

Populismo rentista en Ecuador: Déficit de transparencia en la política fiscal de Rafael Correa

Documento en elaboración (Borrador 1)
No citar ni difundir sin permiso de los autores.

Documento preparado para:
WORKSHOP DE INVESTIGACION
EL EFECTO DE LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN CHILE Y AMERICA LATINA

Camila Carrasco Hidalgo cbcarrascofl@flacso.ede.ecu FLACSO Ecuador

Alejandro Olivares L. aaolivares@flacso.edu FLACSO Ecuador

Sebastián Carrasco S. sebastian.carrascos@mayor.cl Universidad Mayor, Chile

Introducción

Desde comienzos del siglo XXI, a partir del llamado “súper ciclo de los commodities”, en América Latina se ha desarrollado una extensa literatura centrada en estudiar las disfunciones políticas que emergieron como resultado de esta nueva riqueza de los recursos naturales. En tal sentido, se han abordado una gran cantidad de temas, que van desde las transiciones democráticas hasta el desarrollo económico, pasando por la violencia política y el *accountability* gubernamental (Ross, 2015). En este contexto, una de las problemáticas específicas que se deriva de esta dependencia económica de los recursos naturales es el acelerado gasto público que generan los gobiernos con una visión de corto plazo (Fontaine et al. 2018), lo que junto a perjuicios en los equilibrios macroeconómicos, también puede acrecentar algunos tipos de corrupción (Ross, 2015). Por lo demás, si se experimenta una crisis económica y fiscal causada por este tipo de variaciones rápidas y dramáticas de ingresos, las respuestas políticas disponibles incluyen la extracción, lo que en general se supone a la protección ambiental, generando perjuicios en este sentido (Fontaine et al., 2017; Hogenboom y Pellegrini 2016, 1).

Una forma de desincentivar este tipo prácticas es a través del establecimiento de un sistema de balances institucionales que asegure controles democráticos al poder ejecutivo. Igualmente, es necesario tener en cuenta que países que exportan recursos naturales -como petróleo, gas y minerales- corren mayores riesgos de tener déficits de controles democráticos al ser estos sectores

estratégicos para el desarrollo (por ejemplo, las reformas). Sin embargo, la abundancia de recursos naturales no es en sí misma una “maldición”, sino que sobre estos fenómenos también influye el sistema político vigente que regula la economía, las relaciones entre el Estado y la sociedad, y los factores que pueden arruinar los prospectos de desarrollo. Por estas razones es que distintos académicos han cuestionado el rol de los gobiernos en el manejo de los ciclos de *commodities* (Fontaine, Medrano y Narváez 2019, 13).

En esta misma línea, distintos organismos internacionales han entregado propuestas que se basan en la incorporación de mecanismos de transparencia y publicidad de la información mediante sistemas abiertos que requieran de coordinación intersectorial. Dan cuenta de esto las coordinaciones internacionales en conferencias tales como la Conferencia de Estocolmo (1972), la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (1992), Río + 10 en Johannesburgo (2002), Alianza de Gobierno Abierto (2011) y el Acuerdo de París (2015) sobre la disociación entre el crecimiento económico y la degradación ambiental. De la misma forma, en Río + 10 surge *Extractive Industries Transparency Index* (EITI), estándar global para que gobiernos promuevan la transparencia en la gestión de sus recursos.

Por lo tanto, se observa que la instauración de sistemas económicos extractivistas generan incentivos para que los actores políticos tomen decisiones y busquen cambiar las instituciones de modo contrario a los principios de la democracia representativa. En ese sentido, el presente trabajo busca examinar las posibles relaciones causales existentes entre el extractivismo y la falta de transparencia, analizando específicamente el caso de Ecuador durante la administración de Rafael Correa (2007-2017). En el período de bonanza en Ecuador (2005-2014) el petróleo representó el 57% del total de exportaciones, no obstante, su contribución al crecimiento económico alcanzó el 14,7% del PIB, ya que el país cayó en el gasto procíclico y creció tanto la deuda como el déficit (Mejía-Acosta y Albornoz, en prensa, 7-8), así como también se acrecentaron los problemas económicos, sociales y políticos (Fontaine et al 2017, 118). Ciertamente, esto produjo efectos negativos en los indicadores de desarrollo y de transparencia.

Por otro lado, Correa desarrolló importantes cambios institucionales para intervenir el sector extractivo, aumentando el *royalty* a empresas privadas y asegurando que la estatal “Petroecuador”

asumiera el mayor control de las rentas (Fontaine, Narváez y Paz 2018, 119). De la misma manera, el presidente canceló los contratos existentes con compañías multinacionales, quienes fueron mandatadas para firmar contratos y someterse a la empresa estatal que para el año 2015 llegó a producir el 78% del total del petróleo (Mejía-Acosta y Albornoz, en prensa).

A partir de lo anterior, argumentamos que los cambios institucionales sumado el *boom petrolero*, promovieron un populismo rentista que mantuvo un importante déficit de los controles democráticos por falta de transparencia en la política fiscal. La transparencia fiscal se observa como un dilema de acción colectiva, en donde distintos actores quieren maximizar sus intereses, por lo que tienen incentivos para ser -o no- transparentes y entregar información confiable, completa, oportuna y comprensible, para la gestión de los mecanismos políticos e institucionales que pueden aliviar la maldición de los recursos (Mejía-Acosta, 2013; Orihuela 2018). En este sentido, la investigación planteada en último término también discute en torno al desarrollo del populismo rentista como una expresión de estos dilemas.

De manera específica, en el presente trabajo se plantea realizar un análisis de la transparencia fiscal en el gobierno de Correa con datos provenientes del *International Budget Partnership* (2017) y del *Natural Resource Governance Institute* (2017). En primer lugar, el *International Budget Partnership* (2017) evalúa la transparencia presupuestaria para comparar la divulgación entre países en función de 91 preguntas de cuestionario, centrada en la disponibilidad de presupuesto ejecutivo y documentos de respaldo. En segundo lugar, el *Natural Resource Governance Institute* (2017), que mide la calidad de la gobernanza de recursos naturales en 81 países que en conjunto producen el 82% del petróleo del mundo. Se observa que durante el gobierno de Correa no hubo acceso a información pública y sustantiva de la política fiscal, específicamente en las decisiones presupuestarias para transferir discrecionalmente recursos provenientes del petróleo a aliados políticos (formales o informales), por lo que los datos utilizados son un buen proxy para comprender cómo operan estas dinámicas en el contexto ecuatoriano.

