta afectan la capacidad del Estado para dirigir el presupuesto público hacia la inversión social, siendo ésta una de las causas fundamentales de los desafíos que Ecuador todavía enfrenta en lo referido a la efectividad de sus intervenciones sociales, como se verá más adelante.

Gráfico 5.5

Tasa de Interés Real



Fuente: World Bank, 2006.

Eficacia en la asignación de recursos, bienes y servicios

La efectividad global del Estado ecuatoriano en la lucha contra la pobreza muestra resultados disímiles. Según el Public Expenditure Review realizado en 2004, se registran avances en el cumplimiento de algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con políticas de igualdad de género, cobertura de educación primaria y mortalidad infantil. Sin embargo, a nivel agregado, la pobreza en el país ha aumentado en la década de los años noventa, en especial en las áreas rurales (BID-BIRF, 2004). Persisten además importantes desafíos en materia de salud y educación, como también en lo relacionado con el acceso a infraestructura básica para el desarrollo, los cuales contribuyen a que la ciudadanía perciba una situación deficitaria en lo que se refiere a la calidad de los servicios públicos esenciales. De acuerdo a la encuesta Latinobarómetro (2005), sólo el 18,5% de los ecuatorianos está satisfecho con el nivel de acceso a los servicios de salud y educación en el país, mientras que para el resto de la región el promedio para esta variable es cercano al 50%.

A diferencia del resto de la región, Ecuador presenta una buena cobertura en educación primaria (93%) (UNESCO, 2000). En el campo educativo, los principales desafíos se relacionan con la baja cobertura de la educación secundaria, la baja calidad de la educación impartida en todos los niveles y el alto grado de ausentismo docente. Asimismo persisten desigualdades de acceso entre poblaciones urbanas y rurales, y entre ricos y pobres. El promedio de años de asistencia escolar para poblaciones vulnerables es menos de la mitad que la media en los sectores urbanos. Por su parte, los resultados en pruebas de lenguaje y matemáticas ubican a Ecuador entre los países con menores puntajes de la región. De la misma forma, los indicadores de deserción y repitencia escolar se deterioraron entre 1995 y 2001. Finalmente, la tasa de ausentismo docente en el país asciende a un 15% en promedio (BID-BIRF., 2004b).

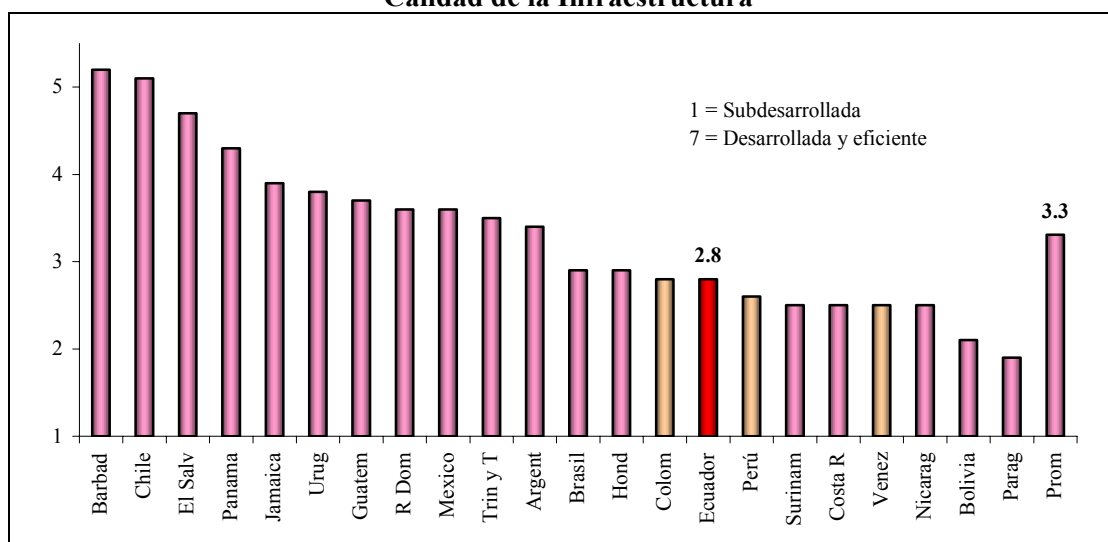
En materia de salud pública, se constatan avances positivos en las tasas de mortalidad infantil y fertilidad, las cuales están positivamente relacionadas¹⁴. Sin embargo, todavía existen vacíos en materia de provisión de servicios, calidad de infraestructura y desigualdades en el acceso para poblaciones rurales, indígenas y pobres. Por último, la detección de casos SIDA se ha incrementado 10 veces desde 1990 y persisten focos de malaria originados en los desastres ocasionados por El Niño.

Las causas de los persistentes desafíos en materia de calidad y cobertura en educación y salud se relacionan con un bajo nivel de inversión estatal en estas áreas y con una gestión deficiente de estos recursos. El PER de Ecuador estima que, entre 2001 y 2003, el espacio fiscal destinado a la inversión relacionada con la Estrategia de Reducción de la Pobreza disminuyó del 24,3 al 23,9% del PIB (BID-BIRF, 2004b). La mayor reducción se produjo en la inversión pública del Gobierno central, que bajó de del 4,2 al 2,2% del PIB (BID-BIRF, 2004b).

En lo que respecta al suministro de servicios básicos e infraestructura, se presentan marcados problemas de cobertura en áreas rurales, y en general de bajos ingresos, baja calidad, ausencia de planeamiento estratégico de inversiones y déficit del marco normativo e institucional, lo cual limita los incentivos para que el sector privado se vincule al abastecimiento de los mismos, al tiempo que afecta el nivel de competencia en los sectores. En el caso del agua, la descentralización de la prestación no ha estado acompañada de la creación de una institucionalidad reguladora nacional. Estos factores contribuyen a que los ecuatorianos tengan una percepción mayoritariamente negativa sobre la calidad de la infraestructura general del país.

Como se observa en el Gráfico 5.6, el índice de calidad de infraestructura de Ecuador se encuentra por debajo del promedio latinoamericano, según la opinión del empresariado ecuatoriano.

Gráfico 5.6
Calidad de la Infraestructura



Fuente: WEF, 2006-2007.

14 Cabe destacar la implementación de un subsidio a la demanda para la provisión de servicios de salud denominado Bono de Desarrollo Humano.

El presupuesto destinado a los sectores sociales todavía es bajo comparado con la media regional y ha sufrido recortes en los últimos dos años. Se estima que el presupuesto destinado a educación y salud representa alrededor de la mitad del promedio de la región y ha venido disminuyendo desde 2002. Gran parte del gasto en educación y salud se asigna a salarios de trabajadores del sector (aproximadamente 80%) habiéndose destinado a ello una porción significativa de las mejoras presupuestarias desde el año 2000 (Cuadro 5.4).

Cuadro 5.4
Gasto social como porcentaje del PIB
(Dólares constantes de 2000)

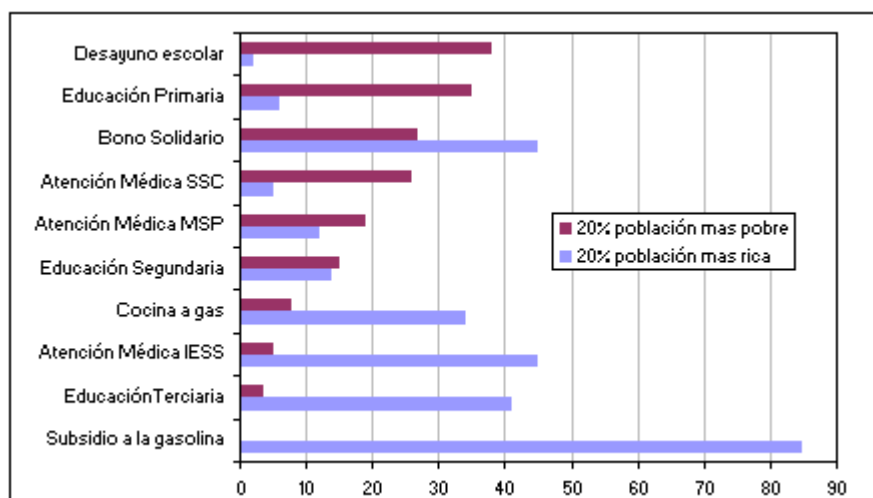
	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004 ³
<i>Gasto social total</i>	4,7	4,4	3,6	4,0	4,3	5,1	5,0	4,9
Educación	3,5	2,8	2,4	1,9	2,2	2,7	2,6	2,6
Salud	1,1	1,3	0,9	0,8	0,8	1,3	1,3	1,2
Protección social	0,1	0,3	0,3	1,3	1,3	1,1	1,1	1,1

Fuente: Ecuador PER 2004 en base a datos del Banco Central y del MEF corroboradas por Vos y Ponce (2004).

El déficit en materia de infraestructura básica se enmarca en una economía política caracterizada por el otorgamiento de subsidios a los sectores menos necesitados y baja cobertura de los grupos más vulnerables. Sólo el 7,2% de los servicios básicos de infraestructura son utilizados por el quintil mas bajo de ingreso, mientras que el 43% se concentran en los sectores pertenecientes al quintil mas alto. El servicio telefónico presenta las mayores desigualdades en materia de cobertura de los subsidios: aproximadamente el 50% de éstos beneficia a los sectores de mayores ingresos, mientras que el quintil más pobre recibe sólo una décima parte de los mismos. En los casos del agua y la electricidad, aproximadamente dos tercios de los susidios quedan en manos de los sectores de mayor ingreso (BID-BIRF, 2004).

En suma, el gasto social en su conjunto presenta un marcado déficit de orientación hacia los sectores más necesitados. Aproximadamente el 50 % del total del gasto social no está correctamente dirigido hacia los sectores más pobres (BID-BIRF, 2004b). De acuerdo con los cálculos realizados para el PER 2004, se ha estimado que en 2003 el quintil más pobre de la población recibió sólo el 12% del gasto social total, mientras que el quintil más rico se hizo al 27 % del gasto (Vos *et al.*, 2003). En el mismo informe se analizó la orientación primaria de cada uno de los componentes del gasto social en términos de sectores de ingreso (Gráfico 5.7).

Gráfico 5.7
Incidencia del Gasto Social y Subsidios de Energía, 1999



Una de las principales conclusiones del mencionado análisis es que aquellos programas que incluyen en su diseño estrategias de focalización (ejemplo el Desayuno Escolar) están efectiva y marcadamente orientados hacia los sectores de menores ingresos. Sin embargo, estos programas representan menos del 10% del gasto total en protección social. De otro lado, en el caso del subsidio del gas de cocina, el cual por sí sólo representa el 10% del gasto social total, casi un 90% está exclusivamente destinado a los sectores de mayores ingresos.

El bajo nivel de inversión social del Estado ecuatoriano, así como su debilidad para arbitrar mecanismos de asignación de recursos sociales de modo que vayan hacia los sectores más pobres, atentan contra la corrección de los desequilibrios de ingreso y del acceso a servicios esenciales entre la población vulnerable del país. Por su parte, la fuerte rigidez que presenta el presupuesto público debido a la preasignación de fondos y a la fuerte presencia de componentes rígidos (salarios), impide utilizar la herramienta presupuestaria como un instrumento de planificación al servicio del desarrollo. En la siguiente sección se analizan los obstáculos institucionales y técnicos que enfrenta la eficiencia en el uso de los recursos públicos en Ecuador.

Conclusiones

Ecuador presenta un bajo nivel de efectividad en su gestión de gobierno, muy por debajo del promedio latinoamericano. En este sentido, a pesar de que ha logrado controlar la tasa de interés y la inflación, sostener el tipo de cambio (a través de la dolarización) y reducir el déficit y la deuda después de una década de fuerte inestabilidad, el país debe abordar ahora el desafío de incrementar su capacidad fiscal para el desarrollo de políticas, con especial énfasis en la financiación de la inversión social. Con respecto a la situación impositiva del Estado ecuatoriano, el gran desafío que presenta Ecuador se relaciona con la gran cantidad de impuestos y exenciones impositivas asociadas a la influencia de intereses particulares, lo cual tiende a generar una fuerte regresividad en el sistema impositivo.

Temas para un diálogo

El análisis precedente permite sugerir una serie de medidas paliativas de las debilidades identificadas, cuyo debate sería aconsejable, algunas de las cuales se identifican a continuación.

La actual bonanza de los precios de las materias primas, especialmente del petróleo, va a otorgar mayor espacio fiscal y flexibilidad presupuestaria para atender el objetivo de aumentar la inversión en capital físico y social. Sin embargo, la estabilidad fiscal a medio y largo plazo deberá sustentarse mediante medidas destinadas a incrementar la recaudación de aquellos impuestos no derivados del petróleo. En este contexto, sería aconsejable estudiar la manera de ir simplificando y racionalizando el sistema de subsidios y exenciones impositivas, y de gastos presupuestarios preasignados. En la misma línea, sería aconsejable identificar medidas para reducir progresivamente el peso de la masa salarial en el PIB mediante su congelamiento o evolución al ritmo de la inflación durante un período determinado hasta alcanzar una razonable relación con el PIB.

Finalmente, sería aconsejable alcanzar acuerdos sociales, políticos y económicos en torno a un programa fiscal sostenible en el mediano y largo plazos, con presupuestos plurianuales que tiendan al equilibrio, con un flujo predecible y sostenible de ingresos, y un nivel de gasto que responda a tales ingresos con protecciones a programas sociales básicos y gastos de capital que fomenten la inversión productiva.

Eficiencia de la gestión pública¹⁵

La eficiencia en la gestión pública se asocia con una asignación inteligente de los recursos estatales de forma tal que se maximice el suministro de bienes y servicios, dado un determinado nivel de recursos. Para cumplir con este objetivo, la gestión pública se vale tanto de procesos (planificación y monitoreo) como de incentivos relacionados con la utilización de recursos presupuestarios y la asignación de responsabilidades de gestión contra la rendición de resultados.

El análisis de la eficiencia en la gestión pública se concentra en los siguientes aspectos: (i) la evaluación del dimensionamiento del gasto público de acuerdo con los estándares regionales, el nivel de ingreso del país y las distintas necesidades sectoriales; (ii) la composición del gasto público en términos de gasto corriente, deuda e inversión; (iii) las capacidades de planificación de la administración para ligar los recursos presupuestarios a objetivos y metas; y (iv) la existencia de incentivos presupuestarios para maximizar los resultados de las políticas y el funcionamiento adecuado de procesos e instituciones transversales y de soporte de la gestión (e.g. compras y contrataciones).

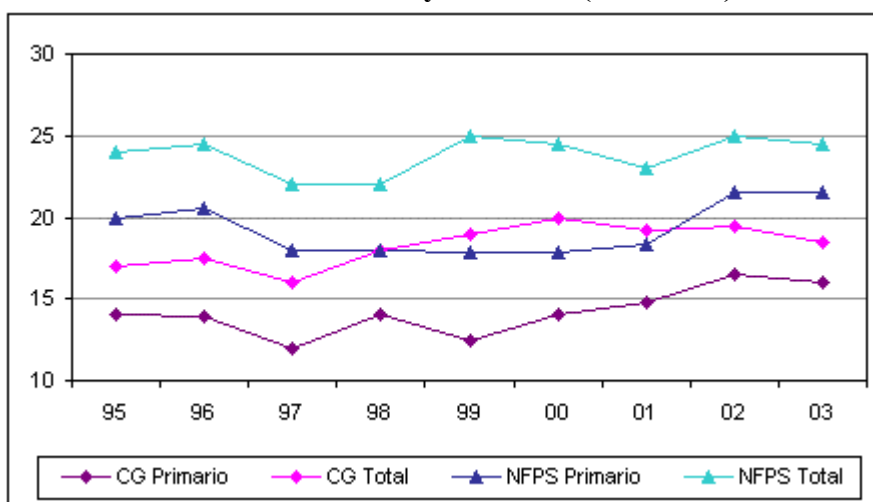
Asignación eficiente de recursos

A diferencia de la mayoría de los países de la región, Ecuador presenta una cierta estabilidad en el gasto público total en términos de déficit presupuestario (BID-BIRF,

15 Esta sección se sustenta en el Public Expenditure Review (BID-BIRF, 2004b) y en la Evaluación de la Capacidad de Gestión Financiera Gubernamental (BID-BIRF, 2004c).

2004b) Sin embargo, los gastos primarios muestran una tendencia expansiva. Entre 1997 y 2003, el gasto primario creció alrededor del 4% del PIB, mientras que el gasto total se mantuvo en los niveles históricos (entre el 22 y el 25% del PIB), debido a la caída de los pagos de intereses de deuda (Gráfico 5.8).

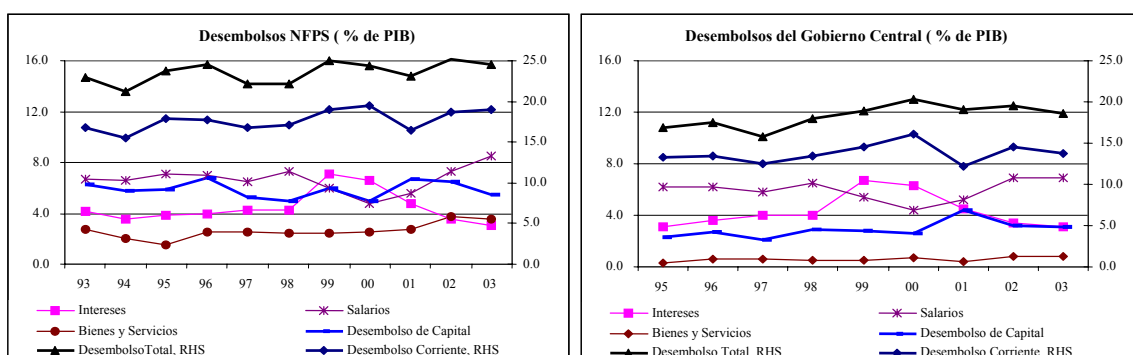
Gráfico 5.8
Desembolsos Total y Primario (% de PIB)



Fuente: PER 2004, cap. 2

El aumento de los gastos primarios se explica fundamentalmente por el crecimiento de los gastos corrientes asociados a la economía política del país, en especial en lo referido a salarios públicos a partir de la dolarización (2000) y a la asignación ex ante de nuevos recursos tributarios. El componente de salarios en el gasto corriente ecuatoriano creció en un 21% en 2001, 35% en 2002 y aproximadamente 20% en 2003. Por su parte, la partida de bienes y servicios creció un 12,5% en 2001 y un 39% en 2002 (Gráficos 5.9 y 5.10).

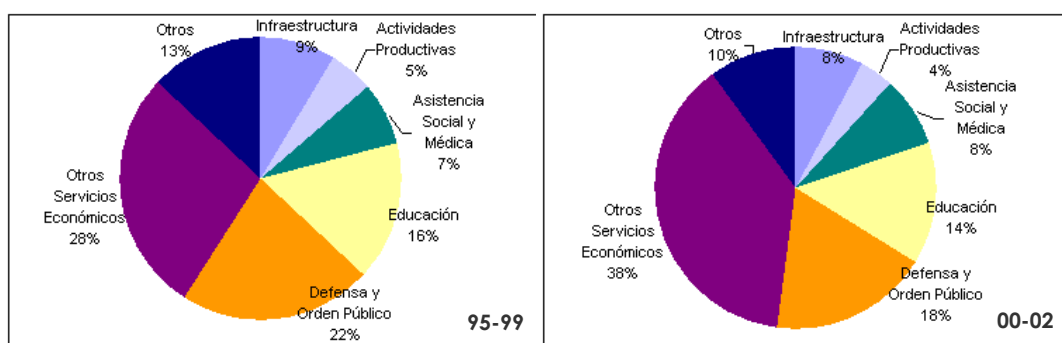
Gráfico 5.9 y Gráfico 5.10
Evolución del gasto del sector público no financiero y del Gobierno central



Fuente: PER 2004, cap. 2

La composición funcional del gasto público muestra una presencia importante de los gastos de defensa externa y seguridad interna (22%) y un bajo nivel de financiamiento de las funciones de educación (3% del PIB) y salud (1,5% del PIB) en términos relativos a otros países de la región (Gráficos 5.11 y 5.12).

Gráfico 5.11 y Gráfico 5.12
Composición funcional del gasto público



Fuente: PER 2004, cap. 2

El alto peso relativo de los salarios en el presupuesto público, sumado a la distribución funcional del mismo (alta participación de funciones intensivas en salarios) y a la dinámica política de preasignación de fondos tributarios (incluyendo transferencias a gobiernos seccionales y al Instituto Ecuatoriano de los Seguros Sociales-IESS), produce un alto nivel de rigidez en la asignación de los recursos públicos. Según Public Expenditure Review (BID-BIRF, 2004b), la composición rígida del presupuesto del gobierno central compromete al 83% de los recursos¹⁶. Por su parte, los componentes formalmente flexibles del presupuesto contienen asignaciones que, en la práctica, funcionan como rubros preasignados. Tales partidas ascienden al 13 % del presupuesto aproximadamente.

En suma, la proporción de recursos presupuestarios sobre los cuales el gobierno central concentra algún poder de decisión ha llegado en los últimos tres años a un promedio del 5% del presupuesto, alcanzando en 2004 un piso del 4%, equivalente a menos del 1% del PIB¹⁷ (Cuadro 5.5)

Cuadro 5.5
Composición del presupuesto 2001-2004

	% del presupuesto			% del PIB		
	2002	2003(p)	2004(e)	2002	2003(p)	2004(e)
Componentes rígidos	81,8	81,9	82,7	21,1	18,4	18,3
Servicio de la deuda	30,9	31,9	30,2	8,0	7,2	6,7

16 Representada esencialmente por un 32% de salarios, 30% del servicio de deuda y 21 % de transferencias (BID-BIRF, 2004b)

17 Esto incluye partidas de inversión, bienes y servicios no sujetos a inercia presupuestaria y ciertos gastos corrientes.

Salarios y remuneraciones	26,7	30,9	31,6		6,9	6,9	7,0
Transferencias	22,1	16,3	17,8		5,7	3,7	3,9
Componentes no rígidos	18,2	18,1	17,3		4,7	4,1	3,8
Gasto inercial	12,2	13,2	13,3		3,1	3,0	2,9
Servicios	4,9	5,2	5,8		1,3	1,2	1,3
Inversión	7,3	8,0	7,5		1,9	1,8	1,7
Gasto flexible	6,0	4,9	4,0		1,6	1,1	0,9
Bienes	0,2	0,2	0,2		0,0	0,0	0,1
Otros gastos corrientes	3,4	1,5	1,4		0,9	0,3	0,3
Inversión	2,4	3,2	2,4		0,6	0,7	0,5
Presupuesto total	100	100	100		25,8	22,4	22,2

Fuente: PER 2004

Las principales consecuencias de la rigidez presupuestaria es el bajo espacio fiscal para el desarrollo de inversiones y el comportamiento volátil de los gastos de capital, en tanto constituyen la variable de ajuste del presupuesto. Si se excluyen de este último los gastos de capital originados por las empresas públicas (petróleo, telecomunicaciones y electricidad), el nivel de inversión pública alcanza a aproximadamente el 3,5% del PIB.¹⁸

Se calcula que el 50% de los recursos de inversión se destina a programas no prioritarios que perduran debido a la inercia presupuestaria y a que el MEF no cuenta con instrumentos que le permitan realinear esos recursos.

La ausencia de un sistema unificado de evaluación y monitoreo de la inversión pública permitió en el pasado un juego institucional en el que las diferentes organizaciones estatales apelarán a uno u otro árbitro --o actor con capacidad de veto-- para garantizar los fondos en cuestión.

La Constitución Política de la República del Ecuador dispone que el Sistema Nacional de Planificación (SNP) fije los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, determine, en forma descentralizada, las metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, y oriente la inversión pública. Establece, asimismo, que el SNP esté liderado por un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República. Mediante Decreto Ejecutivo No. 1372 del 20 de enero de 2004 se crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) como órgano técnico responsable de la planificación.

La creación de la Secretaría en el año 2004, tiene como objetivo unificar el sistema de planificación fusionando la Oficina de Planificación (ODEPLAN) y la Secretaría de Diálogo y Planificación, ambas dependientes de la Presidencia que fueron creadas luego de la reforma constitucional de 1998.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) es responsable del diseño, implementación, integración y dirección del SNP en todos sus niveles. Entre sus principales atribuciones se incluye: (i) armonizar y conciliar las políticas públicas e integrarlas al Plan de Desarrollo; (ii) dictar los lineamientos generales y las normas técnicas de planificación, y coordinar la participación de las distintas entidades del sector público en el proceso; (iii) dirigir el seguimiento y evaluación de los planes; (iv) determinar la prioridad de los proyectos de inversión pública; e (v) integrar el sistema

¹⁸ Cabe destacar que en Venezuela, un país con un sector de empresas públicas similar en su composición al de Ecuador, el rubro inversión asciende al 8% del PIB (BID-BIRF, 2004b).

nacional de información. El marco legal que rige la gestión económico-financiera del estado contiene varias de las disposiciones que refuerzan dichos mandatos, tal es por ejemplo el caso de la Ley Orgánica de Presupuesto Público y la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal.

Si bien, a partir de la reforma constitucional, se llevaron a cabo esfuerzos para readecuar los diferentes instrumentos a la nueva visión de planificación, como la creación del SENPLADES, los avances logrados resultan aún insuficientes. Se advierten debilidades en los ámbitos institucional y de coordinación al interior del sector público, así como también limitaciones en el ámbito técnico-operativo, que han determinado un débil posicionamiento institucional de SENPLADES en su rol de líder y coordinador del SNP.

En el ámbito institucional, no ha sido posible consolidar los mecanismos de coordinación, interacción y comunicación de SENPLADES con el resto de las entidades del sector público, particularmente con las instituciones autónomas y las entidades seccionales. Se evidencia también que estas limitaciones han impedido que la nueva visión de planificación sea transmitida con la intensidad y frecuencia necesaria para fortalecer la cultura de planificación en el sector público. Asimismo, los problemas de coordinación junto a las deficiencias en el marco legal están dando lugar a la desvinculación expresa entre la planificación, el presupuesto y la auditoría de gestión.¹⁹ A ello se suma la débil difusión de la gestión que realiza SENPLADES, que resulta en una escasa presencia y posicionamiento institucional. Por tanto, el paquete de acciones para mitigar el efecto de estos problemas requiere no solo centrarse en fortalecer los aspectos organizacionales y de capacidad normativa del rector del SNP, sino que también debe incluir acciones orientadas a modificar la estrategia institucional en relación a la conducción del sistema de planificación, y al establecimiento de adecuados mecanismos de coordinación, integración y comunicación inter e intra institucional.

Por su parte, en el ámbito técnico-operativo se observan limitaciones que están gradualmente mermando la capacidad operativa y limitando su adecuado desarrollo. Algunas de estas limitaciones están asociadas al desarrollo y aplicación de metodologías, herramientas e instrumentos en las diferentes áreas funcionales de la Secretaría, es decir, la formulación de planes, el seguimiento y evaluación, la priorización de inversiones, la incorporación de políticas y la gestión de riesgos. En primera instancia resultaría conveniente actualizar, y en su caso complementar las metodologías que están actualmente en uso, enfatizando a su vez su difusión y aplicación entre las diferentes entidades del sector público; posteriormente será necesario desarrollar nuevas metodologías que complementen el esfuerzo presente posibilitando una implementación consistente y armonizada del SNP.

En vista que uno de los principales desafíos del futuro radica en estandarizar la aplicación de los instrumentos de planificación por parte de las entidades del sector público, las acciones de intervención de un programa de apoyo deberían incluir un amplio programa de capacitación y difusión, que a tiempo de ser un vehículo que facilite la actualización continua del personal técnico de la Secretaría, permita difundir el uso de

19 Es necesario señalar que mediante decreto 611 que reglamenta la enmienda a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, se ha dispuesto una mayor claridad en las responsabilidades institucionales relacionadas con el proceso de inversión pública. No obstante, aún existen otras disposiciones que limitan una adecuada coordinación entre la planificación y el presupuesto, particularmente para las operaciones del gobierno central.

herramientas y metodologías entre los funcionarios de ministerios, entidades autónomas y adscritas del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales.

Finalmente, en relación con los sistemas de información e instrumentos de apoyo informático, se considera necesario desarrollar un planteamiento para la modernización tecnológica del Sistema de Información para la Planificación (INFOPLAN), así como continuar con los esfuerzos para sistematizar y promover el uso de medios magnéticos para la remisión de información por parte de las entidades públicas, y apoyar el desarrollo de nuevos aplicativos informáticos para facilitar el procesamiento de dicha información.

Estas deficiencias en el área de planificación contribuyen a restringen la capacidad del Estado ecuatoriano para asignar los recursos de una manera más eficaz y eficiente. Por ello, sería recomendable que SENPLADES alcance una elevada y sostenida capacidad técnica que le permita liderar eficientemente el SNP.

En lo que respecta a la **formulación presupuestaria**, es importante destacar que una porción altamente significativa del gasto se mantiene por fuera del presupuesto general de Estado. Se calcula en un 20% aproximadamente la proporción de recursos públicos que debido a la dinámica de preasignación de fondos y a las debilidades del marco institucional se ejecutan por caminos alternativos al presupuesto público. Esto disminuye en gran medida tanto la capacidad del gobierno de gerenciar en forma estratégica un alto porcentaje de recursos los públicos como la capacidad del Congreso de realizar su función de control.

De acuerdo con el marco de análisis del Fondo Monetario Internacional/BIRF (BIRF, 2003), Ecuador satisface sólo uno de los 16 requisitos asociados al buen funcionamiento del proceso presupuestario en sus etapas de formulación, ejecución y control.²⁰

A pesar de que la Constitución dispone que el presupuesto se base en un plan de desarrollo, en la práctica no se cumple. En este sentido, la Secretaría de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN), organismo que debería desempeñar esta función, no ha logrado sincronizar las decisiones de gasto y de capital con las prioridades sectoriales (BID-BIRF, 2004c). Asimismo, la participación en la formulación del presupuesto de las unidades de coordinación centrales de los ministerios sectoriales es muy baja, además de que no existen mecanismos que permitan coordinar su intervención en la aprobación y consolidación de los proyectos de presupuesto de los organismos sujetos a su control (BID-BIRF, 2004c).

