

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
OBSERVATORIO SOCIO AMBIENTAL
DOCUMENTO DE TRABAJO NO 018
QUITO, MARZO DE 2009

**LA ELIMINACIÓN DE LOS FONDOS PETROLEROS:
EXPLICACIÓN BAJO MODELOS DE *GARBAGE CAN* Y *POLICY*
*WINDOW***

Carlo Luis Giraldo ¹

Tabla de contenido

Tabla de contenido	1
Introducción.....	1
Método y variables para la comprobación de la hipótesis.....	3
La dimensión fiscal de los fondos y el problema de inflexibilidad.....	4
Las dimensiones políticas vinculadas con la reforma.....	7
Dos modelos de toma de decisiones y razonamiento estratégico.....	9
Conclusiones	11
Bibliografía citada	12
<i>Bibliografía básica</i>	12

Introducción

Desde el año 2005, ocurrieron varios eventos que marcaron la política petrolera ecuatoriana. Entre estos, podemos identificar a la caducidad del contrato con la empresa OXY en el año 2005, y la renegociación de los contratos petroleros que apuntó a una distribución equitativa de los ingresos extraordinarios del petróleo entre compañías y el Estado. Este año marca el inicio del análisis de la eliminación de los fondos petroleros. El 3 de abril del 2008, se publicó la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento. El trámite estuvo a cargo de la Mesa de Legislación y Fiscalización y aprobada por el pleno de la Asamblea Constituyente², institución que tomo a cargo la función legislativa luego de que la misma cesó en sus funciones al Congreso Nacional apenas instalada.

La mayoría oficialista³ de la Asamblea generó la expectativa de un proceso coordinado de redacción del proyecto de la constitución y de legislación con el Ejecutivo, sin embargo, los debates e informes de esta ley no fueron del todo indulgentes con el proyecto enviado por el ejecutivo (primer informe de mayoría de la Mesa 10 Legislación y

¹ Máster en Políticas Públicas y Administración. Estudiante de la maestría en Gobernanza Energética por FLACSO Ecuador.

² Dicha Asamblea Constituyente se instaló el 28 de noviembre del 2007, con el encargo decidido mediante consulta popular de escribir una nueva constitución que sería aprobada o improbada mediante referéndum (Estatuto de la Asamblea Constituyente: 2007)

³ Acuerdo País alcanzó 76 escaños de 130.

fiscalización: 7). La ley planteó dos temas de reforma. Por un lado, buscó la eliminación de todos los fondos que se alimentaban con recursos del petróleo, y por el otro, planteaba la eliminación de los requisitos para la contratación de deuda. En este ensayo, nos interesa averiguar cómo la aprobación de esta ley con sus correspondientes modificaciones se identifica con la concurrencia de dos fenómenos que derivan en particulares mecanismos de la toma de decisiones y de formulación de política. Por un lado, mostraremos como el proceso y la propuesta de la eliminación de los fondos que se alimentan de recursos petroleros responde a un mecanismo de *garbage can* (tarro de basura), tal como lo describen Cohen, March y Olsen (1972), y con la metáfora de la *policy window* (ventana de la política) formulada por Kingdon (1984). La propuesta del ejecutivo fue una idea que había sido previamente elaborada y evaluada como poco factible en el momento de su nacimiento por parte de la Secretaría Nacional de Planificación, en adelante SENPLADES, pero que había sido lanzada a un *garbage can*. Adicionalmente, bajo la óptica del *policy window*, en el mundo de la formulación y selección de políticas, en este caso la Asamblea Constituyente, confluyen de manera más o menos caótica flujos de información, soluciones, situaciones, coyunturas y problemas que en un momento dado, coinciden con la apertura de un espacio u oportunidad.

En la primera parte del trabajo, compilaré las generalidades de carácter fiscal con el objeto de explicar las dimensiones de los fondos y las implicaciones de su eliminación. En una segunda parte, intentaré mostrar el contexto político y los diversos factores que confluyeron en el momento de la reforma, para en una tercera parte, plantear una discusión en función de la teoría, particularmente en base a los modelos de toma de decisiones enunciados anteriormente (*garbage can* y *policy window*), así como la ocurrencia de un razonamiento político estratégico a la luz de lo enunciado por Stone (2002). Mi planteamiento es que la reforma es un ejemplo que puede comprobar empíricamente las teorías antes mencionadas.

