

La economía política del presupuesto en Ecuador: Algunas ideas preliminares

FERNANDO BUSTAMANTE

1. Introducción

Tanto entre los analistas económicos como entre los científicos sociales de otras disciplinas se ha hecho casi un lugar común preguntarse por las razones por las que las políticas económicas seguidas por el Ecuador en los últimos veinticinco años han sido tan consistentemente divergentes de criterios de racionalidad y eficacia que parecen indiscutibles desde una perspectiva técnica convencional (Araujo, 1998; Arteta y Hurtado, 2002).

En efecto, los decisores políticos en el Ecuador muy raras veces, y de manera tan solo incompleta y episódica han logrado poner en práctica –y mucho menos sostener– esquemas de conducción económica mínimamente consistentes y adecuados a los fines de desarrollo y estabilidad fiscal generalmente reconocidos como deseables por la economía del desarrollo de base neoclásica¹. Una muestra de ello es que el Ecuador no ha logrado llevar adelante sus compromisos con los organismos financieros internacionales sino durante tres de los últimos 26 años (Hurtado, 2006). Al margen de lo que pueda opinarse sobre la conveniencia de los programas y cartas de intención firmadas con el FMI², puede sostenerse que desde el momento en que el Ecuador acepta ceñirse a ellos, sus objetivos e intenciones coinciden con los mandatos de los citados acuerdos. Así, la incapacidad de cumplirlos habla de una divergencia entre la “racionalidad” de los compromisos aceptados (y presumiblemente de la voluntad política del país) con la que, en efecto, se pone en juego. En otras palabras, existe una lógica de acción que se opone y diverge de aquella públicamente proclamada como constitutiva de la voluntad política del estado nacional³. Por cierto que estas ostensibles falencias no se

¹ Véase Thoumi y Grindle (1992).

² En este texto no se pretende afirmar nada particular respecto a la “racionalidad” o idoneidad de las fórmulas impulsadas tradicionalmente por el FMI. Ello remite a otra discusión; simplemente entendemos que es “irracional” firmar una carta de intención y luego ser sistemáticamente incapaz de hacer aquello que se deriva del compromiso adquirido... salvo, por cierto, denunciar la citada carta de intención. Lo difícil de explicar es la persistencia en tomar compromisos que no se puede o no se desea cumplir, y para cuyo logro se llevan adelante políticas y prácticas contraproducentes.

³ Véase Hurtado (2006).

circunscriben tan solo al ámbito de la dirección económica: ellas pueden hallarse- de otras maneras y con referencia a otras materias-, en casi todos los ámbitos del quehacer político y empresarial del país⁴.

En este punto, es necesario precisar un poco más lo que se ha de entender (en este artículo) por “racionalidad” e “irracionalidad”. Para nuestros efectos se adopta una concepción de racionalidad “formal” y no “sustantiva”. En este sentido, estamos aceptando que el “escándalo” de la incongruencia entre objetivos y medios surge y tiene sentido tan solo desde la perspectiva de una concepción de racionalidad instrumental o de acuerdo a fines. Una conducta será irracional no porque sus fines sean “irracionales”, sino porque los medios escogidos para obtener los fines proclamados son sistemática y demostrablemente incapaces de conducir al logro de los objetivos proclamados. La “irracionalidad” se refiere, por tanto, a la conducta que es inconsistente con las metas, independientemente del valor o conveniencia que pueda asignarse a estas metas. De esta forma, el Ecuador es “irracional” cuando fracasa en perseguir sistemáticamente una política de ajuste ortodoxo no porque sea “racional” adoptar una receta del FMI o un enfoque ortodoxo en la política macroeconómica, sino porque, una vez acordado el fin, es racional hacer lo que se requiere para llevarlo a término, de acuerdo a lo convenido. No es irracional rechazar un acuerdo con el FMI, pero parece irracional intentar cumplirlo con medios o métodos reñidos con la real posibilidad de lograr llevar a término la “carta de intención”. En este sentido, por tanto, puede convenirse que en la conducción de las políticas macroeconómicas del país las irracionalidades “instrumentales” adquieren un carácter particularmente sistemático, consistente y de serias implicaciones para el proceso de desarrollo en el Ecuador (Mejía Acosta et al., 2006).

Ciertamente, al menos para el caso ecuatoriano, no han faltado intentos de explicar esta consistencia en la inconsistencia (o en la irracionalidad, si se prefiere), pero la mayor parte de ellos ha provenido de campos ajenos a la economía tales como la sociología, la ciencia política, e incluso desde la antropología o la psicología social (Mejía Acosta et al., 2006). Estos análisis han contribuido de forma importante, sin duda; pero, en general, no se han conectado con los análisis de la economía convencional ni se han beneficiado de una fertilización recíproca con esta

⁴ Los casos son demasiado numerosos como para resumirlos en un párrafo. No obstante, pueden citarse ejemplos notables de esta discrepancia entre lo que parece racional a los sujetos y las conductas seguidas por ellos: la política de subsidios al gas doméstico y a la gasolina, el desfinanciamiento crónico del IESS; la sub-inversión sistemática en el sector educativo, las políticas tarifarias del sector eléctrico, el manejo de Petroecuador, las políticas de comercio exterior, la imposibilidad de llegar a una reforma aduanera estructural, las políticas de desarrollo urbano sistemáticamente contraproducentes, etc.. Todos estos son ejemplos de una racionalidad sistemática y estructuralmente vulnerada, a pesar que los propios actores individuales pueden –en general– aceptar la necesidad de introducir cambios sustanciales.

disciplina. La economía neoclásica del desarrollo ha tomado más bien un cariz normativo y ha terminado por convertirse en un largo e interminable discurso de denuncia y crítica contra las imperfecciones de un mundo real que se resiste a comportarse de la manera en que un economista razonable aconsejaría.

El fracaso de la economía-en-uso se revela en su incapacidad para explicar o entender las razones por las que la racionalidad (en su sentido formal-instrumental) no es aplicada por sujetos presuntamente razonables. La dificultad teórica se torna aún mayor si se tiene en cuenta que la presunta irracionalidad no parece ser una aberración a la que estarían sujetos unos pocos actores anómalos o infradotados, sino que parece institucionalizarse en prácticas, procedimientos y rutinas intertemporalmente consistentes y con una gran capacidad de resistencia a los intentos de cambio. Cuando la irracionalidad es sostenida de forma estable por muchas personas y por mucho tiempo, cabe la sospecha de que el crítico normativo no ha entendido mucho sobre el significado de la racionalidad en el contexto que investiga. Parafraseando a Lincoln, podría decirse que, si bien es posible que una persona sea irracional permanentemente y por mucho tiempo, o bien que muchas personas sean irracionales por poco tiempo, parece improbable que tantas personas sean irracionales por tanto tiempo. Adicionalmente, si la racionalidad económica ha de tener un valor adaptativo (como se supone que es el caso, es decir que personas, empresas, sociedades, instituciones, etc. tienen mejores probabilidades de subsistir y prosperar si son racionales), los que la violan contumazmente deberían tener dificultades muy serias para sostener conductas insensatas que se critican desde el enfoque normativo de la economía.

En esta situación, los analistas de los organismos internacionales se limitan a encogerse de hombros y consignar que si bien los planes de los directivos de la política económica eran correctos y bien diseñados, por desgracia la intervención de la política (o de otros factores entendidos como exógenos) hicieron imposible, o insostenible en el mediano plazo, la aplicación de la “receta” adecuada. Pero, precisamente, este es el punto teórico y prácticamente interesante, y es a este aspecto que el presente texto pretende dirigirse.

En efecto, las consideraciones anteriores sobre la improbabilidad de la irracionalidad consistente y masiva, nos deben llevar a pensar que el problema estriba no en los actores que se rehúsan a comportarse racionalmente, sino en que hay algo que el modelo de racionalidad adoptado no está captando, y que ese algo es importante en términos explicativos y prescriptivos. Esto cambia el foco de nuestra actividad intelectual: en vez de limitarnos a la escueta tarea de prescribir para luego constatar la distancia entre los actos de las personas y de las instituciones respecto al curso de acción prescrito (putativamente racional), debemos concentrarnos en entender la razón de la sinrazón. Esto implica hacer la apuesta teórica de que la

conducta inexplicable desde la perspectiva del actor racional debe retroalimentarse en el propio modelo de acción racional a fin de enriquecerlo, modularlo y hacerlo capaz de englobar las conductas que en primera instancia parecen recalcitrantes a su comprensión.

Tal como señala Basu (2000) la economía ha tendido a arrojar la irracionalidad al ámbito residual de las “otras disciplinas” y a entender los factores políticos, culturales, institucionales y psicológicos como “variables exógenas” y extrañas a sus propios modelos de pensamiento. Sin embargo, cuando una disciplina consigna lo que no puede explicar a un ámbito que le es extraño e irreducible está, de hecho, renunciando a la oportunidad de potenciar su propio desarrollo, el cual puede beneficiarse de la búsqueda precisamente allí donde se definen sus límites prácticos y en relación a lo que se presenta –en primera instancia- como resistente a sus modelos consagrados. Ciertamente, el progreso de las disciplinas muchas veces se ha dado por la confrontación con lo que parece desvirtuar sus paradigmas teóricos establecidos (Kuhn, 2000). Ahora bien, es claro que el problema no se resuelve extendiendo a las otras disciplinas los modelos analíticos que ya han fracasado en entender la propia conducta de los agentes económicos. Por el contrario, el desafío consiste en la recíproca endogenización e hibridación de las disciplinas, en dejar de entender como residuales a las conductas a primera vista inexplicables y en aceptar el reto de considerar las razones que mueven a los actores a comportarse en términos irreducibles a una primera comprensión de la racionalidad. Ciertamente, la propia ciencia económica ha experimentado en años recientes una creciente concientización en este sentido y ha comenzado a desarrollar interesantes estudios sobre el problema de la expansión del concepto de racionalidad más allá de los márgenes crecientemente estrechos de la racionalidad utilitario-instrumental⁵.

Este texto se inscribe en dicha pretensión, aunque cabe advertir que no lo hace desde la perspectiva de la economía. Más bien, lo hace desde la ciencia política y desde la sociología *hacia* la economía. En las páginas que siguen se intentará esbozar una reflexión preliminar destinada a buscar ese punto de encuentro de perspectivas e intentar un tratamiento de temas clásica y netamente económicos, desde una perspectiva que incorpore las preocupaciones y aportes de las otras dos disciplinas mencionadas.

En otros términos, este artículo emprenderá (de manera preliminar) un intento por iniciar el tratamiento del tema de *la irracionalidad perseverante* de la política económica del Ecuador, pero desde una perspectiva un poco diferente a la que ha primado en la mayoría de los análisis politológicos hasta la fecha. En general, la mayor parte de estos análisis se dirige directamente a tratar de contestar a la

⁵ Basu (2000), Sen (1993) y Akerlof (1991) son ejemplos de estas nuevas tendencias que ponen en duda el modelo del actor racional utilitario en su versión clásica.

pregunta de porqué las políticas económicas se apartan tan consistentemente de la “racionalidad” o de los parámetros definidos normativamente como racionales. Una variante de esta tradición busca probar hipótesis sobre el impacto de ciertas variables políticas en los resultados de la política económica. En este último caso, de lo que se trata es de determinar qué factores inciden o no en la “calidad” del desenlace en términos de concepción, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas. Se trata, en tal circunstancia, de probar hipótesis causales, referidas a variables independientes que tienen relación con parámetros o estándares normativos del desempeño de la política pública. Mientras que el primer tipo de preguntas podría formularse de la siguiente manera: ¿en qué o cómo es que las políticas efectivamente adoptadas se apartan de un óptimo externamente imputado o (“de lo correcto”)?⁶, las segundas podrían sintetizarse en la fórmula: ¿qué factores aumentan o disminuyen la probabilidad de que se aplique una política económica “correcta”?⁷.

En este caso, sin embargo, haremos, aunque sea provisionalmente, abstracción de las preocupaciones normativas. Lo que se hará es suspender cualquier juicio respecto a lo adecuado o racional y simplemente se realizará un pequeño ejercicio cualitativo destinado a explorar de qué manera podemos mirar ciertas instituciones económicas como si tuviesen su propia lógica, en su propia “legalidad”, más allá de cualquier interés normativo o de comparación con parámetros de eficiencia macroeconómica. Para ello discutiremos algunas características del presupuesto del Gobierno Central, tomando como base su estructura actual (Pro forma 2006-2007) como expresión de las prioridades u objetivos vigentes del Estado. Eventualmente, se tratará de hacer inteligible la acción de los agentes involucrados en el proceso presupuestario o que pueden influir en él. Esta inteligibilidad no equivale a una reducción de la conducta de los sujetos al modelo racional instrumental clásico, sino que, por el contrario, se trata de mostrar que la acción “hace sentido” y por lo tanto nos lleva a considerar una noción de racionalidad expandida, que “relaja” ciertos supuestos clásicos respecto a la naturaleza de la propia racionalidad.

El texto se iniciará con una fundamentación de la importancia estratégica que tiene el presupuesto del Gobierno Central como expresión concreta de las prioridades y objetivos “reales” (no proclamados) del Estado ecuatoriano. Luego se sugerirán dos aproximaciones alternativas para entender la política y la economía política del presupuesto del Gobierno Central y se llevará a cabo el ejercicio de utilizarlas con el fin de discernir qué puede decirnos cada una de ellas de la

⁶ En este caso por “correcto” se entiende “adecuado a una concepción normativa de lo que es racional, o sea, consistente con lo que haría un actor racional utilitario en las condiciones en las que se halla, con las preferencias que se le suponen y bajo las condiciones de acceso a información dadas.

⁷ Por “política económica correcta” se entiende aquella que optimiza la eficiencia en el uso de los recursos controlados por el Estado y que lo hace consiguiendo algún equilibrio distributivo aceptable.

economía política del presupuesto. A continuación se hará lo propio con el tema del destino de los fondos públicos. Finalmente, se discutirán algunas ideas sobre cómo desentrañar la racionalidad de la procuración de recursos del Estado a través del sistema tributario. En ambos casos se mostrará cómo la estructura de un mecanismo de recaudación (el impuesto a la renta) y de un mecanismo de asignación (presupuesto del Gobierno Central) puede ser desmontada como expresión de las prioridades, objetivos y funciones de preferencia reveladas “reales” de una sociedad. La idea detrás de este ejercicio será la de sugerir que las irracionalidades detectadas en las políticas tributarias y fiscales son, en realidad, la expresión de ciertas racionalidades “inconfesadas” o “inconfesables”, las cuales por el hecho de serlo, deben quedar invisibles a los ojos del juicio normativo de la economía neoclásica del desarrollo.

A lo largo de este trabajo volveremos reiteradamente y desde distintas perspectivas e intuiciones sobre el tema propuesto en esta introducción. Trataremos de sugerir respuestas posibles al acertijo inicial de ¿por qué es tan consistente la desviación de la política fiscal ecuatoriana respecto a los estándares de racionalidad que propondría la economía neoclásica del desarrollo? Al hacerlo, habremos esbozado un camino analítico que permitirá, eventualmente, fortalecer el diálogo y la iluminación recíproca de los enfoques de la economía y de las otras ciencias sociales vecinas. En tal caso se habría dado un paso positivo en la aspiración de construir y desarrollar un estilo de investigación interdisciplinario que permita flexibilizar y expandir los paradigmas analíticos de las distintas disciplinas y métodos convocados. Esto, al mismo tiempo, nos puede ayudar a adquirir un modelo de la racionalidad y del desarrollo que más potente y que, en particular, permita endogenizar las que –en primera instancia– aparecen como irracionalidades de las políticas públicas del Ecuador.

2. Consideraciones preliminares: ¿Por qué estudiar el presupuesto del Gobierno Central?

En la literatura sobre la gestión económica del Estado ecuatoriano, uno de los temas que figuran de manera más destacada es el de la consistente incapacidad de los diferentes Gobiernos para alcanzar un equilibrio presupuestario y para controlar las causas estructurales del déficit presupuestario. De acuerdo a los estudios disponibles, al menos desde 1979 (año en que asume el primer gobierno electo posterior a la dictadura militar del período 1972-79), las distintas Administraciones han sido incapaces de alcanzar resultados duraderos en la estabilización de las finanzas públicas⁸. Esto ha obligado a todos los gobiernos a iniciar sus mandatos con

⁸ Véase Hurtado (2006), Jácome (1994, 1997) y Thoumi y Grindle (1992).

drásticas medidas de ajuste y con programas económicos que han afectado el empleo y el crecimiento. A pesar de esto, los programas ortodoxos, por razonables que haya sido, han demostrado una sostenibilidad muy baja. Aunque la dolarización (adoptada en el año 2000) y la Ley de Responsabilidad Fiscal (año 2003) dieron pie a algunas significativas mejoras en la calidad de la gestión presupuestaria, es evidente que este proceso de incipiente “racionalización” ha experimentado serios retrocesos en el último año y corre el riesgo de ser –una vez más– desmontado de manera importante. Las más recientes tendencias ocurridas con posterioridad a la caída del Gobierno del Presidente Lucio Gutiérrez son testigo de una masiva y renovada ofensiva (exitosa hasta ahora) para demoler los avances en materia de disciplina fiscal ocurridos en el lustro precedente. Es perfectamente posible que el periodo de los Presidentes Noboa y Gutiérrez termine por ser tan solo una perturbación pasajera en las tendencias históricas hacia una consolidación de patrones de gestión presupuestaria estatal agresivamente deficitarios. El problema, por cierto, no dice relación tan solo con la cantidad del gasto o con la relación entre este y los ingresos fiscales; se refiere también a la calidad del gasto. Como se verá más adelante, existen razones sobradas para suponer que el Estado ecuatoriano gasta muy mal y de manera sumamente ineficaz aquellos recursos a su disposición. Por ejemplo, una cantidad ingente de recursos se dilapidan en subsidios claramente ineficientes y de sospechosa equidad distributiva⁹.