Luego de esta introducción, comenzamos elaborando un marco teórico que nos permite situar el manejo político de los recursos fiscales durante la administración de Correa, así como los cambios institucionales efectuados en este contexto. Luego, ofrecemos un relato general sobre el desempeño

político y económico durante los 10 años que Correa estuvo a cargo del gobierno ecuatoriano. Posteriormente, realizamos un análisis cuantitativo de la transparencia fiscal en el Ecuador, a partir de los entregados por el *International Budget Partnership* y el *Natural Resource Governance Institute*. Finalmente, elaboramos algunas conclusiones sobre nuestros hallazgos preliminares en este ámbito.

1. Revisión de la literatura

Instituciones y cambio institucional en un contexto de maldición de los recursos.

Afirmar que las instituciones fijan el comportamiento social para resolver conflictos políticos y económicos, es reducir la investigación a una relación causa-efecto lineal. Cuando Acemoglu y Robinson (2013, 54) indican que el éxito económico está determinado por las instituciones, se observa un análisis lineal sin considerar sus complejidades. La manera en que las instituciones moldean el comportamiento social es situándolo en una realidad, ya que si lo determinaran no habría posibilidad de cambio institucional (Orihuela 2013, 54). Bajo esa mirada, Mahoney y Thelen (2010) afirman que transformaciones lentas y parciales son claves para modelar el comportamiento humano y para conformar resultados de políticas. Su modelo considera que variaciones en propiedades institucionales fomentan diferentes tipos de cambio, que están asociados con agentes que trabajan para potenciar específicos cambios incrementales. Esto es una combinación de dos factores: El poder de veto de defensores del *status quo* y niveles de discreción que ofrecen las instituciones (Mahoney y Thelen 2010, 3) que conforman cuatro tipos de cambio gradual: *Displacement*, cuando se presencian nuevas reglas que sustituyen las antiguas; *layering*, producidos cuando se crean nuevas reglas que coexisten con antiguas; *drift*, que son consecuencia de cambios exógenos en el entorno que afectan el comportamiento del actor; por último la *conversión*, que ocurre cuando reglas formales permanecen igual y actores aprovechan deliberadamente su ambigüedad incorporada para inducir el cambio (Mahoney y Thelen 2010, 15-16). En este sentido, el cambio institucional puede ser una estrategia para evitar la maldición de los recursos; sin embargo, para ello es necesario que las instituciones den un giro contrario a los incentivos económicos y políticos (Orihuela, 2013, 59).

No obstante, los gobiernos muchas veces realizan cambios pensando en la generación de instituciones que a propósito sean débiles o que se ajusten a sus necesidades específicas (al respecto ver Brinks, Levitsky y Murillo, 2019). En esta lógica se entiende lo que señala Mazzuca (2013, 111), quien sostiene que estamos en presencia de populismo rentista cuando gobiernos distribuyen el ingreso de recursos naturales a sectores informales que entregan votos y poder de la calle, para intimidar a perdedores económicos y políticos, por lo que sus bases definen la estructura de *accountability* y transparencia, enfrentándose, el gobernante, a tres tentaciones: una es expropiar para maximizar ganancias inesperadas provenientes de recursos naturales; la otra es desarrollar un régimen populista que use los nuevos ingresos para consumo de corto plazo más que producir inversiones a largo plazo; la tercera es la tentación absolutista, que podría intervenir límites constitucionales para la reelección (Mazzuca 2013).

De la misma manera, en la medida que existan lógicas institucionales estables en el tiempo es posible el mantenimiento de reglas de gasto público y ahorro. Con independencia de los motivos, la institucionalización de las reglas del sistema político y la transparencia parecen ser activos que evitan que los gobernantes hagan uso indiscriminado y discrecional de los excedentes del aumento de rentas por alzas en los precios de los recursos naturales (ref.). Otra de las tentaciones de los países con dependencia de los recursos naturales es la concentración de la explotación de los recursos en pocos grupos, sean estos estatales, privados o concesiones. En el caso específico de América Latina, tradicionalmente la región se ha caracterizado por tener sistemas capitalistas jerárquicos (Schneider, 2009), en donde grandes grupos empresariales, diversificados, poseen una gran influencia en las economías nacionales (Madariaga, 2019). En ese sentido, la industria extractiva no es la excepción, ya que responde a estas lógicas de centralización que para algunos es propio de los sistemas capitalistas (Iversen, 2006). Por este motivo, la evidencia demuestra que, a mayor liberación de la industria extractiva, mayor es la transparencia, lo que en último término opera como un medio para fortalecer el *accountability* y evitar el populismo.

No obstante lo anterior, existen varios países que por diversos motivos desde inicios del siglo XXI han concentrado la extracción de recursos en empresas públicas, generando un resurgir del nacionalismo extractivo. El nacionalismo extractivo no es un sinónimo de nacionalización, ya que el Estado podría tener desde una mínima participación en el sector (vía empresas públicas) hasta

un control absoluto del mismo (Fontaine Medrano y Narváez 2019). Por ello es que el nacionalismo extractivo se entiende como “un paradigma de política, en el cual el Estado tiene el control y la dirección estratégica de las actividades extractivas, percibe una mayor renta petrolera e implementa políticas redistributivas para beneficiar a la población” (Velasco, 2018, 2).

Controles democráticos en el marco de regímenes extractivos: un debate dinámico.

