

La reforma institucional en el Ecuador

Un enfoque poco ortodoxo

Escenario internacional

Globalización => cambios sociopolíticos y económicos:

- Desestructuración Estados nacionales, cambia papel del Estado: de eje a instrumento.
- Rearticulación de grupos de poder: burguesía cede ante grupos vinculados con K transnacional.

Planteamiento

- # En AL y Ecuador, la adopción de los postulados del CW --reformas estructurales-- han carecido de soporte institucional necesario para su consolidación; en muchos casos ha contribuido a debilitar instituciones existentes. Estos principios no se enmarcan dentro de proyectos nacionales ni recogen particularidades de cada país.

Factores desencadenantes

- # Años 80, doble crisis: política (transición regímenes) y económica (deuda externa).
- # Situación de crisis es propicia para adoptar reformas estructurales. Más importante, tipo de reformas adoptadas, Habermas (75):
 - condiciones objetivas
 - Ideología -> cambio de instrumentos o redefinición de estrategias.

Factores desencadenantes

- # Oposición a las reformas, pero si se presentan como “medida de última instancia”, es probable que no haya mayor oposición social.
- # AL: etapa de “aprendizaje negativo”:
 - se probaron y sustituyeron varios programas económicos => vacío conceptual (instrumentos agotados).
 - Incapacidad de respuestas de política por gobiernos.

Factores desencadenantes

- # Aparece tesis neoliberal => redefinición fines de estrategia económica.
- # Fuerte influencia ideológica:
 - apertura y vinculación con el mercado mundial es la única y última alternativa para salir de la crisis y el subdesarrollo. Hay que liberalizar y desregular la economía.

Crisis del modelo SI

- # Patrón de desarrollo: proceso de construcción institucional impulsado desde y por el Estado con objetivos claros (industrialización).
- # Modelo se enmarcaba en dos pares de procesos:
 - Estado-mercado: SI, regulación, protección.
 - Estado-sociedad civil: control participación social y política.
- # Surge ideología anti-Estado: crisis generada por intervención estatal; conflictos sociales asociados a regulación estatal en distribución del ingreso.

=> Crisis de legitimación (Habermas, 75):

Sistema no logra alcanzar nivel de lealtad necesario para justificar existencia y acción estatales; Estado no alcanza a cumplir exigencias que él mismo se había propuesto

=> desintegración de instituciones sociales: conflictos se resuelven por procedimientos no institucionalizados

Apertura económica sin cambio en patrón político => Principios de organización insuficientes y propuesta estatal pierde legitimidad.

La influencia externa

- # Poderes de presión de grupos internos vinculados al Estado: clientelismo.
- # Presiones de organismos internacionales ante necesidad de recursos; programas de ajuste condicionados a aplicación de reformas = promesa para salir de la crisis. Solución a desequilibrios de corto plazo y “credibilidad” son prioritarios.
- # La condicionalidad = “correa de transmisión del nuevo paradigma de desarrollo” y contuvo iniciativas desde el interior de países afectados.

Enfoques sobre la reforma

1. Consenso de Washington (Williamson, 90):

- causa principal de la crisis: excesiva intervención estatal y laxitud fiscal “voluntaria”.
- Solución: control del déficit público (políticas fiscales y monetarias austeras), reducción de intervención, implantación modelo de crecimiento orientado al mercado
- Sustento discurso: agotamiento SI y éxito del Sudeste Asiático.

Enfoques sobre la reforma

2. Enfoque pragmático:

- Deuda externa e inflación inercial causan “crisis fiscal de Estado”: déficit presupuestario, ahorro público negativo, deuda excesiva, insolvencia y falta de credibilidad => problema estructural.
- Solución: fortalecer una economía “hacia el mercado”, rediseñar función económica del Estado y reforzar contribución del sector privado / mercado.
- Reemplazar estrategia SI por otra iniciativa o proyecto nacional capaz de convertirse en nueva fuente de crecimiento.

Elementos políticos

Tres H para evaluar éxito de reformas (Bresser Pereira, 94):

- estabilización y liberalización son condiciones necesarias mas no suficientes para generar crecimiento, se requiere solucionar crisis fiscal de Estado;
- una reforma sin políticas sociales de compensación no tendrá apoyo político a futuro;
- estilo tecnocrático de decisiones debilita las instituciones democráticas nacientes

Elementos políticos

1. Estilos de política: en relación con arreglos institucionales que enmarcan estrategias
 - AL: decretismo (estilo autocentrado, decisión rápida por decreto, exención de rendir cuentas)
- # consulta y concertación pueden mejorar la calidad técnica de reformas
 - no hay suficiente apoyo político; fracaso (o costes de transición excesivos) porque están mal ideadas desde su origen (los modelos pueden ser incorrectos, Stiglitz).