En todo caso, y tal como lo señala Hurtado (2006), el Ecuador sólo ha logrado cumplir sus compromisos con el FMI en tres de los 26 años del actual periodo democrático. Al mismo tiempo, todos los esfuerzos que se han hecho para introducir “reformas estructurales” en el manejo presupuestario han fracasado o sus resultados han sido pobres y/o efímeros. Por último, el Ecuador ha fracasado sistemáticamente en imponer políticas económicas y fiscales consistentes en el largo plazo. Puede pues sostenerse que a pesar de la existencia de un consenso creciente entre los expertos (tanto nacionales como extranjeros) respecto de la necesidad de establecer ciertas formas de racionalidad estable y predecible en el manejo de los recursos, el Ecuador ha sido un claro caso de incapacidad para definir metas en el largo plazo y poner en práctica sus propios objetivos “racionales” en materia de manejo presupuestario. Una y otra vez los Gobiernos y los Ministros de Economía se han planteado objetivos que ellos mismos han sido incapaces de llevar adelante *a pesar de su voluntad explícita en dicho sentido*. Esto también ha sido válido cuando los Gobiernos han intentado o manifestado la intención de apartarse de la ortodoxia fiscal promovida por el FMI u otros actores multilaterales. La aceptación de los programas del FMI y las razones que subyacen a la firma de cartas de intención

⁹ Para distintos estudios sobre el impacto y racionalidad de los subsidios en el Ecuador puede tomarse como ejemplos a Filgueira (1997). Sobre el fracaso del sistema de subsidios desarrollado a partir de los años setenta véase Jácome, Larrea y Vos (1997), Vos, Cuesta y Arjun (2003), Cuesta (1995), Badillo (2000) y Mostajo (1996).

puede constituir en sí mismo un enigma a explicar. Pero, por lo que puede suponerse, la firma de estos programas, junto con la incapacidad de llevarlos a buen término, pueden ser vistas como el resultado de una contradicción política entre las necesidades de satisfacer a determinados actores domésticos e internacionales decisivos y la de aplacar a otros de tipo interno, cuyos intereses se orientan en sentido diametralmente contrario a la efectiva puesta en marcha de las “cartas de intención”. En lo que sigue se trata de mostrar la lógica que subyace a la resistencia a las políticas convenidas con el FMI más que las fuerzas políticas que impulsan y hacen necesaria la firma de dichas “cartas de intención”.

Desde el punto de vista teórico, el caso de la irracionalidad sistemática del proceso de gestión presupuestaria ecuatoriano ofrece precisamente un claro ejemplo de la situación que nos interesaba en la introducción: la de una divergencia entre los objetivos presuntamente racionales de una acción y la sistemática imposibilidad de hacer otra cosa que no sea actuar de manera contradictoria con las metas putativamente buscadas. Aparentemente, se trata de una situación en la cual los gestores de la política económica ecuatoriana parecen ser colectivamente irracionales de manera constante, violando de esta manera el “Principio de Lincoln” modificado que fue ofrecido en la introducción.

Por ahora nos abstendremos de perseguir alguna hipótesis respecto de cómo podríamos “endogenizar” esta aparente irracionalidad exógena. Basta con señalar que en la mayor parte de los relatos expertos que intentan dar cuenta o explicar esta anomalía se repite la idea de que si bien los planes eran “correctos”, factores externos (generalmente de tipo político, aunque otros también son citados), terminaron por erosionar y dar al traste con la factibilidad de tales intentos. En general, la “intrusión de la política” o la existencia de externalidades extra-económicas incontrolables quedan sin explicación o quedan consignadas a ese enorme y creciente depósito residual de las “irracionalidades”, las cuales a su vez son remitidas nuevamente hacia el misterio de la psicología, la educación o incluso, en el peor de los casos, a las fallas morales de los actores presuntamente encargados de hacer efectivos los planes de racionalización presupuestaria.

Pero, aparte del hecho de que la ejecución presupuestaria en el Ecuador ofrece un desafío teórico idóneo para un enfoque interesado en discutir la racionalidad de la irracionalidad, existen otras razones por las cuales el estudio del presupuesto del Gobierno Central resulta de gran importancia a la hora de hacer un intento de unir los análisis económicos a los político-sociológicos. Y estas razones son de orden pragmático y material.

En efecto, puede sostenerse que uno de los contenidos fundamentales de la política radica en los procesos de toma de decisiones en torno a la asignación de

recursos escasos. En este sentido, su objeto es el mismo que el de la economía. Sin embargo, existe una diferencia fundamental: la asignación política de recursos i) se refiere al uso de capacidades o “poderes” diferentes a los que dimanen de la propiedad, y ii) se centra en bienes “públicos” así como en la definición de qué cosas han de constituir “bienes públicos”.

De esta forma, la asignación presupuestaria no es un ejercicio económico “puro” en el mismo sentido que lo es la asignación que tiene lugar en el mercado y, por tanto, las condiciones en las que opera la racionalidad de los actores no es necesariamente la misma que en una versión estilizada de la decisión en contextos de mercado. Por otra parte, los objetivos de la asignación política *no necesariamente* están orientados a la maximización de utilidades económicas. Por ejemplo, un administrador presupuestario podría estar interesado en maximizar un bien no económico como la “gratitud” de una clientela política en lugar de optimizar una determinada tasa interna de retorno sobre una inversión pública “mercantilmente contable”¹⁰. Por lo tanto, la colocación de recursos en un presupuesto políticamente generado (como es el fiscal), se halla sometida a restricciones prácticas algo diferentes a las de un presupuesto privado.

Pero, en todo caso, y dado que entre los actores que deciden sobre el presupuesto del Gobierno Central se encuentran aquellos (y tienen peso e importancia) que se hallan sometidos a las demandas de la racionalidad específica de la política y de su particular manera de enfrentar la asignación de recursos (la política, aparte de las otras cosas que pueda ser, es “otra” manera de enfrentar el problema de la escasez), es de presumir que la racionalidad política se expresará de manera relevante en esa decisión agregada que el presupuesto del Gobierno Central representa. Dicho de otra forma, podemos asumir que el presupuesto expresa de manera particularmente potente la estructura de preferencias de los actores políticos.

Es más, dado que toda actividad humana (económica o no) se halla sometida a las restricciones de la escasez, es dable sospechar que para cada una de ellas la asignación de recursos representa una condición decisiva de su existencia y su estructura, y es expresión patente de su propia naturaleza. Dicho de otra manera, si uno desea conocer las verdaderas prioridades de un grupo humano o de una asociación de actores, una excelente manera de hacerlo es conocer cómo distribuye sus recursos. Más allá de la retórica, de los relatos o discursos auto-explicativos, puede ser que, en definitiva, la jerarquía de los objetivos se exprese y manifieste en la importancia práctica que se da a los medios escogidos, mucho más que en la importancia discursiva o explicativa que se les concede. Puede haber muchas razones para que las preferencias reveladas de otras formas no correspondan a las

¹⁰ La “lógica” del clientelismo está bien descrita en Auyero (1997).

preferencias reales: acción estratégica, autoengaño, información incompleta, distorsiones comunicacionales, etc.. En cambio, la asignación de recursos, sobretodo si se la toma como patrón estabilizado de largo plazo, puede dar una idea probablemente más precisa de dónde están realmente las preferencias y los compromisos “fuertes” del actor o grupo analizado.

Partiendo de esta premisa o máxima podría decirse que las verdaderas prioridades de un sistema político se hallan contenidas en su presupuesto y que la manera en que se prepara, aprueba, ejecuta y controla un presupuesto nos dice algo decisivo sobre los verdaderos algoritmos pragmáticos de esa sociedad. La rigidez del presupuesto del Gobierno Central ecuatoriano no desmiente esta afirmación; simplemente apunta a un mecanismo mediante el cual las preferencias del pasado, o de actores que tuvieron peso en las decisiones pasadas han hallado la manera de imponerse irreversiblemente o de manera muy difícil de alterar por los actores del presente. En cierta forma, se podría decir que si se quiere conocer cómo es una sociedad política será necesario ver su presupuesto y, al mismo tiempo, si se quiere verdaderamente conocer cómo actúa una sociedad en el manejo de sus asuntos colectivos, será extremadamente aleccionador ver como construye y lleva a la práctica su presupuesto.

Es preciso, empero, introducir una distinción adicional: los presupuestos se hallan compuestos en grado variable por lo que podríamos llamar i) “el peso de las obligaciones históricas”, y ii) el peso de las decisiones de corto plazo. Los sistemas fiscales incorporan en grados diversos estos dos tipos de obligaciones. Es más, incluso la relación entre estas dos componentes –la fija y la relativamente lábil a las demandas de cada ejercicio fiscal- ya nos indica algo sobre el sistema político y sobre el grado de libertad que cada ejercicio político o ciclo de toma de decisiones tiene en materia de asignación de recursos. En realidad no existen presupuestos de “base cero” puros, así como no existen presupuestos absolutamente incambiables. En el caso del Ecuador, es notorio que el grado de libertad que cada Gobierno tiene sobre la distribución de sus ingresos es muy limitado y que los compromisos históricos de largo plazo “devoran” la mayor parte de sus disponibilidades financieras (Díaz Alvarado, Izquierdo y Panizza, 2005). Este solo hecho ya apunta a rasgos políticos relevantes, y nos indica que la disputa por recursos tiene lugar en el margen, y que el gran drama político tiene lugar, año tras año, sobre los bordes u orillas de las finanzas públicas, buena parte de las cuales se hallan radicalmente despolitizadas. Por cierto, cabe señalar que al decir que éstas se hallan despolitizadas no se está diciendo que, por contraste, éstas se encuentren sujetas a criterios expertos o técnicos o al control de actores orientados al interés público. Muy por el contrario, el término despolitización se usa en este contexto como sinónimo de “sustraído del debate público racional sobre asuntos de interés colectivo”. Un tema despolitizado es aquel que se halla sometido a reglas no cuestionadas o cuestionables o que se

halla invisibilizado a la praxis. Por tanto, lo despolitizado en la asignación de recursos públicos se expresa como un generalizado supuesto (amplia e incuestionadamente compartido) de que una determinada asignación es “normal”, “natural”, “inevitable” o “irrevocable”. Un presupuesto –al margen de lo que diga la teoría normativa- está compuesto por partes despolitizadas y otras politizadas o politizables. En el caso del Ecuador la primera de estas componentes parece particularmente importante y nos debe llevar a preguntarnos sobre los criterios selectivos que definen qué es asignado a la parte “inevitable” o “incuestionable” (a la rutina de los procedimientos obvios) y cuál lo es a lo que es posible o dable de abrir al debate público.

Para resumir: el presupuesto del Gobierno Central constituye un terreno de investigación y análisis particularmente estratégico desde la perspectiva de la construcción de un conocimiento económico-político que sea capaz de endogenizar la “irracionalidad”. Esto es así porque en el Ecuador la política fiscal es al mismo tiempo el banco de ensayo de prescripciones y herramientas altamente racionalizadas, así como de prácticas divergentes en largos lapsos de tiempo y por parte de muy variados actores, independientemente de sus proclamas de intenciones. Asimismo, el análisis del presupuesto resulta decisivo desde la perspectiva de comprender el núcleo más profundo de la naturaleza del Estado, tanto en sus componentes despolitizadas como en sus partes políticamente abiertas al debate. El presupuesto no es un tema propio o exclusivamente apropiable por la economía, sino que es centralmente un ámbito político, aunque de profundas consecuencias económicas.

En los acápites que siguen propondremos dos métodos diferentes que pueden ser utilizados para entender el presupuesto del Gobierno Central desde la óptica que aquí se propone: en primer lugar, presentaremos una visión del presupuesto como output o resultado, que pretende entender la política del presupuesto realizando una regresión racional (véase más adelante); la otra perspectiva intenta ver al presupuesto como un proceso de inputs, y se centra en el proceso presupuestario como proceso de toma de decisiones iterativa y recursiva.

3. Dos enfoques explicativos: El presupuesto del Gobierno Central como proceso estratégico o como “síntoma” decisional

En primer término, se puede intentar entender el resultado o desenlace presupuestario como efecto de un proceso estratégicamente orientado por actores bajo condiciones estructurales que definen el campo de sus opciones posibles. En este caso, lo que corresponde es estudiar las interacciones de los actores a lo largo de todo el proceso por medio del cual se origina un presupuesto. Estas interacciones se

hallan constreñidas por un conjunto de reglas que definen la matriz de resultados posibles que cada actor enfrenta en cada paso del “juego” presupuestario y por un conjunto de metas internalizadas por los sujetos que participan, las cuales, por cierto, están sujetas a todas las modificaciones recursivas que resultan de la retroalimentación que cada actor padece de los resultados de cada “ronda” del juego.

En este sentido, el presupuesto resultante de los patrones presupuestarios de largo plazo (cuando se considera la secuencia histórica de los presupuestos) es el resultado de un conjunto de factores dinámicos que se presentan bajo la forma de un proceso: i) las metas de los agentes, ii) la estructura de recompensas que estos agentes enfrentan, iii) las “rutinas” o procedimientos estabilizados que conforman procedimientos “normativizados” organizacionalmente (los actores –o al menos muchos de ellos- generalmente actúan bajo contextos organizacionales), iv) un conjunto de fuerzas o de capacidades variables entre distintos actores, y v) unas condiciones de información y transparencia (que incluyen determinados horizontes temporales) en las cuales se mueven los actores que “producen” el presupuesto del Gobierno Central.

De esta forma, una descripción más o menos adecuada (en primera instancia) del proceso, deberá incluir alguna especificación de metas, alternativas, procedimientos, fuerzas, reglas e información bajo las que actúan los participantes. Una especificación de este tipo permitiría hacer algunas hipótesis sobre el ajuste que debería existir entre la acción de sujetos bajo las señaladas condiciones y un resultado “idealmente” racional. La diferencia entre las dos trayectorias debe poder ser entendida ampliando las condiciones que permiten racionalizar la conducta observada, o bien, revisando nuestra especificación de lo que deberemos entender como racionalidad y buscando una nueva descripción de esta categoría que la haga compatible con los patrones de resultados observados. En el primer caso estamos aceptando que la información originalmente disponible sobre el proceso de toma de decisiones era incompleta, y que, en la medida en que vamos agregando nuevas informaciones y datos, esta situación se irá corrigiendo; en el segundo caso, lo que está en juicio es nuestra concepción misma de lo que constituye una acción racional.

De cualquier forma, bajo este enfoque el resultado presupuestario es el desenlace de la acción política y constituye la variable dependiente de un juego de actores que interactúan de forma estratégica. La irracionalidad presupuestaria sería una consecuencia no anticipada (como, por ejemplo, la de los sujetos abocados a una situación de “Tragedia de los Comunes”) de acciones intencionales, presuntamente racionales, de una multiplicidad de actores; o bien, sería el resultado de la capacidad de ciertos actores dominantes para imponer una preferencia por los presupuestos públicos colectivamente ineficientes. Por cierto, en este caso deberíamos partir de la hipótesis de que el actor dominante –o actores dominantes- (aquellos que pueden

controlar el desenlace) tiene un demostrable interés en que los presupuestos sean ineficientes. Esto sería el caso si el actor dominante (y aparentemente “malévolo”) tiene otra función objetivo diferente a la de la racionalidad presupuestaria, y que sería “eficiente” para este actor, siempre y cuando el presupuesto no lo fuese. De esta forma, la “irracionalidad” del presupuesto del Gobierno central sería o bien el resultado de un proceso de “mano invisible” (aunque en este caso se trataría más bien de una forma perversa: una “garra invisible”), o bien dependería de la identificación de ese actor o coalición homogénea dominante capaz de imponer sus preferencias contrarias al presunto interés público¹¹.

También resulta posible caracterizar esta aproximación desde una perspectiva sistémica como un análisis de los “inputs” del proceso presupuestario, que nos permitiría entender la naturaleza del sistema-acción involucrado (“caja negra”), por medio del estudio de la relación entre estos inputs iniciales (acción política) y los outputs finales (i.e. el déficit estructural). Debe precisarse que este tipo de análisis de inputs no necesariamente coincide con una metodología de “análisis factorial”, que busca aislar mediante análisis de correlación la posible cantidad de varianza en los resultados y características del presupuesto del Gobierno central debido a determinados factores discretos. En este enfoque se analiza más bien la formulación del presupuesto del Gobierno central como una “historia” o línea argumental en la cual el sentido se deriva de la interacción combinada en el tiempo de las estrategias y de los planes de una multiplicidad de actores (más que de “factores”). Los factores sólo aparecen aquí como “condiciones” que los actores toman en cuenta, utilizan, enfrentan o de alguna manera instrumentalizan, con el fin de desarrollar sus planes.

Un segundo enfoque metodológico, procedería a la inversa de lo señalado más arriba: tomaría como punto de partida los resultados de la formulación/gestión presupuestaria e intentaría realizar una “regresión” sobre las condiciones que pudieron dar como resultado el patrón observado. En este caso se asume que los esquemas presupuestarios consolidados (“cristalizados”) son la expresión de patrones de fuerza y acción que tienen como virtud, precisamente, dar esos resultados. Esto podría plantearse mediante la siguiente pregunta: ¿Qué tipo de sistema de acción y de relaciones de poder es aquel que puede tener como efecto racionalmente dotado de sentido el producir estas pautas de gasto observadas?