A partir del contexto establecido en el apartado anterior, se puede señalar que las instituciones presupuestarias y la disciplina de legisladores con el Ejecutivo producen un leviatán fiscal que, con instrumentos como el presupuesto, el apoyo político y los recursos, permiten con importantes recursos de poder que no son sometidos a controles ni equilibrios institucionales efectivos (Mejía-Acosta y Albornoz, en prensa). En este sentido, el presupuesto es el principal instrumento para asignar recursos (Scartascini y Stein 2009), donde actores delegan poder a un “gerente fiscal” que asegure la cooperación (Schick 1998), de lo contrario, tendrían incentivos para gastar y promover sus propias agendas políticas que a larga llevaría al agotamiento de los recursos (Ostrom 2009, 416). Para evitar problemas de acción colectiva, actores políticos otorgan poder a “fiscales” dotados de mecanismos institucionales, políticos y legales para establecer objetivos que conduzcan a mejores resultados fiscales (Shick 1998, Hallerberg et al. 2009, Mejía-Acosta y Albornoz, en prensa). Asimismo, el proceso presupuestario tiene que dar cuenta de las acciones y resultados en cada etapa (Scartascini y Stein 2009, 9)

Con control sobre el proceso presupuestario, el leviatán fiscal contaría con reglas más jerárquicas para controlar gastos, limitando el endeudamiento para evitar déficits y apoyo de instituciones políticas que facilitaría la negociación presupuestaria (Hallerberg et al. 2009, Mejía-Acosta y Albornoz, en prensa). En consecuencia, se deben legitimar, transparentar, monitorear y sancionar procesos presupuestarios. Si la renta de recursos naturales permite al Estado controlar su economía se pueden favorecer instituciones perversas e inestables, pues el populismo rentista no tiene razones espontáneas para establecer transparencia (Mazzuca 2013), ni para regular las actividades de las empresas extractivas (Mejía-Acosta 2013).

Ciertamente, los grupos más interesados en preservar la transparencia son los legisladores y los ciudadanos, pero sobre todo quienes tienen menos probabilidades de convertirse en socios de la coalición dominante y están expuestos al uso discrecional del poder político (Mazzuca 2013, 114). Es decir, la transparencia fiscal en países con un sector extractivo fuerte podría colaborar en reducir el *rent-seeking*. Por lo mismo, hay un creciente interés por parte de reguladores financieros y donantes de ayuda extranjera debido a que es un pilar de la buena gobernanza global (Khagram et al. 2013, Carlitz 2013, Mejía-Acosta 2013, Wehner y De Renzio 2013). Ser más transparentes en procesos presupuestarios puede llevar al gobernante hacia dos caminos. Por un lado, políticos pueden tener incentivos para aumentar la transparencia fiscal y evitar sospechas de que ingresos son mal administrados o robados. Por otro lado, se podría afianzar un círculo vicioso donde los gobiernos aseguren sistemas de presupuesto opacos que les permitan desviar ingresos del petróleo secretamente (Wehner y De Renzio 2013, 100).

Respecto a lo anterior, Khagram et al. (2013) afirman que existe baja transparencia presupuestaria en países autoritarios y lo contrario pasa en países democráticos. Sin embargo, el afirmar que la sumatoria de democracia y riqueza petrolera se asocian a mayor transparencia sobre el presupuesto, es asumir la inexistencia de claroscuros, como regímenes híbridos que son democráticos, aunque tengan instituciones, reglas y procedimientos de control ciudadano débiles (Pachano y García 2015, 125). En un famoso libro sobre rentismo, Dunning (2008) argumentaba que el petróleo ha tenido implicancias democráticas en América Latina, pero no así en el resto del mundo, donde este recurso natural ha generado efectos anti-democráticos. No obstante, creemos que las dinámicas que describimos anteriormente son más bien consistentes con la literatura de economía política que evidencia persistentemente una correlación entre el rentismo basado en la extracción de petróleo con una menor democracia y peores instituciones que en otros países (Ross, 2015, 241).

En América Latina, la liberalización de la economía hacia finales del siglo XX significó importantes problemáticas en distintos niveles, como en el abuso hacia los trabajadores (Etchemendy, 2011) y en la concentración de distintas actividades económicas en manos de pocos empresarios (Schneider, 2009). En el ámbito medioambiental, este sistema también significó la explotación indiscriminada de recursos naturales, generando distintos conflictos sociopolíticos (Ross, 2015). De hecho, casos como el argentino y el ecuatoriano han mostrado que desde las

reformas neoliberales de la década de 1990 los gobiernos han apoyado sistemas de gobernanza mineros que ponen los intereses económicos sobre procesos más democráticos (Cisneros y Christel, 2014). Esto es más preocupante si se considera que en el caso ecuatoriano el modelo de desarrollo basado en la dependencia de recursos -especialmente petróleo- ha prevalecido históricamente en este país (Falleti y Riofrancos, 2018). Sobre este mismo país, la literatura especializada ha dado cuenta de los enormes perjuicios que ha generado la actividad extractivista sobre el medio ambiente, pero también en las relaciones con la sociedad civil y los pueblos indígenas (Falleti y Riofrancos, 2018).

Con todo, se debe tener en cuenta que la transparencia por sí sola no garantiza el mejoramiento de controles democráticos verticales no electorales. Como se ha visto en este apartado, las relaciones de los actores políticos en contextos de regímenes extractivistas tienen distintas aristas que las convierten en procesos complejos. Por lo mismo, se requiere ilustrar la capacidad institucional e intervención y coordinación entre los actores (Fox 2007, 668), establecer prioridades y que las organizaciones trabajen juntas fluida y eficazmente (Peters 2018, 7) lo que entregará información confiable sobre la política ambiental, el desempeño institucional y la responsabilidad de funcionarios (Fox 2007, 667). Como veremos en la próxima sección esto no ocurre en Ecuador.

