

El Límite del Diseño Institucional en Ecuador*

DIEGO GRIJALVA**

Resumen

Los estudios recientes en la ciencia política y en la nueva economía institucional otorgan al sistema político una relevancia central en la discusión relativa al desarrollo económico. En esta visión, el diseño institucional surge como una de las principales y más efectivas políticas de desarrollo. Luego de introducir el marco teórico, este documento discute los elementos que limitan la eficacia del diseño institucional: instituciones informales, complejidad del sistema social, política de costos de transacción y captura institucional. Desde una perspectiva metodológica, el documento muestra las limitaciones actuales de la teoría de juegos y de la econometría como herramientas para la definición de diseños institucionales concretos. Pese a ello, enfatiza que los estudios relativos al diseño institucional deben combinar visiones discursivas con herramientas cuantitativas, en la línea propuesta por las *narrativas analíticas*.

El documento argumenta que el fracaso de las reformas institucionales en Ecuador se debe a que el diseño institucional se ha limitado a los elementos formales del sistema político, sin considerar otras características relevantes de la estructura social. Concluye que el estado actual del conocimiento respecto al diseño institucional es insuficiente para garantizar la implementación de arreglos institucionales que conduzcan a un óptimo social dentro de estructuras socio-políticas dominadas por el ámbito informal, como es el caso de Ecuador. Por ello, se debe actuar con prudencia al momento de promover e implementar reformas a las instituciones políticas.

Abstract

Recent studies in political science and in the new institutional economics confer the political system a central relevance within the discussion regarding economic development. In this view, institutional design emerges as one of the main and most effective development policies. After introducing the theoretical framework, the document discusses the elements that limit the efficacy of institutional design: informal institutions, complexity of the social system, transaction cost politics and institutional capture.

From a methodological perspective, the document shows the current limits of game theory and econometrics as tools for the definition of concrete institutional designs. Nevertheless, it emphasizes that development-related studies should combine discursive visions with quantitative tools, in line with the approach advanced by the *analytic narratives*.

The document argues that the failure of institutional reforms in Ecuador is due to the fact that institutional design has focused exclusively on the formal elements of the political system, without taking into consideration other relevant elements of the social structure. It concludes that the current state of knowledge regarding institutional design is insufficient to guarantee the implementation of institutional

* Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen la política oficial del Banco Central del Ecuador.

** Economista investigador de la Dirección General de Estudios (DGE) del Banco Central del Ecuador. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Miguel Acosta, Fernando Bustamante y Gabriela Fernández.

arrangements that lead to a social optimum within socio-political structures dominated by the informal realm, which is the case of Ecuador. For this reason, one needs to be careful when promoting and implementing reforms to the political institutions.

“[...] la pregunta sigue siendo: en las cuestiones institucionales, ¿sabemos qué reformar y cómo lo vamos a hacer?” (Sartori, 2003, p. 12).

1. Introducción

El problema del subdesarrollo continúa siendo una pregunta sin respuesta. En la mayoría de casos, las ciencias sociales –particularmente la economía– no han sido capaces de ofrecer soluciones satisfactorias.¹ Sin embargo, existen importantes avances y esfuerzos multidisciplinarios recientes que ofrecen nuevas luces en la comprensión de los obstáculos al desarrollo y la forma de superarlos. Posiblemente la principal lección es que no será posible encontrar soluciones sistemáticas al subdesarrollo mientras no se comprenda las relaciones entre las distintas áreas del sistema social y se las incorpore de manera explícita en la definición e implementación de las políticas de desarrollo. La influencia del sistema político en los sistemas económico y social surge como un punto central del análisis. El objetivo de este documento es presentar una discusión teórica de esta perspectiva, con un énfasis en los límites tanto a nivel teórico como a nivel metodológico de su principal herramienta: el diseño institucional.²

Una de las líneas de investigación que adopta esta perspectiva es la nueva economía institucional. Dentro de los principales aportes de esta línea teórica a la comprensión del proceso de desarrollo se encuentra el traslado del énfasis analítico de las políticas a las instituciones. El mensaje central es que las políticas de desarrollo son efectivas solamente cuando están sustentadas en un sistema de instituciones funcionales al desarrollo.³ Pese a que esta afirmación puede parecer

¹ Véase Stiglitz (2003) para una reciente evaluación de la aplicación de la teoría económica al desarrollo.

² Sartori (2003) emplea el término *ingeniería constitucional* en sustitución de *diseño institucional*. En Ciencia Política se suele usar ambos términos de forma intercambiable para referirse a la conformación de las instituciones formales del ámbito político. A lo largo de este documento se usa el término diseño institucional.

³ El concepto de “institución funcional al desarrollo” no se define de forma clara en la literatura. Sin embargo, como ejemplo de lo que se considera instituciones funcionales al desarrollo se puede mencionar la limitación de la corrupción, el imperio de la ley, la independencia judicial y el control de los políticos.

tautológica, representa un cambio fundamental en la concepción de los mecanismos que conducen al desarrollo pues implica que, en lugar de enfocarse en las políticas de desarrollo, los esfuerzos deben dirigirse al diseño de instituciones que creen los incentivos para que los actores políticos adopten las políticas de desarrollo óptimas.⁴ De esta forma, la principal política de desarrollo no es ya una política (macro) económica específica, como la reducción de la inflación o la estabilidad fiscal, sino que consiste en crear las “instituciones adecuadas”.