La motivación para hacer este análisis reside en la necesidad de comprender la manera cómo el gobierno logró materializar su Estos elementos nos permitirían, por un lado, anticipar ante la ocurrencia de situaciones coyunturales similares la implementación de políticas públicas o soluciones anteriormente identificadas; y, por otro, el que se genere un interés por que se analicen a futuro los mecanismos que aprobación e implementación de políticas públicas que pudieren, con el número suficiente de casos, establecer patrones aplicables en determinados períodos legislativos. Cabe señalar, que este trabajo solamente analiza el caso particular de la aprobación de la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento, misma que tuvo un proceso particular que no fue el mismo que el que se

utilizaba para la aprobación de leyes por parte del Congreso Nacional, cesado a esa época. No pretendemos extraer conclusiones generalizables dentro de los procesos de formulación de políticas públicas o de su dinámica de aprobación.

De igual manera, este trabajo no plantea un análisis del contenido de la reforma *per se*, sino de la forma en la cual la misma se aprobó.

Método y variables para la comprobación de la hipótesis

Para el análisis, se tomarán los documentos que la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), produjeron para identificar el problema de la rigidez fiscal en Ecuador, así como el diagnóstico del problema y la sugerencia de las soluciones. La revisión de las fechas de emisión de dichos documentos nos podrá permitir establecer que las conclusiones de los mismos fueron identificadas de manera anterior a la instalación de la Asamblea Constituyente; y que las mismas no pudieron ser implementadas apenas identificadas y propuestas. Dicha comprobación se hace revisando la expedición de leyes o normativa relacionada con los fondos que se alimentan de los ingresos petroleros; a través de una búsqueda en la base de datos legal LEXIS, utilizando palabras clave, limitándola temporalmente entre la fecha de emisión de los documentos y la instalación de la Asamblea Constituyente.

Posteriormente, se analizará el contenido de los dos informes sobre la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento de la Mesa 10 de Comisión y Legislación de la Asamblea Constituyente, a cargo del trámite de leyes; así como el texto del proyecto de ley remitido inicialmente por el ejecutivo y el texto de la reforma aprobado por la Asamblea constituyente. Del análisis de los mismos, podremos observar los cambios que la misma tuvo desde su presentación inicial por parte del ejecutivo, hasta la versión final que se sometió a votación y aprobación. Del análisis de los informes, también podremos extraer información que recoge o reconoce la preexistencia de una solución respecto al tema de rigidez fiscal.

Analizaremos la temporalidad en la cual se dieron los debates de la ley, para establecer si confluieron además elementos coyunturales que hayan podido favorecer la apertura de la “ventana de política”, aparte de la conformación de la Asamblea Constituyente. Por un lado, nos interesaremos en ver cómo la confluencia de estos factores, influyó en la aprobación de la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento, lo cual nos permitirá determinar si efectivamente la misma se dio y si los componentes de

las teorías de *garbage can* y *policy window* se dieron, y así poder explicar la expedición de esta ley a la luz de estas teorías.

La dimensión fiscal de los fondos y el problema de inflexibilidad.

Almeida describe a las inflexibilidades fiscales como la reducción del margen de decisión de los gobiernos en la formulación y ejecución de sus presupuestos a causa de disposiciones legales que asignan recursos a fines específicos, creando ineficiencia e inequidad (2007: 10). Esto, se traduce en un problema de gobernabilidad fiscal. Al respecto de las implicaciones de este problema, encontramos tres estudios, que se centraron en analizar los problemas vinculados con las rigideces fiscales en el presupuesto general del Estado (Almeida, 2007; Almeida, Gallardo y Tomaselli, 2006; Zapata, 2006).

El primero, es un documento de la Red de Diálogo Macroeconómico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en adelante CEPAL y la Comisión Europea, en donde se hace una relación de cómo se estructura el presupuesto general del Estado, y un análisis de las asignaciones previas que se hacen de los recursos del Estado mediante leyes específicas, así como analizan sus efectos fiscales. El segundo, un documento del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES de CEPAL, hace un análisis de las fortalezas y debilidades del proceso presupuestario (Almeida, Gallardo, Tomaselli, 2006: 5). Finalmente, Zapata, en un estudio elaborado por SENPLADES en el año 2006, analiza las dificultades derivadas del proceso de descentralización, vinculado particularmente con el problema que se plantea con la asignación y transferencia de recursos fiscales a los gobiernos seccionales y sus efectos en la rigidez fiscal, analizados en los anteriores documentos.