2. Diez años de correísmo: Las instituciones sí importan

Previo a Correa, Ecuador estuvo caracterizado por reformas fallidas, contó con incumbentes consistentemente débiles, mientras organizaciones sociales eran fuertes, incluso más que las fuerzas opositoras (Corrales 2018, 174). La frágil implementación de reformas llevó a una pobre economía que condujo a una inestabilidad política que desencadenó en pobres reformas (Corrales 2018, 173) y en que el sistema de partidos en crisis estuviese arruinado por décadas de corrupción (Mazzuca 2013, 117). La elección de Correa el 2006, marcó un punto de inflexión al gradual proceso de deslegitimación de los actores y agrupaciones partidistas tradicionales (Basabe et al. 2010, 75) aunque la pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo se instaló al día siguiente de su ascenso (Ramírez 2008, 53). Por lo mismo, el expresidente lideró el cambio constitucional y reformas tales como tributarias, leyes electorales, rol del Estado sobre administración de recursos petroleros, regulación de la libertad de expresión e influencia del ejecutivo sobre el presupuesto

(Aldaz 2018, 13). En este contexto, las instituciones dieron forma al comportamiento social, porque sitúan a los actores en un ambiente social particular (Orihuela 2013, 59), como en este caso, generándose un populismo rentista junto con un hiperpresidencialismo. Esta realidad fue posible por el proceso constituyente 2008, la abundancia de ingresos fiscales por boom petrolero y el rol económico del Estado sobre sus recursos naturales sujeto a una supervisión legislativa mínima (Mazzuca 2013, 113, Basabe et al. 2018, 201).

Desde un punto de vista económico, la exportación de petróleo en Ecuador la convierte en la principal fuente de ingresos fiscales, por lo tanto, la economía ecuatoriana es vulnerable a las fluctuaciones del precio global del petróleo que explica el inestable desempeño previo a Correa (Mejía-Acosta et al. 2009, 126). No obstante, el expresidente, primero como ministro y luego como presidente, alzó impuestos de hidrocarburos que alcanzaron el 50% en 2006 y un 80% en 2007. Como resultado, casi todas las firmas multinacionales no tenían incentivos para invertir (Mazzuca 2013, 119). Con todo, las rentas petroleras, cuando están disponibles liberan un *rent seeking* de políticos que gastan discrecionalmente (Mejía-Acosta et al. 2009 123). De hecho, desde el comienzo de su mandato el éxito del programa de Correa iba a depender en gran parte de las rentas del petróleo, pero además, la minería a gran escala constituía uno de los pilares de su programa económico (Riofrancos, 2015). Lo anterior, sumado al precio internacional de los *commodities* hizo que Correa se beneficiara del incremento en los precios del petróleo más que cualquier otra administración desde la democratización, pero al mismo tiempo durante en su administración se produjo un incremento en los conflictos entre el ejecutivo y los movimientos sociales, como resultado de los conflictos por la extracción de recursos en el país (Riofrancos, 2015)

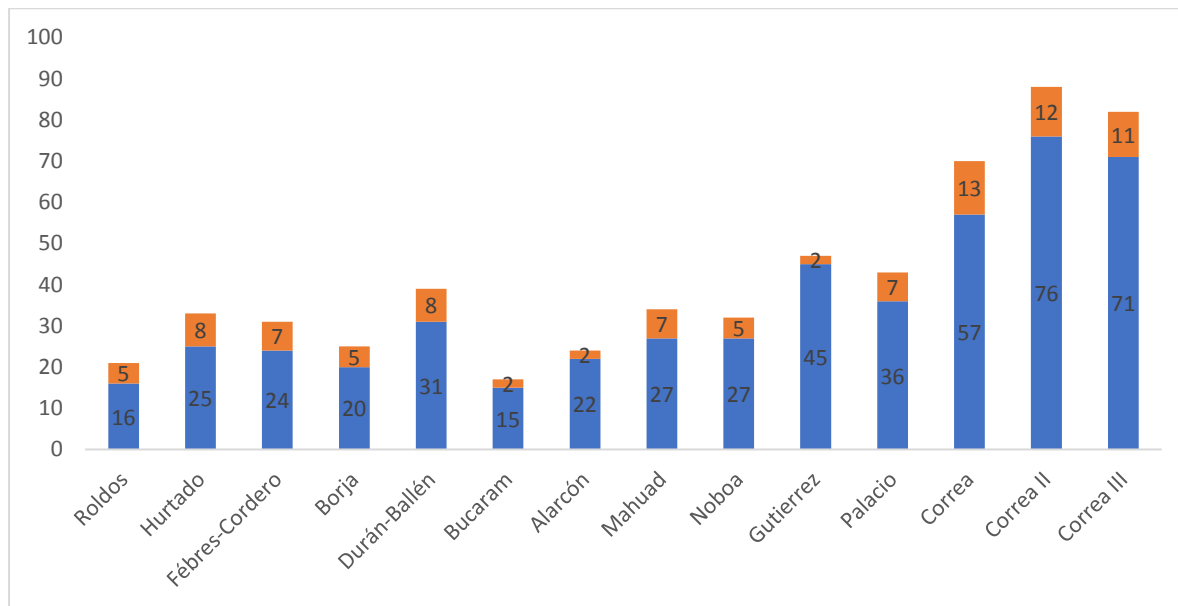
En el plano legal, la Constitución de 1998 que estableció al Congreso un papel menor en el proceso presupuestario y sus indicaciones podían ser revertida por el Ejecutivo durante la ejecución (Scartascini y Stein 2009, 10). Es decir, esta Constitución también fortalece al Ejecutivo con reformas que aumentaron el nivel de influencia del presidente en el proceso presupuestario (Mejía-Acosta et al. 2009, 129). Este cambio institucional permitió que presidentes fueran menos dependientes del poder legislativo para el presupuesto y les entregó mayor capacidad para ejecutar las asignaciones presupuestarias (Mejía-Acosta et al. 2009, 129-130). En otras palabras, las reglas del juego producto de reformas constitucionales, la dolarización en 2000 y la implementación de

una ley de responsabilidad fiscal en 2002 logró que la sostenibilidad fiscal mejorara, aunque con un presupuesto más complejo y rígido (Hallerberg et al. 2009, 314).