En esta situación la inferencia actúa –por decirlo así– de adelante hacia atrás: se toma el resultado estabilizado y se intenta deducir qué tipo de actores y qué tipo de estrategias pudieron dar como resultado racional la pauta observada. El supuesto económico-político es que a la larga, la persistencia de ciertas decisiones

¹¹ Sobre el concepto de coalición dominante véase por ejemplo Lieshout (1995, caps. 6-9). Aquí se utiliza el concepto en el mismo sentido.

distributivas “típicas” debe corresponder a la persistencia de ciertas relaciones políticas típicas, y que estas dos “tipicidades” se corresponden de maneras demostrables.

En líneas generales, se debería poder “reducir” los ítems del presupuesto del Gobierno Central (tanto por el lado de los gastos como por el de los ingresos) a intereses de actores determinados o con coaliciones de actores determinados. Por ejemplo, los presupuestos modernos incorporan como una de sus partes inevitables el ítem “servicio de la deuda”. En principio, la deuda es un conjunto de obligaciones que el Estado tiene hacia terceros. Estas obligaciones corresponden a recursos que fueron movilizados a favor de partes beneficiarias, que no siempre son fáciles de identificar. Un análisis por regresión racional (por regresión inductiva) debería poder preguntarse cuestiones tales como las siguientes: ¿Quién o quienes son los titulares de estas obligaciones públicas?, ¿Quién o quienes reciben qué beneficios absolutos y relativos del endeudamiento público, y quién o quienes sufren impactos diferenciales de la evolución (crecimiento o disminución) de la carga de la deuda? Asimismo, podría hacerse similares preguntas respecto a quienes son los actores que deben hacer frente de manera predominante la tarea de financiar el servicio de la deuda. En principio esta matriz sociológica de la deuda podría permitir entender porqué su servicio y magnitud toman las formas y los patrones realmente observados. Por cierto que en esta “sociología de la deuda” los actores del sector público deben también ser considerados partes separadamente interesadas. Si bien es verdad que el “conductismo” en ciencias políticas ha intentado “resolver” el estado en grupos discretos de interesados y ha manifestado repugnancia a aceptar la existencia autónoma (no reductible) del Estado, debe consignarse que: i) el Estado puede ser tratado como una propiedad emergente ontológicamente irresoluble por las mismas razones que las consecuencias no anticipadas pueden serlo (ej., el mercado), y ii) es empíricamente posible que existan grupos cuya suerte particular esté inseparablemente ligada a la de estas propiedades emergentes irreductibles; en otras palabras, es perfectamente posible que haya actores que hagan suyo, como interés propio y particular, el interés o las ventajas de la entidad irreductible con cuyo destino se identifican. Tal sería el caso de una “Clase Universal” al estilo de la burocracia estatal postulada por Hegel (2000)¹². Por cierto que la existencia y eficacia reales de semejante actor “universalista” es asunto de comprobación empírica y puede darse como no darse según el país o el Estado bajo análisis.

En este contexto, es necesario referirse al carácter del presupuesto del Gobierno Central como mecanismo redistributivo. En efecto, al desentrañar los patrones del presupuesto, es importante no sólo saber a quién se dirigen los gastos (quiénes se benefician y controlan el gasto), sino también cómo se reparte la carga de financiar

¹² Hegel, G.; *Principios de Filosofía del Derecho*, Edhasa; s.f.

al Estado. Un balance efectivo de las relaciones de poder consolidadas que los patrones estables del presupuesto del Gobierno Central expresan debe considerar también la pregunta decisiva de quién paga o financia al Estado. Por cierto que hay casos en que el que financia al Estado no necesariamente es un sujeto, pudiendo ser un factor sin sujeto, como sucede con las rentas generadas por factores gratuitos (una ventaja comparativa “natural”). Pero, aún allí, las rentas no ganadas tienen usos y beneficiarios alternativos cuyas relaciones distributivas pueden tener diferentes desenlaces y pautas de resolución. De cualquier forma, es de suponer que las relaciones de poder que el presupuesto del Gobierno Central manifiesta terminan pudiendo ser expresadas como un balance entre quien paga y quien recibe. En definitiva, debería ser posible hacer un balance que permita saber desde dónde y hacia dónde fluyen los recursos que el Estado administra y asigna. Por supuesto, el Estado puede generar recursos presupuestarios por su propia cuenta, pero en general, estos resultan de relativa menor cuantía (en el caso del Ecuador corresponden al rubro “entidades y organismos” de la pro forma). El grueso de la acción de la fiscalidad (alrededor del 85% de los fondos públicos) pone al Estado como un aparato que absorbe fondos de su entorno, para luego reorientarlos hacia otros destinos. En suma, el Estado es una “maquina redistribuidora” y la naturaleza de esa redistribución resulta un elemento central para entender cómo funciona y por qué el dispositivo presupuestario funciona de tal o cual forma. Cabe en este punto un último comentario. Incluso allí donde el Estado y los fondos fiscales surgen de la autogestión productiva del sector público, es siempre necesario preguntarse por la posible existencia de un sistema de subsidios y transferencias más o menos directos o más o menos encubiertos: las empresas públicas raramente funcionan como empresas comerciales puras, y por lo general son también –en alguna medida– aparatos de redistribución de sus activos.

4. El presupuesto del Gobierno Central como proceso político. Una perspectiva desde el input

En esta sección haremos una primera intentona de aproximarnos a la lógica y la racionalidad política del proceso de elaboración del presupuesto del Gobierno Central. Este enfoque pretende tan solo ser un esbozo de una posible forma de tratar de manera económico-política al desenlace presupuestario; no pretende otra cosa que abrir la investigación y dar algunas pinceladas que luego puedan dar ocasión a investigaciones más acabadas y rigurosas, que permitan introducir una utilería metodológica más formal e interdisciplinaria.

Partimos de la base de que el proceso presupuestario está definido por reglas que gobiernan sus diferentes etapas y que estas reglas son importantes en el desenlace de este proceso. Sin embargo, cuando nos referimos a las reglas, es

preciso establecer una primera distinción crucial. Una regla en este sentido no es exactamente igual a como debe entenderse en un contexto legal. Desde una perspectiva jurídica una regla es un mandato o comando dotado de autoridad (legitimidad). Sin embargo, desde el enfoque que aquí nos concierne deberemos entender por regla una práctica que regularmente se cumple y que implica expectativas más o menos previsibles para los actores involucrados. De hecho, un conjunto de reglas articuladas es, asimismo, un conjunto de pretensiones más o menos vigentes y que tienen una probabilidad de cumplimiento significativamente mayor que cualquier camino o conducta alternativa. Al hablar de las reglas presupuestarias debemos hablar, por tanto, de lo que generalmente, normalmente, regularmente, se cumple y aparece dotado, aunque pueda ser de manera solo aproximada, de una cierta *exigibilidad*. Por exigibilidad entenderemos una expectativa vinculada no únicamente a una regularidad empírica o probabilística, sino también a una imputación de “derecho”. Por *exigible* nos referimos a algo que no solo esperamos se cumplirá por lo general, sino que tenemos alguna suerte de derecho a esperar que se cumpla y, por tanto, a recabar de otros sujetos su cumplimiento. Por ello, las reglas que nos interesan son patrones de conducta de cumplimiento esperable y no necesariamente aquellas que consagran leyes, reglamentos o normas formales. Por cierto que estas últimas deben ser consideradas como exigibles prima facie, pero esto no puede darse por sentado ni asumirse de manera no problemática. Las reglas del proceso presupuestario serán alguna combinación entre las reglas de facto y las formales, pero la exacta forma como estos dos tipos de reglas se combinan y articulan es materia de constatación empírica.

Tomando el anterior punto de partida, puede afirmarse que el proceso presupuestario es el escenario político por excelencia: es allí donde se toman las más importantes decisiones y se llevan adelante las más decisivas disputas en torno a la función, rol y sentido de la acción estatal y donde se define el poder relativo de los actores “allí donde cuenta”. Así, un Estado se conocerá por su presupuesto y es allí donde se verán plasmadas las reales y profundas prioridades del sector público. Asimismo, es en estas prioridades donde podremos ver un reflejo aproximadamente fidedigno de las correlaciones de fuerza entre actores interesados en la protección estatal o en el control de sus mecanismos de acción.

Las reglas del proceso presupuestario determinan algunos parámetros del mismo. Estos son: i) actores involucrados en cada etapa y actividad, ii) poderes y capacidades y su distribución entre actores, iii) motivaciones o metas de los actores, iv) capacidades recursivas de los actores (su capacidad de internalizar los resultados de su acción y responder a sus consecuencias,¹³ v) canales de retroalimentación (por

¹³ El concepto de recursividad, tal como se usa aquí ha sido tomado de Giddens (1984, cap. 1, 2).

qué vías y en que medidas los actores acceden a los resultados de sus acciones y se ven expuestos a ellas), y vi) recursos y sus reglas de distribución.

En las páginas que siguen se discuten algunos rasgos del proceso fiscal y el papel que los distintos actores tienen en cada una de estas etapas.

Para propósitos analíticos, se podría dividir el proceso presupuestario en cuatro etapas: i) formulación, ii) aprobación, iii) ejecución y iv) control. En cada una de ellas distintos actores y distintas reglas adquieren preeminencia. Ciertamente, una primera aproximación no podrá hacer justicia a toda la complejidad de reglas y actores involucrados, pero al menos es posible hacerse una idea preliminar “a vuelo de pájaro” de los rasgos más generales de cada una de estas etapas.

Tomaremos como ejemplo lo que puede estar ocurriendo en el proceso de formulación. En el proceso de formulación del presupuesto del Gobierno Central los actores centrales son el Presidente de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), las Unidades Ejecutoras (UE) y el Banco Central del Ecuador (BCE). En esta etapa, el MEF envía a las UE las directrices presupuestarias y éstas retornan sus respectivas estimaciones antes del 30 de junio de cada año. EL MEF elabora la pro forma y el Presidente de la República la envía al Congreso hasta el 1° de Septiembre (Almeida, Gallardo y Tomaselli, 2006).

El sistema presupuestario ecuatoriano mantiene reglas (las que se fueron cristalizando desde 1994) que le entregan la iniciativa presupuestaria al Poder Ejecutivo. Esto significa que el Congreso Nacional no tiene capacidad de incluir nuevas partidas de gasto, así como tampoco los diputados pueden hacerlo formalmente en el Parlamento y en el curso del debate legislativo sobre la pro forma.

Un primer factor a tener en cuenta es que, a pesar de que a primera vista el Poder Ejecutivo y sobretodo el MEF, tienen un poder enorme en esta fase del proceso presupuestario, en realidad, trabajan con márgenes de libertad muy bajos. En cada año particular, el MEF y la Presidencia no puede asignar más del 10% del presupuesto; el restante 90% está, de hecho, ya asignado (preasignado).

Esta proporción es interesante: que el 90% del presupuesto del Gobierno Central esté preasignado nos sugiere que las decisiones de una cohorte determinada de decisores en un año cualquiera se centran en un margen estrecho de libertad respecto a los recursos disponibles en ese año. En cierta forma, las decisiones acumuladas del pasado o, si se quiere, las decisiones de las generaciones anteriores de decisores toman una fuerte precedencia sobre las de los presentes. El presupuesto del Gobierno Central ecuatoriano se halla “amarrado” por decisiones históricas

acumuladas. Esto en sí mismo puede situar en otra perspectiva el debate presupuestario anual pues este versa sobre poco y decide poco. Así, el presupuesto del Gobierno Central ecuatoriano lejos de ser volátil o inestable, padece de una rigidez y fijeza muy altas. La volatilidad o labilidad se ejerce sobre los márgenes, mientras que el grueso de los recursos estatales ya está encadenado a pautas fijas y muy difíciles –si no imposibles– de cambiar (Jácome, 2004). Por tanto, el proceso político presupuestario debe ser visto como un asunto de largo transcurso. En particular, no basta con concentrarse en los avatares de la discusión sobre tal o cual presupuesto anual, sino que es preciso mirar el proceso de toma de decisiones sobre los fondos estatales como una resultante histórica. Por decirlo de otra forma, existen dos “tiempos” presupuestarios: uno anual, rápido y visible (presuntamente volátil, aunque esto no es indiscutible), y otro que se da en una especie de “larga duración” histórica. En este sentido, es posible que podamos postular la existencia de dos sistemas de acción presupuestaria, en donde distintos actores y reglas del juego adquieren distintos pesos. Puede ser, asimismo, que la acumulación de decisiones anuales marginales, tenga un efecto sistemático de “larga duración” que vaya atando progresivamente los recursos y dejando a los nuevos decisores la disposición tan solo de *nuevos recursos adicionales marginales*.

Aunque esto puede no tener más valor que el de una metáfora, un sistema como el descrito en el párrafo anterior ya ha sido conocido en el mundo andino. Bajo el Imperio Incaico, los recursos y riquezas de cada Inca quedaban eternamente amarrados a su momia, a sus servidores y parentela (Rostoworowski, 1995). El nuevo Inca sólo podía disponer libremente de los ingresos y riqueza que él pudiese conseguir por sus propios emprendimientos. En suma, el nuevo Inca no podía heredar gran cosa sobre la cual pudiese disponer. Esta es una de las razones que explican la frenética tendencia expansionista del Imperio. La mayor parte del presupuesto del estado Inca se hallaba de entrada “congelado” (momificado) e inmovilizado en los compromisos preasignados de la historia. Sólo nuevas conquistas podían añadirle al nuevo Inca los medios para constituir su propia libertad de decisión y su propio patrimonio.

Esta analogía, puede ayudar a entender algunas de las lógicas que enfrenta todo nuevo Presidente ecuatoriano quien, al igual que el Inca, debe, por fuerza, desarrollar nuevas fuentes de recursos, so pena de morir aplastado por el peso de las preasignaciones (el peso de los muertos). Por cierto que esto no es posible hacer mediante conquistas “imperiales”, sino que debe hacerse mediante un equivalente funcional. El presupuesto puede operar como ese análogo del Imperio (que es en sí mismo un análogo del presupuesto) y ser el espacio donde opera la compulsiva

lógica de la expansión, la cual tiene por meta¹⁴ (en esta reconstrucción) obtener y luego “fijar” los recursos, para impedir que el siguiente gobernante y su retorno puedan disponer libremente del destino de los fondos; se trata de dejarlos amarrados y predestinados, sin retorno y sin posibilidad de desvío. Esta lógica también puede ser asimilada a la del “amarrarse para ser libre”, descrita por Elster (1989), sólo que en este caso se amarra a los sucesores para impedir que estos desaten los nudos que uno ha tejido. De hecho, podría irse un paso más lejos en la analogía con Elster. En la metáfora del agente que se “ata” a fin de garantizar su libertad de acción futura, las amarras permiten realizar un plan que no sería posible sin la limitación de la libertad de maniobra que el sujeto posee inicialmente. En cierta forma, la situación del que se “amarra” para ser libre es, en el fondo, la del ciudadano Rousseauiano que se priva de hacer lo que a bien tenga y al entregarse como sujeto de la ley sigue siendo libre, precisamente por vía de las limitaciones que por medio de la ley se auto-impone¹⁵. En el caso de un presupuesto predominantemente preasignado, podríamos ver una variante de esta maniobra. En la medida en que el grueso de los recursos estatales ya está “fijado” en compromisos permanentes y compulsivos, el gobernante es libre de hacer lo que a bien tenga con el margen. La paradoja es que, si el gobernante fuese libre de asignar todo el presupuesto, le sería imputable todo el conjunto de decisiones que asignar todo el presupuesto implicaría y aquello le significaría ser imputable (“accountable”) por todo su monto y por todas sus componentes. Es fácil imaginarse que al ser “libre” respecto a todas las decisiones, queda amarrado por todas las presiones de todos los solicitantes y por los resentimientos de todos los defraudados, que pueden ser muchos (o todos). En cambio, si el grueso de las decisiones ya están tomadas, y debe decidir sobre el margen, se encuentra frente a una decisión similar a la del fumador frente a cada nuevo cigarrillo que enciende: una decisión presupuestaria irracional en el margen no lo va a “matar”. Cada una de las decisiones presupuestarias puede ser tomada sin considerar su impacto agregado sobre la racionalidad global de la estructura presupuestaria de largo plazo. El decisor no es responsable por la estructura total del presupuesto, sino tan solo por ese margen, y si la decisión sobre ese margen es irracional o en algún sentido reprochable, tal irracionalidad es sólo marginal, en el peor de los casos. En otras palabras, lo peor que puede hacer cada decisor presupuestario es “sólo” marginalmente malo.

¹⁴ Esta afirmación requiere una aclaración respecto al concepto de intencionalidad implicado. El uso de la palabra “meta” en este contexto se refiere al “telos” objetivo del sistema, independientemente de que muchos actores puedan incluso intentar que las cosas funcionen de otra manera. Muchos servidores públicos pueden (y de hecho esto ocurre) buscar la manera de desarrollar iniciativas independientes destinadas a lograr que el presupuesto funcione de otra manera. Sin embargo, la institucionalización de una estructura de acción objetiva impide esos esfuerzos, o aun peor, los pone (vía consecuencias no anticipadas o filtros selectivos) al servicio de la perpetuación de un modus operandi que se impone como coerción extrínseca a los agentes que se empeñan en liberarse de su férula.

¹⁵ Este concepto se desarrolla en el cap. 8 de *El Contrato Social* de Jean Jacques Rousseau.

En cierto sentido, un presupuesto preasignado es un mecanismo mediante el cual los muertos (“momias”) obligan a los vivos a buscar incansablemente nuevas fuentes de financiamiento y, al mismo tiempo, los protegen de las consecuencias de sus actos inmediatos (anuales) en la asignación o compromiso de gastos en el margen.