La baja cobertura presupuestaria se suma a una dinámica de incrementalismo y sobreestimación del gasto esperado por parte de las unidades. El marco institucional ecuatoriano otorga al Congreso la facultad de corregir las partidas presupuestarias por sector de gasto o inversión, pero no dentro de cada sector o proyecto, situación que impide cualquier tipo de diferenciación del retorno esperado de cada iniciativa. Este fenómeno aumenta los incentivos de la unidades presupuestarias a sobreestimar los

20 Un análisis comparado realizado en el marco de la Evaluación del Gasto Público de Ecuador (BID-BIRF, 2004b) ubica al país en el grupo de los menos avanzados en este campo, aun comparando con naciones de menor desarrollo relativo. Para un análisis detallado de los procesos presupuestarios en Ecuador, véase el Anexo 1.

recursos requeridos para cada área de política, previendo la posibilidad de que un recorte por parte del Congreso afecte al conjunto del sector.

Por su parte, la matriz de formulación del presupuesto ecuatoriano carece de un marco de resultados o indicadores de unidades físicas o financieras que permita dimensionar la relación entre los recursos requeridos y las metas y objetivos que se pretenden cumplir con esos fondos. Por último, la ausencia de un marco plurianual de presupuesto dificulta el planteamiento de inversiones sustentadas en parámetros sostenibles en términos fiscales.

Por el lado de la **ejecución presupuestaria**, uno de los mayores desafíos está dado por el alto número de decretos del Ejecutivo que afectan la distribución del presupuesto durante el período de ejecución, y que por lo tanto limitan la capacidad de planificación de recursos por parte de las unidades. Entre 1998 y 2003, el promedio anual de decretos modificatorios de presupuesto fue superior a siete. Si bien en algunos casos estas modificaciones se justifican en la ocurrencia de un desastre natural, en su mayoría se utilizan como mecanismo ejecutivo para alterar procesos de adjudicación complejos o asignar mayores fondos a prioridades de carácter político, dependiendo de la coyuntura.

Cabe señalar que a la luz de la experiencia de los últimos años (2000-2003), los gastos asociados a los sectores de administración (principalmente salarios del Ejecutivo), defensa nacional, servicios económicos, vivienda y energía han sido beneficiados por los decretos presidenciales (ejecución promedio mayor a 1 en todos los casos), mientras que los sectores sociales muestran un nivel de subejecución del 15% en el mismo período. Dentro del sector comprendido por el gasto social, se destaca el nivel de subejecución de la función de asistencia social, el cual llega a un promedio cercano al 50% para el período 1995-2003 (BID-BIRF, 2004b).

La ausencia de un marco de resultados asociado a la formulación presupuestaria aumenta el espacio de discrecionalidad para la alteración del destino de los recursos públicos. Además, el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) del MEF no tiene la suficiente capacidad tecnológica para consolidar las cuentas presupuestarias –gastos efectivamente realizados-- una vez que los recursos han sido transferidos a las instituciones. Debido al retraso –a veces de meses-- en el asentamiento de los gastos efectivamente incurridos por las organizaciones, el Tesoro ecuatoriano no cuenta con información confiable sobre las verdaderas existencias de efectivo que existe en las más de 2.400 cuentas de depósito de las transferencias efectuadas por el MEF. La consecuencia principal de esta situación es el aumento en las obligaciones de pago transferidas al siguiente año fiscal (áreas domésticas) con los consecuentes efectos negativos para la continuidad de la prestación de muchos servicios y la generación de incentivos que hacen que los proveedores del Estado sobrevalúen el costo de los mismos para hacer frente a este desfase en el pago.

La dinámica descrita es impulsada a su vez por el escaso desarrollo de un sistema de registro presupuestario. En los últimos años han sido contadas las auditorías financieras integrales realizadas por la Contraloría General del Estado, situación que se suma a su debilidad a la hora de emitir dictámenes y procurar su aplicación, como se verá más adelante.

Del lado de los gobiernos subnacionales, el principal desafío relacionado con el proceso presupuestario consiste en ordenar el sistema de transferencias del 15% de recursos que realiza el MEF de acuerdo a la ley (Capítulo VI: Descentralización). La volatilidad en la asignación de los recursos a los gobiernos subnacionales y consejos provinciales afecta la capacidad de planificación del gasto de estas unidades, que en ocasiones lleva a la interrupción de servicio esenciales por falta de pago.

A partir de la Ley de Distribución de 2002, la ejecución de los escasos recursos destinados a la inversión en el presupuesto se reparte de manera casi idéntica entre el gobierno central y los gobiernos locales. Aproximadamente el 50% de los recursos de inversión son transferidos a los municipios para su ejecución. Sin embargo, de acuerdo con el análisis del Banco Central de Ecuador, parte de estos recursos de inversión se destinan al financiamiento de gastos corrientes, bienes y servicios de las municipalidades. Por su parte, las agencias de desarrollo regional, si bien dependen del Poder Ejecutivo, reciben recursos preasignados y manejan sus presupuestos, equivalentes a casi el 1% del PIB, en forma independiente. La debilidad de los gobiernos locales en el manejo de proyectos de inversión se suma a una institucionalidad todavía débil en el propio gobierno central cuando se trata de planificar y optimizar los recursos de inversión (Capítulo VI: Descentralización).

En cuanto al sistema de compras y contrataciones, el Banco ha finalizado la “Evaluación del Sistema de Adquisiciones Públicas” (ESAP) en el primer semestre del 2006. Entre las diversas conclusiones se destacan: (i) una Comisión Interinstitucional del Gobierno del país ha preparado un Proyecto de Ley reformativa a la Ley de Contratación Pública y su Reglamento, lo que introduciría mejoras en el sistema de comprar si fuera aprobada, sin embargo, reformas puntuales a la mencionada ley también podrían constituirse en una estrategia adecuada; (ii) una de las falencias del Sistema de Contratación Pública es la ausencia de una institución pública que diseñe, desarrolle y promueva herramientas de gestión (organismo rector de compras y contrataciones); y (iii) es una gran ventaja tener un sistema posicionado y en funcionamiento como CONTRATANET en la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, sin embargo, el mismo no tiene su aplicación generalizada y obligatoria.

Conclusiones

En suma, la eficiencia en la gestión pública ecuatoriana se ve comprometida por varios factores, entre los cuales se destacan: (i) una economía política del gasto público que afecta el crecimiento de los gastos primarios en un contexto de estrechez fiscal; (ii) alta rigidez presupuestaria que reduce el margen de maniobra del gobierno central y convierte los gastos de capital en la variable de ajuste del presupuesto; (iii) un porcentaje elevado del gasto que se mantiene por fuera del presupuesto general de Estado; (iv) instituciones presupuestarias y del sistema de planificación débiles en las distintas etapas del proceso y sujetas a una alto grado de influencia política, por ejemplo a través de decretos presidenciales; (v) a nivel subnacional, el alto grado de volatilidad en el sistema de transferencias desde el gobierno central afecta significativamente la capacidad de planificación del gasto de estas administraciones; y (vi) un sistema de compras y contrataciones ineficiente y poco integrado y transparente.

Temas para un debate

Para coadyuvar a la solución de las deficiencias identificadas en el diagnóstico precedente, sería aconsejable que se considerasen opciones de política principalmente dirigidas a mejorar la calidad del gasto. Entre ellas, se podría considerar la mejora de los sistemas de planificación, información, evaluación y coordinación –entre agencias y niveles de gobierno-- de la inversión, la introducción de mecanismos para gestionar por resultados, la mejora de la gestión de las funciones transversales de gobierno tales como recursos humanos, adquisiciones, y administración financiera, la reforma de proceso e institucionalidad presupuestaria, la eliminación de la inercia y el incrementalismo presupuestario, y los gastos extrapresupuestarios. Asimismo, se deberían considerar medidas destinadas a suavizar la volatilidad de los ingresos subnacionales, especialmente en lo relativo a las transferencias.

En particular, sería aconsejable considerar la adopción de las siguientes medidas:

1. Elaborar un estudio detallado de posibles estrategias para reducir las preasignaciones en el Presupuesto y promover una flexibilidad presupuestaria por resultados. Una Cooperación Técnica del PRODEV ya aprobada y financiada por el Banco incluye diversos aspectos relacionados con la promoción de un presupuesto por resultados.
2. Diseñar e implantar un órgano rector del Sistema de Compras, con funciones de formulación de políticas que rijan la contratación en el país. A su vez, esta formulación podría venir acompañada de la sistematización y diseminación de herramientas de gestión que apoyen la implementación de estas políticas, enfocadas principalmente hacia la generación de capacidad en los actores del Sistema. Una segunda función de la rectoría sería la evaluación del cumplimiento de las políticas por parte de las instituciones adquirientes, y aún más importante, del cumplimiento de los objetivos sociales y económicos del Sistema en su conjunto. Esta función de evaluación le confiere una facultad de control de la gestión, mediante la supervisión de los procedimientos aplicados por las instituciones en sus procesos de contratación. De esta manera, se cambia el énfasis, de un esquema de control ex ante, a otro basado en la prevención de riesgos, así como de supervisión de la eficiencia y calidad de los procesos. Esta concepción supone el fortalecimiento de las funciones de control interno, que conjuntamente con el control ex post, permite identificar y reducir los riesgos en la gestión e incrementar los niveles de rendición de cuentas en los funcionarios de las entidades compradoras. La tercera función identificada, sería la formulación por parte del órgano rector de estadísticas e información referente al Sistema de Contratación Pública. La existencia de esta institución permitiría que la información se encuentre centralizada y pueda ser diseminada eficientemente a los distintos actores del Sistema. Finalmente, sería importante que esta rectoría se encuentre adscrita al Poder Ejecutivo, y que pueda contar con las capacidades legales para vincular a las instituciones públicas a las políticas que dictamine e instrumente la función de supervisión que le corresponde.
3. Integrar el COTRATANET, o cualquier otra plataforma de compras electrónicas, a la información contenida en el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) y el Sistema de Gestión y Seguimiento a Metas Presidenciales (SIGOB), y aprovechar las sinergias entre dichos sistemas.

4. Publicar la información destinada a mejorar la capacidad de los compradores públicos. Esto incluye información que procure incrementar su entendimiento de la legislación vigente, capacitación sobre herramientas de gestión en las áreas de planificación, organización, ejecución y evaluación; y estadísticas que apoyen su función.
5. Generar enlaces con fuentes de información que permitan una definición real de las necesidades de provisión de bienes y servicios, y en función de éstas, determinar las especificaciones para el proceso de contratación.

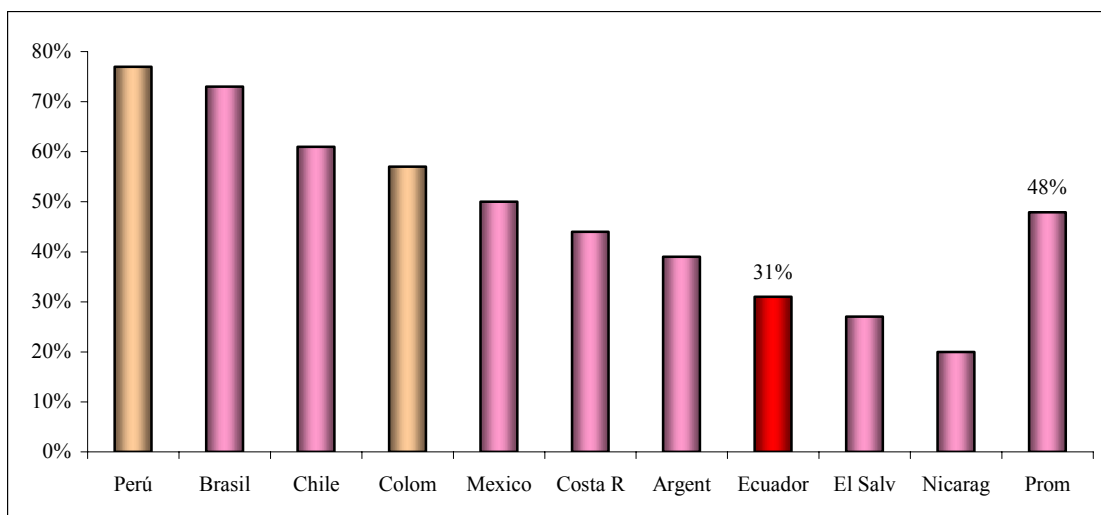
Rendición de cuentas de la administración pública

La función de responsabilización se relaciona con las capacidades del Estado para rendir cuentas ante los ciudadanos. Un primer umbral de responsabilización por parte de los gestores públicos está constituido por la generación de información referida al funcionamiento del aparato estatal, la cual debe ponerse a disposición del público. El nivel de transparencia del proceso presupuestario, así como su capacidad de generar un debate abierto a la ciudadanía, constituyen importantes vectores potenciales de responsabilización. Por su parte, el funcionamiento de los organismos de control es un elemento clave del análisis del proceso de responsabilización horizontal y su interacción con instancias de control ciudadano. Por último, los niveles de confianza en la administración pública dan cuenta de la percepción ciudadana sobre la legalidad, el profesionalismo y la eficiencia con los cuales aquella lleva a cabo sus funciones.

Elaboración y ejecución transparente del presupuesto público

Ecuador tiene frente a sí varios desafíos en materia de transparencia y responsabilización. El Índice de Transparencia Presupuestaria (IBP, 2003) analiza distintos ámbitos relacionados con la rendición de cuentas de la administración pública, en especial en lo referido al proceso presupuestario y a las instituciones de control interno y externo. En esos aspectos, Ecuador obtiene tan sólo un 31% de respuestas positivas en forma agregada, sólo por encima de dos de los países de la región analizados en el estudio (Gráfico 5.13)

Gráfico 5.13
Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria



Fuente: Internacional Budget Organization, 2006.

Las áreas que presentan los mayores desafíos son: (i) la función de control de gestión, tanto en el ámbito interno como en el externo; (ii) la alineación de prioridades presupuestarias con una estrategia nacional de desarrollo; (iii) la transparencia de las finanzas relativas a las empresas públicas; (iv) la información sobre dotación y salarios públicos; (v) la disponibilidad oportuna de información referida a la formulación, ejecución y control del presupuesto, y (vi) la disponibilidad y efectividad de funcionamiento de los instrumentos para la participación ciudadana en el proceso presupuestario. En todos estos casos, la proporción de respuestas positivas sobre el nivel efectivo de transparencia y responsabilización no alcanza al 5% de los consultados. En lo que respecta a las instituciones de control de gestión y la transparencia de las cuentas públicas en general, el BID y el BIRF realizaron en forma conjunta un estudio sobre estos temas que refuerza las percepciones recogidas en el mencionado Índice (BID-BIRF, 2004c).

En cuanto a las capacidades de auditoría interna, no existen normas ni metodologías establecidas para llevar a cabo la función de control interno de gestión. La conformación de las Unidades de Auditoría interna responde a criterios eminentemente políticos y los procesos que llevan a cabo no están reglados ni forman parte de un plan de auditoría. Los auditores internos responden funcionalmente a los titulares de los organismos a los cuales reportan, si bien técnicamente deben aplicar las políticas emanadas de la Contraloría General del Estado. Esta doble afiliación de los auditores influye en su capacidad para emitir dictámenes independientes y, en la mayoría de los casos, promueve el criterio subjetivo de las autoridades de los organismos. Si bien la normativa establece que la Contraloría participa en el nombramiento de los auditores a través de la no objeción, en la práctica cada organismo domina casi enteramente el proceso.

Existen aproximadamente 150 unidades de auditoría interna (UAI), de las cuales poco se sabe en términos de personal, operaciones y procedimientos. En el año 2003 la Contraloría General del Estado estableció un procedimiento para el registro de las UAI y el fortalecimiento de las capacidades de control, aplicación y promoción de estándares éticos y administrativos. El programa todavía se encuentra en su fase inicial y la Contraloría no cuenta con recursos técnicos suficientes para difundirlo al conjunto de la administración.

En lo que respecta a las capacidades de control externo, los principales desafíos se relacionan con la independencia del Contralor y de la institución en su conjunto respecto de las autoridades del Ejecutivo, y con la limitación de recursos humanos y tecnológicos para llevar a cabo sus funciones. Asimismo, se observa que ninguno de los estados financieros anuales del gobierno central han sido validados por una certificación de auditoría externa. No obstante estas imitaciones, el país ha realizado esfuerzos considerables en lo que se refiere a tratar de establecer una normativa adecuada para la función de control externo.

La Ley Orgánica de Control General del Estado asigna a la CGE la rectoría del Sistema Nacional de Control, el cual comprende al conjunto de las organizaciones estatales y parcialmente estatales con acceso a recursos del Estado en los tres niveles de gobierno. En teoría, la CGE tiene independencia legal del Ejecutivo y reporta funcionalmente al Congreso, y está dotada de la capacidad legal para realizar auditorías de ingresos, gastos, resultados e impacto ambiental de obras y otros trabajos públicos. Bajo la responsabilidad de la CGE se encuentra también el análisis de la legalidad de los procesos administrativos y financieros del Estado, así como las investigaciones sobre la posible malversación de fondos públicos.

No obstante la independencia constitucional con respecto al Ejecutivo otorgada a la CGE, en la práctica el nombramiento del Contralor General está sujeto a un proceso político que en ocasiones termina comprometiendo su capacidad de para desempeñar su función de manera independiente. Una vez el puesto de Contralor queda vacante, el Congreso tiene 20 días para constituir una lista corta de candidatos posibles, para lo cual necesita reunir una mayoría calificada de dos tercios de los votos. La alta fragmentación política al interior del Parlamento y de las fuerzas políticas en general ha generado importantes demoras en el nombramiento de la autoridad máxima de la Contraloría y ha contribuido a la pérdida de legitimidad de esta institución a los ojos del resto de la administración.

Según el Country Financial Accountability Assessments- CFAA (BID-BIRF, 2004c), la CGE cuenta con una plantilla de aproximadamente 800 personas, entre las cuales no existe una distribución adecuada de responsabilidades. Aproximadamente 40 personas manejan las auditorías de los estados financieros y presupuestarios de todos los ministerios de línea, y empresas públicas. Asimismo hay seis personas se dedican al seguimiento y apoyo de las UAI, mientras que más de la mitad del personal de la CGE está abocada al control ex ante en materia de procedimientos en compras y contrataciones estatales. Esta última cuestión, a su vez, constituye una debilidad del marco normativo de la CGE, en tanto genera conflictos de interés al momento de realizar auditorías ex post de los mismos procesos.

En cuanto a la producción de la CGE, se destaca el déficit de auditorías financieras integrales y de ejecución presupuestaria, en parte debido al bajo nivel de recursos destinados a esta tarea. Hasta el año 2004, no existían en Ecuador auditorías de ejecución presupuestaria. Ese año el Congreso encargó a la CGE una primera revisión de la ejecución presupuestaria correspondiente al período 2000-2002, y en la actualidad se está realizando el mismo procedimiento para los años 2003-2004.

Cerrando el análisis del circuito de acciones del organismo de control, puede señalarse que la CGE carece de capacidad suficiente para monitorear el cumplimiento de las recomendaciones que efectúa en virtud de sus auditorías. Tampoco existe en el marco de la CGE un proceso formal establecido ni indicadores para dar seguimiento a sus recomendaciones, además de que los recursos destinados a esta tarea son escasos.

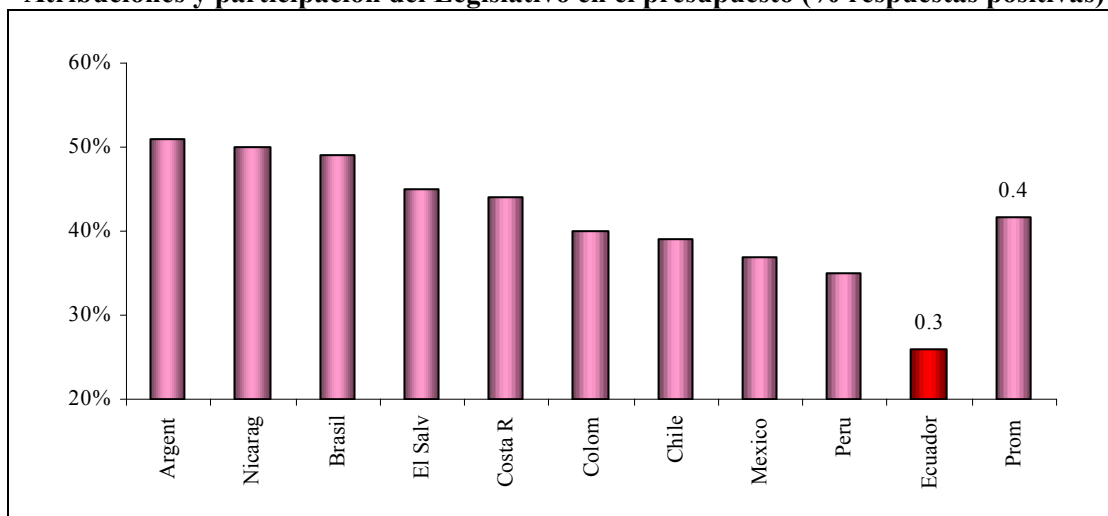
Mas allá de las debilidades señaladas, el CFAA (BID-BIRF, 2004c) de Ecuador rescata como sucesos positivos de la CGE la realización durante 2003 de un número importante de auditorías financieras y operativas en los sectores salud y educación (aproximadamente 50), así como la formulación de una serie de recomendaciones y la definición de procesos para darles seguimiento. Además, la CGE cuenta desde 2003 con un plan estratégico a cuatro años que define sus grandes líneas de trabajo y con un plan de fortalecimiento de la institución, si bien no todo ello ha podido ser traducido todavía en planes operativos más concretos.

En el campo de los gobiernos subnacionales y consejos provinciales, si bien la CGE cuenta con capacidad normativa para auditar las cuentas presupuestarias, en la práctica su accionar es muy limitado debido, entre otros factores, a la falta de información sobre las cuentas públicas subnacionales²¹. Desde 2003 el MEF solicita a los gobiernos locales la presentación de los estados financieros antes del 1° de abril de cada año. Sin embargo, aproximadamente un 20% de las municipalidades se retrasa cada año en el cumplimiento de este requisito hasta el momento en que el nuevo presupuesto ha sido aprobado.

Participación del Legislativo en el control horizontal

La participación del Poder Legislativo como organismo a cargo del control horizontal de la administración ejecutiva en Ecuador es escasa y está despojada de toda capacidad de análisis sobre el desempeño de las organizaciones públicas. Según el Índice de Transparencia Presupuestaria (ITP, 2003), sólo un 26% de los consultados calificaron como apropiada la actuación del Congreso ecuatoriano en materia de participación y análisis presupuestario (Gráfico 5.14).

Gráfico 5.14
Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto (% respuestas positivas)



²¹ El proceso de extensión del SIGEF a los gobiernos subnacionales, el cual se inició en 2003, debería contribuir significativamente a solucionar este déficit.

Parte de esta realidad se debe a la falta de capacidad analítica que tiene el Legislativo frente a las propuestas del Ejecutivo. La inexistencia de un informe consolidado de ejecución presupuestaria hasta 2004 indica la debilidad de la información necesaria para llevar a cabo un escrutinio sobre el año fiscal finalizado. Además, el Ejecutivo tiene como estrategia retrasar la presentación de su presupuesto a la Comisión respectiva del Congreso, con el fin de recortar el tiempo con el que cuenta el Parlamento para realizar esta tarea. En tales circunstancias, los legisladores se focalizan en el análisis de las cuestiones más políticas del presupuesto.

Existen otros factores adicionales relacionados con la economía política del país que limitan seriamente los incentivos que tengan los legisladores para involucrarse en el debate presupuestario, desde una perspectiva de mayor responsabilización del Ejecutivo y de un análisis costo-beneficio de las políticas propuestas. En primer lugar, la fragmentación política de Ecuador afecta seriamente la conformación del Parlamento, por lo que es difícil generar en el seno de este cuerpo los alicientes para que formule políticas de carácter universal. En relación con la discusión de presupuesto, tal fenómeno afecta la disposición de los legisladores a participar en un debate abierto acerca de las políticas. Por el contrario, la dinámica prevaleciente en cuanto al proceso presupuestario es la de apropiación, por parte de los legisladores, de fondos específicos asociados a cuestiones de carácter local o regional.

En segundo lugar, el alto porcentaje de fondos presupuestarios preasignados (en muchos casos a través de artículos constitucionales) limita la capacidad de los legisladores para alterar o decidir efectivamente el destino de una importante porción del presupuesto. Es por ello que la fiscalización presupuestaria genera pocas expectativas entre los legisladores, pues es realmente poco lo que pueden cambiar en materia de asignaciones. De esta forma, según el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ITP, 2003), solamente un 4% de los expertos consultados considera que los recursos del Estado se encuentran bien fiscalizados.

Control vertical del presupuesto

El acceso generalizado a la información sobre las cuentas financieras del sector público es un aspecto clave para lograr una mayor transparencia y atender a las solicitudes de mayor rendición de cuentas por parte del Gobierno formuladas por la sociedad civil. En Ecuador no existen mecanismos para incorporar la opinión de la población en las etapas de formulación y aprobación del presupuesto. En este sentido, según el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ITP, 2003), apenas el 3% de los expertos considera que la ciudadanía participa en la formulación del presupuesto, siendo la media de la región superior al 10%. Sin embargo, en 2003 el gobierno lanzó el Plan de Transparencia, cuyo objetivo es generar y difundir entre las ONG información referida a las finanzas públicas, en aras de aumentar su capacidad de participación en el proceso de formulación presupuestaria.

Conclusiones

Ecuador enfrenta grandes desafíos con respecto a la rendición de cuentas de la administración frente a las exigencias de la ciudadanía. En este sentido, en materia de transparencia y responsabilización específicamente se observan grandes debilidades, especialmente en lo atinente a la información sobre dotación y salarios públicos, y a la alineación de prioridades presupuestarias con una estrategia nacional de desarrollo. Tampoco se dispone de normas y/o metodologías de auditoría interna, y a pesar de los esfuerzos realizados en la conformación de la CGE, ésta no ha logrado incrementar su capacidad auditora. En materia de rendición de cuentas de los funcionarios públicos, es evidente que la intervención del Poder Legislativo como organismo a cargo del control horizontal de la administración ejecutiva es muy baja. Por último, la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto presenta uno de los índices más bajos de la región.

Para coadyuvar a la solución de las deficiencias identificadas en el diagnóstico precedente, sería aconsejable que se considerasen las siguientes opciones de política.

1. Ampliar la transparencia y la participación de la Sociedad Civil, como mecanismo de auto control de la sociedad sobre el Estado. Por ejemplo, se podría publicar en Internet el orden de los pagos del Estado (siguiendo a criterios transparentes y claros), de modo que se permita a los propios interesados fiscalizar el sector público para desincentivar prácticas de clientelismo ilícito.
2. Fortalecer la CGR mediante medidas dirigidas a robustecer su independencia (e.g., mediante la mejora del proceso de selección del Contralor)²² y su capacidad institucional y tecnológica.
3. Fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales para producir información y estados financieros auditables en tiempo y forma.
4. Mejorar la calidad y cantidad de la información financiera que se publica mediante su publicación en red y haciéndola llegar a los medios de comunicación.

Conclusiones generales

La gestión pública ecuatoriana enfrenta desafíos de inestabilidad institucional, alto grado de fragmentación de las decisiones relativas al gasto, y ausencia de instituciones rectoras del servicio civil y la gestión presupuestaria con capacidad de asignar y aplicar reglas por encima de intereses sectoriales.

La calidad del gasto público ecuatoriano es baja, tanto en términos de composición como en lo que respecta a la focalización del mismo en los sectores mas necesitados. Las causas del bajo nivel de efectividad de la gestión de gobierno se relacionan con cuatro

22 La alta fragmentación política del Parlamento a veces impide que se llegue a los acuerdos necesarios para nombrar, por mayoría de dos tercios, al Contralor dentro de los 20 días siguientes a haberse producido la vacante, lo que genera demoras y resta legitimidad. Las soluciones a este problema pasan esencialmente por las reformas del sistema político discutidas en el Capítulo II “Sistema Democrático”.

factores principales: (i) una economía política asociada a una gestión de gobierno que orienta las decisiones de los responsables por la formulación de políticas hacia la obtención de beneficios de corto plazo y la canalización de recursos hacia grupos de interés; (ii) el bajo desarrollo técnico de las estructuras burocráticas ecuatorianas ligadas a la gestión de la inversión pública; (iii) el bajo espacio fiscal para el desarrollo de políticas, en especial en lo referido al gasto social, y (iv) la baja eficiencia del gasto público (v) falta de alineación entre las decisiones de inversión y las prioridades del desarrollo económico y social del país.

La fragilidad de la situación fiscal como producto de una economía política procíclica se suma a una estructura rígida del presupuesto, fundamentalmente conformada por salarios (incluyendo el sistema público de pensiones), intereses de deuda y servicios. A esto se suma la dinámica histórica de preasignación de fondos presupuestarios, la cual trae como consecuencia la reducción del espacio fiscal para la inversión pública, situación que compromete especialmente el financiamiento de las funciones sociales.

El estrecho espacio fiscal señalado contribuye a que se utilicen los gastos de capital como variable de ajuste en períodos de contracción del gasto. El ciclo descrito, a su vez, refuerza los incentivos particularistas que en materia presupuestaria tienen los legisladores, quienes procuran asegurarse la financiación de políticas locales o regionales. Otra consecuencia relacionada con este aspecto es la generación de mayores incentivos para que se produzca la preasignación de fondos como mecanismo de cerrojo del presupuesto destinado a un determinado sector.

Históricamente, la conformación de los gabinetes presidenciales ha sido una variable de ajuste frente a la inestabilidad en la coalición momentánea de apoyo al Presidente. Además de las posiciones de alta dirección (ministros y secretarios), la inestabilidad propia de las coaliciones políticas ecuatorianas se traslada a los planteles burocráticos de segundo y tercer nivel de decisión, afectando incluso las funciones permanentes de los ministerios. Esto crea una serie de incentivos para que los responsables por la formulación de políticas las orienten hacia la canalización de beneficios sectoriales, generalmente a través de subsidios y excepciones, por sobre la implementación de políticas de mediano plazo con destinatarios universales. Así pues el servicio civil no sólo está fragmentado y sobredimensionado, sino que además carece de coherencia estratégica.

El origen de la inestabilidad institucional debe buscarse en la propia volatilidad, fragmentación y alta conflictividad del sistema político ecuatoriano (Capítulo III: Sistema Democrático). La presencia de varios actores con poder de veto institucional incrementa las arenas de conflicto, genera espacios de bloqueo para las políticas y contribuye a trasladar la puja por recursos a las calles en forma de protesta social. El bajo nivel de apoyo que han obtenido históricamente los Presidentes ecuatorianos en el Parlamento los ha obligado a constituir y mantener alianzas de gobierno sobre la base de la distribución de carteras ministeriales y de puestos de gobierno en general.