A partir del 2006, el proceso presupuestario ha sido modificado a través de la Constitución del 2008 fortaleciendo la influencia del Ejecutivo sobre una oposición fragmentada y desmovilizada e incrementó ciertos poderes, tales como nombramientos de jueces de la Corte Suprema y Contralor General (Basabe et al. 2018, 198-200). Esta influencia política afectó el proceso presupuestario a través de la ley especial para "recuperar el uso de los ingresos del petróleo", que eliminó asignaciones existentes en estos recursos, centralizando así la riqueza del petróleo en el presupuesto y fortaleciendo el gobierno nacional para adoptar reformas fiscales que distribuyeran a través de transferencias en un más centralizado y discrecional camino (Mejía-Acosta et al. 2009, 123-226). Por lo tanto, el poder incuestionable del Ejecutivo sobre el proceso presupuestario podría promover una mayor discrecionalidad y comportamiento rentista de parte de los miembros de la coalición gubernamental (Mejía-Acosta et al. 2009, 125) como también el presupuesto fue empleado como un mecanismo de debilitamiento a las autoridades seccionales opositoras (Meléndez y Moncagatta 2017, 440) y, además, el presidente contó con altos niveles de aprobación (65-80%) (Basabe et al. 2018, 200). Con todo, podía aumentar o disminuir el número de ministros y ministerios de acuerdo con las necesidades de su gobierno dando un finito número de asesores de confianza y partidarios entre varias carteras, transfiriendo aliados de una cartera a otra permitió mantener lealtades en posiciones claves (Basabe et al. 2018, 198). Como se muestra en la figura 1 Correa muestra en sus tres periodos, altas tasas de rotación de ministros (color azul en el gráfico). Los ministros del área económica y los vinculados a las políticas extractivas¹ tienen en comparación con el resto de los gobiernos una tasa a un más alta (color rojo en el gráfico).

¹ Economía y Finanzas; Finanzas; Finanzas y Crédito Público; Hidrocarburos; Industrias y Competitividad; Industrias y Productividad; Industrias, Comercio e Integración; Industrias, Comercio, Integración y Pesca; Minas y Petróleos; Minería; Ministerio Coordinador de la Política Económica; Recursos Naturales; Recursos Naturales y Energéticos; Super Economía y Energía

Figura 1: Número de ministros de Ecuador



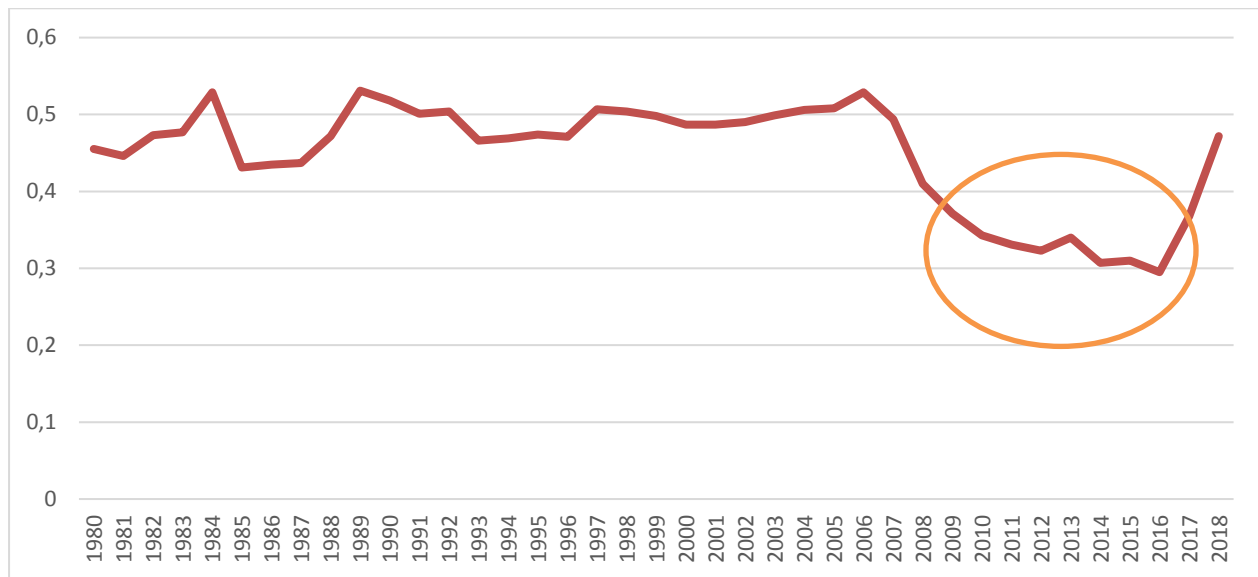
Elaboración propia

Considerando esta realidad política, económica y social, ¿Por qué Correa pudo generar un cambio institucional sobre la política de extractivismo nacionalista que produce déficit de transparencia fiscal en el proceso presupuestario? Para responder esta pregunta y probar la hipótesis de que el populismo rentista produjo un déficit en la transparencia del proceso presupuestario, por consecuencia del cambio institucional y la bonanza petrolera que permitió que el expresidente pudiese tomar decisiones unilaterales, subordinando al ministro de finanzas y al poder legislativo a su proyecto político.

Correa no tenía incentivos para promover la transparencia presupuestaria debido a que los cambios institucionales 2008 le permitieron el cambio gradual de las instituciones y tomar decisiones sin ser sometido a determinantes controles horizontales ni verticales acercando su periodo de gobierno a una democracia delegativa (O' Donnell 1994). Por eso cuando observamos la evolución del país en el Liberal Democracy index de V-Dem² vemos una baja sostenida durante el gobierno de Correa.

² The liberal principle of democracy emphasizes the importance of protecting individual and minority rights against the tyranny of the state and the tyranny of the majority. The liberal model takes a ~negative~ view of political power insofar as it judges the quality of democracy by the limits placed on government. This is achieved by constitutionally protected civil liberties, strong rule of law, an independent judiciary, and effective checks and balances that, together, limit the exercise of executive power. To make this a measure of liberal democracy, the index also takes the level of electoral democracy into account.

Figura 2: Evolución de la democracia liberal en Ecuador



Elaboración propia

A continuación, se revisará la información proporcionada por *The International Budget Partnership* y por *Resource Governance Index* que será contrapuesta con el caso y la literatura.