El sistema que comentamos puede también ser asimilado a un juego de cartas en el cual una vez asignadas las fichas, éstas ya no pueden ser jugadas de nuevo. De esta forma, cada vez que un jugador quiere apostar en una segunda iteración del juego, debe comprar nuevas fichas. Se puede imaginar que, en estas condiciones, los jugadores que desean jugar (ganar más) deben hacerlo sobre las fichas incrementales que todos los jugadores han adquirido en cada ronda del juego. Probablemente un juego así corre el riesgo de conducir rápidamente al agotamiento de los recursos de los participantes, o al uso completo de su crédito. Podría agregarse que probablemente el juego incluye una regla vinculante que impide que algún jugador se retire con sus ganancias. En un sistema político, este podría ser el caso en la media en que la opción de “salida” para un grupo de interés determinado típicamente parece bastante difícil. Por ejemplo, se podría suponer que el jugador que se levanta de la mesa pierde una parte significativa de las fichas que gana o adquirió a lo largo del juego. Incluso sin una regla de castigo al desertor del juego es posible que, bajo condiciones propias del dilema del fumador, sea problemático para los jugadores levantarse de la mesa. En un juego así reglamentado, todo obligaría a los jugadores – aun si en primer término no lo desean-, a jugar obligatoriamente (y sin retorno) y a ir aumentando su compromiso hasta llegar a una situación de desbocamiento de sus débitos.

En un caso “normal”, los jugadores estarían abocados al desastre puesto que en algún punto sus reservas de crédito se agotarían y se verían confrontados a perder su capital de fichas al no poder seguir jugando. Este juego sería imposible, en la medida en que no es posible “ganar” en él. Sin embargo, en el caso de un país como el Ecuador, se podría imaginar unas fuentes indefinidamente gratuitas de crédito que se les presentan a los jugadores presupuestarios como una renta (“windfall”) sin costo. Mientras estas rentas fluyan, o se hallen al alcance de la mano, los jugadores podrán seguir apostando, aunque la masa de fichas inmóviles (no redistribuibles) hará cada vez más desesperada la necesidad de asegurarse crédito en el margen para seguir protegiendo las fichas ya adquiridas.

Obviamente, la catástrofe en este juego se llama “default”, y en el caso del juego presupuestario los decisores no necesariamente pagan el costo de un desenlace desfavorable. Del mismo modo en que el fumador no puede atribuir a la decisión de fumar tal o cual cigarrillo (el cigarrillo “marginal catastrófico”) el desencadenamiento de su enfisema o de su cáncer, con un presupuesto final que es

la resultante de una cadena no imputable de decisiones en el margen, resulta imposible adjudicar a tal o cual decisión haber sido la causa del default. Esto opera como un seguro para los decisores, quienes pueden asignar libremente (irresponsablemente) los recursos marginales anuales sin mayor temor a sufrir las consecuencias políticas porque no es posible achacar a ninguno de ellos o a ninguna de sus decisiones en particular el desencadenamiento del default. Los jugadores están obligados a seguir jugando y, además, el sistema de reglas les garantiza relativa impunidad al externalizar las consecuencias de su estrategia pues a diferencia de los tahúres del ejemplo inicial, los decisores presupuestarios están jugando con fichas (o fondos) ajenos.

En el proceso de formulación del presupuesto del Gobierno Central se ha buscado introducir ciertas reglas destinadas a dar mayor control al ejecutivo sobre el conjunto de esta etapa. Las reformas introducidas a partir de 1998 han despojado a los diputados y al Congreso de la facultad de proponer y de incrementar partidas de gasto¹⁶. Estas reformas tenían como objeto reducir la capacidad de los parlamentarios para interferir en la redacción final de la pro forma. De acuerdo a la sabiduría convencional, mientras menos rol tengan los representantes elegidos, menos serían las probabilidades de que actúen poderosos incentivos para elevar el gasto no financiado. Se supone (y este supuesto es bastante fuerte) que el Ministerio de Finanzas, el Banco Central y el Presidente tienen un interés claro en mantener presupuestos balanceados y manejables¹⁷. Por el contrario, se asume que los diputados se hacen eco de las demandas pro mayor gasto de sus electores y de los grupos de cabildeo de los cuales la reelección y destino político de los diputados dependerían.

Alguna evidencia preliminar parecería indicar que estas hipótesis llevadas a la práctica han tenido cierta validez. Sin embargo, los más recientes acontecimientos ocurridos en el último año en el Ecuador pueden llevarnos a dudar de la consistencia en el largo plazo de dichos efectos. En realidad, parece necesario revisar con más atención las supuestas metas o motivaciones de los actores presupuestarios del Poder Ejecutivo. En especial, no es claro ni evidente por qué los Ministros de Finanzas y los Presidentes deberían tener un interés primordial en la estabilidad presupuestaria. Por ello, es necesario revisar atentamente qué es lo que estos actores podrían querer en un sistema político como el ecuatoriano, y hacer esto nos debe llevar a una consideración más detenida de la naturaleza de este sistema.

¹⁶ Constitución Política del Ecuador, Art. 258.

¹⁷ Generalmente se incluye al Banco Central como parte del Ejecutivo aunque, en muchos casos, se trata de una institución autónoma o semi-autónoma. De todas formas, no parece que sea fácil argumentar que el Banco Central o su personal directivo puedan tener un interés discernible en el desequilibrio fiscal o en promover los déficits sistemáticos.

En primer lugar, el supuesto de que los Ministros y el Poder Ejecutivo se hallan centralmente interesados en la sostenibilidad y racionalidad del presupuesto del Gobierno central parece menos que evidente. Los Presidentes de la República (en Ecuador) se hallan interesados en preservar su carrera política o, de no ser ésta preservable (no todos los Presidentes tienen perspectivas de continuar siendo actores políticos importantes o de ser reelectos al cabo de un período), al menos conseguir – en este orden de prioridad lexical-: i) mantener un peso político que les de influencia en futuros Gobiernos, o ii) evitar ser víctimas de represalias una vez que hayan abandonado el poder pues debe tenerse en cuenta que en el sistema político ecuatoriano los presidentes salientes enfrentan un serio peligro de ser perseguidos, encarcelados, exiliados o caer en desgracia. Para ello basta con ver el destino de algunos de los más recientes Primeros Mandatarios salientes. Por lo tanto, los Presidentes tienen los siguientes incentivos: i) invertir en futura influencia política, “quedando bien” con electores poderosos o con sus representantes, ii) Preparar su posible retorno político después de cuatro años de haber dejado la Presidencia, y/o iii) Comprar inmunidad para el futuro.

Pero, los incentivos del Presidente no se agotan allí. Bajo las condiciones actuales de gobernabilidad del Ecuador es claro que el Presidente puede ser derrocado con relativa facilidad. Una vez más, el Presidente debe cuidarse de las fuerzas parlamentarias más importantes, de la actitud (siempre incierta) de las fuerzas militares (FFAA), y de grupos de la población que tienen la capacidad de amotinarse y crear desórdenes que pueden servir de pretexto o de gatillo para el inicio de maniobras de derrocamiento desde el parlamento, desde las FFAA o desde ambos sectores. Por ello, el presidente debe ver al presupuesto del Gobierno Central como una ficha de negociación muy importante a la hora de desactivar posibles plots o para reducir el incentivo a su derrocamiento¹⁸.

Ahora bien, desde la perspectiva del cálculo estratégico, los incentivos del Presidente no son homogéneos a lo largo de su periodo: al inicio de su mandato los del segundo tipo (prevenir el golpe) tienen más fuerza mientras que, a medida que avanza en su período, y sobretodo, después del segundo año (si es que ha llegado a sobrevivir hasta entonces, o si se trata de un Presidente que completa el periodo de uno anterior ya derrocado), sus incentivos para invertir en su futuro “post-mortem”, se hacen mucho más importantes. Por supuesto, la estructura de incentivos del Presidente es más compleja; aquí se trata simplemente de resaltar un elemento “estructural” de su situación, la cual debe tener efectos sistemáticos sobre la conducta del Primer Mandatario, al margen de cualquier otro conjunto de incentivos adicionales que puedan estar ligados a la peculiaridad de un mandato específico o de una coyuntura (que ciertamente estarán presentes).

¹⁸ Mejía Acosta (2002), proporciona un detallado análisis de las dinámicas que llevan a la situación que se describe en la presente sección.

La diferencia de racionalidad entre la primera mitad del periodo y la segunda es que en la primera el Primer Mandatario debe balancear sus necesidades de inversión política con la sostenibilidad presupuestaria, que será la que en la segunda mitad le proporcione los recursos financieros y cierta legitimidad política para maniobrar entre los escollos de su estrategia “de salida”. En la segunda mitad de su periodo, por otro lado, el Presidente sólo tendrá un incentivo para “pagar el seguro” de salida. De esta manera, podemos esperar que en la primera mitad del período el Presidente intente balancear las presiones inmediatas por mayor gasto, con un interés racional estratégico por asegurarse que al término de su mandato la economía y la caja fiscal estén en condiciones de ser “gastadas” de manera políticamente útil y de tener un colchón de legitimidad que le permita llegar al término de su mandato. Sin lugar a dudas, dos años de estabilidad fiscal pueden ser un activo importante en esta materia. Pero, la estabilidad fiscal debe ser entendida en términos de su “utilidad” política y no desde la perspectiva de su racionalidad macroeconómica; desde esta perspectiva, la estabilidad fiscal se entenderá sólo en tanto y en la medida en que proporcione “fichas” para las maniobras finales de retirada del Presidente. En el último tramo del mandato, por otro lado, el Presidente se ve enfrentado a la necesidad de impedir que sus enemigos se queden con recursos que podrán ser usados en su contra; y debe asegurarse que, una vez fuera del poder, tenga i) un futuro político, lo cual se compra con favores, y/o ii) una retirada segura de la política activa “comprando” su libertad e inmunidad mediante cuantiosos favores presupuestarios.

La sombra del futuro incide de otras maneras sobre la racionalidad presupuestaria del Presidente. En muchos sistemas políticos el Presidente es el jefe o bien es el representante de un partido político fuerte y de presencia permanente en la vida política del país. Esto significa que su destino personal se halla ligado estrechamente al de su agrupación política. Asimismo, su “legado” político queda mejor asegurado si el partido al que pertenece sale de su gestión fortalecido, legitimado o prestigiado. Es más, en sistemas presidencialistas con reelección limitada o sin reelección inmediata (Estados Unidos en el primer caso; Chile en el segundo), el presidente puede tener interés en preparar el camino para la elección de un correligionario, o sea, en asegurar la continuidad de su partido en el poder o en la coalición gobernante. Todos estos incentivos proporcionan un fuerte motivo para que el Ejecutivo desarrolle estrategias destinadas a asegurar la viabilidad y estabilidad macroeconómica y la racionalidad de las finanzas públicas más allá del periodo de un Presidente en particular.

Sin embargo, en el caso del Ecuador esta situación es radicalmente diferente. En primer término, el record histórico demuestra palpablemente que *nunca* se ha dado el caso de que un partido que haya ganado una elección presidencial haya ganado una segunda elección presidencial. Peor aún, en todos los casos el partido del

presidente saliente ha sufrido serios (y, a veces fatales o cuasi-fatales) reveses en las urnas precisamente a raíz de su gestión. En otras palabras, un partido que ha ganado las elecciones presidenciales es prácticamente un cadáver político desde el día siguiente a su triunfo. En cierta forma, la mejor estrategia para un partido que quiere mantener influencia y poder en el largo plazo es *no ganar las elecciones presidenciales*.

De esta forma, el futuro del Presidente no se halla orientado por una alta probabilidad de reelección ni por una certeza respecto a la perdurabilidad de la fuerza de su partido. Por el contrario, el Presidente enfrenta una situación de gran incertidumbre y peligro una vez que haya dejado el poder, incluso en el supuesto crecientemente improbable que pueda evitar el derrocamiento. Por otra parte los Vicepresidentes que terminan el mandato del Presidente son, por lo general, huérfanos políticos y han sido seleccionados precisamente porque su debilidad política proporcionaba al Presidente que encabezaba su lista ciertas garantías de que su segundo mandatario no sería demasiado poderoso y, por lo tanto, una amenaza inminente. De forma que los Presidentes saben que difícilmente cosecharán los resultados de sus esfuerzos por darle continuidad o estabilidad a su gestión y que sus esfuerzos por “racionalizar” el presupuesto del Gobierno Central muy probablemente no van a beneficiar a su partido o a su propia proyección futura. De hecho, los recursos fiscales ahorrados o simplemente no utilizados en la segunda parte del mandato aparecen como “pura pérdida” e incluso como un acto autodestructivo puesto que, con certeza, quedarán a merced de un sucesor presuntamente hostil. En este sentido, dejar la caja fiscal con excedentes –o simplemente financiada- es equivalente a financiar a un enemigo. Es por ello que los incentivos del Presidente se conjugan para utilizar una estrategia de “tierra arrasada” fiscal.

Ahora bien, es tal vez más adecuado ver al Ejecutivo atrapado en una situación de “tragedia de los comunes”. En efecto, el Presidente se encuentra frente al presupuesto del Gobierno Central como un sujeto que debe decidir qué hacer respecto a un recurso no excluible pues ni él ni su partido pueden excluir del acceso a los recursos públicos a sus enemigos o competidores. Por el contrario, estos recursos pueden ser acaparados por otros a la vuelta de la esquina del ciclo político. En ese sentido “dejar algo” es equivalente a “dejar la mesa servida”, en los términos que uso algún Ex-presidente. En el caso de la “tragedia de los comunes” clásica los actores son mutuamente independientes y no están motivados por la envidia o la hostilidad. La depredación es simplemente una estrategia racional para prevenir quedarse sin su parte en el reparto de bienes de libre acceso pero finitos. En el caso de los Presidentes ecuatorianos existe un agravante: los competidores no son tan solo “indiferentes” entre sí, sino que pueden ser asumidos como mutuamente hostiles. O sea, en este caso la pérdida del otro es, en sí misma, una ganancia propia.

En condiciones de competencia política envidiosa los recursos que un actor permite que otro (presuntamente un enemigo político) adquiera a su costa no sólo que representan un costo de oportunidad para él sino que pueden y seguramente van a ser usados en su contra. De esta forma, la estructura de incentivos propia de la “tragedia de los comunes” se ve modificada y agudizada en el caso de la “tragedia del presupuesto ecuatoriano”. Debe insistirse en que esta estructura de incentivos aparece desde el momento en que el Presidente no tiene mayores esperanzas de que sus sucesores sean otra cosa que hostiles y tampoco tiene esperanzas de contar con la protección eficaz de su partido, el cual o ha salido enormemente debilitado de la aventura gubernamental o bien, a fin de proteger su propio pellejo, ha tomado distancia del Presidente saliente.

Respecto del último punto es preciso señalar que el partido del Presidente (en caso de tenerlo), actúa racionalmente al intentar distanciarse de este en algún momento antes de cumplirse los dos años de su gestión. Ciertamente, tal incentivo es aun más fuerte para los eventuales aliados en una coalición. En el sistema ecuatoriano los partidos conocen las limitantes que afectan la gestión presidencial. Por tanto, saben que: i) el Presidente con seguridad se hallará en minoría parlamentaria, ii) para asegurar su estabilidad, deberá negociar con algunos grupos de oposición, iii) el precio que estos cobrarán por su tolerancia o ayuda implicará una presión sobre recursos fiscales escasos, iv) en caso de tener que escoger, el Presidente deberá optar por preferir a quienes tienen más capacidad de extorsión, y que los partidos de oposición se hallan en tal caso, v) las demandas sumadas en algún momento van a desestabilizar el manejo fiscal y las consecuencias de ello se sufrirán en la segunda mitad del mandato, vi) en la medida en que mantengan su apoyo al Presidente, sus partidarios serán tenidos por co-responsables, vii) en tal caso, el partido corre el riesgo de padecer del peor de los mundos posibles: ser culpado por los fracasos políticos del Presidente y no beneficiarse suficientemente de su gestión.¹⁹ De hecho, una queja recurrente de los miembros de los partidos que han tenido un Presidente es que este siempre termina gobernando “con otros” o “para otros”.

Ante este conjunto de consideraciones y supuestos, la estrategia más prudente de un partido es mantener su apoyo en el primer año del Gobierno y luego proceder a distanciarse paulatinamente para tomar un perfil que se parezca cada vez más al de un partido de oposición y le permita desarrollar: i) la capacidad de extorsión propias de la oposición, y ii) la posibilidad de una desvinculación oportuna y plausible de las consecuencias presumiblemente adversas de la dinámica antes descrita. Esto, por

¹⁹ Para una buena descripción de la situación estratégica de los partidos y del Presidente en el Ecuador véase Conaghan (1989).

cierto, acentúa las condiciones en que opera el Presidente motivándolo aun más a actuar de manera depredadora hacia los recursos públicos encomendados a su cuidado.

Lo señalado permite entender que el rol del Ejecutivo como “optimizador presupuestario” a largo o mediano plazo es poco plausible. En consecuencia, no parece que se avance mucho en promover la estabilidad presupuestaria simplemente eliminando la capacidad de los diputados de introducir ítems de gasto en la pro forma. A continuación analizamos de qué manera el propósito de esta reforma puede ser fácilmente burlado.

Consideremos la situación de los diputados. En un sistema previo a las reformas del proceso presupuestario a fines de los años 90, los diputados podían complacer a sus electores o a sus patrocinadores poderosos introduciendo partidas de gasto en la pro forma a ser aprobada por el Congreso. Asimismo, podían utilizar su potestad de iniciativa para negociar concesiones de otros diputados o del Ejecutivo. En suma, la iniciativa parlamentaria era una ficha que podía ser cambiada por todas las decisiones en las que los diputados podían estar interesados (ficha de intercambio político) o podía, alternativamente, ser un medio para saldar cuentas con electores y/o patrocinantes (Conaghan, 1995).