El ejemplo más elocuente de la dinámica descrita es la preasignación de fondos presupuestarios con destinación específica, la cual da cuenta del intento de institucionalización del otorgamiento de beneficios sectoriales. Mediante el compromiso de determinadas fuentes genuinas de financiamiento, distintos sectores se aseguran una

porción de los beneficios que obtiene el Estado por el aprovechamiento de recursos naturales o impuestos específicos. Existen más de 50 disposiciones presupuestarias con un mandato definido con respecto al origen de los fondos y el destino de los mismos. La institucionalización de estos beneficios impide un análisis periódico de su conveniencia y contribuye a la rigidez del presupuesto público y al carácter procíclico del mismo.

Lo anterior explica parcialmente la paradoja de un país que, pese a contar con crecientes ingresos externos en los últimos años, mantiene un estado de alerta fiscal permanente. Dicho desafío se ve acrecentado por la potencial volatilidad de su principal recurso de divisas (petróleo) y la ocurrencia periódica de desastres naturales que disparan las necesidades de gasto para atender sus consecuencias.

El escenario descrito ha dado lugar a la generación de incentivos para la “delegación burocrática” en aquellas áreas en las cuales el conocimiento técnico es indispensable. Según un estudio sobre las políticas públicas en Ecuador (PMP, 2004), entre 1979 y 1998 el promedio de duración de los Ministros de Economía al frente de sus carteras fue de 336 días, mientras que el 22% de los miembros del gabinete fue sometido al voto de confianza por parte del Congreso, siendo la mitad de ellos efectivamente censurados.

Por su parte, la propia inestabilidad de las autoridades políticas, combinada con el déficit en materia de institucionalidad rectora del servicio civil, contribuye a cambios permanentes de planteles y estructuras, una situación que, desde el punto de vista institucional, se ve agravada por la utilización periódica del mecanismo de censura que sobre los ministros ejerce el Congreso.

Temas para un debate

La naturaleza de las reformas necesarias requieren de un gran liderazgo político y plazo de ejecución de medio y largo plazo, debido a los grandes intereses que afecta y a la resistencia cultural que genera.

De todas las dimensiones analizadas, la de mayor importancia estratégica para la mejora de la gestión pública y que requiere mayor esfuerzo político sería el establecimiento de un Servicio Civil Meritocrático como un actor político capaz de influir en la dinámica clientelista actual y de promover los cambios hacia una Gestión Pública más profesional, eficiente, efectiva y transparente.

Teniendo en cuenta los desafíos analizados en la sección de profesionalización de la administración pública se formulan aquí las siguientes recomendaciones: (i) aumentar la capacidad rectora del sistema transversal de gestión del empleo público, manteniendo un alto grado de autonomía y flexibilidad de gestión para las entidades que puedan comprobar un alto desempeño y productividad en la obtención de resultados; (ii) promover la transparencia y la competencia en los concursos de ingreso al Servicio Civil, considerando la realización de concursos centralizados y auditables; (iii) elaborar un estudio de factibilidad para la creación de una carrera transversal de formulación y ejecución de políticas públicas, que incluiría todo el ciclo de proyecto, y promover el debate amplio y abierto sobre esta propuesta; (iv) incrementar el grado de planificación del servicio civil a través de leyes que lo regulen de manera eficiente y reordenen el sistema jurídico existente; (v) promover la unificación, a largo plazo, de las diferentes

clases de regímenes salariales especiales (con un control fiscal responsable de los costos correspondientes); (vi) disminuir el grado de conflicto entre el Estado empleador y los sindicatos mediante la creación de instancias de atención y solución de conflictos laborales; y (vii) implantar una política de identificación y contratación de altos directivos basada en el mérito y en el desempeño individual.

En cuanto a la eficacia del funcionamiento del Estado ecuatoriano es necesario, en primer lugar, incrementar su capacidad fiscal, aspecto éste vinculado con la urgente mejora en los niveles de recaudación de aquellos impuestos no derivados del petróleo, la eliminación de exenciones impositivas, la simplificación de la estructura tributaria, y la reducción de aquellos subsidios que no benefician a los sectores menos favorecidos y tienden a generar una mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Asimismo, los problemas en materia de calidad y cobertura en educación, salud e infraestructura básica pueden mitigarse con una reasignación de fondos hacia los sectores más necesitados, una gestión más eficiente de estos recursos y un incremento en los niveles de inversión estatal en estas áreas, un aspecto asociado con la capacidad fiscal del Estado.

En este sentido es importante discutir alternativas para incrementar la Inversión Social, tales como la reducción progresiva del peso de la masa salarial en el PIB mediante su congelamiento o evolución al ritmo de la inflación durante un período determinado hasta alcanzar una razonable relación con el PIB.; y promover acuerdos sociales, políticos y económicos en torno a un programa fiscal sostenible en el mediano y largo plazos, con presupuestos plurianuales que tiendan al equilibrio, con un flujo predecible y sostenible de ingresos, y un nivel de gasto que responda a tales ingresos con protecciones a programas sociales básicos y gastos de capital que fomenten la inversión productiva.

Considerando los principales desafíos que enfrenta Ecuador en relación con la eficiencia de su gestión pública se sugiere lo siguiente: (i) crear reglas fiscales que permitan que la recaudación extra se canalice hacia la inversión y así disminuir los gastos primarios; (ii) incrementar la flexibilidad del presupuesto con el fin de lograr un mayor espacio fiscal y así desarrollar inversiones, disminuyendo las preasignaciones; (iii) fortalecer la institucionalidad presupuestaria vinculada a la inversión y asignar los recursos públicos de acuerdo con las prioridades del desarrollo; (iv) reformar la formulación del presupuesto --debido a la alta cuantía del gasto que se mantiene por fuera del presupuesto general de Estado-- y realizar una reasignación de las partidas presupuestarias que tenga en cuenta aquellos gastos que no poseen impacto social (por ejemplo el gasto en defensa); (v) disminuir la cantidad de decretos del Ejecutivo que modifican la ejecución y distribución del presupuesto; (vi) generar un marco de resultados presupuestario que impida modificar la destinación de los recursos públicos; (vii) reordenar el sistema de transferencias a los niveles subnacionales, acomodándolo a las responsabilidades delegadas a los gobiernos subnacionales. y (viii) mejorar la gestión y la transparencia en el sistema de compras y contrataciones con la implantación de un órgano rector y la ampliación de la cobertura de CONTRATANET con su integración al SIGEF.

Por último, será necesario realizar algunas reformas que permitan incrementar el grado de responsabilización de la administración pública, como por ejemplo diseñar un marco jurídico de auditoría interna, así como reformular las funciones de la CGE con el fin de lograr una capacidad de auditoría efectiva y eficiente, y una independencia real del Ejecutivo. Asimismo, se recomienda incrementar la participación de la sociedad civil en

el proceso presupuestario, tal como lo propone el ya mencionado Plan de Transparencia lanzado en 2003.

Anexo 1: Análisis de proceso presupuestario ecuatoriano

Cota de referencia internacional (en paréntesis)		Calificación de Ecuador	Fundamentos de la calificación de Ecuador
Formulación			
1.	(A) La información fiscal se ajusta a la definición del FMI de sector gubernamental general con una cobertura (en valor) del 95%, sea que ésta se financie o no a través del presupuesto.	B	La cobertura del presupuesto general del gobierno es del 78% del SPNF (y del 90% de las empresas públicas no financieras). La información consolidada del gobierno general es débil y no se publica de manera oportuna, especialmente ex post. Si bien se dispone de información ex ante sobre las actividades de los gobiernos subnacionales, la información ex post sólo se encuentra disponible a partir de 2004 y no incluye actividades cuasifiscales.
2.	(A) Las actividades gubernamentales se financian con recursos extrapresupuestales, pero tales fondos representan menos del 3% del gasto total.	C	No existen estimados completos y fiables de los recursos extrapresupuestarios, aunque son significativos (superiores al 10%). Los ingresos con destinación específica que no se incluyen en el presupuesto representaron el 23% del total (corregidos por financiación extrapresupuestaria) sólo en 2004. Los presupuestos de los organismos de seguridad social para el Ejército, la Policía, las empresas públicas y las instituciones autónomas no se notifican y sólo desde hace poco se espera conocer sus cuentas públicas.
3.	(B) El nivel y composición del gasto neto presupuestario se acerca bastante a las apropiaciones originales (con desviaciones de entre 5 y 15%), al menos durante los dos últimos años.	B	Durante 1995–2003 las desviaciones representaron un promedio de 6% de presupuestación insuficiente. Y si bien no se registró un patrón dominante de ejecución bien sea excesiva o insuficiente durante esos años, sí se evidencia una baja ejecución de la inversión pública (y ejecución excesiva de salarios).
4.	(A) Informes presupuestarios ex-ante y ex-post—incluyen información sobre financiamiento externo y donaciones	B	Los informes ex post sobre ejecución presupuestaria son incompleto y no se publican de manera oportuna. Las donaciones, especialmente en especial, se incorporan sólo parcialmente y con retraso en el presupuesto y.
5.	(B) La clasificación del gasto presupuestario se realiza sobre bases administrativas, económicas, funcionales y programáticas pormenorizadas.	C	La clasificación presupuestaria no se ajusta a las normas internacionales (ROSC, 2003). No hay clasificaciones programáticas. Las clasificaciones económicas y funcionales del presupuesto ecuatoriano no se ajustan plenamente a las normas internacionalmente aceptadas.
6.	(A) El gasto destinado a la reducción de la pobreza se identifica claramente a través de un fondo virtual o real para ese propósito.	C	El gasto destinado a la reducción de la pobreza no aparece marcado como tal. La falta de un fondo virtual contra la pobreza, o el establecimiento de mecanismos especiales de seguimiento para aquel gasto que se destine a ese propósito se suma a la falta de clasificación programática como uno de los principales obstáculos para identificar el gasto a favor de los pobres.
7.	(A) Existen proyecciones multianuales de gasto sectorial y se encuentran integradas en el ciclo de formulación del presupuesto como cotas indicativas.	C	El FTRSL aprobó un programa multianual, pero su implementación se pospuso hasta 2005. La falta de una clasificación funcional y programática podría impedir la adopción de cotas de referencia inter e intrasectoriales.
Ejecución			
8.	(A) No hay pagos atrasados (o hay muy pocos), y la acumulación de retrasos durante el año anterior es muy pequeña.	C	El nivel de pagos atrasados ha disminuido pero aún representa un 5%. Maneja un sistema de racionamiento de efectivo donde el gasto social prioritario se protege hasta cierto punto.
9.	(A) El sistema de control interno es efectivo.	C	Las auditorías financieras internas son débiles en materia de amplitud, profundidad y frecuencia.
10.	(B) Se hacen estudios piloto de seguimiento de los fondos del gasto público [Public Expenditure Tracking Surveys (PETS)] para complementar los controles débiles internos como segunda mejor opción.	C	No se han hecho estudios piloto ni se han implementado PETS. La CGE hace auditorías financieras pero no de desempeño, algunas veces verifica si los recursos llegaron a los destinatarios o proveedores de servicios finales y no publica los hallazgos de sus auditorías y/o sus recomendaciones.
11.	(A) Mensualmente se realizan conciliaciones satisfactorias de las cuentas fiscales y bancarias.	B	La <i>Cuenta Única</i> se concilia diariamente a través de medios electrónicos, mientras que la conciliación de las cuentas institucionales puede demorarse más de un mes. Las discrepancias estadísticas en los informes mensuales son aún significativas.
Informes			
12.	(B) Los informes internos sobre ejecución presupuestaria se reciben entre dos y cuatro semanas después de que termine el período en cuestión.	C	Los retrasos en la entrega de informes institucionales de ejecución presupuestaria por parte de las unidades de gasto pueden ser muy superiores a un mes. Los retrasos son particularmente significativos en las unidades de ejecución descentralizadas.

	Cota de referencia internacional (en paréntesis)	Calificación de Ecuador	Fundamentos de la calificación de Ecuador
13.	(A) La buena clasificación del gasto destinado a reducir la pobreza se refleja en los informes regulares del presupuesto del año (in-year?) .	C	Dado que no hay un fondo virtual —o un mecanismo permanente de seguimiento— de gasto destinado a reducir la pobreza, los informes sobre el particular son ad hoc y su calidad deja mucho que desear en términos de su clasificación tanto funcional como programática.
14.	(A) Las transacciones de rutina se registran en el sistema general de contabilidad en un lapso de dos meses después de finalizado el año fiscal.	B	Las transacciones se registran en un periodo de seis meses. Estos retrasos se están reduciendo con la plena ampliación del SIGEF.
15.	(B) Entre seis y 12 meses después de concluido el año fiscal se debe presentar al Congreso un record auditado del gasto neto presupuestario.	C	Las auditorías se hacen ad hoc y no existen requerimientos legales que obliguen a realizar una auditoría completa de las cuentas fiscales, lo cual recuce significativamente la responsabilización en materia de resultados finales.
Adquisiciones			
16.	(A) El sistema de compras gubernamentales promueve un uso eficiente y efectivo de los recursos públicos mediante la existencia de reglas claras que promuevan la competencia, transparencia y el mejor valor por el dinero que se paga.	C	Las reglas del sistema de adquisiciones son poco claras y su aplicación es débil. Se sospecha de varios casos de corrupción en los contratos de compras gubernamentales. Una comisión interinstitucional está preparando un nuevo marco jurídico. Se ha utilizado el portal CONTRATANET como herramienta de información pero todavía no se ha empleado para hacer transacciones.
Cotas cumplidas		1	

Notas: Negrilla = Cotas cumplidas. A = Bueno, B = Satisfactorio y C = Insatisfactorio.

Fuentes: ROSC y CFAA, y encuesta a los funcionarios del BID y el BIRF WB/IADB staff Survey.

VI. DESCENTRALIZACIÓN¹

Por descentralización se entiende el proceso por medio del cual se crean entidades gubernamentales subnacionales con autoridades electas popularmente, se les atribuyen competencias sobre servicios públicos, se les dota de poderes tributarios y se les transfieren fondos nacionales que normalmente deben generar efectos fiscales compensatorios interregionales. El resultado final de este proceso es un mapa del Estado con varios niveles territoriales de gobierno.

La descentralización tiene como objetivo principal acercar las decisiones del Estado a los ciudadanos para incentivar la rendición de cuentas o responsabilización por parte de los gobernantes ante sus electores y aumentar el control de éstos sobre la dinámica de las decisiones de política. Como resultado de este proceso se espera que mejoren los servicios públicos locales en términos de eficiencia, eficacia y apego a las preferencias de las comunidades. Dos productos adicionales esperables son la extensión y fortalecimiento de las instituciones² y mecanismos democráticos de la sociedad, así como el incremento de los incentivos para el desarrollo económico local. La descentralización es una operación compleja que implica transformaciones significativas del sector público, entre las que figuran la elección popular de autoridades regionales y locales, la transferencia de competencias de gasto y de ingreso de los Gobiernos Centrales a los subnacionales, reformas legales y procesos de modernización, y rediseño de las instituciones, entre otras. Bajo los tecnicismos característicos de este tipo de reformas se redefinen, en mayor o menor medida, las relaciones de poder políticas y económicas. Desde esta perspectiva, la descentralización presenta nuevos retos y oportunidades para la estabilidad política y la gobernabilidad de los países que la emprenden.³

El proceso de descentralización puede tener fuertes impactos sobre la capacidad del Estado para cumplir sus funciones de estabilización, compensación, asignación de gasto, control de actividades depredadoras, promoción de la inclusión social y desarrollo de las instituciones democráticas.⁴ El diseño institucional de las relaciones intergubernamentales y de los mecanismos de descentralización puede apoyar o dificultar las políticas de estabilización y compensación, que típicamente son atribuciones de los Gobiernos

¹ El análisis aquí contenido se ha realizado siguiendo la metodología desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo para diagnosticar y analizar la Gobernabilidad Democrática de sus países miembros prestatarios. Véase Alonso *et al* 2007.

² En este trabajo se utiliza el concepto de institución en el sentido propuesto por Douglass North en Lee, Eggertsson y North (1993): “Las instituciones son restricciones ideadas por las personas para estructurar sus interacciones. Existen restricciones formales (reglas, leyes, constituciones), restricciones informales (normas de conducta, convenciones y códigos de conducta autoimpuestos), y mecanismos para hacerlas respetar, con sus respectivas características. En conjunto definen la estructura de incentivos de las sociedades y específicamente de las economías”. Véase también North (1990).

³ La teoría de la descentralización tiene numerosas raíces, entre las cuales se encuentra la prolija literatura constitucional de países federales como Estados Unidos y Canadá, así como las tradiciones municipalistas europeas que se remontan a la edad media. En términos más modernos y con fundamentos económicos, el trabajo pionero tal vez más influyente ha sido el de Charles Tiebout (1956). Entre las numerosas referencias teóricas y evaluaciones de la práctica contemporánea de los procesos de descentralización se pueden consultar las siguientes: Oates (1972 y 1993); Musgrave y Musgrave (1980); y Ter-Minassian (1997).

⁴ Para una crítica erudita a la teoría de la descentralización, véase Prud’homme (1995), y para una discusión crítica de los argumentos de Prud’homme, véanse McLure (1995); Sewell (1996) y de la Cruz (1998).

Nacionales. Por ejemplo, la ausencia de reglas fiscales o la existencia de normas inadecuadas puede llevar a un endeudamiento insostenible de los gobiernos subnacionales y a eventuales rescates financieros por parte del Gobierno Central. Esto, a su vez, podría inducir un déficit fiscal nacional imprevisto con sus consecuentes presiones sobre la tasa de cambio y la inflación. En términos de compensación, la arquitectura de las transferencias financieras del Gobierno Central a las regiones y municipalidades puede tener efectos progresivos o regresivos en la distribución del ingreso territorial y social.⁵

La descentralización tanto de servicios como de competencias tributarias también puede mejorar la función de asignación del sector público al coordinar más eficazmente las preferencias expresadas por los ciudadanos y las decisiones públicas en cada nivel de la administración. En este proceso se espera que la voz de las comunidades influya sobre la calidad y cantidad de los servicios locales, y que consecuentemente aumente la satisfacción de los ciudadanos con el sistema político, lo cual puede contribuir a mejorar la gobernabilidad. Del mismo modo, la transferencia de servicios a los gobiernos regionales y municipales les traslada numerosas responsabilidades en el control de actividades depredadoras de la economía y de los individuos que el mercado no puede regular con facilidad. Ejemplos de esta función son las actividades de protección ambiental, desarrollo urbano, transporte, control de pesos y medidas, y seguridad pública.

Finalmente, la descentralización puede contribuir a la vertebración del Estado al abrir posibilidades de inclusión social y fortalecer los mecanismos democráticos de la sociedad. La creación de mecanismos de representatividad política en los diversos niveles territoriales muchas veces ha dotado de una presencia más robusta en las decisiones políticas, tanto locales como nacionales, a comunidades pobres y alejadas de los centros donde tradicionalmente se toman.

Para aprovechar plenamente las potencialidades de la descentralización y evitar o minimizar sus riesgos, la experiencia internacional muestra que se requiere de una estrategia amplia que tome en cuenta las diversas variables políticas, fiscales, institucionales y organizacionales del sector público. Cabe destacar que el conjunto de factores involucrados en la descentralización tiene influencia en el resultado neto de este proceso. El ensamblaje estratégico y coherente de las siguientes piezas permitiría avanzar en el proceso de descentralización de manera adecuada se encuentran: (i) la organización político-territorial del Estado; (ii) las formas de elección de autoridades subnacionales y la representación de las circunscripciones territoriales a nivel nacional, claves para la rendición de cuentas tanto vertical (entre gobernantes y ciudadanos) como horizontal (entre instituciones públicas); (iii) las reglas fiscales tanto en lo que concierne al gasto y al ingreso como al endeudamiento subnacional; (iv) los mecanismos y la sincronización de la transferencia de servicios y financiamiento a las regiones y municipalidades; (v) la coordinación política y de inversiones intergubernamentales; y (vi) el fortalecimiento institucional y gerencial de los gobiernos nacional y subnacionales con miras a adaptarse a sus nuevas funciones: el primero más estratégico y regulador, los últimos más concentrados en el suministro de servicios.⁶

Dicho esto, hay que reconocer que la descentralización es un proceso con fuerte acento político y experimental. Las marchas y contramarchas que marcan su desarrollo hacen

⁵ Véanse, entre otros, Fukasaku y Hausmann (1999); Gramlich (1987); Roy (1995).

⁶ Los bancos multilaterales adoptaron una visión amplia de la descentralización en la década de los años noventa. Véase Burki (1999) e Inter-American Development Bank (1997).

muy difícil la coordinación, alineación y a veces la identificación correcta de los diversos factores que en ello influyen. El debate político y el lapso en el cual se implementa la descentralización hacen que se preste a diseños incoherentes. Por otro lado, la experiencia muestra también que determinados arreglos institucionales funcionan en ciertas circunstancias y no en otras. En este sentido, el acompañamiento de todo proceso de descentralización debe ser entendido como una operación de largo plazo, por etapas, y sometida a correcciones y ajustes sucesivos, como todo proceso democrático.

En este capítulo se presentan los antecedentes de la descentralización en Ecuador, para posteriormente ofrecer un análisis del proceso a la luz de su evolución y perspectivas. En primer lugar se describirán la organización territorial y política de los gobiernos subnacionales, así como los incentivos con que cuentan para el ejercicio de rendición de cuentas. Para ello se establecerán el número y niveles de gobiernos subnacionales, su grado de estabilidad y los mecanismos existentes de responsabilización verticales y horizontales.

En segundo lugar se describe el régimen fiscal intergubernamental, el grado de estabilidad fiscal y la distribución de responsabilidades sobre gastos e ingresos entre los diversos gobiernos territoriales. Aquí se verán aspectos relativos a la neutralidad fiscal, la distribución adecuada y clara de competencias y gastos en cada nivel de gobierno, y la asignación de financiamiento en concordancia con las competencias y servicios descentralizados.

En tercer lugar se analizan la capacidad de gestión del Gobierno Nacional y de los gobiernos subnacionales, la redefinición de competencias a la luz de la descentralización y el grado de coordinación intergubernamental existente. Para ello se verán aspectos atinentes a la reforma y desarrollo institucional del Gobierno Central en función de adaptarlo a la descentralización, las reformas y desarrollo institucional de los gobiernos provinciales y municipales en concordancia con las responsabilidades transferidas, y la coordinación de las relaciones intergubernamentales. Por último se ofrece una serie de conclusiones y se esbozan opciones de política generales sobre los aspectos descritos y analizados.

Antecedentes de la descentralización en Ecuador

Ecuador presenta un importante volumen de ingreso y gasto fiscal, comparado con países de similar desarrollo relativo. Para el año 2003 el ingreso total alcanzó 25,7% del PIB, superior al de economías latinoamericanas de similar magnitud. Sin embargo, el presupuesto del Gobierno Central sólo equivalía al 17,8% del PIB.⁷ El resto del ingreso fue distribuido a través de mecanismos extrapresupuestarios⁸ entre una serie de instituciones públicas (incluyendo universidades y organismos regionales), y de subsidios al consumo de hidrocarburos, el Fondo de Estabilización⁹ y diversos proyectos nacionales

⁷ Banco Central del Ecuador <http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000832>; Ministerio de Economía y Finanzas <http://mef.gov.ec>.

⁸ El ingreso y el gasto extrapresupuestarios se conocen en Ecuador como “preasignaciones” y se encuentran contabilizadas en forma poco transparente en las cuentas del sector público no financiero.

⁹ La Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, que contiene el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y de Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) sufrió una reforma en el curso del año 2005. Entre los cambios se encuentran reglas de distribución

de inversión. Estas asignaciones tienen la función de proteger ciertas actividades del sector público del debate presupuestario. El aspecto menos positivo de las mismas es que pueden estimular la búsqueda de rentas por parte de grupos de presión, y restarle transparencia y eficiencia al uso de los recursos públicos. Como se verá enseguida, esta característica del sistema presupuestario ecuatoriano distorsiona la percepción del grado real de descentralización fiscal del país. Igualmente tiene consecuencias en el comportamiento político de los diversos actores institucionales, incluyendo los gobiernos subnacionales, quienes en parte pueden actuar movidos por el incentivo de buscar rentas.

En el presupuesto se observa que, en el año 2003, el Gobierno Nacional concentró 80% de los ingresos después de transferencias a los gobiernos subnacionales. Entre tanto los gobiernos subnacionales obtuvieron transferencias del orden de 13,6% del mismo, y recaudaron con sus instrumentos fiscales algo más del 6% del ingreso del Gobierno General.¹⁰ Si se suman los fondos extrapresupuestarios, el volumen de ingreso del Gobierno Nacional después de transferencias a las provincias y municipios, y antes de otras transferencias y transferencias extrapresupuestarias, llegó en realidad al 85% del total del Gobierno General. Esto deja el ingreso por transferencias a los gobiernos subnacionales en una cifra cercana al 10% de los ingresos reales del Gobierno Nacional. A su vez, la centralización del gasto en el Gobierno Nacional alcanzó el 84,2% del presupuesto después de transferencias a los gobiernos subnacionales. Añadiendo las preasignaciones, el Gobierno Nacional concentró realmente cerca del 90% del gasto del Gobierno General.

Esta situación muestra a Ecuador como uno de los países de mayor centralización fiscal del área andina, lo cual contrasta con países de descentralización media y avanzada de América Latina, en los que el ingreso promedio del Gobierno Nacional después de transferencias se acerca al 65% del total del Gobierno General, mientras el gasto alcanza el 66%. Por su parte, los países industrializados concentran en el Gobierno Nacional un promedio de 54% de los ingresos y 57% de los gastos.

En términos de ingresos presupuestarios locales, Ecuador presenta un esfuerzo fiscal municipal algo inferior al de los países de América Latina con un 1% del PIB frente al 1,3% respectivamente, y mucho menor al de los países industrializados que logran recaudar el 5,5% del PIB en promedio. A su vez, los gobiernos regionales recaudan sólo el 0,2% del PIB, frente al 3,4% en América Latina y al 9% en los países industrializados. En Ecuador, estas diferencias son suavizadas con transferencias del Gobierno Nacional hacia los subnacionales cercanas al 15% de su presupuesto (Cuadro 6.1).

y la inclusión del Fondo en el presupuesto nacional. Más adelante se examinan las consecuencias de este cambio.

¹⁰ El ingreso del Gobierno General es igual a la suma de los ingresos del Gobierno Central, los gobiernos subnacionales y las municipalidades (Cuadro 6.1).

Cuadro 6.1
Finanzas Intergubernamentales

	Ecuador 2003		Promedio AL		Promedio Industrializados (3)	
	(1)		(2)			
	Ingresos		Ingresos		Ingresos	
	% GDP	% Total	% GDP	% Total	% GDP	% Total
Gobierno General Consolidado	19	100	25.6	100	42.4	100
Gobierno Central	17.8	93.6	20.9	81.6	27.8	65.6
Gob. Regionales	0.2	1.1	3.4	13.3	9	21.2
Municipalidades	1	5.3	1.3	5.1	5.5	13
<i>Después de Transferencias</i>						
Gobierno Central	15.2	80	16.1	64.9	22.8	53.5
Gob. Regionales	0.9	4.7	6.1	24.6	11.7	27.5
Municipalidades	2.9	15.3	2.6	10.5	8.1	19
	Gastos		Gastos		Gastos	
	% GDP	% Total	% GDP	% GDP	% Total	% GDP
Gobierno General Consolidado	22.2	100	27.9	100	47.8	100
Gobierno Central	18.7	84.2	18.4	65.9	27.2	56.9
Gob. Regionales	0.8	3.6	6.9	24.7	12.6	26.4
Municipalidades	2.7	12.1	2.6	9.3	8	16.7

(1) Estimación BID basada en datos compilados por GTZ.

(2) Argentina, Brazil, Colombia, Venezuela, México -fines 90s

(3) Australia, Austria, Canada, Alemania, España, Estados Unidos -fines 90s

A pesar del limitado nivel de descentralización fiscal actual, el proceso general de descentralización en Ecuador es un elemento político, económico y social que influye con considerable fuerza en la dinámica pública del país. Buena parte de los actores políticos y sociales considera la descentralización como una necesidad política y económica, aunque se reconoce que es un proceso que está aún por desarrollarse. La importancia que se le confiere al tema en el país es el resultado de factores históricos y exigencias contemporáneas.

Entre los aspectos históricos, un tema dominante es la bipolaridad existente entre Quito y Guayaquil. A mediados del siglo XIX, los contrastes entre la ciudad capital --básicamente agroproductora-, y la ciudad portuaria --más comercial y económicamente pujante-- llegaron a producir gobiernos paralelos asentados en ambas provincias, los cuales se disputaban la hegemonía política en el país. Restablecida la unidad nacional, Ecuador ha mostrado un sostenido interés por el autogobierno local. La Constitución de 1861 preveía la elección de gobernadores de provincia, que igualmente eran agentes del Ejecutivo nacional. En la Constitución de 1869 desaparece el mecanismo de elección de autoridades locales y se abre para entonces un ciclo de luchas entre liberales y conservadores, los primeros asentados principalmente en Guayaquil y los segundos en Quito y Cuenca. En la Constitución de 1946 se retoma la idea de autonomía política de los gobiernos locales, esta vez incluyendo la elección de consejos provinciales, municipales y de alcaldes. En 1967 se

vuelve a la elección de autoridades regionales bajo la denominación de prefectos, y se confirma la designación de alcaldes mediante elecciones. A partir de entonces, las diversas Constituciones siguen reflejando la importancia de los gobiernos locales mediante la reafirmación de la elección de sus autoridades. Ello hasta la reforma constitucional de 1996, en la que se asigna una transferencia equivalente al 15% del presupuesto del Gobierno Nacional a los gobiernos subnacionales.

El desarrollo regional y la concentración de la actividad económica sigue de cerca la bipolaridad Quito-Guayaquil. En términos de población, sobre un total nacional de 12,2 millones de habitantes, 2,4 millones (20% del total) se asientan en la provincia de Pichincha (Quito), y 3,3 millones (27%) en la de Guayas (Guayaquil). A su vez, las dos regiones concentraron en 2001 el 25% y el 30% respectivamente de la actividad económica no petrolera. En cuanto a la recaudación fiscal, las dos provincias han acumulado regularmente entre 2000 y 2004 un 36,5% y 46,5% respectivamente, lo cual equivale al 83% del total nacional.¹¹

Las nuevas exigencias en materia de descentralización expresan una reacción de numerosos sectores provinciales ante la evidencia de concentración de la actividad económica y de las oportunidades de desarrollo en las dos ciudades más importantes (Recuadro 6.1). Indican igualmente la percepción generalizada que tiene la población, incluyendo la de Quito y Guayaquil, de que los gobiernos locales son buenos gestores públicos. En el año 2001 el nivel de satisfacción con los servicios municipales llegaba al 73%, mientras que en 2004 ascendió al 79%, de acuerdo con encuestas realizadas en el país (Seligson, 2004). A su vez, el 54% pensaba que los gobiernos locales respondían mejor a los problemas de ese nivel, versus el 34% que atribuía mejor respuesta al Gobierno Nacional (Seligson, 2004). Esta percepción se refleja claramente en el resultado electoral de 2004, en el que fueron reelegidos dos tercios de los gobernantes subnacionales que terminaban su mandato y se presentaron nuevamente.