Como uno de los elementos vinculados al problema de rigideces fiscales, tanto Zapata (2007) como Almeida (2007) identifican a la estructura de los fondos que se alimentan con recursos petroleros como uno de los elementos que contribuyen al problema de rigidez fiscal.

Específicamente, los fondos a los que apuntó la reforma son los siguientes (Almeida, 2007; Ministerio de Finanzas, 2007):

1. - El Fondo de estabilización petrolera FEP, creado en el año 1998, que se alimentaba del excedente de los ingresos petroleros no previstos o superiores a los presupuestados. Al 2006, su totalidad estaba preasignada de la siguiente manera:

- 50% a CEREPS
- 40% para financiar pavimentación y rectificación de la Troncal Amazónica
- 10% para desarrollo integral de proyectos en Esmeraldas, Loja, Carchi, El Oro y Galápagos

2.- La Cuenta de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico – Tecnológico y de la Estabilización Fiscal CEREPS (ex FEIREP) creado en el año 2002. Se trata de un fideicomiso mercantil cuyo fiduciario era el Banco Central, alimentado por todos los ingresos del Estado provenientes del OCP y el 45% del FEP. En su momento inicial de creación, se denominó inicialmente Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), mismo que distribuía sus ingresos de la siguiente manera:

- 70% para recompra de deuda pública interna y externa
- 20% para estabilizar ingresos petroleros hasta que alcancen el 2.5% del PIB y para cubrir emergencias por catástrofes naturales
- 10% para inversiones en educación y salud

Este fondo se convirtió en CEREPS en el año 2005. Esto implicó la liquidación del fideicomiso inicial y estos los fondos se depositaron en una cuenta especial. LA composición de sus ingresos fue la siguiente: (i) los ingresos que le correspondan al Estado por su participación en petróleo crudo de hasta 23° API en contratos de participación, los rendimientos financieros del Fondo de Ahorro y Contingencia, el superávit presupuestario, el 50% del FEP y el 27% de los ingresos del FEISEH. De esta manera, paso a estar preasignado de la siguiente manera:

- 35% para líneas de crédito para proyectos productivos, cancelar deuda del Estado con el IESS, recompra de deuda pública, ejecución de proyectos de infraestructura, hasta un monto del 10%
- 30% para proyectos de inversión social: 15% para educación, 15% para salud y saneamiento ambiental.
- 5% para investigación científica y tecnológica
- 5% para mejoramiento de la red vial
- 5% para reparación ambiental y social
- 20% para estabilizar ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del PIB

3. - El Fondo de ahorro y contingencia FAC (2005) se alimentó de un 20% de los recursos que ingresaban al fondo CEREPS, además de sus saldos no utilizados al cierre del ejercicio fiscal. Este fondo se utilizó para estabilizar ingresos petroleros hasta el 2.5% del PIB y para atender emergencias por desastres.

4.- Finalmente, el Fondo ecuatoriano de Inversión en los sectores energéticos e hidrocarburíferos FEISEH creado en el 2006. El origen de este fondo está ligado con la declaratoria de caducidad del Bloque 15. La figura operó mediante un fideicomiso mercantil con el Banco Central del Ecuador. Se alimentó de los ingresos del Bloque 15 y campos unificados Edén-Yuturi y Limoncocha, los ingresos correspondientes a la participación del Estado en nuevos contratos en el bloque y campos antes mencionados, y la rentabilidad que

generen la inversión de recursos del FEISEH. De igual manera estos fondos están preasignados de la siguiente manera:

- 27% del total de los recursos del bloque 15 para compensar lo que se dejó de percibir por la caducidad de contrato con Occidental
- Cobertura de costos operativos de PETROECUADOR
- Proyectos de generación hidroeléctrica
- Inversión en sector hidrocarburos (infraestructura)

Al año 2006, los ingresos petroleros se distribuyeron de la siguiente manera: 53% de restitución de costos a PETROECUADOR, 32% destinados al Gobierno Central, 11% al CEREPS y un 4% a varios partícipes (Ministerio de Finanzas, 2007). El peso total de dichos fondos en el Ecuador en el año 2006 fue del 12,1% del PIB (Almeida, 2007: 13).