Bajo el actual sistema los diputados pueden reasignar fondos entre sectores. No obstante, dado que el presupuesto del Gobierno central está predominantemente preasignado, su margen de maniobra se hace muy reducido y, adicionalmente, no es posible fortalecer un ítem preferido sin debilitar otro componente que puede tener sus propios abogados. Así, es más probable que el intento de reasignar fondos entre ítems reduzca los márgenes de maniobra y negociación.²⁰

²⁰ Desde una perspectiva de estricta racionalidad económica convencional las pre-asignaciones son ineficientes porque impiden o dificultan sobremano que el decisor (el mandante del soberano, o sea, del propietario de los fondos) pueda redistribuirlos hacia los destinos más eficientes u óptimos, de acuerdo a las circunstancias. De hecho, la preasignación implica un grado de violación de los derechos de propiedad o, más bien, una semi-transferencia de propiedad del contribuyente o elector hacia los beneficiarios de las preasignaciones. De esta manera, el presunto propietario se ve impedido de tomar decisiones futuras sobre su bien. Por otro lado, el beneficiario de la preasignación queda aislado tanto de la rendición de cuentas como del riesgo empresarial. Las preasignaciones constituyen una manera de sustraer cierto fondo a la presión de los criterios de decisión racional y a la disciplina de la rendición de cuentas, más aún por cuanto las preasignaciones revisten la forma de un mandato imperativo de orden legal y por tanto no contingente al desempeño en el uso de los recursos preasignados.

Sin embargo, los diputados siguen estando sometidos a la presión de satisfacer a electores y patrocinantes.²¹ Aunque su capacidad de hacerlo ha sido afectada, el incentivo para intervenir en la asignación de fondos o la creación de gastos sigue en pie. Una primera amenaza que se cierne sobre los diputados es que si no descubren otra forma de hacer valer las aspiraciones rentistas de sus mandantes, estos últimos terminarán por omitir el vínculo de representación y buscar otros caminos públicos o privados para influir en el Ejecutivo. Así, en cierta forma la prohibición de introducir partidas de gasto en el presupuesto del Gobierno Central durante el debate parlamentario, bajo condiciones de un electorado organizado rentistamente, tiene la posibilidad de terminar por *pretorianizar*²² la política. Esto significa debilitar los mecanismos representativos de formación de las leyes del Gobierno Central y desplazar la arena de las demandas fuera de los aparatos legislativos (Mejía Acosta, 1998). En otros términos, los grupos de electores interesados deben recurrir a métodos directos de influencia (cada cual con el instrumental que es propio de su situación de clase) y a la búsqueda de canales *no públicos* de acceso al locus de decisión (Mejía Acosta, 2006).

Dos consecuencias se desprenden: i) el lugar de las decisiones se traslada al Poder Ejecutivo y, al hacerlo, ii) todas las presiones que se canalizaban a través del legislativo ahora son enfocadas directamente y sin mediación hacia el Ejecutivo, el Presidente y el Ministerio de Economía, obligando al mismo tiempo a que los diputados actúen hacia el Ejecutivo, como si fuese un grupo de cabilderos extra-estatales.²³

En efecto, los diputados tienen otras opciones estratégicas ante su pérdida de iniciativa en materia presupuestaria. Sería un error mirar el “juego” del presupuesto como el “único” juego entre el Legislativo y el Ejecutivo. Asimismo, sería equivocado no ver que entre los distintos juegos puede haber un meta-juego que los englobe a todos. En esta visión, una jugada en un juego (ejemplo: el de la

²¹ Un camino de investigación a seguir consistiría en definir exactamente qué es lo que satisface a los mencionados “patrocinantes” (electores y/o contribuyentes). Hacemos un supuesto provisional: que, en la medida en que estos agentes “interesados directos” se dirigen hacia el presupuesto, se hallan orientados “catécticamente” hacia los recursos de los que se trata en el presupuesto, o sea, que se trata de una orientación hacia los recursos financieros, al margen del hecho de que estos actores pueden –además– abrigar otros tipos de orientaciones, propósitos o deseos. Una sociología política del presupuesto debe, sin duda, investigar de qué manera y para qué quieren acceder al recurso fiscal los patrocinantes del representante y de qué manera su reproducción como tales actores se vincula y depende de su vínculo con el presupuesto. Esto nos remite a los problemas de “acción colectiva” y de la formación de “grupos” en torno a los recursos fiscales. En este sentido, es posible que existan identidades que se construyan axialmente precisamente en torno a la posibilidad de “capturar” rentas fiscales y decisiones de gasto.

²² El concepto de “pretorianismo” fue desarrollado por Huntington (2003).

²³ Para más detalles respecto de la pugna de poderes en el Ecuador véase Burbano de Lara y Rowland (1998).

fiscalización) podría ser puesta al servicio del juego del presupuesto. Es decir, en este caso el juego presupuestario rebasa al ámbito exclusivamente presupuestario e incluye a cualquier área de acción donde los diputados tengan poder de negociación. En otros términos, el hecho de que las indicaciones legislativas al presupuesto ya no puedan incorporar nuevos gastos no impide al Congreso o a sus miembros maniobrar, mediante el uso de incentivos en otros juegos, para obligar al Presidente, al MEF o a las UE a incorporar la petición de nuevas partidas o de mayores recursos en la pro-forma que ha de llegar al Congreso. Las indicaciones de la pro forma se harán de forma previa por la vía del cabildeo informal y el juego de presiones y chantajes que los legisladores pueden hacer fuera de los ámbitos formales de la representación o del procedimiento legislativo, pero utilizando las jugadas legislativas allí donde el Congreso conserva el poder de dañar al Presidente o al Ministro (Mejía Acosta, 2006). Con las reformas procedimentales introducidas, en realidad, lo que se ha hecho es crear un “mercado negro” del cabildeo, sumergiendo en la oscuridad lo que antes se hacía públicamente. Esto tiene un efecto adicional: disminuye la responsabilidad de los parlamentarios por los resultados de su cabildeo pues como las indicaciones a la pro-forma ahora se hacen en la relativa “clandestinidad” de las presiones subrepticias y en el chantaje de las “gestiones” fuera de procedimiento, cualquier modificación es siempre, y solamente, responsabilidad del MEF y de su titular, y ya nunca del diputado o de su bancada. La medida destinada a reducir la injerencia –presuntamente irracional- del Congreso en la confección del presupuesto del Gobierno Central termina por reducir los incentivos para que el Congresista sea –aunque de forma modesta- imputable (“accountable”) por los efectos del presupuesto del Gobierno Central, por su racionalidad o por su sostenibilidad. La irresponsabilidad se traduce en impunidad y esto, ciertamente, reduce aun más los incentivos para velar por la racionalidad del presupuesto del Gobierno Central. Por lo demás, todas las medidas de cabildeo extra-parlamentario se ven ahora reforzadas por un fuerte aliciente para que los propios patrocinantes y electores desarrollen otras estrategias de presión directa “extra-institucional” o por vías de la informalidad institucional, que redundan en que la presión sobre el Ejecutivo se haga aun más fuerte que bajo un sistema de papel compartido con la Legislatura en la formulación de la pro forma.

Considerado lo señalado y retomando el punto inicial podemos descartar que el Ejecutivo vaya a actuar como un optimizador racional del presupuesto del Gobierno Central. Tanto el Presidente como el Ministro de Economía tienen una agenda bastante más compleja que simplemente maximizar el equilibrio fiscal y operan bajo fuertes restricciones racionales. Por lo demás, se hallan embarcados en un complejo meta-juego (un juego que consiste de varios juegos, mutuamente comunicados) con los electores y sus grupos organizados, con el legislativo y con las propias unidades ejecutoras (cuyo papel y racionalidad aún dejamos en la penumbra).

En realidad, si se observa con atención la estructura de la situación, puede dudarse que haya un actor genuinamente enfocado en el equilibrio presupuestario como meta u objetivo internalizado. Para terminar esta sección, consideramos la situación del propio Ministro de Economía.

En la mayor parte de los casos, el Ministro de Economía es un funcionario que espera mantener el cargo por menos tiempo que el Presidente. De hecho, la estadía del Ministro en el cargo con frecuencia es menor que un año. Es usual que el Ministro prepare un presupuesto que no ejecutará y de cuya ejecución no será responsable. Por lo tanto, el Ministro juega un juego no iterable o débilmente iterable. ¿Qué puede desear el Ministro? Para poder entender lo que puede ser el objetivo del Ministro es necesario tener en cuenta que generalmente este último tiene pocas probabilidades de desarrollar una carrera política importante. El Ministerio de Economía no es una buena plataforma política (por el contrario), siendo muy pocos los Ministros de Economía que han utilizado exitosamente su estadía en dicho cargo para lanzar o impulsar una importante carrera político-partidista.²⁴ Por otra parte, es preciso entender con qué criterio escogen los Presidentes a su Ministro de Economía.

Las prioridades del Presidente para ubicar a un colaborador en el MEF varían con el ciclo de su mandato. En efecto, es muy probable que el Presidente considere importante que su primer Ministro de Economía sea un funcionario que parezca capaz de asegurarle al menos un primer y hasta un segundo año de estabilidad fiscal y orden en las cuentas públicas. Al Presidente le interesa maximizar su libertad de maniobra en la primera mitad de su mandato y su acceso a recursos va a estar –al menos en parte– condicionado por buenos indicadores de desempeño macroeconómico durante este periodo. De esta forma, el perfil del Ministro de Economía inicial tiene que ser el de un especialista técnico orientado por un deseo de justificar su desempeño ante la comunidad de pares y de expertos técnicos. Probablemente, en estos casos, el desempeño como Ministro de Economía puede ser parte de una estrategia de carrera profesional orientada a posicionarse en el sector público internacional, en la banca, en las finanzas globales o en la academia. Adicionalmente, el Ministro buscará un desempeño que lo acredite ante su público de referencia: debe usar su posición para demostrar sus destrezas como practicante de las finanzas públicas y de la economía fiscal. Por lo tanto, lo más probable es que en los dos primeros años de Gobierno, el Ministro de Economía establezca una

²⁴ El antiguo Ministro de Economía del Presidente Alfredo Palacio, Rafael Correa, podría intentar ser una excepción. Sin embargo, i) aun está por verse cuanto éxito derivará de su intento y b) su estadía en el cargo fue tan breve, que no hubo tiempo para que pudiese ser identificado con políticas que hubiesen dañado o perjudicado a algún sector en el juego presupuestario. Por el contrario, su breve gestión tuvo como uno de sus pocos impactos el ampliar (aparentemente) la disponibilidad neta de fondos para todos los posibles pretendientes, es decir, actuó no como economizador sino como proveedor.

relación adversaria con el Congreso y con las UE, frente a los cuales operará como “dique” de contención de demandas. Es por ello que el Ministro de Economía tenderá a ser un fusible de las presiones y puede ser necesario emplear dos o tres de estos ministros “técnicos” en los primeros dos ejercicios presupuestarios de cada mandato presidencial.

La situación cambia drásticamente en la segunda mitad del mandato cuando entra en vigor con plena fuerza un conjunto de incentivos diferentes (mencionados arriba). Ahora el Presidente o bien está luchando por su supervivencia o es un interino sin base política propia y/o está operando bajo la sombra de un futuro político incierto, con un partido de Gobierno sumado a las filas de la oposición. Así, el Presidente debe ofrecer el Ministerio de Economía como ficha de negociación política, mientras que, por otra parte, ahora ya no le interesa mucho la protección de la solvencia fiscal cuyos beneficios no recogerán ni él ni su partido. En este momento, el Ministerio de Economía puede ser subastado a la coalición o partido que pueda comprometer su apoyo al Presidente en los últimos meses de su gobierno y que le pueda ofrecer una protección posterior al fin de su mandato o, en el mejor de los casos, un futuro político más allá de la entrega del mando.

En este momento la estrategia más adecuada parece ser la de entregar el Ministerio de Economía a un representante o miembro de la coalición de “escape”. Este personaje entra al MEF con el claro mandato de desmontar el presupuesto del Gobierno Central y el tesoro público para repartirlo entre los socios y cabilderos que sostienen a la citada coalición. Dada la alta incertidumbre respecto al futuro presidencial, los coaligados y su representante deben aprovechar al máximo el lapso final del mandato presidencial para asegurarse el más amplio y generoso acceso posible a los recursos acumulados en la caja fiscal. Por otra parte, es altamente probable que los postreros sostenes del Presidente sean políticos que tienen razones para dudar de su capacidad de conquistar el poder en las venideras elecciones pues, en general, ningún contendor con perspectivas de éxito va a arriesgar sus chances sosteniendo a un Gobierno saliente y, presumiblemente, cargado del “desgaste” o desprestigio de rigor. En otras palabras, las coaliciones que pueden anticipar obtener el Gobierno en el periodo subsiguiente tenderán a rehuir hacerse cargo de la gestión presupuestaria en el último periodo de un mandato o durante el interinazgo de un Presidente que completa el periodo de otro anteriormente depuesto. En cambio, los presuntos perdedores, pero aun capaces de sostener la supervivencia del régimen en vigor, tenderán a aprovechar la oportunidad sabiendo que ella probablemente no se volverá a dar en el futuro cercano o previsible.

Aquellos que se hacen cargo de la gestión presupuestaria en la segunda mitad de un mandato probablemente: i) estarán comprometidos a incrementar el gasto hacia los protegidos de la coalición de “escape”, y ii) serán altamente vulnerables a las

presiones rentistas y mercantilistas, las cuales a su vez estarán bajo la presión de incentivos del tipo “tragedia de los comunes empeorada”. En esta situación, su horizonte consiste en cumplir sus compromisos clientelares, asegurar su retirada y sembrar un posible futuro político: un Ministro de Economía de un gobierno “saliente”, al contrario del Ministro de una administración entrante, sí puede, sea directamente o por intermedio del partido o coalición que lo auspicia, pretender sentar las bases de una futura carrera política nacional, y para ello debe asumir una cantidad creciente y expansiva de compromisos presupuestarios.

5. La estructura del presupuesto del gobierno central: ¿qué puede decirnos?

Como se señaló en la primera parte de este documento, es posible asumir el estudio económico-político del presupuesto del Gobierno Central no sólo desde la perspectiva del proceso político, o sea, tratando de establecer de qué manera las prácticas de su elaboración repercuten en los rasgos finales de su estructura, en su racionalidad o en sus consecuencias distributivas de poder o recursos; sino que es posible intentar un ejercicio en sentido inverso tratando de ver qué nos dice el resultado del ejercicio presupuestario respecto del mundo social que lo produce. Esta manera de proceder puede ser vista como un intento de regresión racional²⁵ que puede plantearse de la siguiente forma: ¿qué podemos decir de la racionalidad agregada de los actores presupuestarios si retrocedemos desde los resultados hacia las acciones constitutivas de dichos resultados y nos preguntamos por el tipo de actor y de acción que sería “lógico” hubiese producido semejante resultado? En este caso, se trata de inferir desde el desenlace hacia aquello que pudo producir tal desenlace.

Para ello, en las próximas páginas introduciremos algunas consideraciones muy preliminares respecto a la estructura del presupuesto del Gobierno Central del Ecuador y haremos el ejercicio de preguntarnos si es posible que nos sugiera preguntas económico-políticas interesantes. Por cierto, éstas son sólo notas preliminares que antes que nada buscan motivar y abrir un tratamiento del tema desde esta perspectiva.

El presupuesto del Gobierno Central contiene información sugestiva tanto desde la óptica de los ingresos como de los gastos. Puesto que puede decirse que la relación entre ambas componentes permite establecer el efecto redistributivo neto de este instrumento, un presupuesto en el cual los contribuyentes recibieran por el lado del gasto exactamente lo mismo que estuviesen contribuyendo tendría un efecto

²⁵ El concepto de “regresión racional” está planteado en Basu (2000, cap. 2).

redistributivo nulo. Cabe preguntarse si tal presupuesto es posible o tiene sentido. Un presupuesto “balanceado” de dicha manera sería simplemente una expresión de que la comunidad usa al Estado y a la gestión fiscal como un “agente” representativo puro, es decir, no tendría otra función que la de administrar y manejar recursos entregados en custodia con el fin de producir bienes públicos cuyos beneficios serían internalizados por los actores en proporción exactamente equivalente a las contribuciones realizadas por ellos. En otras palabras, el presupuesto y su ejecución no serían utilizados para transferir riqueza entre las personas. Además, en este caso sería preciso que no fuese posible la existencia de “zánganos” pues los efectos del “parasitismo” (free riding) deberían estar excluidos.

Ahora bien, es prácticamente imposible que exista un presupuesto en el mundo que no involucre redistribuciones buscadas o la producción de bienes públicos que entrañen algún grado o posibilidad de parasitismo. Por lo tanto, podríamos asumir que los presupuestos tienen generalmente efectos redistributivos netos. En tal situación resulta muy interesante hacer una especie de “balance” de estos efectos. Dicho muy sencillamente, preguntarnos por la relación que existe entre quienes financian y/o pagan los costos del Estado y de los bienes o servicios que este produce (públicos o no) y quienes se benefician de estos gastos, o son beneficiarios netos. Podríamos presumir (como hipótesis) que dicho balance es un indicador (“síntoma”) de los balances de poder en la sociedad y en la política.

En otros términos, la relación entre quienes financian y quienes son financiados expresa indirectamente (y ciertamente no sin mediación) la capacidad política diferencial que unos y otros tienen para imponerse mutuamente las cargas del Estado y para obtener balances redistributivos favorables. Esta capacidad diferencial puede ser entendida como un “balance de poder” y como expresión de las sistemáticas correlaciones de fuerzas institucionalizadas. En cierta forma, puede decirse que el presupuesto es la expresión por excelencia de los balances de poder social y político. Por ello, en este instrumento podemos encontrar -de manera más o menos evidente- una especie de tomografía de dicho balance.