Ecuador y resultados de *Open Budget Index* (OBI)

En la tabla 1 se presenta el nivel de transparencia de documentos presupuestarios, como también el rol fiscalizador de la Asamblea Nacional y la Entidad Superior de Auditoría (EFS). Ecuador entre el 2010 al 2017 aumenta su apertura de presupuesto con una calificación que crece de 31 a 49 puntos³. El 2017 el gobierno decide publicar el presupuesto ciudadano proporcionando información más allá de los elementos centrales⁴ y también una versión ciudadana de documentos presupuestarios.

³ Open Budget Index proporciona información de la Encuesta de Presupuesto Abierto de los años: 2010, 2012, 2015 y 2017 <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=ec>

⁴ Pregunta 64-67 Ver Open Budget Index (2015 y 2017) <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=ec>

Tabla 1: Análisis de transparencia del proceso presupuestario de Rafael Correa (2010-2017)

Documento presupuestario	2010	2012	2015	2017
Documento preliminar	Publicado tarde, o no publicado en línea, o producido para uso interno	Disponible	No producido	No producido
Proyecto de presupuesto del ejecutivo	Disponible	Disponible	Disponible	Disponible
Presupuesto aprobado	Disponible	Disponible para el público	Disponible para el público	Disponible
Presupuesto ciudadano	No producido	No producido	No producido	Disponible
Revisión de mitad de año	Publicado tarde, o no publicado en línea, o producido para uso interno	Publicado tarde, o no publicado en línea, o producido para uso interno	Publicado tarde, o no publicado en línea, o producido para uso interno	Publicado tarde, o no publicado en línea, o producido para uso interno
Informe de fin de año	Disponible	Disponible	Disponible	Disponible
Informe de auditoría legislatura y EFS	Publicado tarde, o no publicado en línea, o producido para uso interno	Publicado tarde, o no publicado en línea, o producido para uso interno	Publicado tarde, o no publicado en línea, o producido para uso interno	No producido

Fuente: International Budget Partnership - Open Budget Index (2017)

La fiscalización de la EFS entrega información precaria al público⁵, no produce informe anual que incluya el resumen ejecutivo ni la legislatura informa sobre pasos del Ejecutivo de cómo abordar las recomendaciones de la auditoría. Cabe indicar que la EFS es designada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social⁶. Se destaca que el 2017 existió una significativa disminución de la información sobre el documento preliminar del Ejecutivo e informes de auditoría. No se publica la revisión de mitad de año del presupuesto según el año fiscal y tampoco se transparenta a ciudadanos sobre los gastos finales nacionales auditados y, si es que se publica, se hace 18 meses después de ese año presupuestario ⁷.

En línea con lo anterior, Ecuador ha reducido la disponibilidad de información presupuestaria y en comparación con países de América Latina, es el país más débil en fortalecer la participación pública en la preparación del presupuesto. El puntaje de Ecuador es de 6 sobre 100, bajando

⁵ Pregunta 96, 100, 102 Ver Open Budget Index (2015 y 2017) <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=ec>

⁶ Consejo de Participación Ciudadana: Espacio creado el 2008 por medio de la Nueva Constitución y se define como espacio colectivo de aporte y trabajo para hacer realidad el país donde todos y todas seamos parte activa de la planificación, gestión y toma de decisiones en un Estado democrático y participativo <https://www.cpcs.gob.ec/nuestra-institucion/introduccion/>

⁷ Preguntas sobre ciclo presupuestario Open Budget Index (2015 y 2017) <http://survey.internationalbudget.org/#profile/EC>

dramáticamente con respecto al 2015, que tenía 27 puntos porcentuales y, además prácticamente no proporciona oportunidades para que la ciudadanía participe (International Budget Partnership 2017). Si bien el índice no explica la causa de esta baja, se podría suponer que es por decisiones políticas para disminuir el número de *vetoplayers* que pudiesen incidir en el proceso presupuestario. Al contrario, el nivel de vigilancia de la legislatura sobre el presupuesto aumenta de 21 puntos sobre 100 el 2015 y de 47 puntos sobre 100 el 2017 (International Budget Partnership 2017).

La Asamblea Nacional y la EFS debiesen observar cómo se planifica e implementa el presupuesto, no obstante, legisladores tienen un control débil en ambas fases. Como indican Mejía-Acosta y Albornoz (en prensa), esta disciplina fiscal produce el leviatán fiscal poderoso que carece de control sobre el Ejecutivo y, como Hallerberg et al. (2009) señala, el expresidente no tiene incentivos para negociar y sus costos de transacción sobre la discusión del proceso son mínimos. Por tales motivos, al momento de implementar el presupuesto, no existe consulta a la Asamblea sobre el desvío de fondos entre unidades administrativas, gastos anticipados o reducción de gastos por escasez de ingresos (International Budget Partnership 2017). Estos actos constitucionales y legales generan una fuerza unificadora de poderes que permite el déficit de transparencia (Mejía-Acosta y Meneses 2019, 238). Con todo, se confirma el postulado de Wehner y De Renzio (2013, 100), porque al contar con presupuestos opacos, pueden desviar ingresos del petróleo tan secretamente como sea posible. La posición de Khagram et al. (2013) es criticada debido a que la democracia *per se* no resuelve problemas de transparencia, sino que los cambios institucionales logran definir el nivel de poder del presidente para poner a disposición la información del presupuesto, por lo cual la calidad de la información debe ser sustantiva como afirmaba Carlitz (2013).

Ecuador y resultados del *Resource Governance Index*

Este índice evalúa tres componentes: Extracción de valor (licencias, impuestos, impacto local y empresas estatales), condiciones de gobernabilidad (rendición de cuentas, calidad regulatoria, imperio de la ley, control de corrupción, estabilidad política y datos abiertos) y gestión de ingresos (presupuesto nacional, reparto de recursos a nivel subnacional y fondos de capital soberanos). El primer componente cuenta con una mayor variación en el sector petrolero. Si bien reglas para el

proceso de concesión de licencias, la divulgación de intereses financieros, evaluaciones de impacto ambiental y transferencias subnacionales se han formulado y adoptado, su implementación se encuentra con puntuaciones deficientes. La mala calificación en la concesión de licencias podría ser la cuarta tentación de la opacidad, pues no existe transparencia sobre reservas e intereses financieros, así como tampoco la creación de un catastro con información actualizada sobre las licencias (Natural Resource Institute 2017).