En resumen, se puede afirmar que la descentralización tiene en Ecuador al menos tres vertientes y justificaciones principales. En primer lugar, se trata de un arreglo institucional que puede contribuir a mejorar la calidad de los servicios públicos, y por lo tanto a fortalecer el nivel de aceptación del sistema político por parte de la población. En segundo lugar, es clave para equilibrar las demandas económicas y sociales de los dos polos más importantes del país, Quito y Guayaquil, reconociéndole a cada uno el estatus político

Recuadro 6.1
Distribución provincial de la actividad económica per cápita en Ecuador

En el año 2001* sólo cinco provincias tenían un PIB per cápita superior al nacional de US\$2.167: Azuay con US\$2.745; Pichincha con US\$2.608; Guayas con US\$ 2.272; Galápagos con US\$11.684 y Pastaza con US\$2.289, éstas dos últimas por efecto del turismo combinado con su escasa población.

En contraste, las otras 17 provincias se encontraban por debajo del promedio nacional, con casos extremos como Francisco de Arellana con US\$871, Sucumbíos con US\$1.018, Loja con US\$ 1.067, Bolívar con US\$1.147 y Chimborazo con US\$1.245.

*Dólares constantes del año 2000

Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas Provinciales; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

¹¹ Banco Central del Ecuador, Cuentas Provinciales; Servicio de Rentas Internas, Recaudación Anual por Direcciones Regionales y Provinciales http://www.sri.gov.ec/pages/estadistica/estadisticas_2004/estadisticas_2004.html; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos <http://www.inec.gov.ec>

que le corresponde. En tercer lugar, es un instrumento que está dando al resto del país un creciente protagonismo: en la medida en que abre la posibilidad de ampliar la influencia política y económica al 50% de la población que vive en provincias distintas a Pichincha y Guayas, nuevamente el sistema político puede ganar en aceptación y estabilidad.

Sin embargo, la descentralización también conlleva retos sustantivos. En este proceso se ha creado un grupo de actores políticos de considerable influencia. Los alcaldes y prefectos han adquirido un grado elevado de legitimidad política en medio de un ambiente de gobernabilidad débil en el conjunto del país. Según Latinobarómetro (2005), el 51% de los entrevistados manifestó su confianza en las municipalidades y el 47% en los gobiernos provinciales, en contraste con sólo 31% en el Gobierno Nacional y 25% en el Congreso.¹² Esta aceptación desigual deposita en los gobernantes provinciales y municipales una gran responsabilidad. En ocasiones, alcaldes y prefectos han utilizado esta influencia en beneficio de la estabilización del sistema político y el refuerzo de la gobernabilidad. En otras instancias, algunos alcaldes y prefectos han tomado posiciones sobre el debate político nacional, contribuyendo así a debilitar a gobiernos elegidos y a promover cambios de administración o elecciones anticipadas. En un contexto de gobernabilidad débil como el de Ecuador, la existencia de estos actores influyentes es una ficha de la política nacional que puede promover la estabilización del sistema político y su mejor funcionamiento, aunque también puede constituirse en elemento de inestabilidad e incertidumbre.

No obstante el claro interés de la mayoría de los actores sociales y políticos en la descentralización, el grado real de transferencias fiscales y de servicios es aún muy incipiente. En la práctica, la descentralización se ha visto afectada por avances y retrocesos lo largo de los años. Al igual que en otros países, entre las razones de este desarrollo desigual en el tiempo figura la resistencia de aquellos sectores políticos y corporativos que captan beneficios del centralismo fiscal o que se niegan a ceder espacios de poder político. El diseño de las políticas, reglas, instituciones y procedimientos relacionados con la descentralización también contribuye a estos desequilibrios. En las próximas secciones se analizan los diversos atributos de la descentralización en el país y se presentan opciones de reforma para avanzar de manera consistente en este proceso.

El fortalecimiento de la democracia misma en Ecuador puede depender en parte de la evolución ordenada de la descentralización. En la medida en que se desarrolle debidamente, esto es, dando a los diversos actores garantías de que no se va a entorpecer y de que se hará de manera fiscal y políticamente responsable, la influencia de los alcaldes y prefectos podría fortalecerse. Lo mismo sucedería con la de los diversos actores políticos, además de que se podría esperar de sus actuaciones aún mayor compromiso con la estabilidad política y la gobernabilidad.

Análisis de la descentralización en Ecuador

Organización territorial y política de los gobiernos subnacionales e incentivos para el ejercicio de la rendición de cuentas

La división territorial del Estado, así como las reglas del sistema electoral y la organización de las instituciones políticas subnacionales, crean condiciones que favorecen o dificultan la rendición de cuentas por parte de los gobernantes subnacionales a sus

¹² La institución más respetada era la Iglesia Católica con 69% en el 2004, y la menos respetada los partidos políticos con 22%.

electores, así como la capacidad de estos últimos para exigirselas (rendición de cuentas vertical). Igualmente hacen más o menos eficaces los mecanismos de control entre las instituciones del sector público en el ámbito regional o municipal (rendición de cuentas horizontal). En los siguientes apartados se discuten los componentes presentes en el proceso de descentralización de Ecuador que influyen en este atributo, incluyendo el número y niveles de gobiernos subnacionales, su estabilidad y los mecanismos de rendición de cuentas tanto verticales como horizontales.

Número y niveles de gobiernos subnacionales

Una de las discusiones clásicas en los procesos de descentralización se refiere a la viabilidad fiscal de las circunscripciones regionales o municipales. En la mayoría de los casos, la preocupación sobre este punto lleva a evaluar si la cantidad de gobiernos intermedios y locales, y por lo tanto el tamaño de la población y de la economía respectivas, son adecuados para cumplir con el principio deseable de viabilidad fiscal. La respuesta es negativa prácticamente en todos los países. Lo común es encontrar un número de centros urbanos que, por sus dimensiones poblacionales y económicas, pueden contribuir a sustentar su gasto público local con impuestos propios en un alto porcentaje, lo cual coexiste con un número generalmente mayor de circunscripciones que dependen en mayor o menor grado de las transferencias que realice el Gobierno Nacional.

En Ecuador existen tres niveles de gobiernos con autonomía administrativa y fiscal: el Gobierno Nacional, 22 provincias y 219 municipios. El Congreso tiene el poder de crear por ley las provincias y municipalidades.¹³ El gobierno de las provincias lo ejerce el prefecto, como jefe del Ejecutivo, y el consejo provincial, como órgano legislativo y de control. Del mismo modo, los municipios tienen a su cabeza un alcalde y un concejo municipal. También existen aproximadamente 800 juntas parroquiales, consideradas como parte de los gobiernos subnacionales, aunque poseen atribuciones muy limitadas. Los municipios crean las parroquias, pero no controlan políticamente a las juntas parroquiales, ya que sus miembros son elegidos popularmente.¹⁴

El número de gobiernos municipales no excede los límites que se registra en otros países de la región. Una medida adecuada de evaluación de este indicador es el promedio de habitantes por municipio (h/m), que en Ecuador es de 60.000, cerca del límite superior de lo que se encuentra en América Latina, en donde fluctúa entre 21.000 y 75.000 h/m. En este sentido se puede afirmar que, al menos en términos de este indicador, no existe un exceso de circunscripciones municipales. Hay que anotar, sin embargo, que al igual que en los demás países, la mayor parte de la población se encuentra concentrada en pocos municipios. En el caso de Ecuador, se reparte especialmente entre Quito y Guayaquil. Hay que señalar también que, en términos comparativos, la mayoría de los países industrializados en donde ha avanzado la descentralización presenta un número de gobiernos locales aún mayor en términos relativos a la población: en general menos de 10.000 habitantes por unidad territorial local en promedio. Es cierto entonces que muchas de estas circunscripciones en Ecuador no tienen el tamaño poblacional ni económico adecuado para el desarrollo de gobiernos municipales sólidos, mientras que en los países industrializados el volumen económico per cápita hace autosostenible a una proporción mayor de municipios.

¹³ Constitución Política del Ecuador, 1998. Art. 228.

¹⁴ Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales, 2000. Art. 7.

En cuanto a los gobiernos regionales, el promedio de población es de 605.000 habitantes por provincia, cifra inferior al promedio de América Latina y muy lejana a la de los países industrializados de descentralización avanzada. Uno de los promedios más bajos en la región lo tiene Perú, con 1,1 millones. Entre los más populosos se encuentran México con 3,3 millones y Brasil con 6,8 millones. Estados Unidos tiene un promedio de 5,8 millones de habitantes por estado, Canadá 3,2 millones, Alemania 6,3 millones y España 2,3 millones por cada región autónoma. Nuevamente, como en la mayoría de los casos de América Latina, en Ecuador la concentración de población en pocas regiones es muy notoria. Sin llegar a ser alarmante, la densidad poblacional promedio relativamente baja de las provincias ecuatorianas puede ser causa de alerta sobre la viabilidad fiscal y de desarrollo local de algunas de ellas. Los casos de mayor riesgo son cuatro provincias que retienen cada una entre 61.000 y 86.000 habitantes, equivalente a 0,5% y 0,7% de la población del país: Napo (en la cordillera), Pastaza, Zamora Chinchipe y Orellana (al este y sur del país). Un caso especial es el de las islas Galápagos que solo tienen 18.000 habitantes (0,15% del total), pero que se encuentran bajo un régimen de protección como parque nacional.

Es común en todos los sistemas fiscales un cierto nivel de subsidio federal o nacional a los gobiernos subnacionales, particularmente a aquellos con poca población y económicamente débiles. Las ventajas de mantener gobiernos regionales y municipales cercanos a la población en cuanto a responsabilización, fortalecimiento del autogobierno de las comunidades, efectividad en los servicios y desarrollo local se refiere --además de las razones históricas que les dieron origen-- , muchas veces exceden las desventajas de los subsidios. Estas son las razones que se encuentran detrás de la existencia de ciertos gobiernos regionales y municipales en diversos países, los cuales no podrían autoabastecerse fiscalmente por sí solos.

Dadas las características de los gobiernos municipales anotadas para el caso de Ecuador, no parece necesario emprender un programa de reducción de su número en el corto ni en el mediano plazo. Sin embargo, en el caso de las provincias podría ser aconsejable una de dos alternativas. En un primer escenario se podría promover la unificación de aquellas con poblaciones pequeñas y anexarlas a provincias mayores, consultando a sus habitantes con mecanismos referendarios. Esta acción podría aumentar la inversión en infraestructura y servicios para las poblaciones de las provincias más débiles. Pero también es cierto que esta fusión podría tener un efecto negativo en las poblaciones de las provincias extintas si los arreglos institucionales que dan origen la nueva unidad administrativa no garantizan atención a las necesidades de inversión en el territorio anexado. Así pues, una segunda alternativa a la idea de anexión podría ser la de establecer un régimen especial para las provincias más despobladas con aportes financieros nacionales, acompañado de un traspaso de competencias limitado y con mecanismos de monitoreo cercano por un tiempo relativamente prolongado, hasta que el acumulado poblacional alcance una masa crítica que mejore la dinámica de la economía regional y aumente la densidad del capital humano y social.

En relación con el número de niveles de gobierno, Ecuador tienen en principio una estructura clásica que no debería presentar problemas, con tres niveles claramente identificados como administrativa y fiscalmente autónomos. Sin embargo, la Constitución de 1998 define también a las juntas parroquiales como un nivel de gobierno autónomo,

aunque no en términos fiscales.¹⁵ Las parroquias tienen muy escasas atribuciones, que en lo fundamental se encuentran asociadas a funciones de promoción de los intereses de las comunidades ante las autoridades municipales y provinciales.¹⁶ Sin embargo, el hecho de que eligen a sus autoridades y aparezcan ambiguamente definidas en la Constitución como gobierno autónomo deja abierta la posibilidad de que en el futuro evolucionen hacia una suerte de gobierno local adicional al municipio. Esto podría generar problemas de superposición de funciones y distribución de responsabilidades fiscales, además de la confusión de roles. Es recomendable entonces: (i) limitar claramente el rol de este nivel administrativo en la Constitución y las leyes respectivas como una instancia de participación ciudadana, y (ii) eliminar la mención de que constituye un nivel de gobierno autónomo.

Estabilidad de los gobiernos subnacionales

Un elemento importante para el éxito de la descentralización es que exista un equilibrio razonable entre las reglas que promueven la estabilidad de las circunscripciones subnacionales y las que permiten la creación de nuevas circunscripciones cuando el tamaño de la población así lo amerita. La existencia ineludible de transferencias intergubernamentales produce incentivos a la subdivisión de las circunscripciones subnacionales. Grupos políticos o poblacionales que se encuentran excluidos o en posición débil en el proceso de toma de decisiones presupuestarias en un municipio o provincia, pueden tener interés en promover la división de una circunscripción territorial para aumentar su poder de decisión sobre una fracción de los recursos presupuestarios transferidos por el Gobierno Nacional, así como sobre los recursos recaudados localmente. Esto puede crear insuficiencias financieras en las circunscripciones que se dividen: tanto en la original como en las resultantes de la partición. En esa misma medida los servicios públicos pueden perder calidad, eficiencia y eficacia.

Una reforma reciente a la ley de régimen municipal en Ecuador prevé que es responsabilidad exclusiva del Presidente de la República proponer al Congreso la creación o fusión de municipalidades, el cual debe aprobar a su vez una ley para tal efecto.¹⁷ En el caso de que así se proceda, el 25% de los habitantes del nuevo municipio potencial debe hacer la solicitud al Presidente. Cuando se trata de fusionar municipios, la ley prevé que se haga un referendo consultivo entre los habitantes de las circunscripciones respectivas. De acuerdo con la ley, para crear municipios debe cumplirse, entre otros, con el requisito de que el territorio escogido tenga una población residente no menor de 50.000 habitantes, de los cuales cuando menos 15.000 deben estar domiciliados en la ciudad cabecera del cantón.¹⁸

¹⁵ Constitución, Art. 228: “Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras”.

¹⁶ Ley Orgánica de Juntas Parroquiales rurales.

¹⁷ Ley Orgánica Reformatoria de la Ley de Régimen Municipal, 2004, Art. 2

¹⁸ *Ibidem* y Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1971, Art. 4. Hasta la reforma de la ley en el año 2004, se exigía que tal territorio tuviera capacidad económica suficiente para sufragar los gastos del funcionamiento ordinario de la administración local, así como el establecimiento y mantenimiento de los servicios públicos locales esenciales.

En principio, atribuir al Presidente la prerrogativa de proponer la creación o supresión de municipios después de que una porción razonable de la población ha manifestado su interés, y equilibrar esto con la obligación de que se apruebe una ley sobre el particular en el Congreso, parecen garantías suficientes para evitar la multiplicación de circunscripciones locales sin respaldo económico, o por motivos demagógicos o de reparto político. Sin embargo, el Congreso puede aprobar la ley por mayoría simple, con lo cual se incrementan las posibilidades de manipulación política por parte de grupos con mayorías circunstanciales en el Parlamento. Por otro lado, tanto o más preocupante que lo anterior es que las normas legales no se cumplen. La regla poblacional de 50.000 habitantes es arbitraria. Este tipo de pautas se incluyen típicamente en el proceso de creación o supresión de circunscripciones subnacionales para garantizar un mínimo de base económica al nuevo territorio y al nuevo gobierno. En realidad, no existen evidencias de que por encima de esa cifra el municipio vaya a ser viable económicamente. Tampoco está claro que con una población menor no lo vaya a ser. Esto depende de factores que no son sólo poblacionales, sino que igualmente tiene que ver con la existencia de economías de aglomeración en núcleos urbanos, industriales o agrícolas contiguos o cercanos, con aspectos de productividad, acceso a financiamiento y a mercados, etc. Dicho esto, es preferible tener una regla clara, y sobre todo cumplirla. La falta de cumplimiento de la ley es un factor de inestabilidad, incrementa las posibilidades de decisiones discrecionales y no favorece el desarrollo ordenado del proceso de descentralización y/o la gobernabilidad democrática.

Una proporción importante de municipalidades en Ecuador no llega a tener el mínimo de población requerida por la ley. Tomando las provincias en donde se asientan las tres ciudades más importantes del país (Pichincha con su capital Quito, Guayas con su capital Guayaquil y Azuay con su capital Cuenca), el 44%, 68% y 93% respectivamente de los municipios no contaban con el mínimo de población requerida por la ley en el último censo nacional.¹⁹ En el resto del país la situación es aún más grave, aunque hay que anotar que la ley exceptuaba a las provincias de frontera de este requisito antes de la reforma de 2004, y desde entonces sólo a las amazónicas (Recuadro 6.2).

En cuanto a las provincias, el mayor problema es la debilidad e imprecisión de las normas nacionales que las regulan. La ley de régimen provincial data de 1969 y no ha sido revisada desde entonces, a pesar de que la Constitución de 1998 destaca de manera especial su función en la descentralización. No existen indicaciones claras sobre el proceso de

Recuadro 6.2
Muestra seleccionada de población por municipio

La capacidad de las instituciones para hacer cumplir las leyes es baja. Una muestra de municipios con menos de 50.000 habitantes –mínimo requerido por la ley para justificar su existencia-- en un grupo de provincias no fronterizas así lo sugiere.

Provincia	Total Municipios	No cumplen con regla de población
Pichincha	9	4
Guayas	28	19
Azuay	14	13
Chimborazo	10	9
Los Ríos	12	8
Manabí	22	16
Tungurahua	9	8
Cotopaxi	7	4

Fuente: Cálculos propios. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo 2001

¹⁹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Censo 2001.
<http://www.inec.gov.ec/default.asp>

formación o supresión de estas unidades territoriales, aunque se puede inferir en la Constitución que se crearán por ley. Sin embargo, el procedimiento de creación es muy indefinido y en todo caso no limita la iniciativa legal del Presidente, y el Parlamento puede aprobar la creación por mayoría simple. Por otro lado, no existe un mecanismo de fusión o de supresión. Tampoco se regulan las características que debe tener un territorio para ser declarado provincia. En estas condiciones, la estabilidad territorial de las provincias se sustenta más en la inercia histórica que en garantías de tipo jurídico y político.

Entre las opciones para enfrentar estos problemas se encuentran las siguientes: (i) establecer claramente en la ley la creación de provincias y municipios como responsabilidad exclusiva del Congreso, el cual deberá aprobarla por mayoría calificada de dos tercios o más;²⁰ (ii) preservar el principio de consulta a la población para crear o suprimir municipios, extenderlo a las provincias y requerir mayoría calificada de los electores para aprobar cualquier cambio del estatus territorial; (iii) desarrollar las condiciones requeridas para la creación de municipalidades, eliminar el requisito de contar con una población de 50.000 habitantes e incluir una topología de municipios con diversos requerimientos poblacionales y servicios públicos adaptados a cada tipo; y (iv) definir legalmente las causales y mecanismos de supresión o fusión de provincias.

Rendición de cuentas vertical

La rendición de cuentas vertical, entendida como la que realizan los gobernantes ante sus electores, y la capacidad y oportunidad de los electores de exigir cuentas de sus gobernantes, es un factor decisivo en cualquier proceso de descentralización y sin el cual no se pueden lograr los objetivos que se persiguen con esta última. Esto especialmente en lo que tiene que ver con la vigilancia de las acciones de los gobiernos subnacionales por parte de los electores y a su capacidad de ejercer presión sobre los gobernantes regionales y locales para presentar resultados ante las comunidades.

Entre las condiciones que promueven la rendición de cuentas vertical figuran tanto las reglas electorales a través de las cuales se selecciona a los gobernantes regionales y locales, como los mecanismos de gestión de los que éstos disponen para cumplir con sus responsabilidades, a saber, las competencias y servicios que se les atribuyen y los recursos de gestión disponibles tanto financieros como humanos, entre otros. Aquí se analizarán: (i) el sistema electoral subnacional, (ii) los mecanismos de representación política territorial, (iii) las regulaciones y prácticas de representación política por género y etnia, y (iv) los mecanismos de control político y participación social. Los elementos de gestión de servicios y su financiamiento serán discutidos en un aparte posterior.

El sistema electoral de los gobiernos subnacionales en Ecuador tiene elementos positivos, así como algunas reglas que pueden dificultar el ejercicio de rendición de cuentas vertical. Los prefectos y alcaldes son elegidos de manera directa por los ciudadanos por un período de cuatro años y pueden ser reelegidos indefinidamente. Esta es una regla muy efectiva en el sistema político ecuatoriano, pues estimula la rendición de cuentas vertical en la medida en que hace a los Ejecutivos regionales y municipales personalmente responsables de la gestión de los asuntos públicos de sus comunidades, y por lo tanto también susceptibles de

²⁰ Una variante de esta reforma podría consistir en transferir a las provincias la autoridad para crear municipalidades, pero en este caso se debe prever igualmente su aprobación por mayoría calificada del consejo provincial.

ser evaluados, premiados o castigados electoralmente en consecuencia. Se trata, pues, del mecanismo más eficaz para incentivar a quienes ocupen estos cargos a mostrar resultados y a responsabilizarse ante sus electores. Entre los inconvenientes de la reelección indefinida se encuentra la posible manipulación de la opinión pública que pueden intentar las autoridades regionales o locales para mantenerse en el poder. La manera más común de manipular la opinión de los ciudadanos es mediante el uso de los recursos del Estado para aumentar la inversión en proyectos locales con rendimiento electoral de corto plazo durante períodos preelectorales. Otras posibles formas de manipulación entran en el campo de la ilegalidad, como pueden ser los intentos de fraude electoral o el uso abusivo del poder para limitar la exposición pública de los adversarios electorales. Estas consecuencias indeseables potenciales se mitigan considerablemente si el sistema electoral es básicamente confiable y los ciudadanos tienen información suficiente para evaluar los resultados de gestión de quienes ocupan cargos en la administración pública, y si además participan en los procesos electorales en cantidades apreciables. Ambas condiciones se cumplen adecuadamente en el caso ecuatoriano.

La ley electoral también exige que los candidatos a prefectos y alcaldes presenten un plan de trabajo en el que se define su programa de gobierno, incluyendo acciones específicas, financiamiento y legalidad de sus propuestas. Aunque los candidatos cumplen esta regla normalmente, ninguna regulación adicional los obliga a poner en práctica sus planes una vez posesionados de sus cargos. Entre las consecuencias positivas de esta regla está el hecho de que incentiva el voto programático y permite a los electores comparar, al menos en principio, los resultados de gestión con la oferta electoral. También hace que los candidatos se concentren con anticipación en aquellos elementos de gestión que, en caso de ganar, deberán abordar en el corto y mediano plazo. Entre los aspectos negativos está el incentivo de que puede inducir a los candidatos a ofrecer más de lo que pueden hacer realmente o, en el extremo opuesto, hacer que se atenen las manos con ofertas populistas formuladas sin suficiente conocimiento de causa y que pueden llevarlos a desatender problemas de fondo que se harán más visibles cuando se asume la administración del gobierno. Una consecuencia de la agregación de estos efectos contradictorios puede ser la falta de cumplimiento de los planes, debido a las prioridades que surgen en el ejercicio efectivo de la gestión pública.

Los consejeros provinciales²¹ y los concejales municipales²² son elegidos también por un período de cuatro años, susceptibles de ser reelegidos y por listas abiertas y, en principio, con garantía de representación de las minorías.²³ Los concejales municipales se renuevan por partes (mitad más uno y menos uno alternativamente) cada dos años. Las listas abiertas implican que el elector puede seleccionar el candidato o candidatos de su preferencia de una lista o entre diversas listas.²⁴ Están en capacidad de presentar listas tanto los partidos políticos²⁵ como grupos de electores independientes. En este último caso deben respaldar su propuesta con el 1% de firmas del padrón de electores o haber participado en procesos

²¹ Las provincias hasta de 200.000 habitantes tienen cinco consejeros; de 200.0001 a 500.000 tienen siete; de 500.001 a 1.000.000 tienen 9; de 1.000.000 a 2.000.000 tienen 11, y 1 más por cada 500.000 habitantes adicionales. Ley de Régimen Provincial, Art. 2.

²² El número de concejales varía entre cinco y 15 de acuerdo con la población del municipio, en una escala que va desde menos de 80.000 habitantes hasta más de 400.000. Ley Orgánica de Régimen Municipal, Art. 27.

²³ Constitución, Art. 99.

²⁴ Ley de Orgánica de Elecciones, Art. 74b.

²⁵ Los partidos pueden extinguirse en caso de no acumular al menos el 5% de los votos válidos en dos elecciones nacionales sucesivas. Ley Orgánica de Partidos Políticos, Art. 35c.

electorales anteriores y haber recibido al menos el 0,05% de los votos válidos.²⁶ Una vez realizado el acto electoral se cuentan los votos emitidos a favor de cada lista y de cada candidato. En las elecciones del año 2004 se adjudicaron los puestos de los consejos provinciales y de los concejos municipales por el método Imperiali. Después de determinar las posiciones ganadas por cada lista se asignan los candidatos en el orden en que fueron votados por los electores y, en caso de no consignarse preferencias, de acuerdo al orden de la lista. Dado que el distrito electoral es la provincia para los consejos provinciales, y el cantón para los concejos municipales, los electores tienen la posibilidad de votar por tantos candidatos como puestos existen en los respectivos consejos.

La elección por listas tiende a generar un incentivo en los concejales municipales y consejeros provinciales para rendir cuentas más a los partidos políticos que a los electores mismos. En Ecuador, la posibilidad que tienen los ciudadanos de seleccionar candidatos de las listas y efectivamente ubicarlos en los primeros puestos ayuda a mitigar el efecto de éstas sobre la rendición de cuentas vertical. Sin embargo, el sistema es complejo. Las listas son largas y no es fácil para el elector promedio identificar a un determinado candidato entre sus integrantes. Por lo general, el orden decidido por los partidos en la lista no es modificado sustantivamente por los electores. El sistema estimula la competencia entre los diversos candidatos de la misma lista, y en ese sentido envía mensajes contradictorios al elector sobre los objetivos de un mismo partido.

El método de cálculo de la distribución de cargos merece un tratamiento adicional. Entre 1978 y 1996 se aplicó un método de repartición llamado en Ecuador de “residuos y cocientes” con un efecto distributivo notable entre las listas minoritarias. A partir de 1998, la nueva Constitución cambió al método D’Hont, el cual tiende a concentrar los escaños en los partidos mayoritarios, aunque no elimina a los minoritarios. En el año 2003, a partir de una demanda, el Tribunal Constitucional rechazó el método D’Hont con el argumento de que no garantizaba el mandato constitucional de representación de las minorías. Ante esta situación, el Congreso se abstuvo de legislar y el Tribunal Supremo Electoral decidió, por medio de una resolución interna, utilizar el método Imperiali para las elecciones subnacionales de octubre del 2004. La abstención del Congreso y la actuación del Tribunal Supremo Electoral han sido cuestionadas por diversos sectores del país. El método Imperiali garantiza en menor medida la representación de las minorías que el método D’Hont y tiende a concentrar aún más la distribución de los cargos en los partidos mayoritarios. En resumen, el sistema electoral adoptado para los comicios de 2004 puede tender a aumentar la gobernabilidad en la medida en que incentiva la disminución del número de partidos. Aunque por otro lado también puede producir el efecto de subrepresentar a sectores políticos minoritarios que, al verse excluidos del juego institucional, pueden optar por formas de acción política no democráticas, o por la apatía política, lo cual disminuiría la calidad de la gobernabilidad del país.

Cabe mencionar que hasta la reforma constitucional de 2002, la mitad más uno de los consejeros provinciales se seleccionaba en elección popular por listas abiertas, mientras que los demás eran designados por los concejos municipales en elección denominada como indirecta por la legislación ecuatoriana.²⁷ Para este fin se constituía un colegio electoral integrado por los alcaldes y concejales de los diversos municipios de cada provincia, de acuerdo con la reglamentación que para ello debía producir el Tribunal Supremo Electoral. Los consejeros provinciales indirectos debían tener su residencia en

²⁶ *Ibidem.*, Art. 72.

²⁷ Constitución, Art. 233.

cantones o municipios distintos a los de los consejeros popularmente elegidos. Este método generaba falta de transparencia y de rendición de cuentas, así como conflictos de interés importantes. Los consejeros designados por los alcaldes y concejales no tenían incentivos para rendir cuentas de sus actos ante los electores. Igualmente tenían un incentivo fuerte para actuar a favor de los intereses de los alcaldes y regidores municipales en casos de conflicto de competencias o diferencias de opinión con las autoridades provinciales. El gobierno provincial adolecía de esta debilidad intrínseca y era susceptible de ser subordinado a los intereses locales. Por el lado positivo, la presencia de estos consejeros permitía, dadas las condiciones adecuadas, aumentar la coordinación entre provincias y municipios.

Un rasgo común de los arreglos institucionales en Ecuador, y que tiene un especial impacto en las reglas electorales subnacionales, es su alta variabilidad en el tiempo. Los cambios constantes de las reglas del juego generan riesgos de falta de transparencia y hacen que el funcionamiento del sistema político y del proceso de descentralización sea difícil de predecir. Esta situación debilita la rendición de cuentas vertical.

Entre las opciones de reforma para fortalecer los incentivos orientados a la rendición de cuentas vertical en el sistema electoral subnacional se pueden considerar las siguientes: (i) desarrollar la legislación de control de los actos administrativos de los prefectos y alcaldes en los períodos electorales, especialmente en lo concerniente al financiamiento de campañas, y aumentar las penas de cárcel y pecuniarias por delitos electorales; (ii) reformar la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, incluyendo entre otras acciones la fijación de montos legales máximos realistas de gastos electorales, que actualmente lucen muy bajos (Art. 10), al tiempo que se fortalece el control tanto sobre las aportaciones máximas particulares como sobre los totales a los candidatos; (iii) reformar la legislación referente al plan de trabajo de los candidatos para exigir la identificación y el cumplimiento de un programa mínimo, en el marco del plan de trabajo general; (iv) pasar al sistema de elección uninominal por distritos electorales en los municipios y provincias, con corrección para incluir a las minorías; (v) estabilizar la legislación electoral permitiendo que se reforme sólo por una mayoría calificada del Congreso, con lo cual se aseguraría un equilibrio razonable entre la agregación de intereses en pocos partidos y las representación de las minorías.