Almeida, Gallardo y Tomaselli (2006: 58) concluyen:

La inflexibilidad fiscal exige que se parta de presupuestos base cero, que permitan iniciar un diálogo político/técnico sobre cuáles son los fundamentos teóricos y de equidad para orientar los fondos a los sectores que reciben las preasignaciones y cuáles son los criterios para elegir a esas instituciones o provincias. Esto permitirá orientar la política fiscal en función de objetivos de mediano plazo a través de presupuestos plurianuales, con supuestos económicos prudentes, enfocarse en los resultados, aumentar la transparencia presupuestaria y modernizar las prácticas de gestión presupuestaria.

Complementariamente, Almeida (2007: 48) manifiesta:

Las inflexibilidades fiscales implican que gran parte del gasto haya sido comprometido por una serie de marcos legales que benefician a determinadas instituciones que en su momento pudieron influenciar para estas apropiaciones en desmedro de otras entidades públicas. Sin embargo, algunas rigideces pueden tener consecuencias positivas o deseables como son las relacionadas con gastos sociales o en infraestructura que requieren compromisos de mediano y largo plazo

La SENPLADES, utiliza estas referencias, adicionalmente al documento de Zapata, en el cual ha planteado específicamente el problema de las rigideces fiscales, mismos coinciden con una tendencia que arranca en el año 2002, en donde la proporción de los ingresos petroleros en los ingresos del gobierno central decrece (Almeida, 2007). En el año 2007, además, observamos un repunte del gasto público, esencialmente vinculado a una

política de construcción de infraestructura y otro tipo de gastos vinculados con el sector social (Ministerio de Finanzas, 2007). Esto nos plantea la discusión sobre las motivaciones de orden político que fueron causa y consecuencia para la expedición de la ley.

Las dimensiones políticas vinculadas con la reforma

La discusión relacionada con la eliminación de los fondos nace con la expedición de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal del 2002, mediante la cual se creó el FEIREP. Dicho fondo, garantizaba la compra y el servicio de la deuda externa ecuatoriana. Esto aumentó la rentabilidad de la misma, en particular de los Bonos Global 2012 y 2030, que en el 2004 llegó a ser del 100%, llegando a la conclusión que la creación del FEIREP tuvo relación con el aumento de precio de los bonos de deuda Global 2012 (Falconí y Ponce, 2005).

Con el derrocamiento de Lucio Gutiérrez como presidente de la República y el ascenso al poder de Emilio Palacio, este nombra como ministro de Economía a Rafael Correa⁴ el 21 de abril del 2005, mismo que planteó ante la opinión pública la necesidad de la eliminación del FEIREP, para ser transformado en CEREPS. EL 15 de junio del 2005, Correa manifestó en una declaración que "la deuda externa ecuatoriana se apreció de manera artificial por la existencia del Feirep" y que "no tiene sentido destinar el 70% del ahorro petrolero a recomprar deuda en un país que tiene sed".⁵

Esto marcó un cambio que estuvo ligado a un cambio en las relaciones con los organismos internacionales de crédito. Correa renunció en agosto del 2005, a lo cual siguió una medida de importancia en la política petrolera ecuatoriana con la expedición de un decreto ejecutivo que expide un reglamento en el cual se cambian las condiciones de los contratos de participación para la exploración y explotación petrolera, obligando a que las empresas reconozcan al estado por lo menos el 50% de las ganancias extraordinarias en julio del 2007 (Fontaine, 2008: 6). En mayo del 2007, Ecuador declaró la caducidad del contrato de exploración y explotación para el bloque 15 con la Empresa Occidental⁶.

El contexto de la reforma que se planteó en Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento tuvo consideraciones políticas especiales. Este proyecto de ley fue presentado a la Asamblea Constituyente; y, en él, se plantearon dos reformas: el cambio de los procesos de endeudamiento externo, mediante la flexibilización de los requisitos, mediando únicamente la decisión del ministro o ministra de economía. En la exposición de motivos del proyecto de ley, aparte de explicar las motivaciones para la eliminación de los

⁴ Nota de prensa del Ministerio de Economía del 21 de abril del 2005.

⁵ Diario Hoy, 16 de Junio del 2005. "FEIREP: Polémico trasteo de recursos fiscales".