En el segundo componente, Ecuador tiene un rendimiento consistentemente débil en sus condiciones de gobernabilidad. Su calidad regulatoria, el imperio de la ley, control de la corrupción, datos abiertos y rendición de cuentas tiene un puntaje promedio de 52 sobre 100. En relación con postulados de Mazzuca (2010), este tipo de países no tiene incentivos para mejorar la transparencia sobre el uso de recursos naturales gracias a la realidad institucional y alianzas que juegan a su favor. Por último, el presupuesto nacional cuenta con una gobernanza en general satisfactoria, no obstante, se desconoce información sobre fondos de capital soberanos y del reparto de ingresos de recursos subnacionales (Natural Resource Institute 2017). En relación con Petroecuador existen resultados variados. Su desempeño es bueno si se observan las transferencias del gobierno y divulgación de producción, aunque es deficiente la entrega de información sobre ventas de *commodity* y de petróleo, a pesar de que la mayor parte de los ingresos públicos provienen de ese recurso. Ante la falta de transparencia, se vuelve a observar la tentación de la opacidad que podría incentivar actos de corrupción (Natural Resource Institute 2017).

En ambos índices se pudo ver la importancia del cambio institucional que tuvo Ecuador, tanto gradualmente desde la constitución de 1998 que fortalece el presidencialismo y consiguiente, la decisión de Correa de establecer una nueva constitución y una política nacionalista de extractivismo. De acuerdo con las definiciones sobre cambio institucional de Mahoney y Thelen (2010), el país sufrió un *drift*, es decir, producto del aumento global de precios del petróleo Ecuador se enfrentó a las tres tentaciones de Mazzuca (2013) dirigiéndose hacia un populismo rentista. También siguió el patrón de *layering* producido cuando se crean nuevas reglas que coexisten con las antiguas, donde ambas constituciones se complementaron y fortalecieron el cambio institucional. Orihuela (2018) señala que el cambio institucional puede resolver problema de la

maldición de los recursos. No obstante, en Ecuador el cambio institucional no superó la paradoja, sino que fortaleció el populismo rentista introduciendo nuevas reglas del juego.

Respondiendo la pregunta de investigación, la sumatoria del cambio institucional que fortaleció el presidencialismo, la Constitución de 2008 que acrecienta un hiperpresidencialismo, el boom del precio del petróleo y la mayoría legislativa a favor del presidente le permitió a Correa enfrentar las tentaciones de nacionalizar recursos a través de Petroecuador que desencadenó en un populismo rentista. En consecuencia, se observa la tentación de la opacidad al no tener costos de transacción y una disciplina fiscal que establece un leviatán que no incentiva la transparencia presupuestaria. Tampoco cuenta con incentivos para ser transparente sobre la administración de recursos petroleros encaminándolo a posibles *rent-seeking* a favor de quienes son leales a su proyecto político.

3. Conclusiones

La democracia ecuatoriana durante el gobierno de Correa puede ser considerada como un régimen híbrido, el Ejecutivo controla al poder legislativo y judicial, manipula normas constitucionales, instituciones y limita la libre expresión (Pachano y García 2013, 126). Considerando la transparencia como un dilema de acción colectiva, Correa no se orientó naturalmente hacia ser más transparentes. En una época de auge petrolero (Mazzuca 2010) incentivos para ser transparente disminuyen e ingresos se administran discrecionalmente. Ser un gobierno no transparente es una tentación que se suma a las dispuestas por Mazzuca (2010) y en el proceso presupuestario cuenta con condiciones institucionales que le permiten un poder desmedido. No obstante, el aumento de hiperpresidencialismo es un cambio gradual que se observa desde las definiciones de la constitución de 1998. Por lo tanto, el poder Ejecutivo es poderoso más allá de quien gobierne, aunque el boom petrolero favoreció, particularmente, a Correa para profundizar y aumentar ese poder a través de reformas.

Estudios sobre transparencia fiscal en el contexto de democracias híbridas podrían aportar para explicar déficit de transparencia tanto en su presupuesto como en el uso de los ingresos provenientes del petróleo, gas y/o minerales. La transparencia por si sola entrega respuestas necesarias, pero no suficientes para enfrentar el problema de opacidad en la política fiscal. Producto

del cambio institucional, se puede fortalecer la opacidad legalmente que impide afirmar que Ecuador cuenta con corrupción en esta área.

Este trabajo presenta dos posibles hallazgos que podrían estudiarse en el futuro. Por una parte, es considerar el cambio institucional gradual, el cual ha fortalecido al poder Ejecutivo más allá de las discreciones de quien está gobernando. En otras palabras, ¿podría ser un mecanismo causal el cambio institucional que ha permitido el déficit de transparencia sobre el presupuesto y el uso silencioso de recursos que provienen del petróleo? Lo anterior, fortalecería el análisis desde la perspectiva neoinstitucional para comprender la trayectoria del país y examinar cuál fue el proceso que permitió este cambio. Descartar explicaciones multicausales sería una decisión equivocada, por lo tanto, la causalidad lineal que permiten datos cuantitativos es necesaria, pero no suficientes para lograr resultados rigurosos, lo cual implica complementar con métodos cualitativos, tales como el *process tracing* que han demostrado tener una importante capacidad heurística para comprender relaciones causales en fenómenos tan complejos como los analizados en este artículo (Bril, Maillet y Mayaux, 2019).