Elementos políticos

2. Democracia en AL: conflictos sociales y políticos deben canalizarse a través de instituciones representativas, si no se cae en DD (O'Donnell):

- Instituciones políticas formales poco alcance y debilidad; otras prácticas no formalizadas están firmemente afirmadas
- Inadecuación entre comportamiento social y reglas formales
- Representación democrática => *Accountability* horizontal es casi inexistente.
- Coexisten elecciones y particularismos, prácticas autoritarias e intereses organizados.

El proceso de modernización del Estado en el Ecuador

Reestructuración de las entidades del Sector Público

- # Gobierno Sixto Durán-Ballén, 92-96.
- # Discurso intentó convencer de que ése era único camino para salir del subdesarrollo; experiencia del Sudeste asiático, Chile o Argentina.
- # Cambios en escenario mundial => Gobierno abandone papel tradicional y asuma uno compatible con estos cambios y sus repercusiones (Plan Acción Gob. 93-96).

Según el MOSTA:

- # Sector público ecuatoriano es un intrincado sistema de entidades con programas y actividades traslapadas => problemas de coordinación.
- # Gestión pública centralizada = limitante para alcanzar objetivos del gobierno; excesivo control y falta de incentivos provocan ineficiencias y corrupción.

Ley de Modernización (1993):

Objetivos (Art. 1):

- racionalización y eficiencia administrativa, a alcanzarse mediante la descentralización y desconcentración;
- prestación de actividades económicas y servicios públicos por parte del sector privado;
- enajenación de la participación del Estado en las empresas estatales.

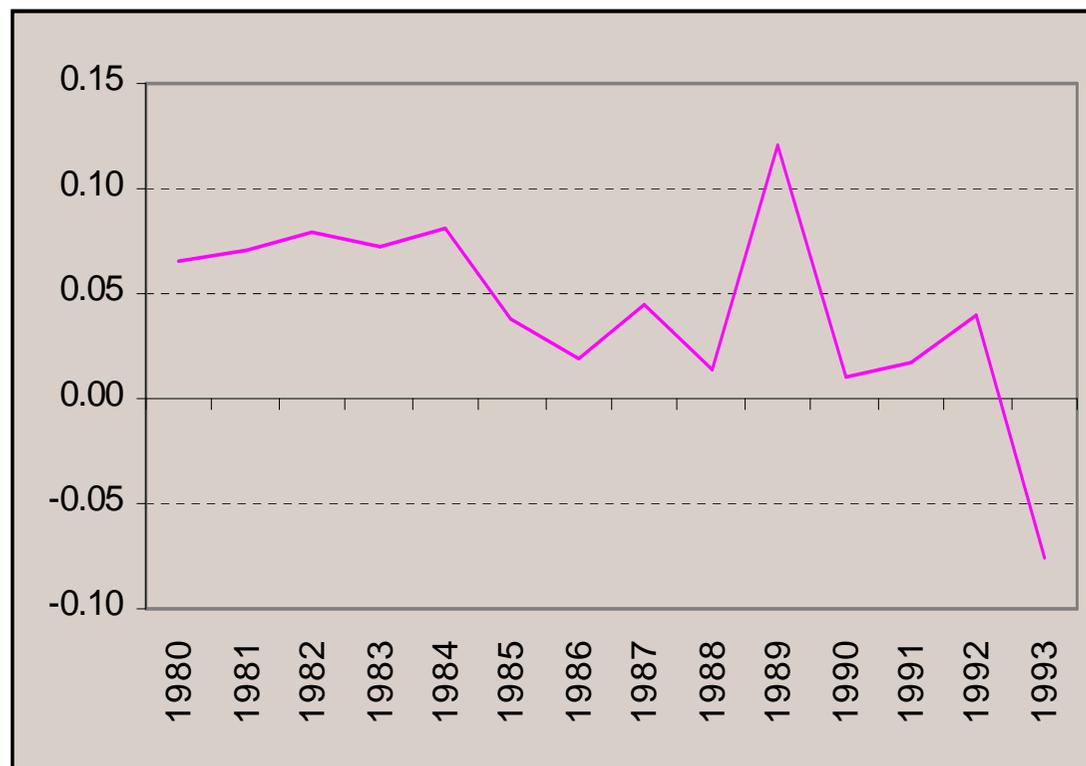
Ley de Modernización:

- # Además incluye objetivos: desregulación económica, liberalización comercio exterior, reforma fiscal y financiera, y renegociación de la deuda externa (Art. 2 Reglamento LME).
- => Redefinición del papel del Estado:
“cambio de rumbo” en la gestión pública.