El tema de representación regional y social puede verse en dos niveles: (i) la representación de las regiones en el ámbito de los poderes nacionales, y (ii) la representación de las localidades en las regiones. En el primer caso en Ecuador, al igual que en Perú, no existe una cámara territorial que permita igualdad de representación de las distintas provincias en el Congreso. Esta limitación pone en desventaja a las provincias menos pobladas frente a las más pobladas en el momento de tomar decisiones políticas relevantes que puedan afectar la economía o la vida civil de sus territorios. La debilidad de la voz de los más pequeños en una cámara territorial puede eventualmente disminuir la solidaridad interregional que requiere todo sistema descentralizado o federal. Por otro lado, el sistema electoral vigente no garantiza una adecuada representación geográfica y social en las provincias y municipios. Para ser elegido consejero provincial o concejal municipal sólo se requiere haber nacido o tener residencia por dos años en la respectiva entidad territorial. Esto permite a personas sin mayor contacto con una determinada provincia o municipio representarlos si un partido así lo decide y gana la elección. Del mismo modo, la representación social no está garantizada, al ser la provincia y el

municipio distritos electorales únicos. Un área pobre puede estar representada por un consejero que habita en una zona rica y viceversa.

Sobre este particular se sugieren las siguientes posibilidades: (i) crear una cámara territorial nacional, característicamente un Senado; (ii) hacer obligatoria la residencia de los consejeros y concejales en las provincias y municipalidades representadas, y (iii), coincidiendo con una recomendación hecha anteriormente, crear circuitos electorales en las provinciales y en los municipios para estimular la elección de representantes lo más cercanos posible a sus electores.

Con respecto a la representación por género y etnia, la legislación es formalmente muy progresista. Para las elecciones del año 2000 la ley preveía que al menos el 30% de los candidatos en las listas debían ser mujeres, con una previsión de incrementos de participación del 5% en cada proceso electoral hasta igualar la cantidad de candidatos de ambos sexos. Hasta el año 2004 la ley estipulaba que los candidatos --hombres y mujeres-- serían intercalados en la lista en forma secuencial, como mecanismo para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades. Sin embargo, el Tribunal Constitucional declaró nulo este mecanismo en el año 2004, lo que abrió la puerta para relegar a las candidatas a puestos secundarios en las listas.²⁸ Del mismo modo, aunque de manera menos nítida, la ley requiere que “se tome en cuenta la participación étnica cultural”.²⁹

La legislación ecuatoriana es muy limitada en cuanto a los mecanismos formales de control político y de participación social en las decisiones de política. La Constitución estipula, entre otros, el derecho de los ciudadanos a presentar proyectos de ley al Congreso, a ser consultados en los casos previstos en ese texto legal, a fiscalizar los actos de los órganos del poder público, y a revocar el mandato de representantes popularmente elegidos.³⁰ Sin embargo, no se ha desarrollado la legislación pertinente, de modo que no existen mecanismos claros para ejercer estos derechos, y por ello pueden considerarse, en cierta medida, en suspenso. En el peor de los casos esto puede dar lugar a iniciativas no reguladas, potencialmente caóticas y dañinas para la gobernabilidad.

Entre las opciones disponibles para tratar este aspecto figuran: (i) respetar la letra y el espíritu de la ley en cuanto a etnia y género y promover su conocimiento entre la población; (ii) desarrollar la legislación relevante para hacer efectivos los derechos constitucionales de consulta y fiscalización ciudadana; y (iii) regular el derecho de revocatoria del mandato con garantías de uso del mismo, pero también con barreras de entrada que eviten tanto su utilización demagógica, como la inestabilidad de las administraciones públicas y del sistema político en general.

Rendición de cuentas horizontal

Para que sea efectiva, la rendición de cuentas entre las instituciones gubernamentales de los gobiernos regionales y municipales se requieren como mínimo las siguientes condiciones: (i) separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, (ii) un Poder Judicial autónomo y eficaz para casos de interés local, y (iii) una función contralora autónoma. La

²⁸ El Tribunal Constitucional ratifica esta posición al fallar en contra de una candidata que resuelve apelar el orden en el que se colocó a las mujeres en un grupo de listas por considerarlo discriminatorio y contrario a la ley. Tribunal Constitucional, Resolución No. 0002-2004-QE 23 de marzo 2005.

²⁹ Ley de Orgánica de Elecciones, Art. 58.

³⁰ Constitución, Arts. 26 y 237.

separación de poderes es crítica tanto en el ámbito nacional como en el subnacional para establecer los controles y contrapesos que requiere todo Estado democrático.

Los prefectos y alcaldes en Ecuador tienen legalmente autonomía administrativa y pueden en principio ejercer su función ejecutiva con amplia libertad. A su vez, los consejeros provinciales y concejales municipales tienen la autoridad legal de regular y fiscalizar la actividad del Ejecutivo respectivo.

Al igual que en el caso de Perú, los prefectos y alcaldes presiden los respectivos consejos provinciales y concejos municipales. Esta regla tiene ciertas ventajas, aunque al mismo tiempo presenta muchos inconvenientes. En el balance positivo se puede argumentar que la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo debería tender a ser mayor que en el caso de poderes verdaderamente separados. Cuando se trata de circunscripciones territoriales relativamente pequeñas, parecería razonable que se tienda a optimizar la cooperación entre los poderes públicos locales. Sin embargo, en el balance negativo, esta regla genera conflicto de intereses y opaca la rendición de cuentas horizontal. Se debe recordar que los entes legislativos tienen responsabilidades en la producción de reglas que limitan al Poder Ejecutivo, incluyendo la aprobación del presupuesto. Igualmente, el Legislativo cumple una función de control del Ejecutivo y de aprobación de su gestión anual. No es difícil imaginar que un prefecto o un alcalde podrían tratar de usar su influencia en la presidencia del cuerpo legislativo para aumentar su poder discrecional mediante reglas laxas, y disminuir el control sobre su gestión. La confusión entre la función ejecutiva y la legislativa desdibuja los roles respectivos, además de que puede entorpecer ambas actividades, necesarias para el ejercicio de la rendición de cuentas horizontal en cualquier gobierno democrático.

Entre las opciones de reforma en esta materia se puede considerar: (i) separar a los prefectos y alcaldes de los órganos legislativos y elegir de entre los miembros de estos cuerpos a sus respectivos presidentes o (ii) en su defecto, y como una fórmula mucho menos eficaz, limitar fuertemente en la legislación la capacidad de intervención de los prefectos y alcaldes en las deliberaciones de los consejos provinciales y los concejos municipales.

Como sucede en los países con fórmulas unitarias de Estado, e incluso en algunos de corte federal, el Poder Judicial en Ecuador es una institución centralizada de carácter nacional. Existe una cierta división del trabajo entre los diversos niveles del sistema judicial, encabezado por la Corte Suprema de Justicia con sede en Quito, y las salas supremas, tribunales y juzgados localizados en las diversas provincias. Aunque algunos de los juzgados tienen competencias sobre asuntos típicamente locales como inquilinato y tránsito, la mayoría de ellos atienden casos en un espectro muy amplio de temas que puede seguir el esquema de apelaciones hasta la Corte. La lentitud de estos juzgados y la baja eficacia de sus actuaciones no permite el tratamiento adecuado de los conflictos locales y/o facilita su resolución en tiempo útil. La concentración de juzgados en Quito y en las capitales de provincia dificulta el acceso popular a la justicia (Capítulo IV: Estado de derecho). La Constitución prevé la creación de una justicia de paz, pero su desarrollo real en el país es aún incipiente y su efecto en la resolución de conflictos locales es aún escaso.

La mayor virtud de un Poder Judicial nacional es que en teoría garantiza la aplicación de la justicia para todos los ciudadanos bajo los mismos principios, lo cual, también en teoría, puede acentuar el sentido de equidad de trato entre los ciudadanos y fortalecer la gobernabilidad. Sin embargo, la inexistencia de un Poder Judicial regional y local disminuye el acceso de los ciudadanos a la justicia, particularmente en los casos de ámbito subnacional (Recuadro 6.3). La consecuencia real de esta situación puede ser el debilitamiento de la gobernabilidad general del sistema político. Descentralizar el Poder Judicial es una propuesta que en Ecuador enfrenta, como en muchos otros países, problemas de viabilidad política por la fuerte oposición que despierta tanto en la Rama Judicial del Estado como en la clase política. Este tema no se encuentra en la agenda de debate de ningún grupo político significativo. Ahora bien, se trata de un aspecto de la estructura de cualquier Estado descentralizado que debe ser discutido. Como en otros

Recuadro 6.3
Distribución territorial y funcional del Poder Judicial
Provincia de Guayas

En la provincia de Guayas existen 88 juzgados, incluyendo siete salas supremas, un tribunal fiscal, un tribunal contencioso administrativo, cinco tribunales penales, 17 juzgados penales, 16 juzgados civiles, cinco juzgados de trabajo, cinco juzgados de inquilinato, cinco juzgados de tránsito, cuatro juzgados de niñez y un juzgado de aduana. Sin embargo 63 de estas salas están localizadas en Guayaquil.

De los 28 cantones de la provincia 12 no tienen ningún servicio de justicia en su territorio, y en la mayoría de los 16 restantes existe sólo un juzgado, especialmente concentrado en materia penal y civil.

Véase: <http://www.funcionjudicial-guayas.gov.ec/corte.htm>

casos similares, las opciones en este tema incluyen: (i) crear de una jurisdicción regional o local con autonomía política y/o funcional respecto a la jurisdicción nacional, que podría descongestionar de casos menores al Poder Judicial y mejorar la calidad y celeridad en la tramitación de estos asuntos locales; (ii) fortalecer la justicia de paz, tanto legalmente como en dotación de recursos y competencias; y (iii) alternatively se puede mejorar el servicio de justicia nacional aumentando la dotación de jueces en circuitos provinciales o municipales especializados en asuntos de interés

local. En cualquier caso, si se procede a un esquema de descentralización judicial, es conveniente preservar la homogeneidad de la base legal aplicable en todo el territorio.

La función contralora en Ecuador es de carácter nacional y la ejerce la Contraloría General del Estado. No existen contralores provinciales o municipales, aunque se registra una función similar ejercida por el auditor en los municipios; se trata de una figura elegida por los concejos municipales por mayoría simple, que rinde cuenta ante los mismos³¹ y debe entregar una caución definida por la Contraloría General. Actualmente, esta última no tiene la capacidad de realizar una fiscalización efectiva de los gobiernos subnacionales. Aun con un incremento de sus recursos económicos y humanos, es poco probable que pueda ejecutar satisfactoriamente esta función. El control nacional sobre los gobiernos subnacionales tiende a ser normalmente ineficaz y entorpecedor de la actividad de los organismos públicos locales. Por un lado, el tamaño del aparato administrativo que resultaría de aumentar el personal puede dificultar el manejo de la Contraloría. Por otro lado, los incentivos que tienen los contralores nacionales los inducen a acentuar el control punitivo, que puede ser el de mayor rentabilidad política. Acusar a un alcalde o a un prefecto de malversación o corrupción siempre puede producir algún rédito para un Contralor General. Con la creación de contralores regionales y locales designados por los respectivos gobiernos podría ponerse mayor énfasis en la función educativa de la

³¹ Ley de Municipalidades, Arts. 471 a 474.

Contraloría, y en una de acompañamiento a los gobiernos subnacionales en sus funciones administrativas y de gestión financiera.

Es cierto que la Contraloría General puede ser menos susceptible de ser capturada por intereses locales y en principio actuar con mayor independencia de lo que podría ser en el caso de las contralorías regionales y locales. Sin embargo, es posible mitigar considerablemente este riesgo si se diseña adecuadamente el sistema de elección de contralores subnacionales y la carrera contralora en las provincias y municipios.

Entre las recomendaciones de reforma que se pueden hacer sobre este tema se encuentran las siguientes: (i) crear la figura de los contralores provinciales, electos por una mayoría calificada del consejo provincial --preferiblemente no menos de dos tercios-- con período de mandato significativamente mayor que el de las autoridades provinciales (preferiblemente el doble o más), y no sujeto a remoción salvo por comisión de delitos; (ii) aumentar el número de votos necesarios para elegir a los auditores municipales por una mayoría calificada del concejo municipal, y por un período predeterminado y mayor que el de los concejales;³² (iii) garantizar por ley un mínimo de capacidad financiera y técnica para las contralorías subnacionales, y permitir la movilidad de personal entre las mismas para fortalecer la carrera contralora.

Régimen fiscal intergubernamental, estabilidad macroeconómica y distribución de responsabilidades sobre gastos e ingresos de los gobiernos subnacionales

El régimen fiscal intergubernamental, tanto en lo que se refiere al gasto como al ingreso, es clave para el avance de la descentralización. Su diseño y manejo pueden tener efectos fiscales beneficiosos o perjudiciales tanto para el Gobierno Nacional como para los subnacionales. Entre los componentes requeridos para una sana administración fiscal del proceso de descentralización se encuentran: (i) garantizar neutralidad fiscal en términos netos, (ii) una clara distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno, y (iii) una asignación de financiamiento a los gobiernos subnacionales consistente con las competencias y servicios descentralizados.

Neutralidad fiscal

La experiencia acumulada por la mayoría de los países en materia de política económica ha demostrado que la estabilidad fiscal es crítica para mantener parámetros macroeconómicos dentro de límites que hagan previsible la economía, y en consecuencia se establezca un ambiente adecuado para la inversión y el crecimiento del empleo. La neutralidad fiscal debe ser un objetivo de cualquier proceso de descentralización y de las políticas que lo acompañan. En otras palabras, sólo se deben transferir recursos financieros al mismo tiempo que se trasladan responsabilidades de gasto. De la misma manera, no se deben trasladar responsabilidades de gasto sin respaldo de recursos adecuados, tanto bajo la forma de transferencias del Gobierno Nacional como de asignación de responsabilidades tributarias propias a los gobiernos subnacionales.

³²

En ambos casos se puede especificar que los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil tengan la posibilidad de proponer candidatos a contralores.

A pesar de que la Constitución de Ecuador reconoce el principio de neutralidad fiscal,³³ en la práctica las transferencias financieras han avanzado más rápidamente que las de responsabilidades de gasto. En 1997 se aprobó la ley llamada “del 15%”,³⁴ la cual prevé la transferencia de esa proporción del presupuesto de ingresos del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales, exceptuando las operaciones de crédito externo e interno, así como un incremento progresivo de esta transferencia.³⁵ Sin embargo, el ritmo de traslado de responsabilidades y servicios a los gobiernos subnacionales ha sido muy lento e incluso se ha paralizado por largos períodos desde la aprobación de este instrumento legal. Otras transferencias, que se examinarán más adelante, también han contribuido a aumentar el descargo de ingresos del Gobierno central sin el correspondiente descargo de gastos. La reforma de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal del año 2005 cambió las reglas de distribución del Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) e incluyó este fondo en el presupuesto. El impacto más importante de este cambio para la descentralización es que en adelante se deberá descontar un 15% de este fondo para incluirlo en el paquete de transferencias automáticas del Gobierno Nacional a las provincias y municipios.³⁶ Dada la situación actual de lenta descentralización de responsabilidades, este nuevo instrumento va a aumentar los ingresos disponibles para los gobiernos subnacionales y disminuir los del Gobierno Nacional, sin contrapartida de disminución de sus gastos.

Este fenómeno ha contribuido a generar una significativa presión fiscal sobre el Gobierno Central y una tendencia superavitaria en las cuentas de las administraciones subnacionales. De hecho, como se observó en el Cuadro 6.1 al inicio de este capítulo, el balance presupuestario del Gobierno Central mostró en el año 2003 un déficit de 3,5% del PIB después de transferencias a los gobiernos subnacionales, mientras que éstos últimos mostraron un ligero superávit de 0,3% para ese año. Con base en caja, el déficit registrado del Gobierno central para 2003 fue del 1,7% del PIB.³⁷ La razón por la que el superávit de los gobiernos subnacionales no alcanza mayores proporciones, no obstante el hecho de que el Gobierno Central ha transferido pocas competencias, puede deberse a que las responsabilidades y servicios gestionados históricamente por los municipios, y las responsabilidades asumidas de oficio por las provincias, tienen un nivel de inversión bajo y permiten la absorción relativamente rápida de financiamiento adicional.

Esta situación se prolongará mientras el Gobierno Central no sea más activo en transferir responsabilidades y servicios a los gobiernos subnacionales, y en ajustar consecuentemente a la baja su nivel de actividad y de gasto.

³³ Constitución, Art. 226: (...) “no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalente, ni transferencia de recursos, sin las competencias”.

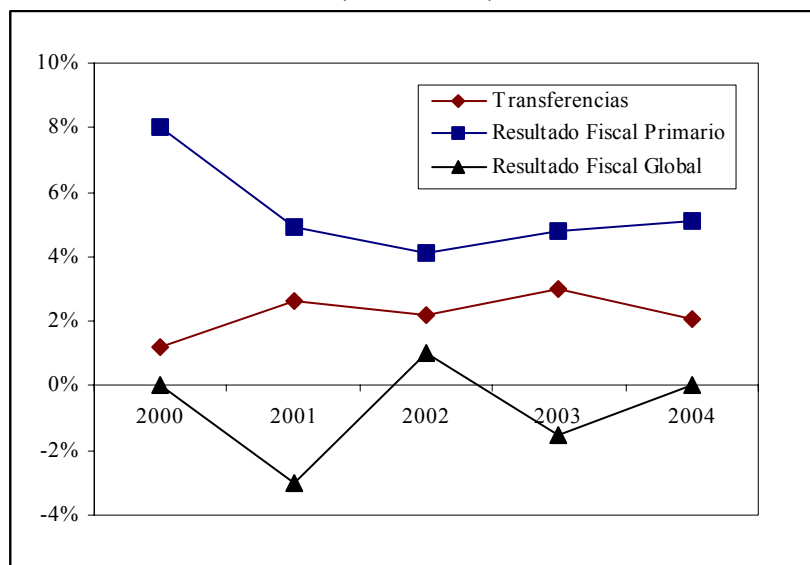
³⁴ “Ley especial de distribución del 15 por ciento del presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales”, sancionada en marzo de 1997, desarrolla la norma que fue aprobada en la reforma constitucional de 1996. La norma quedó ratificada en la Constitución de 1998, art. 232.

³⁵ La disposición transitoria primera de la Ley preveía una transferencia de 3% en 1997, 7% en 1998, 11% en 1999 y 15% desde 2000 en adelante.

³⁶ Para el momento de aprobación de la ley, el FEIREP contaba con US\$378,5 millones, equivalente a 5,7% del presupuesto del Gobierno central en 2004. Véase <http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/Liquidez/liqSep2005.pdf>

³⁷ Banco Central del Ecuador. <http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000832>

Gráfico 6.1
Transferencias y Resultado Fiscal del Gobierno Central
(% del PIB)



Fuente: Banco Central de Ecuador, Ministerio de Economía. Elaboración Propia.

En el Gráfico 6.1 se presentan las transferencias consolidadas a las provincias y municipios, junto con el resultado fiscal global del Gobierno Central después del pago de la deuda. Allí se observa un cierto efecto de espejo entre ambas variables, lo cual quiere decir que el Gobierno Central ajusta parcialmente su gasto en la medida en que disminuye o aumenta las transferencias a los gobiernos subnacionales, en vez de mejorar su balance fiscal descargándose de gastos a través de la entrega de responsabilidades y servicios a los otros niveles territoriales.

En el Gráfico 6.1 se muestra igualmente el resultado fiscal primario del sector público no financiero con superávit promedio cercano al 5% entre los años 2000 y 2004.³⁸ Este fenómeno ha contribuido a disimular el mediocre resultado fiscal del Gobierno Central. Entre las políticas y circunstancias que han ayudado a generar el balance positivo del sector público no financiero, y a evitar un mayor déficit del Gobierno Central, se encuentran la dolarización de la economía en el año 2000, que frenó el subsidio monetario del déficit fiscal y desaceleró la inflación; la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal aprobada en el año 2002; el mejoramiento de la recaudación interna y, más recientemente, los altos precios del petróleo.³⁹ Un elemento que ha contribuido significativamente a esta situación es la práctica contable de dejar por fuera del presupuesto del Gobierno central un grupo de ingresos, entre otros el Fondo de Estabilización Macroeconómica, cuyo efecto es disminuir el monto neto de transferencias a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la falta de una política y acción decididas para trasladar competencias a las provincias y municipios, y de ajustar el gasto público central, permanece como una amenaza latente de desequilibrios fiscales graves en el futuro.

³⁸ Banco Central del Ecuador. Entre los años 2000 y 2004, el resultado fiscal global del sector público no financiero fue 1,38%, 0,04%, 0,8%, 1,69% y 2,28% respectivamente.

³⁹ Para más detalles, véase Inter-American Development Bank y World Bank (2005).

La sugerencia más evidente en esta área es que el sector público cumpla con el precepto constitucional de neutralidad fiscal. Las razones por las cuales no está sucediendo esto en Ecuador tienen sus raíces en diversos aspectos de la economía política del país, entre los cuales se destaca la resistencia de la burocracia nacional a ceder responsabilidades a otros niveles de gobierno. Esta resistencia se expresa por lo general de manera sutil, como por ejemplo no ejecutando ninguna acción de las ordenadas por la legislación en materia de descentralización. Muchas solicitudes de transferencia por parte de los gobiernos subnacionales son desatendidas en las oficinas ministeriales. Con el tiempo y el bajo nivel de respuesta, los prefectos y alcaldes han disminuido significativamente estas solicitudes y han preferido ejercer de oficio las competencias que les asignan las leyes. En algunos casos, esto ha generado duplicación del gasto en servicios similares. Otros sectores también están interesados en evitar, o al menos retrasar, el traslado de servicios. Entre ellos se encuentran los políticos que ven en el uso de estas atribuciones una fuente de poder que puede producirles ganancias electorales potenciales; empresarios que han logrado establecer relaciones con burócratas o políticos del nivel nacional que les dan acceso a contratos gubernamentales; y sindicatos que temen perder su influencia sobre los empleados públicos, una vez que éstos sean transferidos a las administraciones subnacionales.

En general, los actores que resisten el proceso de descentralización señalan que en la provincia no existe el desarrollo institucional y la capacidad profesional necesaria para entregar la administración de servicios públicos, y arguyen que se debe pasar por una etapa previa de fortalecimiento institucional. Este tipo de razones en general hace caso omiso de que el mejor entrenamiento tanto de las instituciones como de los individuos es el que se realiza en la práctica misma, ejerciendo sus responsabilidades plenamente. Asimismo, esta perspectiva normalmente desestima el hecho de que el suministro mediocre de servicios públicos nacionales origina la presión por descentralizarlos. La legitimidad de mantener centralizados estos servicios es muy baja, lo cual contribuye a incrementar las tensiones sociales y políticas, con consecuencias negativas para el ambiente general de gobernabilidad.

En el otro extremo del espectro de la economía política, entre los sectores favorables al proceso de descentralización se encuentran: (i) la clase política regional y los representantes de las provincias en el Congreso, quienes ven en el aumento de las responsabilidades de las provincias y municipios una oportunidad de influir decisivamente sobre la inversión y manejo de recursos en sus localidades y de fortalecer sus bases electorales; (ii) los empresarios tanto de escala nacional como local, que ven en la descentralización la posibilidad de desarrollar mercados locales y nuevas oportunidades de inversión; (iii) las burocracias regionales y locales, que aumentan su margen de acción al no depender de autorizaciones de la capital; y (iv) la población que habita en las provincias y que espera aumentar su capacidad de control sobre las acciones del sector público local, así como una mejora de los servicios. Estas fuerzas han ejercido desde hace muchos años una presión para avanzar en la descentralización, uno de cuyos resultados más notorios fue la ley de transferencia del 15% de los ingresos nacionales y su ratificación constitucional posterior. Sin embargo, no han sido lo suficientemente insistentes y efectivas en lograr igualmente la transferencia de responsabilidades y servicios que deberían haber asumido como contraprestación de los nuevos ingresos recibidos.

Entre estas dos corrientes se juega en parte el destino del país. La descentralización va hacia adelante. La fuerza política que la impulsa es muy importante. Sin embargo, que se

desarrolle de forma fiscalmente responsable y contribuya realmente a mejorar los servicios públicos dependerá en buena medida de que todos los sectores reconozcan en este proceso una palanca para reorientar las funciones del Gobierno Nacional hacia actividades más estratégicas, para expandir en el territorio las oportunidades de inversión y trabajo, y para apoyar a las administraciones subnacionales, de modo que se empleen a fondo en el suministro de servicios de calidad y en la creación de condiciones adecuadas para el desarrollo local.

Una vez que se empiecen a transferir las competencias y el nuevo financiamiento surgirán seguramente presiones para el aumento del gasto de capital y corriente. De hecho, incluso antes de que esto suceda, es posible verificar una presión subyacente en esa dirección. La clave para canalizar esta presión característica de todo proceso de descentralización, además de mantener una política fiscal conservadora, es transferir responsabilidades a los gobiernos subnacionales, especialmente a las provincias, sobre impuestos subutilizados a nivel nacional y generar incentivos para mejorar su recaudación y contribución neta al ingreso de estos gobiernos. Este punto se ampliará más adelante.

En todo caso, es importante destacar que la neutralidad fiscal debe ser un objetivo final del proceso de descentralización. El flujo de gastos e ingresos transferidos de año en año puede presentar desequilibrios transitorios. Es difícil ajustar la totalidad de los gastos de los diversos niveles gubernamentales a los ingresos transferidos por el Gobierno nacional o cedidos bajo forma de impuestos. La contabilidad de costos de los servicios transferidos no siempre es transparente, ni el desmantelamiento de los servicios administrativos del Gobierno Nacional equivale necesariamente a la creación de los servicios correspondientes en los gobiernos subnacionales. Ajustes de este tipo requieren igualmente reformas institucionales de las cuales hacen parte tanto la redefinición de las funciones de cada nivel de gobierno como del tamaño relativo de cada uno. Sin embargo, el balance neto debe y puede lograrse en el mediano plazo, en períodos plurianuales con la programación presupuestaria adecuada y una vez que se estabiliza la distribución intergubernamental de responsabilidades.

Distribución clara y adecuada de competencias de gasto entre cada nivel de gobierno

La asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, especialmente en materia de servicios públicos, es uno de los temas recurrentes de discusión en los procesos de descentralización. La prestación de servicios es la función primaria de los gobiernos, y la que permite a los ciudadanos juzgar la calidad de su gestión y por lo tanto hacer efectivo el ejercicio de rendición de cuentas. Para evaluar la adecuación de la distribución intergubernamental de competencias de gasto es relevante analizar: (i) las características de los servicios que son atribuidos a cada tipo de administración territorial, (ii) la diferenciación y claridad de las competencias asignadas, y (iii) los mecanismos de transferencia.

El traslado de funciones y financiamiento ha estado marcada por un acentuado desorden. Al igual que en el caso de muchos países de América Latina, los municipios tienen un grado de avance mayor que las provincias en lo que respecta a asunción de competencias y desarrollo de las finanzas locales. Sin embargo, se puede afirmar que las condiciones básicas para darle a los prefectos y alcaldes los instrumentos de gestión regional y local requeridos para cumplir sus funciones están lejos de completarse. En este mismo sentido, la capacidad de los ciudadanos de exigir rendición de cuentas de sus representantes es

limitada, tanto como la capacidad de los gobernantes regionales y locales de proveer los servicios que deberían, o de prever el momento en que les serán transferidos y prepararse en consecuencia.

En Ecuador existe un esquema de distribución de servicios parcialmente consistente con la aplicación de los principios de subsidiariedad y de externalidades. Al Gobierno Nacional se le reservan competencias de carácter estratégico y con fuertes externalidades, mientras que los gobiernos subnacionales tienen las competencias legales –sólo incipientemente transferidas-- de administrar servicios con externalidades medias y bajas, incluyendo establecimientos de educación y salud, programas sociales y proyectos de infraestructura regional y local.

El núcleo esencial de las competencias nacionales está delimitado por la Constitución de manera clara.⁴⁰ Sin embargo, en el caso de las provincias y municipios es posible identificar al menos dos serios problemas. En primer lugar, la legislación de desarrollo⁴¹ les asigna competencias en muchos casos muy similares a ambos niveles de gobierno y en otras ocasiones competencias difusas que se prestan a interpretación (Recuadro 6.4). Por otro lado, la Constitución restringe las obras de los gobiernos provinciales a las áreas rurales exclusivamente.⁴²

Recuadro 6.4
Leyes Orgánicas de Régimen Provincial y Municipal y Ley de Descentralización: ejemplos de competencias redundantes

La legislación ecuatoriana atribuye una gama de servicios similares a los dos niveles de gobierno subnacional. A continuación se mencionan algunos de ellos:

- Planificación del ordenamiento territorial
- Infraestructura de caminos y carreteras
- Transporte
- Electricidad y agua potable
- Educación
- Salud y saneamiento
- Turismo
- Control ambiental

Adicionalmente, las leyes contienen una serie de preceptos generales que permiten a cualquier nivel de gobierno incursionar en una amplia gama de servicios sin mayor coordinación o diferenciación, a saber:

Ley de Régimen Provincial

- Prestar servicios públicos de interés provincial, directamente o en colaboración con los organismos del Estado o de las municipalidades.
- Realizar obras públicas de carácter provincial e interprovincial
- Procurar el cabal cumplimiento y ejercicio de los servicios y de las obras públicas que se realicen en la provincia.

Ley de Régimen Municipal

- Autorizar la constitución de empresas municipales en compañías de economía mixta para la prestación de servicios públicos.

Entre las consecuencias de estas reglas es posible identificar la dificultad de delimitar claramente las competencias y los servicios entre los diversos niveles de gobierno, en especial por la interdependencia que normalmente existe entre los elementos que componen un servicio público. Asimismo es complicado separar, por ejemplo, la salud

⁴⁰ Constitución, Art. 226: “Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan”.

⁴¹ Especialmente las leyes orgánicas de Régimen Provincial, de Régimen Municipal, y Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.

⁴² Constitución Art. 233.

básica ambulatoria de los servicios de hospitales intermedios, o la producción y distribución de agua potable de los servicios de disposición de aguas servidas, y así sucesivamente. Incluso si se toma en cuenta esta dificultad, la legislación ecuatoriana está aún lejos de los estándares internacionales en esta materia.

Si bien es cierto que para las competencias municipales la legislación reserva claramente la regulación del uso del suelo a este nivel de gobierno, en muchas otras materias predomina la ambigüedad de competencias. Se debe anotar que el Gobierno, a través de la Comisión de Descentralización y del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) hizo varios intentos entre los años 2003 y 2005 para estimular y coordinar grupos ministeriales que deberían hacer una propuesta de delimitación más clara de competencias y servicios. Sin embargo, salvo en alguna que otra área, este esfuerzo aún no ha dado resultados significativos.