Por último, se quiso agregar un nuevo factor al populismo rentista de Mazzuca (2013): La tentación de la opacidad. El no transparentar el presupuesto o el uso de recursos extractivos puede afectar otras políticas que a su vez pueden entregar débiles beneficios sociales. El estudio es una aproximación que vinculan la política de extractivismo con el déficit de transparencia que se podría complementar con el estudio de controles democráticos en una democracia delegativa (O'Donnell 1994). Con todo, estudiar estos conceptos es complejo en su medición, pues no se trata de medir la transparencia, el *accountability* y la corrupción como algo ético o moral, sino observarla como instituciones (formales o informales) que están en el sistema político. Por lo mismo, es de gran aporte enfocar estos estudios en países con débil nivel de desarrollo a pesar del nivel de riqueza con el que cuentan. Ecuador es un régimen interesante, porque pueden existir ejemplos donde gobiernos decidan transparentar, pero lo que desean y les interesa (Correa y las sabatinas) lo cual no implica informar cómo se administra la política fiscal que determina la provisión de servicios producto de los ingresos que llegan según el precio del petróleo.

Lista de referencias

Basabe, Santiago, Simón Pachano, Andrés Mejía. 2010. “La democracia inconclusa: Derechos Fundamentales, Instituciones Políticas, y Rendimientos Gubernamentales en Ecuador (1979-2008). *Revista de Ciencia Política* 30(1): 65-85.

Bril-Mascarenhas, Thomas, Maillet, Antoine, Mayaux, Pierre. 2017. Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de ciencia política* 37(3): 659-684.

Brinks, Daniel M, Steven Levitsky, y María Victoria Murillo. 2019. *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions*.

Carlitz, Ruth. 2013. Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives. *Development Policy Review*. 31(1), 49–67.

Cisneros, Paul, Christel, Lucas. 2014. The democracy deficit of corporate social responsibility in post-neoliberal times: an analysis of the Argentinian and Ecuadorian experiences. *Journal of cleaner production*, 84: 174-182.

Corrales, Javier. 2018. “Ecuador: When the Opposition Splits”. En *Fixing Democracy. Why Constitutional Change Often Fails to Enhance Democracy in Latin America*, 166-190. Nueva York: Cambridge University Press.

Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2018. “Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case.”. *Revista El Servier*, 5(1), 190-200 <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>.

_____, Medrano, Cecilia e Iván Narváez. 2019. *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. London: Palgrave-MacMillan.

Dunning, Thad. 2008. *Crude democracy: Natural resource wealth and political regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.

Etchemendy, Sebastián. 2011. *Models of economic liberalization: business, workers, and compensation in Latin America, Spain, and Portugal*. New York: Cambridge University Press.

Falleti, Tulia, Riofrancos, Thea. 2018. “Endogenous participation: Strengthening prior consultation in extractive economies”. *World Politics*, 70(1): 86-121.

Hallerberg, Mark, Carlos, Scartascini y Ernesto. Stein. 2009. “The Budget Process as a Political Arena”. En *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, editado por Mark Hallerberg, Carlos Scartascini y Ernesto Stein, 295-318, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Khagram, Sanjeev, Paolo de Renzio and Archon Fung. 2013. "The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation and Accountability around the World". En *The Political Economy of Transparency, Participation and Accountability*, editado por Khagram, Sanjeev. Washington DC: Open Budgets Brookings

Kolstad, Ivar y Wiig, Arne. 2009. "Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?". *Revista World Development* 37(3): 521-533.

Mahoney, James, Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change". En *Explaining Institutional Change Ambiguity, Agency, and Power*, editado por James Mahoney y Kathleen Thelen, 1-37. United Kingdom: Cambridge University Press.

Meléndez, Carlos, Paolo, Moncagatta, 2017. "Ecuador: Una década de Correísmo". *Revista de Ciencia Política* 37 (2): 413-447.

Mejía-Acosta, Andrés, Vicente, Albornoz y M. Caridad Araujo. 2009. "Institutional Reforms, Budget Politics, and Fiscal Outcomes in Ecuador". En *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, editado por Mark Hallerberg, Carlos Scartascini y Ernesto Stein, 123-156. Cambridge, MA: Harvard University Press.

_____. 2013. "The Governance of Natural Resources: Review of Impact and Effectiveness of Accountability and Transparency Initiatives". *Revista Development Policy Review* (31):89-105.

_____, Vicente Albornoz. Forthcoming. "The political management of the oil bonanza during Correa's Citizens' Revolution in Ecuador. En *Assessing the Latin American Left Turn. 10 Years of the Correa Administration in Ecuador* Palgrave, editado por Francisco Sanchez y Simon Pachano. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

International Budget Partnership. 2017. Open Budget Index: "Encuesta de Presupuesto Abierto por parte de la legislatura y auditoria vigilancia del presupuesto".
<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ecuador-open-budget-survey-2017-summary-spanish.pdf>

O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, 5(1): 55–69.

Orihuela, José Carlos. 2013. Instituciones y cambio institucional: "Repensando la maldición de los recursos desde los institucionalismos y la experiencia peruana". En *Politai: Revista de Ciencia Política* 4(6): 47-62.

Ostrom, Elinor. 2009. "Beyond Markets and states: Polycentric Governance of Complex Economic Systems". Nobel Prize Lecture.

Pachano, Simón y Sergio García. 2015. "Ecuador: Un régimen híbrido". *Revista Latinoamericana de Política Comparada* (10): 123-148.

Ramírez, Franklin. 2008. “Proceso Constituyente y tránsito hegemónico”. En *Análisis Nueva Constitución*, 46-67. Quito: ILDIS-Friedrich Ebert Stiftung.

Resource Governance Index. 2017. “Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017”. Natural Resource Governance Institute. <https://resourcegovernanceindex.org/>

Riofrancos, Thea. 2015. “Beyond the Petrostate: Ecuador’s Left Dilemma” *Dissent*.

Ross, Michael. 2015. “What have we learned about the resource curse?”. *Annual Review of Political Science* 18: 239-259.

Scartascini, Carlos, Ernesto Stein. 2009). “A New Framework”. En *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, editado por Mark Hallerberg, Carlos Scartascini y Ernesto Stein, 1-17. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Schick, Allen. 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Washington, D. C.: World Bank Institute. Provides an accessible current public management perspective on budgeting. Read overview chapter: pp. 1-27.

Schneider, Ben. 2009. “Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America”. *Journal of Latin American Studies*, 41(3): 553-575.

Wehner, Joachim and de Renzio, Paolo. 2013. Citizens, legislators, and executive disclosure: the political determinants of fiscal transparency. *World development*.