Podría agregarse que la estructura de largo plazo del presupuesto (componentes y proporciones fijas y de larga duración histórica) brinda una idea de las relaciones de poder estructurales y de los compromisos difícilmente reversibles o modificables del Estado; mientras que aquellas componentes que implican cambios de corta duración o en el margen dan cuenta de situaciones de correlación de fuerzas más coyunturales.

¿Qué nos dice una inspección preliminar del presupuesto del Gobierno Central ecuatoriano? Antes de entrar en ello, es preciso señalar que un verdadero y riguroso balance económico-político de las fuerzas expresadas en el presupuesto del

Gobierno Central demandaría que realicemos una “reducción” de las fuentes de ingreso que nos permitiese saber con precisión quienes pagan y en qué medida los costos del Estado, para luego hacer un similar balance respecto a quienes reciben y en qué medida los gastos de este mismo Estado. Esta es una “reducción” que no podemos hacer aquí; tan solo apuntamos a que tal complejo ejercicio econométrico revestiría un enorme interés desde una perspectiva económico-política. Por ahora, nos limitaremos a realizar algunas consideraciones sobre las ideas e hipótesis que pueden suscitarse en una primera inspección “a vuelo de pájaro” de las componentes del presupuesto del Gobierno Central. Tomaremos para ello, y sólo a título de ejercicio, las estructura presupuestaria tal como la hallamos, por ejemplo en la pro forma del presupuesto del Gobierno Central para el año fiscal 2006.

Comenzaremos inspeccionando la composición de los gastos del sector público en el Ecuador para dicho año, tal como aparecen en la mencionada pro forma.

Una primera constatación que puede hacerse es que el Estado ecuatoriano dedica 33,4% de sus ingresos al servicio de la deuda (22,1% para amortización y 11,3% para el pago de intereses). Este peso ha ido disminuyendo paulatinamente en el último lustro, pero el punto aquí no es preguntarse si esta proporción es adecuada de acuerdo a algún criterio de equidad o de eficiencia. La pregunta va por otro lado: se trata de tomar cierta distancia respecto a las consideraciones “técnicas” y mirar el tema desde una perspectiva económico-política. ¿Qué quiere decir desde una óptica de distribución del ingreso y del poder que un tercio de los recursos fiscales estén dedicados a servir la deuda?

En primer término podemos afirmar que, como rubro presupuestario, el servicio de obligaciones con terceros es el componente más importante individualmente. Ahora bien, hasta el 2004, el 54,8% de la amortización correspondía a deuda interna y un 45,1% a pagos a prestamistas extranjeros. En cuanto al pago de intereses, la deuda externa se llevaba el 69,5% del total de lo que el Estado ecuatoriano pagaba por dicho concepto.

Como se observa, más de la mitad de la deuda es deuda con personas e instituciones ecuatorianas, mientras que menos de una tercera parte del servicio de dicha deuda representa compromisos domésticos. La brecha entre la amortización y el servicio de la deuda interna es ya llamativa pues, si la deuda interna es mayor que la externa pero sólo exige el pago de un tercio del total del servicio, se podría suponer que la deuda interna es más barata que la externa, o sea, que sus costos son menores que la contraída en el exterior. De ser esto así, cabe preguntarse por qué le es más barato al Estado ecuatoriano endeudarse dentro de sus fronteras que en el exterior. Más allá de elementos puramente técnicos, es posible sospechar que existe alguna relación de poder que hace que el mercado financiero interno sea más barato

que el externo. Pero, por otra parte, si endeudarse dentro de las fronteras es más barato, cabría preguntarse por qué el Estado ecuatoriano no traslada una mayor parte de sus obligaciones a acreedores domésticos.

Una posibilidad para estudiar esto es analizar más cuidadosamente quienes son los acreedores domésticos y quienes son los acreedores extranjeros. Una primera constatación es que casi la mitad de la deuda interna del Estado ecuatoriano (47,9%) es con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); en cambio, la deuda con bancos privados asciende a sólo un 11,1% del total de la deuda interna. Esta proporción nos indica que el principal acreedor doméstico del Estado es el IESS. Dicho en términos sociales: una parte muy importante de la deuda del Gobierno es con la clase trabajadora asalariada formal.

En cuanto a la diferencia de costos, empezaremos señalando que, si bien no es posible suponer que el costo de la deuda externa esté determinado exclusivamente por factores “puros” de mercado (la “política” de las tasas de interés es, en si misma, una interesante cuestión), cabe suponer que la relación de poder entre el Estado ecuatoriano y sus potenciales prestamistas internacionales (privados o públicos) es diferente a la establecida con los prestamistas locales. Especialmente cuando los mercados financieros locales no están perfectamente integrados con los globales y existen restricciones legales importantes, como es el caso en el Ecuador, los eventuales prestamistas locales no tienen (por hipótesis) la misma capacidad de movilizar sus recursos líquidos a través de las fronteras como el capital global. En cierta forma, ellos se hallan parcial o totalmente cautivos de su Gobierno. No vamos a considerar, por ahora, el problema de los poseedores domésticos privados de capital. Nos basta, para estos propósitos señalar que los aportantes del IESS constituyen una de las fuentes más importantes de financiamiento del Estado ecuatoriano. Adicionalmente, como ya mencionamos anteriormente, sabemos que esta deuda le resulta al Gobierno más barata que otras alternativas.

Para comprender lo que sucede es necesario remitirnos a la estructura de las instituciones de la seguridad social ecuatoriana. Éstas pertenecen al sector público y, aunque el directorio del IESS tiene cierta autonomía respecto al Estado Central, de hecho, aunque en grado variable en diferentes épocas, los fondos previsionales han sido usados y tomados como parte de los ingresos del sector público. Asimismo, el IESS carece de las capacidades que puede tener un prestamista externo para exigir y presionar por la devolución de sus fondos, para fijar condiciones y para negociar términos. En otras palabras, y dicho crudamente: el Estado puede imponer condiciones extra-económicas en sus tratos con el IESS y puede, por tanto, apropiarse de parte de la renta y del valor de los aportes previsionales. De esta forma, en realidad, una parte de la deuda con el IESS (la diferencial entre lo que el Estado pagaría a un prestamista en condiciones aproximadas de mercado) no debe

ser vista como deuda, sino como impuesto, y asimismo, el sistema previsional es, en parte, no un sistema de ahorro, sino un sistema tributario "solapado". El grado en que los aportes al Seguro son un impuesto o un ahorro dependerá de la relación entre lo que esos fondos obtendrían en el mercado financiero en condiciones aproximadas de mercado, y lo que en efecto proporcionan en términos de prestaciones per cápita y de rendimiento financiero para los imponentes. La diferencia aparece como renta neta del Estado obtenida por varios medios y, ciertamente, por vía de la venta más o menos forzosa de papeles gubernamentales al IESS.

Este pequeño ejemplo del tipo de análisis que se puede realizar bajo la perspectiva propuesta es dable repetirlo respecto a otras componentes del gasto o respecto a la propia deuda, en otros de sus aspectos. Por cierto, una pregunta que cabe hacerse -una vez establecida la plausibilidad de la hipótesis de que el mecanismo de la deuda interna es un sistema de transferencia de recursos de los asalariados formales hacia las arcas fiscales- es la cuestión de quién se apropia de estas rentas o tributos extraídos de los ingresos de los trabajadores asalariados. Al hacer este balance estaremos tal vez determinando la identidad del actor social y económico que es capaz de aplicar a los imponentes del IESS esta expropiación subrepticia de parte de sus ingresos. De hecho, en estricto sentido no puede hablarse en este caso de impuesto, ya que los impuestos sólo lo son en tanto son legítima y públicamente resultantes del consentimiento del elector por vía de la aprobación legislativa del gravamen. Un impuesto no discutido, aprobado y consentido por los representantes de la ciudadanía no es un impuesto; es una expropiación y, en este caso, sospecharíamos que la deuda pública es, en parte, un mecanismo de expropiación parcial de los ingresos del trabajador formal. De esta forma, esta componente del presupuesto sería una expresión cristalizada del poder de quienes reciben transferencias netas a partir de la deuda pública sobre los distintos estamentos de las clases asalariadas formales.

El problema de diseccionar el destino de la deuda pública es sumamente complejo. No obstante, cabe al menos dar indicaciones de cómo podría hacerse esto. En primer término, sería necesario poder seguir la pista a los destinos que se han dado a la deuda. Esto implica diferenciar aquellos préstamos atados a utilidades específicas de aquellos que financian la estructura global del presupuesto del Gobierno Central. Podríamos decir que aquella deuda destinada a financiar los gastos presupuestarios en general deberá tener un destino y sus provechos ser distribuidos de manera homóloga con la distribución de las asignaciones. Al menos respecto a este componente, conocer la estructura del gasto y "resolver" este gasto en beneficiarios y cuotas de participación neta, nos permitiría determinar un patrón de "ganadores" en el juego presupuestario. Aquella parte de la deuda ligada a proyectos debe ser tratada de igual manera aunque, en este caso, la auditoría social del impacto distributivo de esos proyectos podría darnos una indicación precisa de

quiénes son los “ganadores” de esta componente. Asimismo, resulta crucial (pero muy complejo) determinar quienes pagan la deuda y por qué vías se realiza esta distribución de cargas. Ello implicaría realizar un ejercicio de “resolución” respecto al conjunto de los ingresos y fuentes de financiamiento estatales.

Similar tipo de consideraciones deberían hacerse respecto a otras componentes del presupuesto general del Gobierno Central. Por ejemplo: la estructura porcentual del gasto en la pro forma del 2006 es la siguiente:

Tabla No. 1

Estructura porcentual del gasto del Gobierno Central (pro forma 2006)

Concepto	Porcentaje
Sueldos y Salarios	28,5%
Amortizaciones	22,1%
Intereses	11,3%
Formación bruta de Capital	10,7%
Transferencias de Capital e inversiones	10,6%
Transferencias Corrientes	7,6%
Bienes y Servicios	5,2%
Otros Gastos Corrientes	3,5%

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas.

En esta desagregación muy sencilla pueden ya comenzar a verse algunos rasgos que merecen atención. En primer término, si dejamos de lado el 33,4% dedicado al pago de la deuda, el pago de sueldos y salarios toma el 42,8% del gasto fiscal, mientras que la formación de capital toma el 16,1% de lo que queda después de pagar la deuda. Esto implica que la actividad de inversión del Estado en la creación y producción de activos para el país toma un segundo lugar en relación al pago de servicios laborales. De forma más general, la composición de los gastos del Estado, netos del servicio de la deuda, es bastante sesgado hacia la componente salarial. Podemos ir más allá y preguntarnos hacia qué sectores se dirige preferentemente el gasto salarial del Estado, en la esperanza de ver cuáles son los actores que se apropian predominantemente de los réditos y beneficios de dicho gasto.

En la pro forma del presente año podemos ver que el grueso del gasto salarial del Gobierno Central va a dar básicamente a tres categorías de servidores públicos:

empleados del servicio de educación pública, empleados de asuntos internos y defensa nacional (incluye la policía y todo el aparato de orden público) y, el sistema público de salud. Los porcentajes son los que siguen.

El sector educación concentra el 38,1% de los gastos salariales del Gobierno Central, las fuerzas armadas y la defensa nacional concentra el 20%, el sector asuntos internos y orden público, el 13,6%, y el sector de la salud pública, el 11,7%. Entre estos cuatro sectores acumulan el 83,4% del gasto salarial del Gobierno central. En resumidas cuentas, si se quiere hacer un perfil social del servidor público ecuatoriano, se puede decir que está básicamente conformado por (en orden de importancia): educadores y personal educacional, militares y personal asignado a la defensa nacional, policías y personal de los servicios de orden público y personal de salud.

Es posible imaginar que esta distribución expresa aquello que el Estado ecuatoriano hace de forma primordial, en la medida en que el gasto en formación de capital e inversión es menos de la mitad que el destinado a pago de salarios (de hecho, es saber de sentido común que, en general, cada vez que el Gobierno debe reducir sus gastos, los primeros que se reducen son los de inversión pública). De esta suerte, podríamos suponer que las funciones estatales (independientemente de medidas de eficacia o eficiencia) están centradas en la educación pública, en la defensa nacional, en la mantención del orden y la seguridad y, en el cuidado de la salud pública.

Debe anotarse que los servicios de educación y salud pública, seguridad y defensa se hallan –en algún grado– controlados por interesados directos, los cuales se hallan organizados para hacer valer sus necesidades y deseos, en tanto grupos de presión abiertos o latentes. En este sentido es necesario considerar y medir el poder (así como los recursos, mecanismos y formas de ejercerlo) que ostentan las organizaciones sindicales de la educación y de la salud, así como el poder de presión estructural que ejercen (incluso de manera callada) las organizaciones policiales y militares del Estado. En esta visión, es claro que la distribución de recursos operacionales del Estado no es simplemente un efecto de necesidades funcionales de diversa importancia, sino que resultan del efecto de la agencia organizada de actores dotados de capacidades de acción y presión, de poder y de recursos, los cuales, en virtud de dichas capacidades y voluntad, son capaces de impulsar (e institucionalizar) agendas distributivas y redistributivas más favorables para sí mismos, que las que otros grupos de clientes o de actores estatales son capaces de llevar adelante.

Lo anterior no quiere decir necesariamente que las funciones redistributivas del Estado se agoten, ni con mucho, en los servicios directos que presta o en los bienes

públicos o privados que produce. Como aparato de decisiones el Estado tiene otros efectos que se expresan en las decisiones de impacto redistributivo que toma en aspectos específicos. Por ejemplo, el tributo que toma sobre los recursos previsionales no necesariamente es contraparte de bienes o servicios producidos, pero tiene ciertos impactos en la asignación diferencial de recursos entre grupos.

Ahora bien, la transferencia de recursos salariales del erario a determinadas categorías de servidores públicos no es un beneficio tan solo para estos. Tomemos como ejemplo a los maestros de la educación pública. Ellos reciben un salario (amen de otras prestaciones) pero, en contrapartida, deben proporcionar servicios a una población de usuarios. Las prestaciones que los maestros ofrecen a la población beneficiaria son también una transferencia de valor a los usuarios, o sea, a la ciudadanía que es atendida por la educación fiscal. Los fondos salariales del magisterio constituyen un subsidio para los grupos que acceden a la educación pública. Por cierto que el monto total del subsidio no es el monto total del fondo salarial usado para pagar por los servicios educacionales. En sentido estricto, los padres de familia pagan algo y sufragan del proceso educacional de sus pupilos, pero parece claro que existe una transferencia neta de beneficios del Estado a la población que accede a estos servicios educacionales. En principio, al menos, el valor neto del subsidio estaría dado por la diferencia entre los costos totales (incluidos los impuestos que paga el usuario) que debe sufragar el beneficiario y el retorno descontado sobre la inversión educacional. Pero, de todas formas, no puede decirse que el total de ese 38% del gasto salarial del Estado, que se canaliza a través de la educación pública, sea una transferencia al personal de la educación fiscal. La diferencia estaría dada por la productividad del magisterio y la eficiencia de los establecimientos en convertir su dotación de recursos en servicios efectivamente prestados y de una calidad razonable. Esta componente del gasto resulta en una transferencia neta de poder hacia el usuario si los costos del fondo de salarios para el usuario (por ejemplo, en su calidad de contribuyente) no son mayores o iguales que el valor de los servicios prestados.

Una línea de análisis similar debería seguirse respecto a las prestaciones de las otras categorías importantes de servidores públicos. La introducción de casos en los cuales los salarios devengados son la contraparte de prestaciones conducentes a la producción de bienes públicos introduce otras complicaciones. El caso de la seguridad es emblemático a este respecto: la seguridad aparece como un bien público indivisible por excelencia, pero no sabemos cuanto valor tiene cada unidad producida para diferentes grupos de la población²⁶. Parece claro que existen rendimientos variables de una curva de oferta de seguridad y que esta variabilidad es función de factores como grupo de ingreso, edad, sexo, estilo de vida, etc. Más aún,

²⁶ Sobre los bienes públicos y los problemas de su obtención véase Olson (1971, cap. 1). Allí puede hallarse una buena definición de bienes públicos aplicable a las seguridad y a los "bienes del orden y seguridad públicas".

puede haber grupos para los cuales la seguridad proporcionada por la policía no sea en ningún caso un bien público, sino que definitivamente un costo para sus actividades. Tal sería el caso de los pandilleros o de grupos dedicados a tráfico ilícitos. Así, un bien público no necesariamente lo es en la misma medida para todos los grupos y no necesariamente lo es para todos los sectores de la sociedad. El gasto en seguridad, puede implicar transferencias de bienestar y de poder heterogéneas a lo largo de todo el tejido social y la prestación de determinados tipos de seguridad puede tener efectos no neutrales en el balance de poder social, político y económico del país. Un aumento de la dotación policial en determinados sectores de una ciudad puede aumentar la fuerza de ciertos grupos a costa de la de otros e incluso reducir la seguridad relativa de algunos de ellos.

Las observaciones anteriores sólo tienen una intención de ilustrar algunas de las cuestiones que aparecen cuando nos preguntamos por el destino socio-político de los gastos que realiza el Estado. En principio, y sólo desde una perspectiva metodológica, debería ser posible ligar los balances de beneficiarios del gasto público con intereses y estrategias, así como con relaciones de poder. Así por ejemplo, y volviendo sobre el tema del financiamiento de la deuda interna, se podría realizar la pregunta sobre quién puede estar interesado o para quién puede ser racional el imponer a los asalariados formales una determinada exacción bajo la forma aparente de ahorro previsional. Tal pregunta nos debe llevar a buscar la manera de averiguar quien es el beneficiario neto (o beneficiarios netos) de esta transferencia de recursos. Es importante saber quién financia qué a costa del subsidio que representan algunos componentes de la deuda interna. Es de suponer que, quienquiera o quienes quiera que sean, deben resultar ganadores como resultado de algún mecanismo o estructura de poder que permite establecer que el fisco tenga la posibilidad de tomar prestado el dinero del IESS en condiciones ventajosas respecto a otras fuentes de recursos.