Esta situación puede estimular la concurrencia de diversos niveles de gobierno en la provisión de un mismo servicio, como de hecho sucede en algunos casos.⁴³ En las áreas de salud y educación, hasta cierto punto esta situación podría dar lugar a un ambiente de competencia que eventualmente incentivaría mejoras en la calidad o extensión de los servicios. Sin embargo, bien sea por su condición monopólica o porque la escasez de recursos aconseja una cierta especialización, la intervención de más de un nivel de gobierno en la provisión de un mismo servicio puede ser muy ineficiente e ineficaz en la mayoría de los casos. Por otro lado, la falta de claridad sobre qué nivel de gobierno es responsable de qué servicio no permite a los ciudadanos juzgar adecuadamente la gestión de estas administraciones, dificultando así el ejercicio de rendición de cuentas vertical que es esencial para el funcionamiento de la descentralización.

La restricción que impone la Constitución a las provincias de ejecutar sus obras exclusivamente en las áreas rurales puede crear problemas adicionales de ineficiencia. En las provincias con ciudades intermedias y pequeñas, los gobiernos provinciales tienen en general una capacidad financiera mayor que cada uno de los municipios por separado. Así pues, la construcción y administración de hospitales, escuelas u otros centros de servicios en estas ciudades podrían ser más viables y sostenibles con la intervención de las provincias. Esto resolvería un problema de economía de escala. Visto a la inversa, si un municipio de una ciudad relativamente pequeña se encuentra en la obligación de construir y administrar infraestructuras relativamente complejas como un hospital, se puede generar un problema de externalidades en el sentido de que la población de otros municipios utilizará este servicio sin pagar con sus impuestos por él. Este problema puede ser solucionado igualmente si el gobierno provincial se encarga del hospital, ya que puede internalizar sus costos más fácilmente. En el caso de las ciudades grandes, esta regla puede tener menos consecuencias por el potencial económico de sus municipios y el tamaño de su población, todo lo cual les permite internalizar sus costos. Sin embargo, aun en estas circunstancias, la regla establece una rigidez ineficiente para el uso de los recursos de las provincias y del sector público en general. De hecho, contrariando la ley, existen actualmente numerosos casos documentados de actividad de las provincias en servicios urbanos de los cuales se benefician la población y los municipios.

Respecto al mecanismo de transferencia de competencias y servicios, en el caso de Ecuador se adoptó el principio de demanda, lo que quiere decir que las provincias y los

⁴³ No es infrecuente la presencia de provincias y municipalidades en la construcción de obras deportivas, viales y de servicios para la agricultura en un mismo territorio.

municipios pueden solicitar caso por caso al Gobierno Nacional la entrega de las responsabilidades que les son asignadas por las leyes. En principio, una vez solicitada la competencia, el Presidente, conjuntamente con el Ministro de Finanzas y el Ministro del ramo, deben suscribir un convenio de transferencia de funciones con la provincia o municipio respectivo, incluyendo el personal, la infraestructura y los recursos asociados. De acuerdo con la ley, estos recursos no deberían ser inferiores a los que el Gobierno Nacional utiliza para la administración de ese servicio.⁴⁴ La legislación también establece que los gobiernos subnacionales recibirán la competencia en caso de que tengan la capacidad operativa para asumirla.⁴⁵

La experiencia acumulada desde la promulgación de la Ley de Descentralización muestra que el proceso de transferencias ha sido muy lento. En resumen, entre 1997 y el año 2004 las provincias solicitaron 11 competencias, repartidas entre ambiente, bienestar social y agricultura y aún no han obtenido ninguna transferencia efectiva, a pesar de que se han suscrito debidamente nueve convenios de transferencia. En el caso de los municipios, han logrado la transferencia de un grupo de competencias concentradas especialmente en el sector de turismo (41) y bomberos (11). Por otro lado, existen 164 solicitudes adicionales concentradas en ambiente (60), bienestar social (45), turismo (19), educación (16), vivienda (8) y salud (8). Ninguna de estas competencias ha sido transferida, aunque se han llegado a firmar 131 convenios con el Gobierno Nacional.⁴⁶

El mecanismo de transferencia sobre la base de la demanda tiene una serie de ventajas: (i) permite a los gobiernos subnacionales identificar las preferencias de las comunidades a las que sirven y solicitar prioritariamente las competencias y servicios que mejor las satisfagan; (ii) incrementa la disposición de los ciudadanos a vigilar y evaluar la administración de esos servicios que les son prioritarios; (iii) permite en teoría una mejor programación presupuestaria de los gobiernos subnacionales; (iv) incrementa progresivamente la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales en las nuevas funciones de gestión y los incentiva a seguir adelante basados en casos exitosos; y (v) aumenta la legitimidad de la descentralización y de los gobiernos subnacionales al priorizar preferencias locales.

Sin embargo, este mecanismo presenta también inconvenientes, a saber: (i) la negociación puede paralizarse o sufrir retrasos significativos caso por caso, por parte de las autoridades nacionales o de la burocracia ministerial; (ii) tiende a descargar parcialmente de competencias y servicios a los ministerios creando deseconomías de escala en el Gobierno Central; (iii) como consecuencia de lo anterior, se somete al Gobierno central a una considerable incertidumbre presupuestaria, ya que no puede programar el descargo simultáneo de servicios de un determinado ministerio en un espacio de tiempo definido; (iv) genera igualmente incertidumbre entre los gobiernos subnacionales respecto al horizonte de tiempo en el que recibirán las competencias y servicios.

En las primeras etapas de descentralización, la transferencia por demanda permite a las autoridades provinciales y municipales asumir el liderazgo e impulsar este proceso. Si la responsabilidad de avanzar recayera sólo en las autoridades nacionales –transferencia

⁴⁴ Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, Art. 12.

⁴⁵ Constitución, Art. 226; Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, *Ibid.*

⁴⁶ Para mayores detalles, véase López Guerrero (2004). La información presentada está basada en este informe y en entrevistas realizadas por el BID a las asociaciones de prefectos y alcaldes, y al CONAN en Ecuador.

basada en oferta--, es poco probable que se progrese mucho en los primeros momentos por los intereses de la burocracia, que tiende a resistir el cambio. Sin embargo, con el paso del tiempo, las ventajas de la transferencia por demanda tienden a ser superadas por sus inconvenientes. En el caso de Ecuador no hay ninguna prohibición legal para que el Ejecutivo nacional proponga un programa de transferencias globales a los gobiernos subnacionales. Este mecanismo no ha sido activado aún en el país, pero puede ser la mejor opción para ordenar y relanzar este proceso que claramente está estancado y adolece de importantes desajustes.

Entre las recomendaciones que se pueden realizar para mejorar la distribución de competencias se encuentran: (i) redefinir las responsabilidades sobre los servicios de los tres niveles de gobierno tomando como referencia los principios de subsidiariedad y externalidades;⁴⁷ (ii) asignar legalmente las competencias y servicios diferenciándolos de manera más clara entre los tres niveles gubernamentales; (iii) eliminar la restricción impuesta a las provincias de ejecutar obras sólo en el ámbito rural y permitirle hacerlo en áreas urbanas; (iv) crear un régimen especial de competencias para las áreas metropolitanas en el que los municipios de ciudades grandes asuman mayores responsabilidades que los municipios de ciudades medianas y pequeñas o municipios rurales; (iv) establecer un programa de alcance nacional y obligatorio de transferencias de competencias acordado entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales en el que se especifique el grupo de servicios a ser transferidos en un horizonte temporal definido, el cual estará acompañado por una iniciativa de amplio alcance destinada a fortalecer tanto a los ministerios a ser descentralizados como a los gobiernos subnacionales para apoyarlos en la redefinición de sus funciones y rediseño institucional.

Asignación de financiamiento consistente con las competencias y servicios descentralizados

El financiamiento de los gobiernos subnacionales típicamente se compone de: (i) transferencias del Gobierno Nacional, (ii) competencias tributarias propias y (iii) acceso al crédito. Los tres instrumentos son necesarios para darle sostenibilidad a la provisión de servicios públicos, así como para reforzar el ejercicio de rendición de cuentas de las administraciones.

Las transferencias son el instrumento para lograr tres objetivos básicos de cualquier sistema fiscal intergubernamental: (i) provisión de financiamiento tanto corriente como de inversión a los gobiernos subnacionales, (ii) compensación interterritorial, y (iii) coordinación intergubernamental.

⁴⁷

Para efectos de este capítulo, por subsidiariedad se entiende el principio según el cual la efectividad de los servicios públicos aumenta en la medida en que la responsabilidad sobre ellos se localice en el nivel gubernamental más cercano posible a los ciudadanos. En su sentido económico clásico, externalidad se refiere a aquellos efectos positivos o negativos que cualquier acción de producción o consumo del sector público o privado produce sobre terceros sin que tales efectos de difusión se reflejen totalmente en los precios de mercado. Para un análisis básico de este concepto, véase Fischer, Dornbusch y Schmalensee (1989). En el caso de circunscripciones político-territoriales (países, estados, municipios), externalidades son los efectos de la acción de una de las circunscripciones sobre las demás, bien sea a través de beneficios o costos que no son pagados por los beneficiarios externos, o por los cuales no reciben compensación.

Los gobiernos centrales tienen generalmente competencia sobre los impuestos más productivos del país, bien sea por su naturaleza redistributiva (como es el caso del impuesto sobre la renta-ISLR), por tener base móvil o por su complejidad administrativa (IVA), o por su concentración territorial (impuestos a la producción de cigarrillos o licores). Esta característica de los tributos nacionales puede producir una concentración de ingresos en los gobiernos centrales que, en sistemas descentralizados, deben ser parcialmente devueltos a las regiones para complementar el financiamiento de los servicios públicos locales. Por otro lado, la capacidad de captación de ingresos propios de cada circunscripción subnacional presenta una gran varianza.

Algunos gobiernos regionales y municipales recaudan una proporción muy alta de sus requerimientos financieros. En algunos casos, dependiendo del tipo de impuestos que tienen, puede llegar a la totalidad. Sin embargo, otros con una actividad económica más débil y menos población logran recaudar sólo una fracción pequeña de sus requerimientos corrientes y de inversión. Las transferencias actúan en estos casos como mecanismo de compensación y solidaridad nacional en apoyo a las circunscripciones menos aventajadas económicamente. Asimismo pueden ser útiles para avanzar objetivos de política, al condicionar su traspaso a determinadas acciones o al limitar su uso a determinadas áreas de inversión. Las dos primeras funciones generalmente se cumplen a través de transferencias no condicionadas y automáticas con fórmulas de distribución compensatorias en las que se toman en cuenta factores de población, niveles de pobreza, extensión territorial o repartición equitativa entre todas las circunscripciones, lo cual tiende a beneficiar a las menos habitadas. La última función se administra generalmente a través de transferencias condicionadas al cumplimiento de objetivos de política o de inversión.

El segundo componente de los sistemas fiscales intergubernamentales es la competencia tributaria. La recaudación de impuestos por parte de los gobiernos subnacionales tiene una justificación fiscal: las administraciones públicas deben en principio financiar sus gastos con el esfuerzo de los habitantes de las respectivas circunscripciones. No existe otra forma de hacerlo. Para lograr este objetivo se requiere una distribución de las competencias tributarias entre los tres niveles territoriales de gobierno.

Países como los Estados Unidos han avanzado tanto en esta dirección que cada gobierno depende básicamente de sus ingresos propios para mantener su funcionamiento y realizar inversiones. Las transferencias federales son mínimas y generalmente están asociadas con objetivos de política e inversión. Para llegar a este punto se requiere una fuerte descentralización de los tributos. Cada nivel de gobierno tiene un grupo de impuestos propios, mientras que algunos de gran rentabilidad son compartidos.⁴⁸ Cada uno de estos gobiernos decide la fijación de la tasa de los impuestos o de los segmentos de impuestos que les corresponden.

Otros países se ubican en el extremo opuesto y concentran la recaudación tributaria en el Gobierno Central, dejando las transferencias como el único medio de financiamiento de las entidades subnacionales. En estos casos los gobiernos centrales tienden a limitar la autonomía de los gobiernos subnacionales e incluso a actuar de manera arbitraria y poco transparente en cuanto al uso de los recursos públicos sujetos a transferencias, creando potencialmente problemas de gestión y eficacia en los gobiernos locales. La mayoría de

⁴⁸ En el caso citado, el ISLR tiene segmentos federal, estatal, y municipal; el impuesto a las ventas finales es estatal y municipal; el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria es municipal.

los países se ubica en algún punto intermedio, con una mezcla de distribución de competencias tributarias y un sistema permanente de transferencias. El balance entre ambos factores y las reglas de administración de los mismos son pronosticadores importantes de la capacidad que tenga sistema fiscal de apoyar el proceso de descentralización, al tiempo que mantiene los equilibrios macroeconómicos básicos.

Además de las razones fiscales para transferir responsabilidades tributarias a los gobiernos subnacionales, existen también motivos de economía política. Por un lado, cuando un ciudadano, que es también elector, paga impuestos a un determinado gobierno, tiene incentivos para vigilar el uso de esos recursos y evaluar sus resultados, mientras que si los gobiernos regionales y locales no tienen impuestos, o éstos no son significativos, se pierde un elemento crítico que puede debilitar la rendición de cuentas vertical. Por otro lado, entregar responsabilidades tributarias a los gobiernos subnacionales puede reducir la tensión política típica entre las autoridades económicas nacionales y las autoridades subnacionales: las primeras intentan restringir las transferencias, mientras que las segundas intentan ampliarlas. La existencia de competencias tributarias subnacionales significativas, incluyendo la capacidad de fijar las tasas e incluso las bases en el caso de tributos no compartidos, limita considerablemente los argumentos de las autoridades subnacionales para solicitar aumentos de transferencias, mientras que permite a las autoridades económicas nacionales argumentar que los gobiernos subnacionales tienen la prerrogativa de aumentar la presión tributaria local, ya sea subiendo sus impuestos o mejorando su recaudación.

El tercer componente de los sistemas fiscales intergubernamentales es el acceso al crédito. Toda administración pública, al igual que cualquier empresa o individuo, requiere eventualmente acceso al crédito para emprender proyectos que no podrían realizarse en ausencia de financiamiento. En principio, los límites de acceso al crédito deben ser establecidos por la capacidad de endeudamiento del prestatario y/o por la rentabilidad potencial del proyecto. Si siempre se respetaran las reglas de mercado, los incentivos para solicitar financiamiento crediticio, o para otorgarlo, se verían limitados por la perspectiva de pérdidas financieras tanto del prestamista como del prestatario. Esto es más cierto aún en el caso de las empresas y los individuos que en el de los gobiernos.

Las consecuencias económicas, sociales y políticas de la quiebra de un gobierno pueden ser tan extensas y graves que siempre está presente el incentivo de rescatarlo financieramente: de los organismos financieros internacionales a los gobiernos nacionales, y de éstos a los gobiernos subnacionales. Esta es la base del concepto de riesgo moral. Desde el punto de vista del prestamista, los gobiernos son una buena inversión. Desde el punto de vista de los gobiernos, solicitar préstamos es un camino fácil para solventar problemas de liquidez o fiscales más estructurales, o para evitar aumentar los impuestos. Todos esperan que en caso de que surjan problemas, alguien salga al rescate. En caso de que sea el Gobierno central el que rescate de algún gobierno subnacional, puede aumentar el déficit nacional y en caso extremo generar efectos macroeconómicos indeseados como devaluaciones monetarias e inflación. Estas son las razones por las que existe un fuerte debate sobre la conveniencia de dar acceso al crédito a los gobiernos subnacionales: es necesario, pero al mismo tiempo riesgoso. Cada país ha adoptado diferentes soluciones. En algunos casos se permite acceso al crédito sin otra limitación que la resultante de la reacción del mercado financiero privado. Cuando un gobierno subnacional quiebra se adoptan medidas como la intervención administrativa del Gobierno central o estatal, y un plan de repago basado en aumentos a los impuestos locales. En otros casos, la legislación

nacional requiere garantía de la Nación mediante ley o autorización del Ejecutivo para realizar operaciones de crédito con los gobiernos subnacionales. Esta regla es común cuando el financiamiento subnacional depende significativamente de las transferencias nacionales. Finalmente, muchos países han formulado leyes que establecen reglas de prudencia y transparencia fiscal, limitan el nivel de endeudamiento y establecen mecanismos de alerta temprana para situaciones de deuda excesiva.

La estructura fiscal intergubernamental en Ecuador está definida por un conjunto de leyes, entre las cuales figura la Constitución misma, las leyes de régimen provincial y municipal, y la ley de descentralización. Existen además quince leyes adicionales que influyen igualmente en el sistema fiscal.⁴⁹ Algunos de estos instrumentos legales están diseñados para transferir recursos a determinadas provincias o municipios, instituciones o proyectos. La Constitución reconoce tanto las transferencias como la posibilidad de generar recursos tributarios propios, pero no los especifica y/o asigna, y remite su definición a las leyes. A su vez, las provincias no tienen aún impuestos asignados, pero pueden cobrar tasas por servicios. Los municipios tienen un grupo de impuestos típicamente locales, entre los cuales los más importantes son el predial urbano y rural, el de transacciones inmobiliarias, a la actividad económica local (patente), vehículos, juegos, espectáculos públicos y contribuciones por mejoras.⁵⁰ Las municipalidades pueden igualmente recibir donaciones hasta por el 25% del ISLR de personas naturales o jurídicas.⁵¹ El endeudamiento subnacional con fondos externos requiere la garantía del Gobierno nacional, que puede ser otorgada sólo después de cumplir un grupo de condiciones previstas en la ley.⁵²

El instrumento de transferencia más importante es la repartición del 15% del presupuesto nacional a través del Fondo de Descentralización, que en promedio representó 90% del total de las transferencias en el año 2004. Se trata de una transferencia incondicional, de la cual el 30% va a las provincias y 70% a los municipios. Su fórmula de distribución para las provincias considera tres elementos: población con necesidades básicas insatisfechas, población de la provincia respecto al total nacional y extensión territorial. La fórmula para los municipios, además de los elementos de población y población pobre, contiene una porción (10% del Fondo) a ser repartida por igual entre todos los municipios.

El resultado agregado de las transferencias claramente presenta inconsistencias con los objetivos de compensación interterritorial y de apoyo a los sectores pobres. En el Gráfico 6.2 se observa el resultado de las transferencias por provincias de en 2003 y 2004 respecto al tamaño de la población y a la proporción de población pobre. Se registran grandes varianzas de distribución, por ejemplo en provincias como Loja, Cotopaxi y Chimborazo, las cuales, con índices de pobreza superiores al 80%, reciben transferencias equivalentes a US\$30 per cápita, mientras que provincias con pobreza relativa menor (del orden del 60%) como Pastaza, Orellana, Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Napo y Sucumbíos, reciben entre US\$60 y US\$100 per cápita. El caso más extremo es Galápagos, que con un índice de pobreza de 20% recibe más de US\$100 per cápita.

⁴⁹ Registradas por el sistema de información de finanzas seccionales del Ministerio de Economía y Finanzas. Véase <http://sissec.mef.gov.ec/SISSECWeb/logonAction.do>

⁵⁰ Ley Orgánica de Régimen Municipal, Arts. 311 y ss.

⁵¹ Ley que otorga participación en el impuesto a la renta a las municipalidades del país a través de donaciones voluntarias. 2002.

⁵² Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LORETP). 2002. Art. 9.

En general, los diversos instrumentos de transferencia contribuyen a este resultado. Sin embargo, el problema central está en la fórmula de repartición del Fondo de Descentralización, que por su volumen influye de manera determinante en el agregado (Gráfico 6.3). Se puede observar en este instrumento la misma desalineación de las transferencias tanto con respecto al factor población como al de población pobre. Es cierto que parte de la explicación de la diferencia per cápita es que algunas de las provincias con mayores transferencias son las menos pobladas. Sin embargo, otras como Bolívar, Cañar y Carchi, también con poca población, presentan índices de transferencia muy bajos. La evidencia sugiere la necesidad de revisar las fórmulas de repartición para hacer más consistente este instrumento con los objetivos de política expresados en la ley.

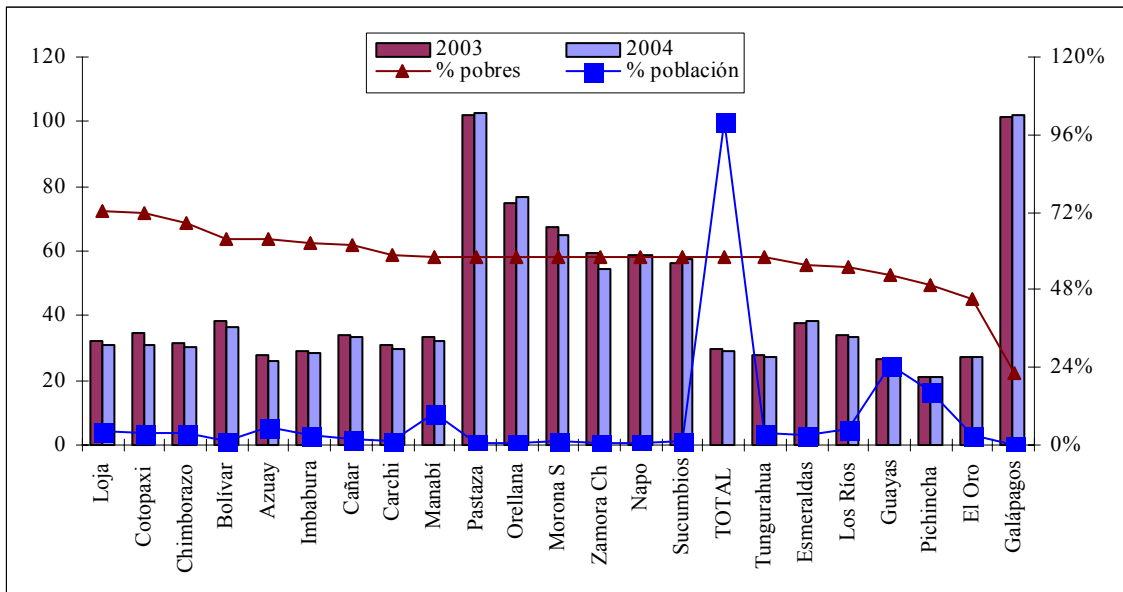
Un problema adicional es que el sistema de transferencias está repartido en demasiados instrumentos que se prestan a la captación de rentas por parte de grupos particulares o políticos regionales en detrimento del resto. Por otro lado, el país no cuenta con las herramientas adecuadas de transferencia condicionales que le permitan al Gobierno establecer un diálogo de política y la coordinación necesaria con las administraciones subnacionales. Ecuador es un caso claro en el que se justifica reorganizar el esquema de transferencias para alcanzar los objetivos clásicos de financiamiento suficiente, compensación y coordinación intergubernamental.

Respecto a los tributos subnacionales, las provincias lograron captar en el período 1991-1996 tan sólo el 9% de sus ingresos por tasas, mientras que en 1997-2001 bajó ligeramente al 8%, cifra en la que aproximadamente se ha mantenido hasta el año 2004.⁵³ Entre 1991 y el 2003, la participación de las provincias en el ingreso público se duplicó en términos reales, de 0,45 a 0,9% del PIB, especialmente impulsada por las transferencias, lo que indica también la casi duplicación de su esfuerzo fiscal, aun en condiciones en que no poseen impuestos. En el caso de los municipios, durante el período 1991-1996 realizaron un aporte del 30% de sus ingresos con esfuerzo fiscal propio, en tanto que durante el período 1997-2001 la contribución declinó ligeramente al 26%, creciendo levemente desde entonces hasta el año 2004. Este promedio oculta una realidad muy diferenciada de un municipio a otro. Por ejemplo, en el caso de Quito, el aporte tributario propio a sus ingresos en 2004 alcanzó el 45%; en Guayaquil el 48%; en Cuenca el 50%; en Riobamba el 47%, en Orellana el 22%; en Valencia el 17%; en Sucre el 16% y en Suscal el 10%.⁵⁴ Estas cifras sugieren que a pesar del incremento significativo de las transferencias desde 1997 en adelante, las provincias han hecho un esfuerzo razonable de captación de recursos propios, pero también que un mayor aporte impositivo a sus ingresos requerirá que se les transfiera autoridad tributaria, particularmente sobre uno o varios gravámenes que en la actualidad son nacionales. Los municipios presentan un panorama variado con grados de esfuerzo fiscal muy disímiles. En este caso se requiere más una labor de fortalecimiento de las administraciones tributarias e incentivos para aumentar la recaudación que el traslado de nuevos impuestos.

⁵³ Ministerio de Economía y Finanzas. <http://sissec.mef.gov.ec/SISSECWeb/logonAction.do>

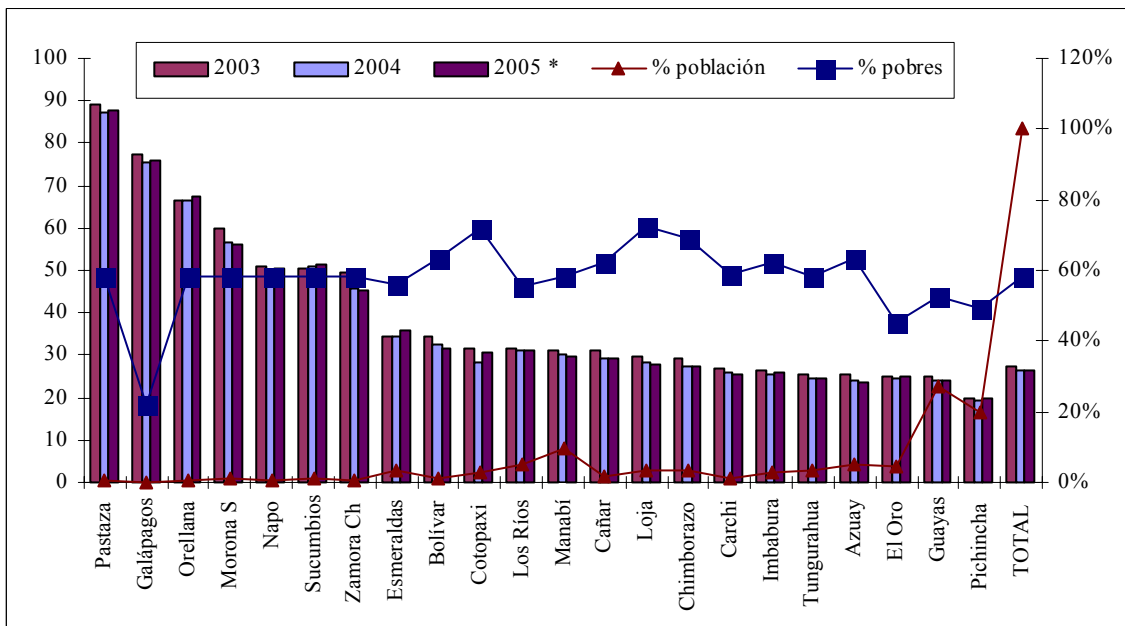
⁵⁴ Ibídem.

Gráfico 6.2
Transferencias totales per cápita
(en US\$ constantes de 2000)



Fuente : INEC, Banco Central de Ecuador y Ministerio de Economía. Elaboración Propia.

Gráfico 6.3
Transferencias según ley del 15%
(en US\$ constantes de 2000)



Fuente : INEC, Banco Central de Ecuador y Ministerio de Economía. Elaboración Propia.

Con respecto al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, la situación muestra variantes notables entre cada circunscripción, pero en un tono generalmente positivo. Empezando por el *stock* de deuda, medido como la relación entre el ingreso total y el pasivo total, incluyendo el pasivo flotante, se puede apreciar que en el año 2003 el promedio en las provincias fue del 17,6% y que subió al 18,4% en 2004. Este indicador

está muy por debajo del 100% que permite la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal. De 22 gobiernos, sólo dos superaban en el 2004 el 50% (Manabí con 58% y Pichincha con 57%, versus 78% y 86% respectivamente en 2003). Loja tenía un 46%, versus el 40% en 2003, mientras que Esmeraldas tenía un 33%, en descenso desde 62%. Todos los demás se ubicaban por debajo del 30%, incluyendo 10 provincias que tenían 10% o menos.

En cuanto al servicio de la deuda, medido como la relación entre el ingreso total y el servicio de deuda más la deuda flotante, el promedio de las provincias era del 11,3% en 2004, en alza desde un 8% en 2003. El límite de la ley es 40%. Sólo tres provincias dedicaron en el 2004 más del 20% a servir la deuda: Esmeraldas (con 39% versus el 60% en 2003), Sucumbios (con 29%, siendo el último dato disponible para esta provincia el del año 2001 en el que este indicador se ubicó en 20%), y Loja (con 27% versus 20% en 2003). El resto de las provincias tienen indicadores del 10% o menos, incluyendo siete que están por debajo del 5%.

Los municipios presentan un panorama de mayor endeudamiento relativo, aunque muy por debajo de los parámetros de la ley en general. El *stock* de deuda de los 19 municipios de más de 100.000 habitantes se ubicaba en un promedio de 35% en 2003 y 36% en 2004. Un municipio (Machala, con 121% en 2004 versus 89% en 2003) superaba el parámetro de la ley, mientras que nueve se ubicaban en 25% o menos. Quito había subido a 79% en 2004 versus 64% en 2003; Guayaquil a 33% versus 26% en 2003; Cuenca había bajado al 45% versus 65% en 2003. El caso más exitoso fue Riobamba con 8% en 2004 versus 14% en 2003. El servicio de deuda se estabilizó en un 20% en promedio entre 2003 y 2004. Los casos más preocupantes fueron Machala, con un descenso a 55% versus 59%; Santa Elena, con 43% versus 51%, y Babahoyo, donde había subido a 42% versus 19%. Los que tuvieron menos servicio fueron Milagro con 4,7%, Riobamba con 7,3% y Guayaquil con 7,4%. Otras categorías de municipios reportan los siguientes valores promedios: de 50.000 a 99.999 habitantes, *stock* de 21% y servicio del 18%; de 20.000 a 49.999 habitantes, *stock* del 19% y servicio del 16%; menos de 20.000 habitantes, *stock* del 15% y servicio del 10%.⁵⁵

Comparativamente, el Gobierno Nacional presenta un estado de endeudamiento mayor: el *stock* de deuda en el segundo trimestre del 2005, sin contar la deuda flotante, era de 269% medido contra el ingreso del Gobierno Nacional con base en caja, o de un 77% del PIB del 2004.⁵⁶

Las cifras disponibles sugieren un endeudamiento moderado de los gobiernos subnacionales, con algunos casos puntuales preocupantes. Las medidas tomadas a partir de la aprobación de la ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal son en general adecuadas y el Sistema de Información de las Finanzas Seccionales (SISSEC) desarrollado en el Ministerio de Finanzas se puede convertir en un instrumento de control y apoyo al desarrollo de un sano ambiente fiscal intergubernamental. Este sistema, publicado en la página Web del Ministerio, es de gran utilidad y transparencia. Permite a los diversos gobiernos compararse entre sí, al tiempo que proporciona al público una información valiosa sobre la calidad de gestión fiscal de los gobiernos subnacionales. Algunas variables presentan problemas de reporte en algunos años y se puede hacer un esfuerzo por incluir más información agregada. Dicho esto, el SISSEC es un instrumento

⁵⁵ MEF. <http://sissec.mef.gov.ec/SISSECWeb/logonAction.do>

⁵⁶ MEF. <http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000832>

que ofrece datos invaluable en un continente en el que este tipo de instrumentos es poco común.