⁶ El Comercio, 16 de mayo del 2006. "El gobierno declara la caducidad con OXY".

fondos que se alimentan con recursos petroleros, manifiesta respecto a la flexibilización de los procesos de endeudamiento únicamente:

Los procedimientos para la obtención de créditos externos tanto del Gobierno Nacional como de los Gobiernos Seccionales, conllevan procesos engorrosos que en la realidad resultan innecesarios y no permiten la optimización de los recursos y procedimientos para la obtención de dichos créditos, sino más bien resultan inflexibles y burocráticos. (Presidencia de la República, 2007.)

En el título de dicho proyecto de ley, de hecho, solo se recogió la intención de la recuperación del uso público de los recursos petroleros del Estado, sin mencionar nada respecto a la eliminación de los requisitos de deuda.

En su primer informe de mayoría, la Mesa de Legislación y Fiscalización manifestó su acuerdo para la eliminación de los fondos que se alimentan con recursos petroleros, mientras que en lo que se refiere a la flexibilización de requisitos para endeudamiento manifestó lo siguiente:

Se deben evitar trámites innecesarios para el proceso de endeudamiento, pero en la Mesa de Legislación y Fiscalización seguimos discutiendo cuáles son los mejores mecanismos para eliminar las trabas pero no descuidar la responsabilidad que exige la política y decisión de endeudamiento; una posibilidad es que el Presidente mantenga esa responsabilidad junto al Ministro de Finanzas y omitir entonces el dictamen de la Procuraduría y el del Banco Central (la opinión del Banco Central ya ha sido conocida por el Congreso como parte del proceso de fijación del monto máximo de endeudamiento).

En cuanto a la necesidad de la eliminación de los fondos, la mesa manifestó:

Las preasignaciones además no solo responden a instituciones del sector público, sino que a pesar de que sus fines son para inversiones, estas benefician a sectores o actividades específicas de corte corporativista. Muchas preasignaciones nacen también de la incertidumbre y falta de confianza en los criterios de asignación de recursos y en su transferencia efectiva. En muchos casos, las proformas presupuestarias han privilegiado asignaciones clientelares sin un norte definido, en desmedro de repartos equitativos y planificados de los dineros. La preasignación también puede provocar duplicación de funciones en el Estado, lo cual se traduce en un empleo ineficiente de los recursos. (Mesa de Legislación y Fiscalización (1) 2007: 3).

En su segundo informe de mayoría, se ratificó en la necesidad de la eliminación de los fondos petroleros, sin embargo, se establece la necesidad de evidenciar el tema de la reforma de los requisitos para el endeudamiento en el propio título de la reforma, además de que se plantea la creación de un comité de deuda que tome las decisiones relacionadas con la contratación de créditos, contrario a la propuesta inicial del Ejecutivo que las dejaba a la discreción del Ministro de Finanzas⁷. (Mesa de Legislación y Fiscalización, (2) 2007).

En cuanto a los fondos, hubo consenso para su eliminación, tomando como elementos informes previos de la SENPLADES durante los años 2006 y 2007, ya que los informes citados anteriormente constan en las referencias de los informes de la Mesa de Legislación y Fiscalización.

Ya en cuanto a la realidad política específica del momento de la toma de la decisión, vemos que además de estas soluciones previamente identificadas por la SENPLADES y organismos como la CEPAL, confluyen además de las posición de Alberto Acosta, en ese entonces Presidente de la Asamblea Constituyente, a la implementación de un comité de deuda, contrario al espíritu de la reforma planteada por el ejecutivo⁸. Dicha tesis, coincide con lo que se desprende de los informes de la Mesa de Legislación y Fiscalización. La propuesta del ejecutivo planteó a eliminación total de los controles a los procesos de endeudamiento público del gobierno central, para dejarlos simplemente a discreción del Ministro de Finanzas⁹. La Asamblea modificó la propuesta inicial del ejecutivo que eliminaba todo control respecto a los procesos de endeudamiento, mediante la inclusión de un Comité de Deuda que se encargará de hacer un análisis de los procesos de contratación de la misma¹⁰.

Los mecanismos de toma de decisiones que se emplearon para esta reforma tienen rasgos que pueden identificarse a la luz de dos teorías de toma de decisiones que analizaremos a continuación.