Antes de terminar es preciso hacer algunas observaciones adicionales que fundamentan la última sección de este trabajo. La institucionalización de las relaciones de poder y distribución que el presupuesto revela no sólo que se expresa en las formas de gasto o de endeudamiento, sino que también puede hallarse enunciada en la forma en que se obtienen los recursos. En la sección siguiente haremos un breve tratamiento del impacto que pueden tener en las relaciones de poder social las herramientas tributarias y rentistas de obtención de recursos por parte del Estado.

6. ¿Quién paga por el Estado?

Como se sostuvo previamente, sería del caso no tan solo preguntarse por quiénes y cómo se aseguran el acceso a los recursos que el Estado obtiene o

produce. Un cuadro o balance completo de las relaciones redistributivas y de poder requiere conocer quién financia al propio Estado y de qué manera (mediante qué mecanismos o estrategias) esto se garantiza. En cierta forma, el estudio de la deuda y de sus orígenes y destinos ya implicaba descubrir quien la paga, y en el pequeño ejercicio analítico intentado con los préstamos del IESS al propio Estado, esto ya se transparentó de alguna manera.

Sin embargo, en los párrafos que siguen ahondaremos un poco más en la cuestión de la fuente de los recursos que sostienen al Estado ecuatoriano y comentaremos sobre el significado socio-político de esta particular forma de “abastecerse”.

En la pro forma del año 2006, el Estado se financia en un 25,6% mediante los ingresos del petróleo, los que incluyen exportaciones, ventas internas y otras operaciones con combustibles o servicios vinculados. Un 70,4% de los ingresos del Estado se originan en fuentes no vinculadas a la exportación de petróleo, mientras que el 4% proviene de otras fuentes de ingreso varias.

De ese 70,4% que no se origina en los ingresos petroleros, la distribución se descompone ulteriormente de la siguiente manera: un 59,4% depende de los ingresos tributarios y un 10,9% de fuentes no tributarias (las que incluyen un 7,4% obtenido por la venta de bienes y servicios por parte de las empresas estatales o por reparticiones públicas). Entre los ingresos tributarios, un 32,3% corresponde al IVA, un 13,4% se origina en el impuesto a la renta, un 9,1% son ingresos arancelarios y un 3,6% se causa por el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE).

Esta composición ya entraña de por sí un cambio importante respecto a lo que ocurría hasta hace diez años. En efecto, hasta entonces, el financiamiento del Estado dependía de manera mucho más marcada de la renta petrolera. El descenso de esta componente tiene varias causas y significados. Enumeramos algunas de estas:

- A. En primer término, en años recientes se ha hecho un importante y significativo esfuerzo por incrementar la recaudación tributaria. El éxito de tal empeño ha girado sobretodo en la institucionalización del IVA y en la creciente eficacia de su implantación (si bien en menor medida, también se ha logrado expandir la recolección del impuesto a la renta).
- B. Una parte cada vez mayor de la renta petrolera es gastada en una serie de rubros. Si bien la expansión de la producción de las petroleras privadas y la habilitación del OCP, así como los crecientes precios del crudo en los mercados internacionales han permitido incrementar el ingreso bruto de manera importante, por otro lado, estos crecientes precios del crudo han significado

también un correlativo aumento de los precios de los derivados que el Ecuador importa.

- C. El costo de los subsidios al gas, al diesel y a la gasolina han aumentado igualmente y de manera proporcional al incremento de los precios del crudo y del costo de importar derivados. El costo de los subsidios es tan importante que logra llevarse consigo buena parte de las ganancias de la exportación de crudo.

Esto implica que el ritmo de crecimiento de las recaudaciones tributarias ha sido –en los últimos años– más rápido que el ritmo de incremento neto de los recursos petroleros o de origen petrolero y que, aunque el ingreso derivado (directa o indirectamente) de la industria petrolera (venta directa, regalías, impuesto a la renta de las compañías petroleras, principalmente) ha crecido, lo ha hecho más lentamente que otras fuentes de recursos. En resumidas cuentas, parece ser que el Estado ecuatoriano se ha ido financiando en mayor medida que en el pasado a partir de ingresos derivados de los impuestos y, en decreciente (aunque aún muy importante) proporción de rentas derivadas de la explotación de un recurso natural.

Esto es particularmente interesante desde una perspectiva económico-política. Veamos:

Tradicionalmente, el Estado ecuatoriano ha obtenido el grueso de los recursos de fuentes vinculadas al comercio exterior. El país se ha caracterizado, al menos en los largos plazos históricos, por una alta dependencia de bienes primarios de exportación y de la posibilidad de obtener precios o rentas extraordinarias derivadas de alguna ventaja comparativa “estática” o no ganada (dada por factores exógenos a la economía).²⁷ Uno de los más interesantes datos a investigar se debería concentrar precisamente en la naturaleza de esas ventajas “exógenas”, no todas las cuales resultan de dotaciones diferenciales de recursos de la naturaleza. En efecto, lo que es “exógeno” para la economía no necesita serlo desde otra perspectiva. Un ejemplo de ello pueden ser ciertas características sociales o culturales de la mano de obra o de la clase empresarial, e inclusive, la naturaleza puede ser vista como “no prístina”, o sea, construida por la propia agencia humana. Más aun, la construcción social de la naturaleza no requiere ser de tipo tecnológico (i.e las terrazas andinas), sino que puede ser de tipo simbólico: la manera como un elemento del entorno es “seleccionado” como significativo, pertinente, existente o relevante desde la perspectiva de ciertas prácticas o intereses humanos. Aunque cabría todavía preguntarse cómo y por qué una sociedad “selecciona” y construye un elemento del entorno o al entorno mismo como relevante desde el punto de vista económico o

²⁷ Para una exposición al respecto véase Acosta y Jaramillo del Castillo (2002) y Cueva (1982). *Breve historia económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional. 2002; Cueva, Agustín. *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. Editorial Siglo 21, México 1982, capítulos 1-8 pp. 11-164.

potencialmente económico (pre-económico), aquí sólo se quiere consignar esta “relatividad” y este “historicismo” de los factores “exógenos” que luego dan lugar a la posibilidad de rentas. Precisamente, estas capacidades y orientaciones “selectivas” respecto al entorno pueden ser vistas como formas operacionales de la “cultura”.

Sin embargo, es preciso no confundir la “cultura política” con las declaraciones o los relatos que las personas hacen sobre sí mismas, sobre quienes son o sobre lo que hacen o deben hacer. En efecto, los análisis sobre el impacto de la cultura y sobre la naturaleza misma de la cultura como factor social explicativo se resienten por la frecuente confusión entre cultura y “relato”. Los “relatos” son cierto tipo de producto artefacto cultural, pero no constituyen ni la totalidad ni, tal vez, la parte más interesante del mundo valórico. La cultura “discursiva” es el resultado de esfuerzos situacionales de los sujetos por responder a interpelaciones del entorno (o de sí mismos, en cuanto se auto-plantean interpelaciones) que exigen una “rendición de cuentas” (accounts). Pero el “dar cuenta” o presentar un relato es tan solo una dimensión de la cultura. Es preciso indicar que la parte más decisiva de la cultura está constituida por prácticas, saberes, destrezas y rutinas no reflexionadas o no plenamente conscientes. Se trata de lo que se ha llamado “cultura práctica” o como lo ha denominado Bourdieu (1977): “la sabia ignorancia de la praxis, que sabe, pero no sabe que sabe”. Este universo o conjunto de elementos culturales es o puede ser mucho más decisivo que los relatos autoreflexivos que las personas emiten con el fin de dar cuenta ante sí o ante terceros (en respuesta a interpelaciones dirigidas en situaciones de acción, interés y poder que deflectan significativamente la producción de estos discursos). La investigación del rol de la cultura política debe incorporar de manera preferente la elucidación de estas capacidades y rendimientos de la “cultura práctica” o “en acto”, así como las muy sistemáticas, pero no lineales relaciones que ella establece con la “cultura discursiva”.

Más saliente desde la perspectiva que aquí nos concierne es entender el significado fiscal y político de una organización estatal que consuetudinariamente se construye en torno a la renta estática y no ganada que implica aprovechar las sobreganancias emanadas de la explotación de las “gratuidades” de la naturaleza o de la organización social o psíquica (no sólo la naturaleza proporciona gratuidades, sino que la humanidad -tomada como “datum” de la naturaleza- puede ser fuente de rentas). Un Estado que construye su base de recursos en ingresos rentistas puede denominarse Estado *rentier*²⁸. Un Estado *rentier* simplemente “no pesa” sobre sus sujetos y no es financiado por ellos. Lo más que puede decirse es que puede obligar a los particulares a compartir su cuota de acceso a las gratuidades. Pero, incluso allí donde el Estado se convierte en el propietario de los recursos que generan la

²⁸ Para una definición de “Estado *rentier*” véase por ejemplo Yates (1996).

gratuidad, ni siquiera este compartir es necesario; en este caso, el Estado opera como un rentista que poco o nada le cuesta al ciudadano.

Un Estado no se constituye en *rentier* por causa de una especie de determinismo de los recursos. Específicamente, no basta con que exista un recurso natural o “naturalizado” altamente valioso y rentable para que el Estado que lo posee o administra se convierta, ipso facto, en *rentier*. Por el contrario, el rentismo es una lógica sistémica. El camino del Estado *rentier* involucra opciones económicas, políticas y sociales por parte de las élites dirigentes de los estados y estas decisiones son -normalmente- el resultado de trayectorias históricas al menos parcialmente contingentes y/o dependientes de la trayectoria decisional de los referidos estados. El Estado es “*rentier*” cuando el eje central de su financiamiento depende de rentas, sean éstas extraídas por el propio Estado o por particulares. Asimismo, la lógica *rentier* se introduce desde el momento en que el foco más importante de la acción económica de los sujetos particulares se vincula, subordina y orienta a la captación y participación en las rentas estatales. El sistema *rentier* involucra un Estado construido en torno al parasitismo de las gratuidades como lógica constitutiva determinante y respecto a la cual los particulares se orientan similarmente como lógica preferente de sus propios intereses específicos e individuales.

En el caso del Ecuador, el estado se forma como *rentier* sobretodo a partir del Gobierno militar de los años setenta, si bien ya poseía rasgos muy marcados de ese tipo casi desde el momento de su constitución en el siglo XIX. Queda pendiente la tarea de estudiar las coyunturas decisionales y los procesos de opción pública que fueron dando como resultado que el Ecuador tomará el camino del rentismo estatal, en vez de otros que se podían haber ofrecido como alternativas.

El que el Estado ecuatoriano sea caracterizado como *rentier* tiene graves consecuencias políticas. Si el Estado vive de gratuidades no ganadas, entonces el Estado mismo se convierte en una gratuidad para los actores pues, como el Estado no cuesta (es un “regalo”), entonces no es necesario asumir las conductas económicas propias de quien debe utilizar los activos como recursos necesarios y escasos (“economizables”). La conducta de los sujetos hacia el Estado toma entonces un carácter predatorio: tratar de acceder a estos recursos gratuitos y buscar anticiparse a otros posibles predadores. Después de todo, los fondos a recaudo del tesoro público no pertenecen al sujeto ni son propiedad entregada en administración y custodia. Esto implica que la clásica ecuación entre ciudadano = contribuyente no puede hacerse y, por tanto, el ciudadano, al no ser contribuyente, puede fácilmente ser visto como un parásito del Estado.

Esta es exactamente la situación clásica de la plebe romana en la época imperial. En efecto, para los ciudadanos romanos el erario es visto como fuente de

rentas no ganadas (la muy manida fórmula “pan y circo” apunta a la expectativa racional de los romanos plebeyos de tener derecho a donaciones sin contrapartida por parte del erario). La lucha por el poder político es una lucha por el control de las posibilidades de hacerse de una parte del Estado *rentier*. En el caso de Roma, el imperio es la gratuidad y la fuente de recursos “gratuitos” es el tributo que el imperio impone a las poblaciones conquistadas.²⁹

Ciertamente, un Estado *rentier* crea la posibilidad de que la población se vea o desee a sí misma como plebe parasitaria.³⁰ Esto puede verse llevado al extremo en casos en que el tamaño de las rentas es tan inmenso y la población tan escasa que prácticamente todos los habitantes son rentistas del Estado o de los recursos gratuitos que el Estado administra.³¹

Pero, en una situación así, el Estado no es responsable ante la ciudadanía de sus recursos, puesto que estos no son –en lo sustancial– un costo para las personas. Los recursos estatales no son riqueza social puesta bajo la administración responsable del estado, sino que, por el contrario, son algo así como un “hallazgo”: un tesoro hallado por virtud de la aventura o del azar, y que no ha costado producir. En general, es posible pensar que los sujetos se enfrentan a estos “tesoros” de una manera un tanto diferente a como lo hace un contribuyente. Sería fundamental modelar más precisamente esta diferencia y las consecuencias que pueden tener lugar en términos de racionalidad. No obstante, al menos a primera vista, parece posible pensar que un actor colocado frente a un Estado del que no es contribuyente y que aparece como gratuidad tenderá a tener conductas parasitarias, al estilo de la plebe romana. En tales condiciones no hay más límite a lo que se puede tratar de obtener que la capacidad maquiavélica (fuerza + astucia) para hacerse del tesoro-botín alimentado gratuitamente por una fuente exógena. Dicho sea de paso, la deuda externa o el crédito pueden ser tratados por un colectivo “organizado” en torno a las rutinas de la gratuidad como si fuese un tesoro sin costo, una externalidad exógena

²⁹ Sobre la fiscalidad del mundo greco-latino y de la época imperial romana hacemos referimos a la discusión presentada, por ejemplo, en Veyne (1976) y en Fustel de Coulanges (1971).

³⁰ Al margen de que lo logre o de que, en efecto, pueda vivir o al menos conseguir algunos recursos del Estado *rentier*. Por otra parte, el concepto de “plebe parasitaria” no se refiere ni se identifica con el de “pobre”. La plebe puede estar constituida por sectores adinerados o empresariales, pero que dependen para su reproducción de los “favores” del gobernante o que se ven a sí mismos como centralmente definidos o posibilitados por la munificencia gubernamental. En este sentido, plebe se identifica con aquellos segmentos ciudadanos que hacen valer su pertenencia al Estado como base para reclamar “ser mantenidos”, sea en la pobreza o en la riqueza. La situación plebeya se define frente a los conceptos de “honor” y de “independencia” (independencia, libertad y honra aparecen estrechamente asociadas en el ethos de aquellas sociedades donde un fuerte Estado munificente “mantiene” a grandes grupos de clientes de diferente condición y fortuna) más que frente al de pobreza o de necesidad. Se puede ser rico y plebeyo de forma simultánea.

³¹ El ejemplo clásico es el de los emiratos petroleros del Golfo Pérsico, pero puede hallarse también en el caso de algunos “imperios del botín” en la antigüedad.

que sirve como pura fuente no pagable de rentas. Es posible plantearse a esta plebe parasitaria como *rentier* del crédito doméstico o internacional (tal vez sea esta exactamente la idea de los beneficiarios del crédito público doméstico: por ejemplo los agricultores que regularmente esperan amnistías de sus deudas con el BNF).³²

Ahora bien, el desplazamiento del peso del financiamiento público de la renta petrolera a los impuestos significa un cambio tal vez más revolucionario de lo que pudiese imaginarse. Pero, también implica un choque con las rutinas y procedimientos ancestrales (puede argumentarse que la racionalidad misma de la conquista castellana estaba movida por una lógica *rentier*). Las posibilidades son varias pero, antes de examinarlas, debe señalarse que no es de rigor que los hábitos mentales y prácticos de las personas deban, necesariamente, evolucionar linealmente desde una concepción de plebe rentista a una de ciudadano contribuyente por el solo hecho de que una carga tributaria importante comience a sostener sustancialmente a las finanzas públicas. Existen muchas maneras en que un habitus económico puede adaptarse al surgimiento e imposición de nuevas condiciones estructurales. Una forma en que los actores se adaptan es tratando de “encajar” las nuevas condiciones en un *modus operandi* ya conocido o establecido. De hecho, una concepción de racionalidad acotada indicaría que antes de intentar algo nuevo, los actores “satisfacientes” buscarán primero acomodar las nuevas condiciones a rutinas ya establecidas y que han probado, de manera consistente e históricamente reforzada, ser idóneas para resolver los problemas operacionales de la existencia.

De esta forma, es igualmente plausible que los sujetos acondicionados al sistema *rentier* puedan reinterpretar los impuestos bajo las categorías de la gratuidad. De esta forma, más que ver a los impuestos como delegación del manejo de cierta propiedad para fines del bien público, estos impuestos serían vistos de la siguiente forma: i) desde la perspectiva del contribuyente, como pura depredación.

³² La lógica “*rentier*” no aparece con la constitución del Estado rentista-petrolero. Más bien, este último acontecimiento parece resultar de la aplicación de una “rutina” pre-existente que responde al problema de cómo hacer frente a las posibilidades que ofrece la disponibilidad de unas gratuidades estáticas de tipo “natural. También puede ser vista como el resultado de la acción de un Estado que busca activamente recrear y reconstituir de continuo situaciones que le permitan seguir existiendo de la manera habitual. Por ejemplo, la creación del Estado rentista-petrolero podría haber sido guiada, desde un principio, por una orientación práctica que tiende a buscar activamente fuentes de rentas gratuitas como núcleo central de la racionalidad estatal y privada. Por cierto, si estudiamos históricamente el Estado en el Ecuador sería posible descubrir que precisamente a lo largo de sus distintas fases históricas, incluso desde la época absolutista, se repiten estrategias destinadas a crear un espacio social y político “*rentier*” y grupos humanos dominantes axialmente armados en torno a tal lógica. De hecho, buena parte de la racionalidad primario-exportadora es una racionalidad “*rentier*”, así como puede decirse lo mismo de la lógica de construcción de las jerarquías sociales, de las identidades y de los valores evaluativos o estándares de juicio sobre lo que es valioso en la vida social. La valoración del parasitismo como valor central de prestigio, que hace del honor una función lineal del parasitismo, resulta un interesante indicio a investigar y ahondar más profundamente.