Un elemento final relacionado con el endeudamiento de los gobiernos subnacionales en Ecuador tiene que ver con el Banco del Estado (BEDE), anteriormente conocido como Banco de Desarrollo del Ecuador. Este mecanismo de financiamiento ha actuado en el país desde los años setenta. El BEDE administra el Fondo de Desarrollo Provincial, una de las transferencias del Gobierno central a los gobiernos subnacionales. Éste entregó a las provincias un total de US\$ 2,7 millones en 2004, equivalente al 6% del total de los ingresos de este nivel de gobierno. De acuerdo con información del BEDE (Fuente concreta), en el año 2004 esta institución aprobó créditos a los gobiernos subnacionales por el orden de US\$60 millones, de los cuales ejecutó efectivamente US\$20 millones en proyectos, principalmente de infraestructura. El BEDE presta a mediano plazo y tiene la posibilidad de descontar el servicio de deuda de los gobiernos subnacionales directamente de las transferencias del Gobierno Nacional. El volumen de financiamiento de este Banco podría poner en riesgo la estabilidad fiscal de ciertos gobiernos subnacionales en el futuro, especialmente si se toman en cuenta los retrasos en las tarifas de servicios municipales y la debilidad de la recaudación tributaria. El nivel de politización de las decisiones crediticias del BEDE ha preocupado en ocasiones a algunos analistas, aunque se le reconoce que posee una buena estructura para la administración de los créditos (Multienlace, 2004).

Las siguientes opciones de política apuntan a mejorar las finanzas intergubernamentales en Ecuador: (i) consolidar los instrumentos de transferencias existentes en dos grandes fondos, uno de carácter compensatorio, incondicional y automático como el Fondo de Descentralización, y otro de carácter condicional para mejorar la coordinación de políticas entre los diversos niveles de gobierno y el enfoque de inversión (este fondo de inversión puede incluir, entre las condiciones de desembolso, indicadores de recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales que quieran acceder a estos recursos para estimular y aumentar la masa de recursos propios); (ii) rediseñar las fórmulas de repartición del Fondo de Descentralización del 15% para alinearlas con los objetivos de compensación territorial con énfasis en la pobreza.; (iii) conferir plena autoridad tributaria a los gobiernos provinciales sobre impuestos de base inmóvil o semimóvil (como por ejemplo la gasolina), en coordinación con la transferencia de competencias y responsabilidades sobre servicios públicos; (iv) apoyar el desarrollo de la gestión tributaria de los municipios para mejorar los niveles de recaudación de este nivel de gobierno; (v) modernizar y profesionalizar el sistema de adjudicación de créditos del BEDE y hacer un seguimiento cercano de su actividad crediticia a favor de los gobiernos subnacionales (alternativamente se podría suprimir el BEDE y convertirlo en el fondo de transferencias condicionales propuesto en la primera recomendación); (vi) fortalecer el SISSEC y ampliar sus capacidades y su oferta de información pública en línea.

Capacidad de gestión del Gobierno Nacional y de los gobiernos subnacionales, redefinición de competencias y coordinación intergubernamental

El proceso de descentralización genera importantes cambios en las competencias respectivas de los gobiernos nacionales y subnacionales. Al entregar amplias responsabilidades sobre numerosos servicios públicos a los gobiernos regionales y locales, los gobiernos nacionales deben reorientar su arquitectura institucional y legal hacia aquellas funciones que les son asignadas. Por otro lado, debido a su poder creciente y al volumen de inversión pública que está bajo su responsabilidad los gobiernos subnacionales

se convierten en actores políticamente importantes. Todo lo anterior requiere un fortalecimiento de los mecanismos de concertación intergubernamental. Finalmente, todos los niveles de gobierno deben avanzar en la mejora de la transparencia de su gestión y facilitar los mecanismos de rendición de cuentas ante sus electores.

Por último, tanto la nueva misión de los diversos niveles de gobierno, como su nueva importancia relativa, hacen necesario realizar reformas institucionales que proporcionen los medios para enfrentar ambas transformaciones. A continuación se desarrollan estas ideas en forma más detallada.

Reforma y desarrollo institucional del Gobierno Nacional para adaptarlo a la descentralización

Los ministerios y agencias públicas del Gobierno Nacional que van siendo descentralizados deben preparar y ejecutar planes de reestructuración que les permitan absorber la disminución del personal y la reducción de funciones y presupuesto, así como mejorar la eficacia y eficiencia en el ejercicio de sus responsabilidades, caracterizadas en general por contener más valor agregado en políticas que en provisión directa de servicios. En particular, este nivel de gobierno debe fortalecer sus capacidades en áreas relativas a política económica, exterior y de defensa, regulación de mercados, formulación de políticas y estrategias sectoriales nacionales y obras de infraestructura de alcance nacional, entre otras. Entre tanto, los Ministerios de Economía y Finanzas deben mejorar su capacidad de monitoreo de las finanzas subnacionales y de control del endeudamiento.

El Gobierno ecuatoriano creó en el año 1993 al Comisión Nacional de Modernización del Estado, y en 1999 el Comisión Nacional de Descentralización, entre cuyas funciones se encuentra auspiciar el proceso de descentralización y las reformas institucionales correspondientes del Gobierno Central. No obstante estas iniciativas, el Gobierno ha tenido poco éxito en lo que se refiere a adaptar a los ministerios y demás organismos del sector público central al proceso de descentralización. La voluntad política de avanzar en este proceso --cambiante y poco efectiva-- ha enviado señales a los entes nacionales de que hay escasa premura tanto en cuanto a la necesidad de programar la transferencia de sus servicios, como de adelantar su propia reestructuración.

Un caso de excepción es el Ministerio de Economía y Finanzas, que en años recientes ha emprendido, con apoyo financiero multilateral y bilateral, la mejora de sus sistemas de seguimiento de las finanzas subnacionales. El SISSEC contiene módulos fiscales adaptados a la metodología de cuentas del Fondo Monetario Internacional y de uso común en el informe anual del FMI sobre estadísticas financieras gubernamentales. Adicionalmente tiene información detallada de provincias y municipios sobre los niveles de endeudamiento, tanto en forma de *stock* como de servicio, y un mecanismo de indicadores de alerta asociados a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LORETP) que permite la detección temprana de problemas financieros en provincias y distritos.

Existe un área importante de reforma institucional que ha sido poco considerada en Ecuador. Se trata de las corporaciones regionales de desarrollo, importantes organismos que dependen del Gobierno Central pero que tienen competencias en varios temas de interés local como el agua, las cuales se superponen a las de los gobiernos subnacionales. En el año 2004, esas corporaciones recibieron transferencias presupuestarias del orden de US\$200 millones. Expertos locales estiman que otras transferencias extrapresupuestarias

podrían llegar a US\$200 millones adicionales. El total de estos recursos representa cerca del 80% de las transferencias a los municipios y más del doble de las transferencias a las provincias. Las funciones de las corporaciones corresponden a un modelo de gestión territorial por delegación del Gobierno Nacional que no tiene mucha justificación en el marco de un país con gobiernos regionales y municipales elegidos. En algunas instancias, la actividad de las corporaciones regionales puede ser de gran utilidad, como en el caso del manejo de grandes cuencas hidrográficas. Sin embargo, este tipo de organismos debe ser adaptado a la nueva realidad de gobernabilidad creada por el proceso de descentralización, con el fin de evitar la superposición de funciones y mejorar la coherencia del modelo de gestión territorial del sector público.

Esta situación de demora en el desarrollo de planes de reforma presenta un riesgo institucional claro. Ningún ministerio tiene un programa de modificaciones organizativas y reentrenamiento que le permita enfrentar exitosamente la transformación que se va a experimentar en el caso de que se acelere la transferencia de responsabilidades de la administración central a los gobiernos subnacionales. No se ha avanzado en la evaluación de los movimientos de personal y el redimensionamiento del empleo público central, ni se tiene una estimación confiable y documentada de las implicaciones que la descentralización va a tener sobre los pasivos laborales. En este punto se puede afirmar que en Ecuador hay una tarea de reforma y adecuación del Gobierno Central a la descentralización que aún está pendiente en su mayor parte.

Entre las opciones para enfrentar esta situación se pueden destacar: (i) la fijación de un plazo perentorio por parte del Ejecutivo para que los ministerios desarrollen planes de reorientación de sus respectivas misiones, y de reforma institucional, y (ii) hacer congruentes estos planes con el programa de traslado de competencias a los gobiernos subnacionales propuesto anteriormente.

Reforma y desarrollo institucional de los gobiernos regionales y municipales consistente con las responsabilidades transferidas

Los gobiernos subnacionales requieren igualmente preparar y ejecutar progresivamente programas de reestructuración y fortalecimiento institucional que les faciliten la absorción de importantes contingentes de personal, servicios y presupuesto.

Los municipios ecuatorianos, como es usual en la mayoría de la región, tienen una historia y trayectoria institucional más larga que la de los gobiernos provinciales. En esa medida, su desarrollo como organización es mayor. Sin embargo, las evidencias presentadas en este capítulo apuntan a un desarrollo muy desigual entre municipalidades. Mientras algunas cumplen razonablemente con los mandatos de las leyes que regulan a los gobiernos locales (tanto en materia de provisión de servicios públicos como de recaudación tributaria), otras presentan deficiencias notorias en ambos aspectos.

A su vez, la historia de los gobiernos provinciales ecuatorianos es muy accidentada: son creados y suspendidos, son electos o designados alternativamente durante un período prolongado. Esta trayectoria los ha configurado como organizaciones relativamente débiles. Aunque existen grados desiguales de desarrollo entre estas entidades gubernamentales, las escasas responsabilidades que se les han transferido, y las restricciones legales que los afectan han dejado en general una herencia institucional con limitada capacidad de gestión.

El sistema asociativo permitido por la legislación ecuatoriana es un elemento de apoyo al desarrollo de capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales. Mancomunidades y asociaciones de diverso tipo son parte del instrumental disponible para aunar recursos técnicos en la provisión de servicios públicos, tanto directamente como a través del sector privado. En esencia, este tipo de modelos de gestión permite internalizar costos de suministro de los servicios al ampliar la base de clientes. Existe alguna experiencia en el manejo de residuos sólidos y se ha intentado hacer algo en la gestión del agua y algún otro servicio. Sin embargo, se trata de un mecanismo cuyo potencial permanece básicamente inexplorado en el país.

Han surgido numerosas iniciativas para fortalecer estos niveles de gobierno. Algunas organizaciones gubernamentales (como la CONAM y el BEDE), así como los bancos multilaterales y agencias bilaterales, han tenido este tema en su agenda de trabajo por años y se ha dispuesto de varios proyectos para financiar diversas acciones de fortalecimiento institucional. Entre los sectores más trabajados se encuentra el de agua y saneamiento en el nivel municipal. La experiencia indica que los mayores éxitos en cuanto a desarrollo gerencial e institucional se han conseguido en sectores en los cuales son los municipios especialmente los que ejercen las respectivas competencias. De cualquier modo, queda mucho por hacer, aunque cualquier estrategia de fortalecimiento de la gestión de las provincias y municipio debe: (i) distinguir entre los diversos tipos de desarrollo relativo existente en estos niveles de gobierno; (ii) trabajar en mejoras gerenciales enfocándose en las competencias efectivas que ejercen, y por lo tanto insistir en aclarar las respectivas funciones de las provincias y municipios; (iii) seguir trabajando los sistemas de gestión transversal, a saber, servicio civil, finanzas y presupuesto, adquisiciones, control de gestión y administrativo.

Coordinación de las relaciones intergubernamentales

Todo proceso de descentralización genera la necesidad de establecer nuevos mecanismos o adaptar los existentes para regular las relaciones entre el Gobierno Nacional y los subnacionales. Las formas específicas que adoptan son variadas. Algunos son de carácter formal, otros informal. En todo caso, los mecanismos intergubernamentales deben tomar en cuenta que las relaciones principal-agente cambian de manera sustancial cuando los cuerpos ejecutivos y legislativos subnacionales son electos popularmente y no designados por el Poder Ejecutivo nacional. Ya no se trata más de representantes del Gobierno Nacional en el territorio, sino de autoridades política y administrativamente autónomas. La relación no puede estar basada en la transmisión de instrucciones y órdenes, sino en la negociación y persuasión entre gobernantes con legitimidad propia y electores a los que responden.

En el caso de Ecuador, existe un importante número de instituciones de coordinación con vocación intergubernamental. Entre las más importantes de carácter nacional se destacan el Comisión Nacional de Descentralización, la Comisión Nacional de Competencias, Consejo Nacional de Modernización de Estado, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)⁵⁷ y las comisiones sectoriales de descentralización. Además, las provincias y municipalidades poseen asociaciones locales y nacionales que cumplen un importante papel político de coordinación horizontal entre las autoridades subnacionales, vertical en la negociaciones con el Gobierno nacional y de apoyo técnico a los gobiernos

⁵⁷ Reemplaza desde el año 2004 a la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN).

miembros. Las dos asociaciones nacionales son el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE) y la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). Existe también un Consejo Nacional de Juntas Parroquiales. Por su parte, la Constitución y diversas leyes regulan una serie de mecanismos de coordinación entre los consejos provinciales y municipales, principalmente asociados al sistema nacional de planificación.⁵⁸ Finalmente, el Presidente de la República nombra a un representante en cada provincia bajo el título de Gobernador, que si bien no provee servicios ni dispone de presupuestos significativos, sí tiene un cierto grado de supervisión sobre la actividad de los prefectos.⁵⁹

La Comisión Nacional de Descentralización es el organismo colegiado intergubernamental que la ley define para coordinar este proceso en Ecuador. La integran actualmente representantes de la mayor parte de las instituciones mencionadas anteriormente y es dirigida por el Presidente del CONAM, designado a su vez por el Presidente de la República. La Comisión ha tenido una suerte muy variable. La creó el Presidente en diciembre del año 1999, y en poco tiempo, bajo el fuerte liderazgo de sus primeras autoridades, produjo un primer Plan Nacional de Descentralización, que fue elevado a decreto presidencial en julio del año 2001.⁶⁰ El decreto tenía carácter referencial para las negociaciones de transferencias de competencias que, en el caso de Ecuador pasan por negociaciones caso por caso entre la Nación y los diversos gobiernos subnacionales, como se señaló más arriba. Con el cambio de Gobierno en 2003 se volvió a decretar su creación en su forma actual. Sin embargo, aun después de un comienzo prometedor, la Comisión dejó de funcionar en la práctica, lo cual refleja la baja prioridad que el Gobierno atribuyó a la descentralización desde ese año hasta 2005. La Comisión sólo existe como espacio de reunión. Su secretaría permanente es el CONAM, que actúa como un órgano distinto funcionalmente.

La Comisión Nacional de Competencias fue creada por decreto ejecutivo en el año 2004. Está conformada por un representante del Presidente de la República, uno de CONCOPE y otro de AME. Su función consiste en actuar como mediador y mecanismo de decisión en los conflictos entre el Gobierno Nacional y los subnacionales en materia de traspaso de competencias. No ha tenido aún mucha actividad. La SENPLADES está encabezada por un ministro de Estado y es la responsable del sistema nacional de planificación. En esta medida se encuentra involucrada en actividades de coordinación entre los diversos niveles de gobierno. Por su parte el CONAM fue creado 1994 para asesorar al Ejecutivo en materia de modernización del Estado, descentralización, simplificación administrativa y privatización.⁶¹ Está compuesto por funcionarios del Gobierno Nacional. Las comisiones de descentralización fueron creadas en siete ministerios⁶² entre 2002 y 2004, como parte de los acuerdos entre los gobiernos subnacionales y el Gobierno Nacional que siguieron al Plan de Descentralización. Su objetivo era producir un programa de transferencias específicas por sector. Esta misión fue cumplida parcialmente, bajo el impulso temporal del CONAM y de la Comisión de Descentralización entre los años 2004 y 2005. Sin

⁵⁸ Entre los más importantes se encuentran las asambleas de consejos provinciales, Ley Orgánica de Régimen Provincial, Art. 118.

⁵⁹ *Ibidem*. Arts. 18, 55-57, 114 y 123. El gobernador sanciona las ordenanzas provinciales, incluyendo la presupuestaria, y forma parte de la asamblea provincial, la cual revisa y aconseja sobre asuntos de interés de la provincia a solicitud del consejo provincial.

⁶⁰ Decreto Ejecutivo No. 1616, Registro Oficial No. 365, 10 de julio 2001.

⁶¹ La base legal del CONAM se encuentra en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada de 1993.

⁶² Agricultura y Ganadería; Ambiente; Salud Pública; Obras Públicas y Comunicaciones; Desarrollo Urbano y Vivienda; Bienestar Social; Educación.

embargo, hasta finales del año 2005 estos planes no se habían traducido en acuerdos y acciones concretas de transferencia de servicios.

Se puede afirmar que en Ecuador la existencia de instituciones con mandatos de coordinación intergubernamental no peca por defecto sino por exceso. La evidencia analizada sugiere que estos instrumentos han tenido muy baja efectividad. El mayor problema se encuentra en la debilidad de la Comisión Nacional de Descentralización. Como órgano asesor, sin facultades operativas ni apoyo técnico propio, esta importante instancia no tiene el músculo político, técnico y/o financiero para estimular el avance ordenado de la descentralización en el país.

Entre las reformas que podrían mejorar la coordinación intergubernamental y el avance del proceso de descentralización se encuentran: (i) la fusión de la Comisión Nacional de Descentralización y el CONAM, manteniendo el carácter de directorio intergubernamental de la Comisión; (ii) dotar a la nueva institución de funciones ejecutivas de coordinación de la transferencia de responsabilidades; (iii) entregar a la nueva institución la administración del fondo de transferencias financieras condicionadas sugerido anteriormente en este capítulo, con el fin de fortalecer su capacidad de coordinar las políticas e inversiones intergubernamentales.

Principales conclusiones y opciones de política

La situación de la descentralización en Ecuador se caracteriza por inconsistencias significativas y debilidades en algunos aspectos importantes del marco legal, de los arreglos institucionales, y de las reglas y prácticas fiscales intergubernamentales. Asimismo adolece de trabas burocráticas y políticas.

Entre los aspectos positivos se destacan los mecanismos electorales para la selección de las autoridades subnacionales, especialmente de los prefectos y alcaldes, en la medida en que promueven la rendición de cuentas. Igualmente existen avances importantes en cuanto al control del endeudamiento y al desarrollo de la información fiscal subnacional. En general se aprecia un grado de mejoramiento destacable en la calidad y cantidad de la provisión de servicios locales en diversas ciudades, lo que sustenta la opinión favorable que tiene la población sobre el proceso de descentralización, a pesar de la fragmentación política y del grado de incertidumbre e inestabilidad prevaleciente en el país.

Dada la situación en Ecuador descrita y analizada en este documento, se justifica considerar la opción un ordenamiento generalizado del proceso de descentralización. Los objetivos y alternativas para su materialización se sugieren a continuación, en lo que se denominará “Acuerdo nacional para la descentralización”.

Contenido. Este acuerdo debería contener previsiones sobre los diversos aspectos involucrados en el proceso de descentralización en el país, y que han sido discutidos en este capítulo. Como mínimo debe contener los siguientes aspectos: (i) separación de las funciones ejecutivas y legislativas de los gobiernos provinciales y municipales; (ii) delimitación legal clara de las competencias entre los diversos niveles de gobierno; (iii) programa de transferencia de servicios en bloque en un período determinado; (iv) reformas legales para simplificar las transferencias financieras del Gobierno Nacional a los subnacionales, mediante la fusión de los diversos instrumentos en dos fondos: uno incondicional y automático con objetivos compensatorios para gasto tanto corriente como de inversión, y otro condicional

sujeto a objetivos de política, especialmente para gastos de inversión y mantenimiento; (v) cálculo del costo de las transferencias de servicios y ajuste del neto de las transferencias financieras para asegurar un efecto fiscal neutro intergubernamental al final del programa de transferencia de servicios; (vi) fortalecimiento de los gobiernos provinciales en términos de competencias tributarias; (vii) fortalecimiento de la Comisión Nacional de Descentralización a través de su fusión con el CONAM y poner bajo su responsabilidad la administración del fondo de transferencias condicionales; (ix) establecer un programa de reformas y fortalecimiento institucional de largo plazo de las agencias del Gobierno Nacional y de los gobiernos subnacionales para concentrar en el primero la misión de formulación de políticas, estrategias e inversiones de impacto nacional, mientras que a los segundo se los especializa en la provisión de servicios locales, apoyándolos simultáneamente en lo que concierne a la mejora de sus capacidades de gestión.

Opciones para negociar el acuerdo. Los acuerdos políticos no tienen mucha credibilidad en Ecuador. Como bien se sabe, la inestabilidad de las alianzas políticas es elevada. El fraccionamiento entre partidos y la carencia de una clara hegemonía operan como incentivo para que los diversos actores amplíen constantemente sus respectivos espacios políticos a través del ataque a los adversarios, en detrimento de la estabilidad y la gobernabilidad.

La tensión entre el Gobierno Nacional y los subnacionales forma parte de esta pugna por el poder. Dadas estas condiciones, ¿qué viabilidad tiene un acuerdo para la descentralización?. En primer lugar, todos los partidos están objetivamente interesados en el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, pues todos tienen participación en diversos grados en estas instancias de gobierno. En segundo lugar, la descentralización es un mecanismo idóneo para aliviar las tensiones políticas y fortalecer la gobernabilidad, en la medida en que permite la inclusión de los diversos sectores políticos y sociales en la formulación de políticas y toma de decisiones del sector público. En tercer lugar, el fortalecimiento del proceso de descentralización puede ayudar a reducir las tensiones entre las autoridades subnacionales y las nacionales. Finalmente, un proceso ordenado de descentralización es un factor importante de orden fiscal, estabilidad económica y propensión al crecimiento de la inversión privada. Estos cuatro elementos deberían actuar como incentivos para forjar un consenso razonable entre los diversos actores a favor de un acuerdo nacional realista, factible políticamente y sostenible en el tiempo.

Dicho esto, es importante destacar que el carácter nacional de este acuerdo alude a la necesidad de involucrar a los actores tanto políticos, como económicos y sociales del país. Para llegar a un convenio dotado de fuerza política suficiente y de la capacidad de superar los vaivenes de la política del país, es esencial que tanto los partidos como las autoridades subnacionales, los empresarios, sectores sindicales, grupos de la sociedad civil, iglesia, medios y líderes de opinión participen en tal acuerdo. Sólo como segunda opción, y en caso de que el acuerdo nacional amplio que se sugiere no sea factible, se puede establecer el acuerdo entre el Gobierno Nacional y las autoridades subnacionales, que en todo caso representan tanto a las regiones y localidades, como a la mayoría de los partidos políticos.

VII. Conclusiones

El Ecuador ha realizado importantes progresos en los aspectos político, económico y social. Después de una historia política marcada por la inestabilidad política, desde 1979 Ecuador ha sido ininterrumpidamente una democracia. Asimismo, en el último lustro ha mantenido una estabilidad económica que antes parecía eludirle. En el ámbito social, el Ecuador también ha registrado algunos avances significativos.

No obstante los logros alcanzados desde la crisis de 1999, Ecuador todavía enfrenta retos significativos tales como la inestabilidad del sistema político, la persistente pobreza y la exclusión a pesar del crecimiento económico, la dependencia económica del petróleo, el alto nivel de endeudamiento y la inestabilidad estructural de sus instituciones.

Quizá el desafío más importante es el de consolidar un sistema político capaz de articular y agregar intereses debidamente lo que requiere la mitigación de la exclusión, las rivalidades regionales, la excesiva fragmentación política y el marcado carácter personalista del liderazgo partidista limitan el grado de competición efectiva del sistema político ecuatoriano.

Mientras estos factores persistan, la necesaria tarea de desarrollar una visión compartida de Estado (i.e., sistema político y económico) y el logro de un consenso estable sobre políticas de alcance nacional va a ser elusiva. Ello acrecentará la probabilidad de períodos de inestabilidad política con marcadas tendencias hacia la oscilación política de los votantes.

Es decir, en la actualidad, las condiciones para la articulación de políticas conducentes al desarrollo de un marco jurídico institucional básico (i.e., separación efectiva de poderes, existencia de controles adecuados, sistema de partidos representativos y democráticos, régimen electoral conducente a la agregación de intereses, etc.), que propicie el desarrollo de políticas estables orientadas a atraer la inversión, elevar la competitividad, y propiciar un desarrollo económico equitativo, son tenues.

En el corto y mediano plazo, la bonanza de los precios de las materias primas, especialmente del petróleo, puede generar recursos suficientes para responder a las necesidades sociales más urgentes, y para resolver algunos de los problemas estructurales como el alto grado de endeudamiento. Sin embargo, es necesario adoptar medidas que fortalezcan el sistema político como ente que articula y agrega de intereses, que favorezcan el desarrollo de una visión compartida de Estado por encima de intereses particulares o regionales, y que reduzcan la exclusión política en aras de obtener la estabilidad necesaria para implementar políticas nacionales de largo aliento.

En este contexto, y en la medida en que se den las condiciones para ello, es recomendable articular políticas macro que garanticen la estabilidad general y micro que definan visiones compartidas para la solución de los problemas específicos. Entre ellas, este estudio ha identificado las siguientes:

Sistema democrático:

Alcanzar un consenso nacional en aras de consolidar la democracia y la promoción de un desarrollo equitativo y sostenible y un sistema económico abierto y equitativo. Ello requeriría reformas e iniciativas necesarias para fortalecer la credibilidad y efectividad de las instituciones democráticas, incluyendo los partidos políticos, el Congreso y los organismos de vigilancia. La confianza en instituciones públicas como la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional, la Fiscalía y el Tribunal Supremo Electoral, como por ejemplo, mediante el desarrollo de un proceso más transparente y menos politizado de nombramiento de funcionarios.

A un nivel más específico, se hace indispensable otorgar credibilidad al sistema electoral, lo que se podría conseguir mediante el fortalecimiento de la autonomía política y el profesionalismo del TSE con el fin de consolidar la imparcialidad de los procesos electorales. Es posible que esto exija la implementación de cambios en lo que tiene que ver con el nombramiento de los vocales del TSE. Además, se podría introducir una reforma en la Constitución a través de la cual se exija que los vocales del TSE cumplan su papel en el tribunal de manera profesional e independiente y no en representación de los partidos que más votos hayan obtenido en el Congreso. De conformidad con lo anterior, se debe procurar fortalecer y elevar los conocimientos técnicos de su personal. Igualmente se debe mejorar la información que proporciona el TSE sobre procedimientos y resultados electorales.

Asimismo, se hace imprescindible reformar las normas que rigen a los partidos políticos de manera que se exija la implementación de prácticas democráticas para escoger candidatos y dirigentes, transparentar el mecanismo de su financiamiento y dotarlos de una mayor capacidad de desarrollar organizaciones más permanentes otorgándoles algunos recursos públicos que se destinen exclusivamente a apoyar esfuerzos ya en marcha.

Además sería recomendable apartarse del mecanismo de *panachage* (donde los electores pueden votar por tantos candidatos como escaños haya disponibles y escoger entre candidatos de diferentes listas del partido) y considerar varias alternativas posibles, entre ellas un sistema de listas cerradas, un sistema de lista con voto preferente, un sistema de membresía mixta (i.e. un componente de lista proporcional en distrito regional o nacional, combinado con un componente de distrito único), un sistema proporcional con representantes provinciales y nacionales o un sistema de distrito único.

Las reformas constitucionales deberían también hacer un esfuerzo dedicado para mejorar la confianza pública en los canales formales de representación, entre ellos los partidos políticos y el Congreso; promoviendo una mayor transparencia en la actividad gubernamental y asegurar tanto la imparcialidad como la autonomía de instituciones de control como la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional, la Fiscalía y la Contraloría; y emprender mayores esfuerzos encaminados a subordinar plenamente a los militares a la autoridad civil.

El sistema electoral podría ser modificado con el fin de aminorar la fragmentación numérica del sistema de partidos, la falta de cohesión de las colectividades y la naturaleza

regional de la política, aunque tales reformas entrañan contraprestaciones entre los valores de representación y los de eficiencia.

La mejora del funcionamiento de la legislatura dependerá en parte de que se puedan alterar algunos de los incentivos subyacentes relacionados con el sistema electoral y de partidos. A esto habría que agregar reformas específicas centradas en el funcionamiento del Congreso, como por ejemplo mejorar la transparencia de las actividades legislativas, especialmente la votación de los diputados, contar con personal asesor profesional permanente tanto para los legisladores individuales como para las comisiones parlamentarias, invertir en servicios de investigación, biblioteca y banco de datos; y aumentar la disponibilidad de información oportuna del Ejecutivo sobre el presupuesto y su ejecución.

Estado de derecho

A mediano plazo se hace imprescindible realizar una reforma profunda del sistema legal que conduzca a eliminar la superposición de leyes, atribuciones y funciones, pues esto se traduce en falta de transparencia, uso inadecuado del poder y de prácticas clientelares que deslegitiman el papel del derecho como fuente principal de ordenamiento jurídico.

Asimismo, se debiera hacer un esfuerzo para someter todos los procesos de contratación pública a la ley de transparencia y acceso a la información.

Sería recomendable garantizar la independencia interna y externa del Poder Judicial (incluida el Tribunal Constitucional) y afianzar la carrera judicial, de manera que el funcionario cuente con todas las garantías para su trabajo, pero que a la vez se le aplique un sistema disciplinario y de evaluación de desempeño.

Para afianzar estas reformas y mejorar la aceptación del principio de legalidad y el clima inversor, se hace perentorio agilizar los procesos en todas las materias y promover la oralidad procesal y su adecuada implementación a través de amplios planes de capacitación, implementación tecnológica, sistemas de gestión. Todo ello debiera ir acompañado de un aumento del número de jueces y fiscales a través de un plan que contemple las necesidades reales de la población.