Dos modelos de toma de decisiones y razonamiento estratégico

Stone (2002: 382) plantea que el razonamiento político es estratégico, ya que tiene objetivos predeterminados que pueden buscar distintas metas, y las mismas pueden requerir la construcción de estructuras o alianzas, mismas que permitirán que las políticas sean implementadas. En el caso que queremos analizar, podemos ver que el concepto que Stone plantea, explica la forma como se tomó una decisión de política pública.

⁷ Como se establece en la carta que el Ministro de Economía y Finanzas envía al presidente de la República, solicitando la incorporación de la reforma.

⁸ Conforme se desprende en su carta de observaciones a la Mesa de Legislación y Fiscalización de 6 de febrero del 2008.

⁹ Artículos 5 a 12 del Proyecto de ley enviado a la Asamblea Constituyente por el Ejecutivo.

¹⁰ Como se desprende del Art. 13 de la Ley aprobada por la Asamblea Constituyente y vigente a la fecha.

Podemos asociar a las circunstancias particulares de esta reforma dos modelos de toma de decisiones. Por un lado, se identifican elementos que Cohen, March y Olsen (1972) identificaron como el *garbage can*, en donde en un determinado tiempo y espacio en el ámbito de la formulación de políticas, confluyen flujos de información, que esencialmente son abanicos de opciones, problemas, soluciones y la energía de sus participantes.

En las organizaciones, las decisiones se toman en función de la ocurrencia de una oportunidad determinada. Estas instancias, cuentan previamente con una variedad de soluciones, alternativas y análisis a problemas determinados. Además, los actores que toman las decisiones, conscientes de la existencia del abanico de soluciones, alternativas y análisis de problemas. Es aquí en donde se plantea la metáfora del *garbage can*, como el recipiente en donde estas ideas se colocan cuando la solución, análisis o alternativa no pudo ser implementada, y al cual, los actores rebuscan y del cual sacan las soluciones anteriores cuando existe la oportunidad o un momento clave para ser aplicadas (Rainey, 1997).

En este caso, el problema se identifica con la necesidad de liberar recursos para el gobierno central y eliminar rigideces fiscales que comprometen la acción del administrador público. En este caso, nuestro *garbage can* es este problema, en el cual se habían arrojado soluciones como las identificadas por la SENPLADES, pero que no pudieron ser implementadas por el problema ligado conflicto político y los efectos de la asignación corporativa y clientelar de los fondos petroleros, sea hacia organismos internacionales o hacia entes del Estado.

En cuanto al tema de la oportunidad que permitió la aprobación de la reforma, podemos notar que confluyen en este caso una serie de circunstancias a las que Kingdon (1984) denomina *policy window*. Esta se abre cuando confluyen tres flujos u olas (Rainey, 1997; Galligan y Burgess, 2003): el problema identificado y reconocido en función de indicadores precisos y eventos determinados; el flujo de propuestas de políticas dispares de distintos actores; una “ola” política, en la que se hallan inmersas la opinión pública, los cambios en la administración y grupos de interés que influyen en la receptividad de los actores.

Cuando confluyen flujos de problemas, políticas (*policy*) y política (*politics*) y convergen en un momento dado, esta ventana se abre. En este caso particular, podemos asociar al primer elemento la necesidad de contar con mayor flexibilidad fiscal por parte del gobierno, al segundo elemento asociamos en este caso a los análisis existentes vinculados con la existencia de rigideces fiscales, entre las cuales se identificó a los fondos petroleros como una de sus causas, y finalmente, al tercer flujo, la existencia de una Asamblea Constituyente que contó con aprobación popular y el factor del ejecutivo que planteó la

inclusión de la reforma de la mano con un tema polémico como lo fue la flexibilización de los requisitos para los procesos de endeudamiento externo. Al igual que confluye por un lado la oportunidad política al tener una asamblea favorable, la necesidad de eliminar rigideces fiscales y la mezcla de la reforma con un tema polémico que captó la atención (el tema de la deuda).

Conclusiones

La eliminación de los fondos (FEP, FAC, CEREPS y FEISEH) por parte de la Asamblea Constituyente se planteó como una reforma legal que buscó solucionar un problema de gobernabilidad fiscal, al reducir las inflexibilidades fiscales del presupuesto general del Estado, en un entorno en el cual el gobierno central aumenta el gasto público de inversión, particularmente en infraestructura y el sector social.