Reestructuración del sector público

- Aspecto con menor importancia relativa.
- Según BM, dos problemas: concentración de autoridad en muy pocas entidades y demasiadas restricciones legales que afectan autonomía de la gestión pública.
- Argumentos a favor de reformas: crecimiento del empleo público; proliferación de entidades públicas y items por fuera del presupuesto central; régimen laboral complejo y esquema salarial poco transparente.

Tasa de crecimiento del empleo público*, 1979-1993



(*) Excluye personal militar en servicio activo

Fuentes: Banco Mundial, CONADE y SENDA

Estructura del empleo Público por Régimen Laboral (diciembre, 1992)

Régimen Laboral	Porcentaje
Servicio civil	13.36%
Código Trabajo	12.47%
Maestros	22.32%
Policía	3.57%
Universidades	3.77%
Otras Instituciones	16.24%
FF.AA.	12.03%
Retirados	15.12%
Fuera sistema	0.64%
Contrato	0.48%
Total	100.00%

Fuente: Banco Mundial

- # **Objetivo fundamental:** reducir costos y mejorar desempeño del sector público. Ejes de la reforma:
 - Racionalización administrativa: Ministerios y entidades adscritas:
 - reducción personal, venta activos improductivos e incrementos salariales.
- # **Avances legislativos:** Ley de Presupuestos (diciembre, 1992), Ley de Modernización del Estado (octubre, 1993) y nueva Ley de Hidrocarburos (octubre, 1993).
- # **Avances administrativos:** CONAM (1992)

CONAM: funciones

- # Definir estrategias, dirigir y ejecutar proceso de modernización del Estado, previa autorización del Presidente de la República (Art. 8 y 9, LME).
- # Formular, coordinar políticas del proceso de modernización; buscar mecanismos y recursos para su financiamiento; realizar estudios y evaluaciones que conlleven al mejoramiento del Estado; elaborar y disponer la ejecución de los programas de cambios estatales (Art. 12).

CONAM: funciones

- # Identificar funciones repetitivas y trámites no justificados, para proceder a la fusión o supresión de las entidades. Para ello, solicita a SENDA estudios técnicos con fundamentos y justificativos necesarios (Cap. III, LME).

“Las entidades y organismos del sector público están obligados a entregar al CONAM estudios, reportes, estadísticas, estados financieros, información administrativa y económica, soporte técnico, y cualquier otra información solicitada para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la modernización del Estado de acuerdo a la ley” (BM, 94).

- # Falta de transparencia en información: ninguna de las tres instancias por las que pasan CRI poseen información que debía ser proporcionada para evaluar convenios.
- # Proceso de reforma institucional no ha sido realizado con visión integral de largo plazo ni lineamientos claros sobre nueva institucionalización necesaria en contexto actual. No hay definición del tipo de Estado al que se debería llegar en el mediano plazo.

Conclusión

- # Cambio de modelo económico y adopción reformas estructurales responden a situación de crisis, intrínseca a estructura económica y política, como a imposición de una ideología (CW).
- # Liberalización no ha resuelto problema de erosión y desintegración institucional que provocó crisis modelo SI.
- # Desfase modernización e institucionalidad formal económica y política

Conclusión

- # La complejidad del proceso de reforma estructural simplificado a aprobación de leyes;
- # decisiones adoptadas por vía rápida, tendencia al decretismo => conflicto de intereses, clientelismo y corrupción;
- # se requieren acuerdos que afiancen instituciones formales para garantizar continuidad de reformas.
- # Contraloría General y Poder Judicial

Pranab Bardham:

“descifrar los factores que podrían predisponer a un Estado a implicarse en el desempeño económico del país y [detectar] las condiciones bajo las cuales el Estado fracasa, pues el mercado puede hacer cosas mejor que el Estado, pero a la vez, falla miserablemente en algunas cuestiones”.