Simplemente, se pone al agente recaudador en el papel del agente atesorador: el recolector absolutista que trata a los tributos como botín del príncipe y parte de su patrimonio, y ii) desde la perspectiva del recaudador, como una gratuidad. De esta forma, ahora el cobro de impuestos y la administración de sus retornos aparecen como un botín en sí. En estas condiciones, la lucha por el control de las rentas o del recurso generador de rentas se traslada al plano tributario: ahora se exigen derechos a imponer, administrar y recaudar, como si estos derechos fuesen gratuidades transformables en derechos patrimoniales. Cabe preguntarse si la lógica del barroco sistema tributario ecuatoriano³³ no refleja el impacto de un sistema construido secularmente bajo el modelo *rentier* y sus secuelas patrimonialistas.

Es necesario poner en claro otro aspecto. El hecho de que la población en su conjunto se enfrente al fisco de manera parasitaria no implica –ni mucho menos– que la repartición de las gratuidades vaya a ser equitativa. Al contrario, lo que implica es que el resultado de la repartición tendrá poca relación con el aporte o algún aporte de las personas, sino que se hallará transferida a las alternativas de la estrategia política y será función dominante de la capacidad de las partes para movilizar otros recursos de acción colectiva. Estos recursos permitirían a los interesados asegurar y luego consolidar patrones diferenciales de control sobre rebanadas del recurso estatalmente atesorado. Para entender, entonces, la situación de disputa por los excedentes rentistas, es necesario entender la lógica del poder político: cómo se obtiene, circula y asegura.

En este aspecto, es importante comprender que, en un Estado *rentier*, las fuentes más importantes de recursos se hallan en manos del poseedor de los recursos productivos de la renta. En la época del boom cacaotero, por ejemplo, el grueso de la fuente de rentas era privadamente controlada. Por ello, el asunto de la asignación de las gratuidades no era ni podía ser asunto gubernamental o de gobernabilidad; era simplemente consecuencia de las relaciones patrimoniales privadas de los poseedores del recurso gratuito. Muy otra es la situación cuando el Estado se apropia de la fuente de rentas pues entonces, y en la medida en que la fuente fundamental de la acumulación es gubernamentalmente controlada, el tema central de la política es la política fiscal. Más aún, los negocios privados terminan girando en torno a la capacidad de asegurarse acceso gratuito a recursos públicos ya sea directamente o por la vía de subsidios y privilegios corporativistas.³⁴

³³ Este sistema se caracteriza por una alta complejidad y una maraña de impuestos y preasignaciones (existen al menos 50 impuestos específicos diferentes cuyo cobro es caro, complejo y casi siempre ineficiente).

³⁴ Conaghan (1988) ha estudiado la mentalidad y las prácticas del sector empresarial ecuatoriano y, entre ellas, puede detectar un “sentido común” corporativista que resulta “normal” y dado por sentado ente los actores.

En efecto, un Estado *rentier* puede ser, en principio, visto como una fuente común de recursos y la exclusión sólo se puede asegurar mediante dispositivos políticos que pongan barreras de acceso que la naturaleza del bien o de su propiedad no permite. Al mismo tiempo, para lo actores económicos locales resulta potencialmente mucho más económico (eficiente micro-económicamente), asegurarse el control del acceso a los recursos rentistas del Estado que intentar pagar los costos de desarrollar sus propias capacidades competitivas o su productividad. En una economía donde el grueso del financiamiento del Estado es i) mucho mayor que el que los particulares pueden asegurarse por sus propios medios, ii) donde es fácil excluir políticamente a terceros, y iii) donde el propio Estado carece de capacidad de tratar estas rentas como propias y excluir a actores no estatales del acceso a ellas, es probable que el esfuerzo central de los actores económicos particulares se concentre en asegurar el control político de las rentas gratuitas como forma central de su financiamiento. Cabe preguntarse si no es esa la situación del Ecuador y si, al menos desde 1972, esa no ha sido la forma preponderante por la cual la política fiscal se ha relacionado con la racionalidad económica de los actores económicos particulares.

Sin embargo, es interesante reflexionar sobre la manera en que la creciente importancia de los ingresos tributarios puede modificar esta situación. Por cierto, y como ya se ha dicho, es perfectamente posible que los actores ya posicionados en el sistema rentista intenten aplicar a la tributación un esquema procedural parecido al aplicado a las gratuidades, o sea, tratar los tributos como gratuidades en si. Esto tiene dos caras: la del que se apropia de la gratuidad, y que aparece como prebendado de estas ventajas, y la del afectado, el cual, contrariamente a lo que ocurre con la óptica del contribuyente, lejos de sentirse como dotado de derechos propietarios sobre el tributo que eroga, enfrenta la carga como una externalidad negativa, como pueden ser las enfermedades, accidentes o efectos secundarios ambientales de la industrialización. En efecto, una tributación rentista puede externalizarse como datos paramétricos de la existencia o como imposiciones que expresan no un derecho, sino, todo lo contrario, la indignidad del sujeto al que se le imponen los tributos y su privación de la legitimidad de reclamar un derecho.

Este tipo de lógica referente a los impuestos no es inédita. De hecho, la podemos hallar expresada claramente en los sistemas absolutistas de tributación. En regímenes como el “Antiguo Régimen” previo a las independencias o a la revolución liberal la tributación es entendida como un sistema de premios y castigos al mérito intrínseco de los sujetos.³⁵ De esta forma, la tributación opera como una pirámide de

³⁵ Las categorías económicas aparecen cargadas de valores morales explícitos en las economías premodernas. Sobre esto es fundamental la obra de Thompson (1971) y Thompson (1993, cap. 2). En este último se establece la relación “moral” entre patricios y plebeyos en este tipo de sociedades. Para el caso del Ecuador y en torno al “valor” social y moral de los impuestos véase Bustamante (2001).

privilegio, en la cual quienes son más meritorios pagan menos o están más exentos, mientras quienes “valen menos” deben, como contrapartida, pagar más. La carga es una expresión inversa del grado de honor al que las personas se hacen acreedoras. En un sistema absolutista de tributación la carga tributaria no es la contrapartida de un derecho (mientras más pago, más dueño soy del fisco), sino la otra cara de una degradación (mientras más pago, menos digno y honorable soy). Esa carga adicional es la expresión de esa minusvalía, es lo que demuestra y determina –a un mismo tiempo– el menor derecho que tengo a sentirme propietario del fisco. En un sistema así, muy contrario al de aquellos basados en la lógica del ciudadano-contribuyente, mientras más se contribuye menos derecho se tiene porque el derecho es a la gratuidad y no a la propiedad en el sentido liberal de recibir algo como contrapartida de la enajenación de un bien o de un fondo monetario del que se es propietario.

Es por ello, precisamente, que no podemos afirmar lisa y llanamente que en el paso de un financiamiento fiscal predominantemente *rentier* a uno asentado predominantemente en la tributación se esté afianzando y desarrollando un sistema ciudadano de *taxpayers* y se esté debilitando el estado rentista o el poder de los grupos rentistas privilegiados.

Lo que es preciso hacer, como paso siguiente del análisis, es determinar la distribución de cargas que implica la introducción de un sistema tributario efectivo y tratar de ver si la tributación funciona, de hecho, de acuerdo a lo que podría ser un modelo de ciudadanos-propietarios o, más bien, como un sistema de traslado de rentas a un sistema absolutista de tributo. Para ello es necesario entender los efectos redistributivos netos del sistema tributario y la medida en que los diferentes impuestos reparten cargas y, además, si funcionan en la práctica de la manera que se entiende deben funcionar en una fiscalidad paradigmáticamente moderna. Sólo al paso, vale citar algunos hechos que pueden pensarse como “síntomas” o alertas. En el Ecuador, a la fecha, el 54,4% del monto total de impuestos cobrados corresponden al IVA (Impuesto al Valor Agregado), un 22,6% proviene del impuesto a la renta, un 15,3% es originado en los impuestos aduaneros (aranceles) y un 6% es producido por el ICE (Impuesto a los Consumos Especiales).

Como es bien sabido, el IVA es un impuesto que recae diferencialmente en mayor medida sobre los grupos de menores ingresos relativos, mientras que el impuesto a la renta tiene un carácter progresivo, y los aranceles son progresivos o regresivos según la estructura tarifaria. Sin embargo, el proteccionismo es usualmente regresivo puesto que descarga en la población asalariada el costo de enfrentar precios más altos que los del productor global más competitivo. Con estas consideraciones, en el Ecuador al menos el 70% de los impuestos podrían ser regresivos. Obviamente, sólo una comparación con la estructura de subsidios estatales puede darnos una idea completa de los efectos redistributivos netos del sistema tributario. Es, sin embargo, plausible plantear la hipótesis de que, dada la

estructura de subsidios y transferencias (predominantemente a la oferta), y dado el carácter de la mayor parte de la carga tributaria, la introducción de una fiscalidad más tributaria y menos rentista podría estar tendiendo a tener el efecto de trasladar el costo del sistema *rentier* de las gratuidades externas (exógenas) que ponen al grueso de la población en la condición de plebe parasitaria a un sistema que la sitúa, de forma creciente y paulatina, en la situación de contribuyente explotado / plebe oprimida. Esto significa que el contribuyente de menores ingresos relativos debe ir progresivamente haciéndose cargo del peso que el sistema de gratuidades no ganadas ya no puede llevar sobre sus hombros. Las consecuencias políticas y sociales de esto no dejan de ser paradójales porque, al aumentar o introducir la explotación (en vez de la exclusión que es propia del sistema *rentier*), lo que se termina haciendo es poniendo a la población en la situación de reclamar por un agravio (la exacción), en lugar de convivir pacientemente con una desdicha (la marginación). Y esto, aunque contablemente puede no hacer una diferencia, puede llegar a ser explosivo políticamente bajo determinadas condiciones a especificar.

7. A modo de conclusión

En este punto deseamos detener la reflexión. El propósito de este trabajo no ha ido más allá de incitar a una preocupación que nos lleve a intentar mirar los hechos de la economía y en concreto la racionalidad de algunas instituciones económicas (como por ejemplo el presupuesto del Gobierno Central) desde la óptica de un enfoque que, al mismo tiempo que toma muy en serio los avances y logros de la teoría económica convencional y de otras disciplinas que han crecido a su amparo (teoría de elección racional, teoría de juegos, etc.) está, asimismo, abierta a la mirada política y sociológica. Se ha tratado de mostrar que un enfoque combinado económico-político puede abordar ciertas realidades recalcitrantes como, por ejemplo, la resiliente presencia de formas institucionalizadas de “irracionalidad” en actividades estatales, tales como la política fiscal (Jácome, 2004). Lo que se ha intentado es demostrar que los procesos “técnicos” de toma de decisiones pueden encubrir un vasto territorio de lógicas y juegos estratégicos, de prácticas y de rutinas estabilizadas que, aunque se aparten en cuanto a sus efectos de lo que una racionalidad por objetivos aconsejaría, pueden ser “racionalizadas” y ser objeto de una “rendición de cuentas” (de un relato que dé cuenta razonable de ellas, o por lo menos que las haga inteligibles a la razón). El carácter apenas preliminar de este texto no tiene más propósito que dar pie a una discusión y a una investigación y no puede pretender llegar a conclusiones firmes o a balances cuantitativamente formulados. No obstante, podría inspirar un proceso cada vez más riguroso de formalización y de prueba empírico-analítica que, tal vez, pueda llevarnos a disolver la perplejidad del técnico que no logra entender cómo una sociedad o un Estado pueden –aparentemente– ser sistemáticamente irracionales en el largo plazo.

Bibliografía

- Acosta, Alberto y Raúl Jaramillo del Castillo (2002), *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Akerlof, George A. (1991), "Procrastination and Obedience", *American Economic Review* 81(2). 1-19.
- Almeida, María Dolores, Verónica Gallardo y Andrés Tomaselli (2006), *Gobernabilidad Fiscal en Ecuador*. Serie Gestión Pública No. 57. Santiago de Chile: CEPAL.
- Araujo, Caridad (1998), *Gobernabilidad durante la crisis y políticas de Ajuste*. Quito: CORDES-Fundación Konrad Adenauer y Cooperación Española.
- Arteta, Gustavo y Osvaldo Hurtado (2002), *Political Economy of Ecuador*. Quito: CORDES.
- Auyero, Javier (1997), *Favores por Votos*. Buenos Aires: Losada.
- Badillo, Daniel (2000), *El Gasto Social y la Crisis Fiscal*. Quito: UNICEF.
- Basu, Kaushik (2000), *Prelude to Political Economy: A Study on the Social and Political Foundations of Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bourdieu, Pierre (1977), *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burbano de Lara, Felipe y Michel Rowland (1998), *Pugna de Poderes: Presidencialismo y Partidos en el Ecuador: 1979-1997*. Documento de trabajo N° 7. Quito: Proyecto CORDES-Gobernabilidad.
- Bustamante, Fernando (2001), "Economía Política y Economía Moral: Reflexiones en Torno a un Levantamiento", *Ecuador Debate* No. 52.
- Conaghan, Catherine (1988), *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- , (1989), *Loose Parties, Floating Politicians and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador: 1979-1988*. Ponencia presentada en la Universidad de Georgetown, Washington DC.

- , (1995), "Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System," en Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Cuesta, José A. (2003), *El subsidio al gas y el Bono Solidario en el Ecuador: simulando el paso de subsidios regresivos a transferencias progresivas*. Serie Estudios e informes del SIISE, 6. Quito: SIISE-STFS; La Haya: Instituto de Estudios Sociales de La Haya.
- Cueva, Agustín (1982), *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. México DF: Siglo 21.
- Díaz Alvarado, Carlos, Alejandro Izquierdo y Ugo Panizza (2005), "Sustentabilidad Fiscal en Países de Mercados Emergentes aplicado a Ecuador", *Revista Internacional de Presupuesto Público* Vol. 33: 58.
- Elster, Jon (1989), *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Filgueira; Fernando (1997), *Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. Versión revisada y modificada del documento presentado en el marco del proyecto "Social Policy Citizenship in Central America", Social Science Research Council. Guadalajara.
- Fustel de Coulanges, Numa D. (1971), *La ciudad antigua*. Barcelona: Editorial Iberia.
- Giddens, Anthony (1984), *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Hegel, Georg (2000), *Principios de Filosofía del Derecho*. Barcelona: Edhasa.
- Huntington; Samuel (2003), *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Buenos Aires, Paidós.
- Hurtado, Osvaldo (2006), *Los Costos del Populismo*. Quito: CORDES.
- Kuhn, Thomas S. (2000), *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España; Col. Breviarios del Fondo de Cultura Económica.

Jácome, Luis (1994), *La Experiencia de la Estabilización en el Ecuador*. Apunte Técnico N° 28. Quito: CORDES.

-----, (1997), *El Tortuoso Camino de la Estabilización en el Ecuador*. Quito: FESO.

Jácome Luis, Carlos Larrea y Rob Vos (1997), “*Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador*”, documento preparado para el proyecto PNUD/BID/CEPAL, Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza. Bogotá.

Jácome, Luis I. (2004), *The Late 1990s Financial Crisis in Ecuador: Institutional Weaknesses, Fiscal Rigidities, and Financial Dollarization at Work*. International Monetary Fund Working Paper 04/12.

Lieshout, Robert (1995), *Between Anarchy and Hierarchy: A Theory of International Politics and Foreign Policy*. Brookfield: Edward Elgar.

Mejía Acosta, Andrés (1998), *Partidos Políticos: El Eslabón Perdido de la Representación*. Documento de trabajo N° 5. Quito: Proyecto CORDES-Gobernabilidad.

-----, (2002), *Gobernabilidad Democrática, Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en el Ecuador 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.

-----, (2006), “*Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case*”, en Helmke, Gretchen y Steven Levitsky, eds., *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Mejía Acosta, Andrés, Caridad Araujo, Aníbal Pérez Liñán, Sebastian M. Saiegh, y Simón Pachano (2006), “*Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Ecuador*”, en Spiller, Pablo, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes*. Stanford: Stanford University Press.

Olson, Mancur (1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Revised edition. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Rostworowski, María (1995), *Historia del Tahuantinsuyo*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima: IEP Ediciones.
- Rousseau, Jean Jacques (2003), *El Contrato Social*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- Sen, Amartya (1993), "Internal Consistency and Choice". *Econometrica* 61(3):495-521.
- Thompson, Edward P. (1971), *The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century*. *Past and Present* 50:76-136.
- , (1993), *Customs in Common: Studies in Traditional Popular Culture*. London: Merlin Press.
- Thoumi, Francisco y Merilee Grindle (1992), *La Política de la Economía del Ajuste: La Actual Experiencia Ecuatoriana*. Quito: FLACSO.
- Veyne, Paul (1976), *Le Pain et le Cirque. Sociologie Historique d'un Pluralisme Politique*. Paris: Seuil.
- Vos, Rob, José Cuesta y Bedi S. Arjun (2003), *¿Quién se beneficia del gasto social en el Ecuador? Desafíos para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto social*. La Haya: Instituto de Estudios Sociales de La Haya.
- Yates, Douglas A. (1996), *The Rentier State in Africa*. Trenton NJ: Africa World Press.