Dicha reforma, había sido identificada como solución anteriormente por la SENPLADES y la CEPAL. Al ser estos fondos una parte importante del ingreso del gobierno central, era necesario el poder contar con esos recursos. La naturaleza de esos fondos y su existencia, según el análisis de la Mesa de Legislación y Fiscalización, respondió en parte a la habilidad por parte de sectores para conseguir recursos de manera estable, en desmedro de otras instituciones y de criterios de equidad y eficiencia.

Por otra parte, analizando la coyuntura de la reforma, la misma se aprobó en una asamblea constituyente, que contó con una mayoría oficialista. Los temas propuestos en el proyecto de ley mezclaron dos reformas, en la cual la eliminación del control de los procesos de endeudamiento llamó más la atención del debate que la otra: la propuesta del Presidente de la Asamblea Constituyente, contraria a la propuesta enviada inicialmente por el ejecutivo, fue la que prevaleció. La parte del proyecto de ley que eliminaba los fondos petroleros implicaba una complejidad técnica que excluyó naturalmente del debate a los participantes y a los medios.

Estos elementos, permitieron, que por un lado, el gobierno recupere la propuesta de eliminación de los fondos petroleros de un ejercicio anterior de identificación del problema y una propuesta de solución a los problemas de inflexibilidades fiscales que afectaban la capacidad administrativa del gobierno, asimilándose al modelo de *garbage can* planteado por March, Cohen y Olsen. De igual manera, en la reforma, convergen también tres olas o flujos que por un lado, marcaron la apertura de una *policy window* que permitió que por un lado, la propuesta de *garbage can* pre-existente, de la mano con propuestas identificadas y la confluencia de intereses de actores, en este caso, la existencia de una Asamblea Constituyente favorable al régimen, con un efecto de desviación de la atención que provocó la reforma relativa a los procesos de endeudamiento. Esto se identifica con las explicaciones

de Kingdon, como un modelo de toma de decisiones de tipo *policy window* en la Asamblea Constituyente.

El análisis de las circunstancias que caracterizaron el proceso de reforma responden a la aplicación de estos dos modelos de toma de decisiones que permiten comprender la dinámica del desarrollo y origen de las reformas discutidas, en particular con un escenario que apunta a gozar de mayores condiciones de flexibilidad fiscal, en un marco de un incremento del gasto público.

Bibliografía citada

Bibliografía básica

- Almeida, María Dolores (2007). “Rigideces Fiscales en Ecuador”. Santiago: Red de Diálogo Macroeconómico-CEPAL-Unión Europea. *Mimeo sin publicar*.
- Almeida, María Dolores; Gallardo, Verónica; Tomaselli, Andrés (2006). *Gobernabilidad Fiscal en el Ecuador*. Santiago: CEPAL-ILPES.
- Cohen, Michael D.; March, James G.; Olsen, Johan P. (1972). “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1): 1-25.
- Eisenhardt, Kathleen M., Zbaracki, Mark J. (1992). “Strategic Decision Making”. *Strategic Management Journal*, vol. 13: 17-37.
- Falconí Benítez, Fander; Ponce Jarrín, Juan (2005). “¿Influyen los precios del petróleo en el alza de los Global 12?: Una reflexión de coyuntura sobre el endeudamiento externo ecuatoriano”. *Íconos*, 23.
- Fontaine, Guillaume (2008). “Neonacionalismos petroleros en los Andes”, Documento de trabajo, 4. Quito: FLACSO/Observatorio Socio Ambiental.
- Galligan, Ann M.; Burgess, Chris N. (2003). “Moving Rivers, Shifting Streams: Perspectives on the existence of a policy window”. Cultural Policy Program Occasional Paper Series. Columbus: Ohio State University/Cultural Policy and Arts Administration Program.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Little Brown.
- Mesa de Legislación y Fiscalización Asamblea Constituyente (2007). “Informes de mayoría sobre la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento”. Montecristi: mimeo.
- Rainey, Hal G. (1997). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey Bass.
- Stone, Deborah (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York. W. W. Northon & Company.
- Zapata, Juan Antonio (2007). “Descentralización Fiscal en Ecuador”. Quito: SENPLADES. *Mimeo sin publicar*.