Gestión pública

Siendo el servicio civil un pilar básico de la administración pública, se hace necesario fortalecer la capacidad rectora de la función pública, mediante la creación de una entidad rectora encargada de ejecutar efectivamente la LOSC y modificaciones correspondientes, y acordar con los sindicatos de empleados públicos los parámetros para realizar la transición respectiva. Ello debiera ir acompañado de la adopción de medidas tendientes a reducir el gasto en salarios y pensiones similares a las “Normas para el incentivo patriótico para el ahorro del sector público” ya existentes, que abarquen a todas las administraciones públicas.

Siendo la existencia de información confiable y precisa un elemento necesario para la planificación, es preciso generar la normativa y crear y fortalecer la institucionalidad (i.e.,

SENPLADES) y sistemas que permitan contar con información fidedigna, transparente y pública sobre los recursos humanos del sector público.

Para mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública es recomendable, introducir mecanismos de gestión por resultados, mejorar la gestión de las funciones transversales de gobierno tales como recursos humanos, adquisiciones y administración financiera, reformar el proceso e institucionalidad presupuestarios y eliminar la inercia e incrementalismo presupuestarios, así como los gastos extrapresupuestarios, considerar medidas destinadas a suavizar la volatilidad de los ingresos subnacionales, especialmente en lo relativo a las transferencias, fortalecer la Contraloría General del Estado a través de medidas dirigidas a robustecer su independencia (e.g., mediante la mejora del proceso de selección del Contralor) y su capacidad institucional y tecnológica, y el papel de la SENPLADES para facilitar la planificación anual y dotar al sistema de una visión de conjunto de medio y largo plazo.

Descentralización

Dado que en algunas instancias el tamaño de los gobiernos subnacionales no es el óptimo, sería recomendable promover la unificación de provincias con poblaciones pequeñas y anexarlas a entidades territoriales más grandes, previa consulta con la población o, en su defecto, establecer un régimen especial para las provincias más despobladas con aportes financieros nacionales, traspaso limitado de competencias y establecimiento de mecanismos de monitoreo cercano hasta que el acumulado poblacional genere una masa crítica que mejore la dinámica económica regional.

En materia de *rendición de cuentas vertical*, se pueden tomar medidas para controlar los gastos electorales de alcaldes y prefectos en épocas preelectorales y reformar la legislación referente al plan de trabajo de los candidatos para exigir la identificación y el cumplimiento de un programa mínimo. La *rendición de cuentas horizontal* puede fortalecerse separando a prefectos y alcaldes de los órganos legislativos, cuyos presidentes deben seleccionarse de entre sus propios miembros. En cuanto a la función contralora, se puede crear la figura de los contralores provinciales con período de mandato superior a la del consejo provincial; elegir a los auditores municipales por mayoría calificada y por un período superior al del mandato del concejo que los elige; y garantizar por ley un mínimo de capacidad financiera y técnica para las instituciones responsables de la función contralora en el ámbito subnacional con el fin de fortalecerla.

La neutralidad fiscal debe ser un objetivo final del proceso de descentralización. El desmantelamiento de los servicios administrativos del Gobierno Nacional equivale necesariamente a la creación de los servicios correspondientes en los gobiernos subnacionales. Ajustes de este tipo requieren reformas institucionales de las cuales hacen parte tanto la redefinición de las funciones de cada nivel de gobierno como del tamaño relativo de cada uno. El balance neto debe y puede lograrse en el mediano plazo, en períodos plurianuales con la programación presupuestaria adecuada y una vez que se establezca la distribución intergubernamental de responsabilidades.

Una mejor redistribución de competencias requeriría redefinir las responsabilidades sobre los servicios de los tres niveles de gobierno tomando como referencia los principios de subsidiariedad y externalidades, asignar legalmente las competencias y servicios diferenciándolos de manera más clara entre los tres niveles gubernamentales, eliminar la restricción impuesta a las provincias de ejecutar obras sólo en el ámbito rural y crear un régimen especial de competencias para las áreas metropolitanas en el que los municipios de ciudades grandes asuman mayores responsabilidades que los municipios de ciudades medianas y pequeñas o municipios rurales; y establecer un programa de alcance nacional y obligatorio de transferencias de competencias acordado entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales con un cronograma claramente definido.

La mejora de las finanzas intergubernamentales en Ecuador requiere, entre otras cosas, consolidar los instrumentos de transferencias existentes en dos grandes fondos, uno de carácter compensatorio, incondicional y automático como el Fondo de Descentralización, y otro de carácter condicional para mejorar la coordinación de políticas entre los diversos niveles de gobierno y el enfoque de inversión; rediseñar las fórmulas de repartición del Fondo de Descentralización del 15% para alinearlas con los objetivos de compensación territorial con énfasis en la pobreza; conferir plena autoridad tributaria a los gobiernos provinciales sobre impuestos de base inmóvil o semimóvil, en coordinación con la transferencia de competencias y responsabilidades sobre servicios públicos; y apoyar el desarrollo de la gestión tributaria de los municipios para mejorar la recaudación de este nivel de gobierno.

Para mejorar la coordinación intergubernamental y el proceso de descentralización se sugiere fortalecer la SENPLADES (que ha asumido las funciones que antes desempeñaban la Comisión Nacional de Descentralización y el CONAM), dotándola de un carácter de directorio intergubernamental y de funciones ejecutivas de coordinación de la transferencia de responsabilidades; y entregarla la administración del fondo de transferencias financieras condicionadas sugerido anteriormente, con el fin de fortalecer su capacidad de coordinar las políticas e inversiones intergubernamentales.

Como nota final debe recordarse que mientras no se generen las condiciones necesarias para desarrollar una visión compartida de Estado (i.e., sistema político y económico) y el logro de un consenso estable sobre políticas de alcance nacional, la probabilidad de períodos de inestabilidad política con marcadas tendencias hacia la oscilación política de los votantes se acrecentará y las políticas específicas como las aquí sugeridas tendrán características de inestabilidad y problemas de adaptabilidad, carecerán de aceptación general y su ejecutabilidad estaría en entredicho ante la debilidad de las instituciones encargadas de garantizar su observación.

REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2007. Persistence of Power, Elites and Institutions. CEPR Discussion paper No 5603. Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=913068>>
- Administration and Cost of Elections (ACE) Project. Ecuador: The Search for Democratic Governance. <http://www.aceproject.org/main/english/es/esy_ec.htm>
- Adoum, Jorge Enrique. 1999. Organización de Estados Iberoamericanos. <<http://www.oei.org.co/sii/entrega21/art08.htm>>
- Alcántara Sáez, M. 2002. Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina. Working Paper #293, abril de 2002, <<http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/293.pdf>>
- ALDHU. 2005. Informe sobre las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura de Lucio Gutiérrez. <<http://www.lukor.com/not-mun/america/0503/12203105.htm>>
- Alonso, Pablo, Rafael de la Cruz, J. Mark Payne and Fernando Straface. 2007. *Perfiles de Gobernabilidad: Marco Conceptual y Metodológico*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE3-07-002. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Amnistía Internacional. Informe 2005 Ecuador. <<http://web.amnesty.org/report2005/ecu-summary-esl>>
- Andolina, R. 2003. The Sovereign and its Shadow: Constituent Assembly and Indigenous Movement in Ecuador. *Journal of Latin American Studies*. Vol. 35: 721-750.
- Andrade Ubidia, S., Trujillo, J.C., Viciano Pastor, R., editores. 2004. La estructura constitucional del Estado Ecuatoriano.
- Andrade, P., editor. 2005. Constitucionalismo Autoritario: los regimenes contemporáneos en la Región Andina.
- Araujo, M. C. AÑO. *Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste*. Proyecto CORDES-Gobernabilidad, Quito, mayo.
- Arteta, G. y O. Hurtado. 2002. Political Economy of Ecuador: The Quandary of Governance and Economic Development. CORDES. Manuscrito inédito.
- Banco Central de Ecuador (BCE) 2004. *Informe sobre la Proforma Presupuestaria del Gobierno Central, de las Entidades Autónomas y Límite de Endeudamiento Público*. Quito, Ecuador.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1990-1999. *Ecuador: El Empleo en el Sector Público*. BID. Washington, D.C.

- _____. 2004a. *Estrategia del Banco con el País (EBP)* BID. Washington, D.C.
- Barreda, M. 2004. La democracia interna de los partidos: un desafío del desarrollo en América Latina, <<http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14282&art=14303>>
- Becker, M. 1999. Citizens, Indians and Women: The Politics of Exclusion in Ecuador. Trabajo preparado para la Conferencia de Historia de América Latina (CLAH) de 1999. Washington, D.C., 7-10 de enero de 1999.
- Bermeo, A. 2003. Informe al Congreso Nacional Dr. Armando Bermeo Castillo, Presidente de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador.
- BID-BIRF.2004b. *Ecuador: Evaluación de la Capacidad de Gestión Financiera Gubernamental*. BID-BM. Washington, D.C.
- _____. 2004c. *Ecuador. Creating Fiscal Space for Poverty Reduction. A Fiscal Management and Public Expenditure Review*. BID-BM. Washington, D.C.
- _____. 2004d. *Ecuador. Creating Fiscal Space for Poverty Reduction. A Fiscal Management and Public Expenditure Review. Volume II, Background Papers*. BID-BM. Washington, D.C.
- Bonilla, A. 2000. Ecuador. En C. Arnson, editora. *The Crisis of Democratic Governance in the Andes*. Woodrow Wilson Center Reports on the Americas #2, <<http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/Crisis%20Dem%20Gov%20Rpt%20on%20Amer%202.pdf>>
- Burbano de Lara, F. y M. Rowland García. 1998. *Pugna de poderes: Presidencialismo y partidos en el Ecuador, 1979-1997*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo-Fundación Honrad Adenauer.
- Burki, S. J. et al. 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington D.C.: The World Bank.
- Carey, J. y M. S. Shugart. 1995. Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies* 14, 4: 417-439.
- Carrion, Andrés. 2007. Artículo consultado en el internet el 15 de mayo de 2007. <<http://confirmado.net/blogs/andres/?p=8>>
- CEJA. 2006. Reporte de la Justicia en el Ecuador. <<http://web.amnesty.org/report2005/ecu-summary-esl>>
- Coello García, H. 1998. "El Humor Negro de la Ley". Cuenca: Universidad del Azuay.
- Comisión Andina de Juristas. 1999. Reforma del Estado y Derechos Humanos. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Conaghan, C. 1994. Loose Parties, Floating Politicians and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador: 1979-1988. En J.J. Linz y A. Valenzuela, editores.

- The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- _____. 1995. Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System. En S. Mainwaring y T. R. Scully, editores. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- _____. 2003. Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano.
- Corral Burbano de Lara, F. "El Derecho y la Ley". Editorial El Comercio, 2005.
- Corral Burbano de Lara, F. "Ley: Ineficacia y Degeneración." Editorial El Comercio, 2005.
- Corte Suprema de Justicia. 2000. La Unidad Jurisdiccional: Anteproyecto de Ley Orgánica. Quito: Projusticia.
- Corte Suprema de Justicia. 2002. Informe al H. Congreso Nacional. Quito: Corte Suprema de Justicia- Consejo Nacional de la Judicatura.
- Corte Suprema de Justicia. 2003. Guía de la Función Judicial Ecuatoriana. Quito: Projusticia.
- Chong, Alberto y Gradstein, Mark. 2004. Inequality, institutions and informality. Inter-American Development Bank. Research Department Working Papers, 506.
- De la Cruz, R. 1998. *La revolución federal de las finanzas públicas*. En R. de la Cruz, editor. Descentralización en perspectiva. Caracas: IESA, pp. 43-46.
- De la Torre, C. 1997. Populism and Democracy: Political Discourses and Cultures in Contemporary Ecuador. *Latin American Perspectives*. Vol. 24 No. 3. Mayo.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. 2005. Ecuador: informe sobre las prácticas de derechos humanos. Ver <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61726.htm>
- Ecuador Debate*. 2003. Conflictividad socio-política. No. 59 <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate817.htm>.
- Esquel-USAID. 2001. Estudio de los Centros de Atención Legal desde la Sociedad Civil en casos penales y otros. Estudio elaborado por CEPLAES. Quito: Fundación Esquel – USAID. Quito, Ecuador. 2001.
- Esquel-USAID. 2003. La evaluación del sistema procesal penal en el Ecuador. Fondo Justicia y Sociedad. Fundación Esquel – USAID. Quito, Ecuador. 2003.

- Esquel-USAID. 2005. Indicadores de Justicia en el Ecuador. Fondo Justicia y Sociedad. Fundación Esquel – USAID. Coalición Nacional por la Justicia. Red de Justicia. Quito, Ecuador. 2005.
- European Commission. 2002. *Ecuador-Country Strategy Paper*. Bruselas, Bélgica.
- European Union. 2002. Ecuador Presidential And Parliamentary Elections 20 October – 24 November 2002. Election Observation Mission. Final Report
<http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/elections-reports-ecuador-02_en.pdf>
- Facultad Latino americana de Ciencias Sociales (FLACSO) 2004. *Political Institutions, Policymaking Process, and Policy Outcomes in Ecuador*. Quito, Ecuador.
- Finnis, J. 1980. *Natural Law and Natural Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Fitzpatrick, T. 2004. *Rearticulating Indigenous Identity: Evolving Notions of Citizenship and Ecuador's Contemporary Indigenous Movement*. Ph.D. Thesis. Boston College.
- Freedom House. 2004. *Freedom in the World 2004: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Freidenberg, F. 1999. *Actitudes a la democracia de las élites parlamentarias en Argentina, Ecuador, Perú y Uruguay*. Tesina de Maestría en Estudios Latinoamericanos del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca.
- _____. 2000a. Posiciones ideológico-programáticas de políticos y partidos en Ecuador. Ponencia presentada al seminario Party Politics in Latin America.
- _____. 2000b. Cuestión regional y política en Ecuador. Ponencia presentada al XXII Congreso de Latin American Studies Association (LASA).
- _____. 2002. Ecuador. En M. Alcántara y F. Freidenberg. *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Fuentes Hernández, A. 1999. *Reforma Judicial en América Latina, una tarea inconclusa*. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia.
- Fukasaku, K, y R. Hausmann, editores. 1999. *Democracia, descentralización y déficits presupuestarios en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
- Fuller, L.L. 1964. *The morality of the law*. New Haven: Yale University Press.
- González Leal, Miguel Ángel. 1997. "Insurgencia popular, oligarquía regional y Estado en el Ecuador Liberal (1895-1925). Revista:, Anuario de estudios americanos, nºspécial:, Sevilla, , 54(1)., p. 159-184

- González Leal, Miguel Ángel. 2000. "Conformación nacional, identidad y regionalismo en el Ecuador (1820-1930). en América Latina ayer y hoy Estratégias de poder a Amèrica Llatina. VII trobada-debat: Amèrica Llatina ahir i avui / García Jordán, Pilar. coord; Gussinyer, Jordi. coord; Izard, Miquel. coord; Laviña, Javier. coord; Piqueras, Ricardo.coord; Tous, Meritxell. coord; Zubiri, Teresa. Coord. Barcelona: Universitat de Barcelona. UB, , p. 217-236.
- Gramlich, C. 1987. Federalism and Fiscal Deficit. *National Tax Journal*. Vol. 40, pp. 299-313.
- Hallerberg, M. y P. Marier. 2002. Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries. University of Pittsburgh, trabajo inédito.
- Herrmann, Patricia. 2003. *Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil en Ecuador*. Diálogo Regional de Política, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública. BID. Washington, DC.
- Hidalgo López, L. 2000. "La Telaraña Legal" en Revista Jurídica *Iuris Dictio*. Quito: Publicación del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito.
- Hoy Online*, 23 de octubre de 2004.
- Hoy online*. 2004. Octubre 23.
- Hughes, S. 2005. The Role of the Latin American News Media in the Policymaking Process.
- Hurtado, O. 1999. La ruta de la gobernabilidad. Informe final del proyecto CORDES-Gobernabilidad. Quito.
- _____. 2004a. Ocho obstáculos políticos para el progreso del Ecuador, <http://www.thedialogue.org/publications/oped/sept04/hurtado_092004.asp>.
- _____. 2004b. Democracia, gobernabilidad y política económica en el Ecuador. Documento de trabajo preparado para el BID. Febrero.
- Iacoviello Mercedes y Zuvanic Laura. 2005. Actualización del Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en Ecuador. Red de Diálogo sobre Servicio Civil del BID. Washington, DC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (INEC), <<http://www.inec.gov>>.
- Inter-American Development Bank (IADB). 1997. *Latin America after a Decade of Reforms. Economic and Social Progress Report*. Washington D.C.: IDB

- International Budget Project, Ecuador, 2003, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*, CDES (Centro de Derechos Económicos y Sociales) Washington, DC.
- International Republican Institute (IRI). 2002. Republic of Ecuador National Elections October 20 & November 24, 2002 Election Observation Mission. Report and Recommendations. <<http://www.iri.org/pdfs/2002EEOR.pdf>>
- Isaacs, A. 2003. Los problemas de consolidación democrática en Ecuador. En F. Burbano de Lara, editor. *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Jaramillo, G. 2002. Understanding Decentralization: the Cases of Bolivia and Ecuador. University of Pittsburgh. Trabajo inédito.
- Jones, M. y S. Mainwaring. 2003. The Nationalization of Parties and Party Systems: an Empirical Measure and an Application to the Americas. In *Party Politics VOL 9. No.2* pp. 139–166, <[http://crystal.polsci.uh.edu/faculty/aleman/syllabus_and_courses/4328/Mainwaring Jones \(2003\).pdf](http://crystal.polsci.uh.edu/faculty/aleman/syllabus_and_courses/4328/Mainwaring Jones (2003).pdf)>
- Karpen, U. 1999. Condiciones de la eficiencia del Estado de Derecho: especialmente en los países en desarrollo y en despegue; en Thesing, J., compilador: Estado de Derecho y Democracia.
- Kaufmann, D. Kraay, Ar. Zoido-Lobaton, J. 2004. Growth without Governance. The World Bank Institute. Working papers on Governance <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgo.pdf>>
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi. "Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005", September 2006, <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govmatters5>>
- Kaufmann, Daniel and Aart Kraay. 2002. *Growth without Governance*. World Bank Institute. Working Papers on Governance, <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov.pdf>>.
- Kopis, G. and Craig, J. 2000. Transparency in Government Operations. Occasional Paper No 158. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Latinobarómetro. 1996-2005. Latinobarometer: Latin American Public Opinión, <<http://www.latinobarometro.org/>>
- _____. 2004. *Informe-Resumen: Una Década de Mediciones*. Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile. <<http://www.latinobarometro.org>>
- Lee, A. , T. Eggertsson y D. North , 1996. *Empirical studies in institutional change*. Cambridge University Press, Cambridge; New York.

- León, J. 2001. La crisis de un sistema político regionalizado en Ecuador. En F. Cañete, compiladora. *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*. Quito: CEDIME.
- Longo Francisco. 2005. *Actualización de Índices de Servicio Civil en Latinoamérica*, Diálogo Regional de Políticas. BID. Washington, DC.
- López Guerrero, H. 2004. *Estado de la Concreción del Proceso de Descentralización en el Ecuador a Julio de 2004*. CONAM.
- Lora, E. U. Panizza y M. Quispe-Agnoli. 2004. Reform Fatigue: Symptoms, Reasons, and Implications. Federal Reserve Bank of Atlanta - Economic Review. Abril de 2004 <http://www.frbatlanta.org/filelegacydocs/erq204_lora.pdf>
- Lucero, J. A. 2001. Crisis and Contention in Ecuador. *Journal of Democracy*. Vol. 12, No. 2. Abril.
- Lucero, J. A. 2003. Locating the “Indian Problem”: Community, Nationality, and Contradiction in Ecuadorian Indigenous Politics. *Latin American Perspectives*. Issue 128, Vol. 30. No. 1. Enero.
- Madroñal, J.C. 2004. Direct Democracy in Latin America. <<http://www.demopunk.net/en/intern/LatinAmericanDD.rtf>>
- Mainwaring, S. y M. Jones, 2003. La nacionalización de los partidos y los sistemas de partido. *Política y Gobierno*. Vol. X, No. 1, México.
- Mainwaring, S. y M. S. Shugart. 1997. Presidentialism and the Party System. En S. Mainwaring y M. S. Shugart, editores. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marmor, A. 2003. The rule of law and its limits. USC Law and Public Policy Research Paper No. 03-16 <<http://ssrn.com/abstract=424613>>
- Martinez Gallardo, C. 2005. Designing Cabinets: Presidents, Politics and Policymaking in Latin America. Disertación de doctorado. Columbia University.
- McLure, C. 1995. Comment on ‘The dangers of decentralization’ de Prud’homme. *The World Bank Research Observer*. Vol. 10, 2: 221-226.
- Mejía Acosta, A. 1997 (modificado en 2001). Ecuador: the Search for Democratic Governance. <http://www.aceproject.org/main/english/es/esy_ec.htm>
- _____. 1999. Explaining “camisetazos” :The Logic of Party Switching in the Ecuadorian Congress (1979 – 1996)<<http://www.nd.edu/~amejiaac/psw.pdf>>.
- _____. 2001. *Ecuador: la búsqueda de una representación eficiente*. < http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esy_ec.htm>.

- _____. 2002a. *Gobernabilidad Democrática - Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador, 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- _____. 2002b. Ghost Alliances, Dollarisation and Economic Adjustment in Ecuador: 1998-2001. <<http://www.nd.edu/~amejiaac/ghosts2002.pdf>>
- _____. 2003a. Through the Eye of a Needle: Veto Players, Informal Institutions and Economic Reform in Ecuador. Trabajo preparado para la conferencia "Informal Institutions and Politics in Latin America. University of Notre Dame. Notre Dame Indiana. Abril 24-25.
- _____. 2003b. La reelección legislativa en Ecuador: conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-2003). En F. F. Dworak, editor. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México: Una perspectiva histórica e institucional*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- _____. 2003c. Weak Coalitions and Policy Making in the Ecuadorian Congress (1979-1996), <<http://www.nd.edu/~amejiaac/MejiaAcosta.PDF>>
- Mejía-Acosta, A., C. Araujo, A. Pérez Liñán, S. M. Saiegh y S. Pachano. 2004. Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Ecuador: FLACSO-Inter-American Development Bank, <<http://www.iadb.org/res/laresnetwork/projects/pr227finaldraft.pdf>>
- Mejía Andrés, et. al. 2004. *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Ecuador*. FLACSO-Ecuador. Latin American Research Network, BID, Washington DC.
- Menéndez-Carrión, A. 2003. La democracia en Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas. En F. Burbano de Lara, editor. *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), <<http://www.flacso.org.ec/docs/antdemocracia.pdf>>
- Mijeski, K. y S. Beck. Mainstreaming the Indigenous Movement in Ecuador: The Electoral Strategy. Prepared for Delivery at the XXI International Congress of the Latin American Studies Association Chicago, Illinois. 24-26 de septiembre de 1998, <<http://168.96.200.17/ar/libros/lasa98/Mijeski-Beck.pdf>>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) 2004. *Proforma Presupuestaria 2005. República del Ecuador. SIGEF. Catálogo de Régimen salarial*. Quito, Ecuador.
- Musgrave, R. y P. Musgrave. 1980. *Public Finance in Theory and Practice*. MacGraw Hill, New York.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge
- Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Janovich, Inc.

- _____. 1993. Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*. Vol 46: 237-243.
- Onuf, N. 1998. Constructivism: a user's manual. Oxford: Oxford University Press.
- Organization of American States (OAS). 2002. Misión de Observación Electoral, <http://www.upd.oas.org/lab/MOE/2002/ecuador/informe_final.pdf>.
- _____. 2004. Ecuador: OAS Electoral Observation Mission Calls Regional Elections Free And Transparent. 18 de octubre, <http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=MOE-EC-04E>
- Oxford Analytica. 2004 Ecuador: Indigenous Movement Weak but Still Important. 24 de febrero de 2004.
- _____. 2005a. Ecuador: Confidence Lacking in Political Institutions. 25 de enero de 2005.
- _____. 2005b. Ecuador: Confidence Lacking in Political Institutions. 18 de abril de 2005.
- Pacari, N. 2002. "The Political Participation of Indigenous Women in the Ecuadorian Congress: Unfinished Business". Translated version of chapter in *Mujeres en el Parlamento: más allá de los números*. Stockholm, Sweden: International IDEA.
- Pachano, S. 1998. *La representación caótica: análisis del sistema electoral ecuatoriano*. Quito: FLACSO-Konrad Adenauer.
- _____. 1999. *La ruta de la gobernabilidad*. Quito, Ecuador: CORDES.
- _____. 2000. La reforma constitucional ecuatoriana de 1998. Estudio de caso #60. Universidad de Chile, <<http://www.dii.uchile.cl/docencia/mgpp/EstudiosCaso/CASO60.pdf>>
- _____. 2001. Partidos políticos y clientelismo en Ecuador. *Revista Quórum*, No. 2, Universidad de Alcalá de Henares, España
- _____. 2003a. El tejido de Penelope. Reforma política en Ecuador. Quito, Ecuador: FLACSO, <http://www.flacso.org.ec/docs/sp_reformapol.pdf>
- _____. 2003b. El proceso electoral de Ecuador. Quito; Ecuador: FLACSO, <<http://www.flacso.org.ec/docs/proelec.pdf>>
- _____. 2004. El territorio de los partidos. Ecuador 1979-2002. *Partidos políticos en la región Andina: entre la crisis y el cambio*. Stockholm, Suecia: Internacional IDEA.

- Pachano, S. y E. Pizarro. 2002. Atomización y regionalización partidista: Colombia y Ecuador. Presentado en la conferencia sobre “La crisis de representación en los Andes”, Notre Dame, IN, <<http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/pizapach.pdf>>
- Payne, M., D. Zovatto, F. Carillo-Florez y A. Allamand Zavala. 2002. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- _____. 2003. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Peña, D. 2003. Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación. En F. Carrión, editor. *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Pion-Berlin, D. 2001. *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. <http://www.undp.org/spanish/proddal/idal_compestad_1.pdf>
- Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). 1994-2005. Manuel Alcantara, Director. Salamanca, España: Universidad de Salamanca.
- Prud'homme, R. 1995. On the dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*. Vol. 10, 2: 201-220.
- Ramírez, F. y A. Campuzano. 2001. Gobernabilidad democrática, esferas públicas y culturas políticas: las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Raz, J. 1979. *The Authority of Law*. Oxford: Oxford University Press
- Revista de Derecho FORO. Universidad Andina Simón Bolívar, Area de Derecho, No. 4 I-II, 2005
- Revista Vanguardia, febrero 2006.
- Rodríguez-Raga, J.C. y M.A. Seligson, 2004. Latin American Public Opinion Project, 2004, <<http://www.lapopsurveys.org/>>.
- Rowland, M. 2004. Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos Ecuador, <http://www.upd.oas.org/lab/documents/fiapp/publications/2004/de_las_normas_a_las_buenas_practicas/estudios_de_caso/latin_america/ecuador.pdf>.

- _____. 2005. Ecuador: un análisis las elecciones seccionales de octubre del 2004.
<<http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=ecuador>>.
- Roy, J., editor. 1995. *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, Washington D.C.: The World Bank.
- Sáinz Moreno, F., Da Silva Ochoa, J.C., coordinadores. 1989. La calidad de las leyes. Eusko-Legebiltzarra (Parlamento Vasco). Colección Informes y Documentos.
- Samuels, D. y R. Snyder, 2001. The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspectiva. *British Journal of Political Science*, Vol 31, No 4, 651–71.
- Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público. 2004. *Informe sobre Nueva Ley*. Quito, Ecuador.
- Seligson, M. 2004. Comparative Survey Research: Is There A Problem?. *ASPA-CP Newsletter*. Vol 15, 11-4.
- Silverston-Scher, M. 2001. *Ethnopolitics in Ecuador. Indigenous Rights and the Strengthening of Democracy*. Miami: North-South Center Press.
- Sewell, D. 1996. The ‘Dangers of Decentralization’ According to Prud’homme: Some Further Aspects. *The World Bank Research Observer*. Vol. 11, 1:143-149.
- Shifter, M. 2004. Breakdown in the Andes. *Foreign Affairs*. Septiembre/Octubre.
- Sickner, A. 2004. Populism, Protest, and Politics in Ecuador. Michigan State University. Manuscrito inédito.
- Speck, B. 2003. La integridad en el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales: Resultados de la investigación preliminar sobre problemas enfrentados y sistemas reguladores, <http://www.transparency.org/tilac/trabajo_en_red/financiamiento/diagnostico-comperativo.html#foot1>
- Strom, K. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ter-Minassian, T. editora. 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Tiebout, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. Vol. 64: 416-24.
- Trujillo, J.C., Grijalva, A., Endara, X. 2001. Justicia Indígena en el Ecuador. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- United States Library of Congress. 1995. Country Study, Ecuador, <<http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/ectoc.html>>

- United States State Department. Ecuador 2004 Country Report on Human Rights Practices. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. Publicado el 28 de febrero de 28, 2005, <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41759.htm>>
- Universidad Andina Simón Bolívar, Área de Derecho. Revista de Derecho FORO No 4 Reflexiones sobre la Constitución. Quito, UASB, mayo 2005
- Varian, H. 2006. *Intermediate microeconomics : A modern approach*. 7th ed. Norton & Co. New York.
- Vázquez. F. 2004. Relaciones Ejecutivo – Legislativo en América Latina. Centro Latinoamericano de la Globalidad, Celag Documento de Investigación. México, <<http://www.celag.edu.mx/relacionesejecutivo2.pdf>>
- Withaker, Robert. 2004. *The mapmaker's wife: A True Tale of Love, Murder, and Survival in the Amazon*. Basic Books
- BIRF. 2000. *World Business Environmental Survey 2000*, <<http://info.worldbank.org/governance/wbes/?#wbes>>
- _____. 2004. *Ecuador Poverty Assessment*. Report No. 27061-EC, <<http://www.bancomundial.org.ec/index.asp?id=pb03>>
- _____. 2005. Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004, <[http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/3bb82428dd9dbea785257004007c113d/\\$FILE/IndigPeoplesPoverty_Exec_Summ_en.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/3bb82428dd9dbea785257004007c113d/$FILE/IndigPeoplesPoverty_Exec_Summ_en.pdf)>
- World Economic Forum (WEF) 2004. *The Global Competitiveness Report 2003-2004*. New York-Oxford University Press.
- _____. 2006. *The Global Competitiveness Report 2006-2007. Creating an Improved Business Environment*. Nueva York, Oxford: Oxford University Press.
- Zovatto, D. 2002. Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina un balance comparado: 1978 – 2002, <<http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=28>>
- _____. 2004. The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America.” In: IDEA Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns, <http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/chapter_6.pdf>