¿Por dónde empezar? Los estudios teóricos y empíricos asignan al sistema político un rol central en la determinación de las instituciones adoptadas por una sociedad. Aquello se debe a que las instituciones son creadas o modificadas por los actores que poseen el poder político para hacerlo. El sistema político determina quiénes son estos actores y, además, sus incentivos para crear instituciones funcionales o disfuncionales al desarrollo. Es por esta razón que el diseño de las instituciones políticas surge como el elemento fundamental de la política de desarrollo. A grandes rasgos, el argumento es que si se logra tener instituciones políticas que distribuyan el poder de forma equitativa y generen los incentivos adecuados en los actores políticos, entonces las demás instituciones que favorezcan al desarrollo emergerán de la interacción descentralizada de los actores y, en última instancia, se lograrán resultados óptimos.

No obstante, existen varias dificultades al momento de operacionalizar y de traducir a la práctica la visión presentada, las que serán analizadas a lo largo del documento. A continuación se presenta una breve reseña de los principales puntos.

En la perspectiva de la nueva economía institucional las instituciones políticas pueden dividirse en dos tipos: i) instituciones políticas *formales*, que son las reglas y leyes del sistema político, y ii) instituciones políticas *informales* que, a grandes rasgos, corresponden al ámbito de la cultura política y se refieren a las costumbres y normas sociales existentes. La interacción entre ambos tipos de instituciones determina la institucionalidad *real* del sistema político. Para influir sobre la institucionalidad real, el diseño institucional dispone únicamente de herramientas en el dominio de las instituciones formales pues sólo éstas son susceptibles de ser modificadas en el corto plazo y a voluntad; las instituciones políticas informales pueden ser influenciadas por los diseñadores sólo de forma marginal y en el mediano y largo plazo. Por lo tanto, la injerencia de los diseñadores en la institucionalidad real del sistema político es parcial, hecho que constituye su principal limitación. Adicionalmente, la importancia de esta limitación se

⁴ El conjunto de políticas de desarrollo óptimas se define de forma contextual para cada país en particular, pero como orientación general debe procurar enfocarse en la estabilidad económica, promoción del empleo, y reducción de la pobreza y de la desigualdad.

incrementa a medida que el desfase entre la estructura y los objetivos de la institucionalidad política formal y la informal aumentan y a medida que la importancia relativa de la institucionalidad informal en la determinación de la institucionalidad real crece. Ambos elementos están presentes en el sistema político ecuatoriano.⁵

Existe una complicación adicional, para cuya presentación se adopta la perspectiva de la ciencia política. Tradicionalmente, la ciencia política ubica en el centro de su análisis a las instituciones. Sin embargo, en el intento de comprender cuáles son los mecanismos mediante los que distintos diseños institucionales conducen a diferentes resultados, se ha centrado en las consecuencias exclusivamente dentro del ámbito político. Sin embargo, el objetivo final del diseño institucional es lograr mejores resultados no sólo en el ámbito político, sino sobre todo en los ámbitos económico y social. Recientemente, la ciencia política ha comenzado a adoptar esta perspectiva.

De esta forma, tanto la línea teórica de la nueva economía institucional como la de la ciencia política conducen a un resultado similar, partiendo de distintas bases analíticas. Específicamente, ambos enfoques concluyen que, en la medida en que el diseño institucional ejerza influencia sobre la institucionalidad política real, tiene el poder de afectar a los resultados económicos y sociales. Pero, ¿en qué medida y cuáles son los mecanismos específicos de influencia? Concretamente, ¿es posible usar el diseño institucional para orientar los resultados económicos y sociales en la dirección del desarrollo? En este artículo se argumenta que no debido a que el conocimiento actual tanto en la ciencia política como en la economía política y en la nueva economía institucional es aún insuficiente para que el diseño institucional sea una herramienta fiable.

El artículo presenta una discusión teórica en relación a los elementos que sustentan el diseño institucional, sus objetivos y limitaciones; no pretende realizar una propuesta de reforma institucional para Ecuador. Por el contrario, se presenta únicamente una propuesta metodológica de la dirección que la investigación en esta área podría seguir para incrementar el poder del diseño institucional en el caso específico de Ecuador.

⁵ Esta idea ha estado presente en el debate dentro de la ciencia política en Ecuador. En CORDES (1999) se presenta a la “cultura política” como un concepto análogo a las instituciones informales discutidas aquí, mientras que la institucionalidad propiamente dicha se equipara al concepto de instituciones formales. Sobre esta base se señala la existencia de un “desajuste entre instituciones políticas y cultura política” (p. 250). En una línea similar, Pachano (1996, p. 50) define a la “informalización” de la política como la ausencia de reglas en el ámbito de la política y señala que ésta es una característica del sistema político ecuatoriano.

El argumento presentado adquiere particular relevancia en el análisis del caso ecuatoriano, donde las instituciones políticas formales se han alterado de forma repetida sin que los resultados hayan sido satisfactorios en el ámbito político, menos aún en relación a los resultados económicos y sociales.⁶ En el año 2005 e inicios del año 2006, en Ecuador se planteó conformar una Asamblea Constituyente cuyo propósito principal era reformar nuevamente las instituciones políticas formales del país. Pese a que esto no ocurrió, durante el año 2007, ya sea por iniciativa del presidente electo Rafael Correa cuya visión apunta a la conformación de una Asamblea Constituyente de plenos poderes, o debido a que el Congreso Nacional inicie una reforma por su propia parte, se realizarán modificaciones al sistema político ecuatoriano.⁷ En esta coyuntura, comprender las limitaciones del diseño institucional desde una perspectiva teórica permite desmitificar la visión de la reforma institucional⁸ como una acción necesaria y suficiente para solucionar los problemas relativos al desarrollo en Ecuador. De hecho, como se discute más adelante, la falta de una comprensión global de los efectos de las reformas a las instituciones políticas, y la consecuente tendencia a realizar reformas parciales, puede generar más problemas que soluciones.

El documento está estructurado de la siguiente forma. En la siguiente parte se discute la relevancia de las instituciones políticas tanto formales como informales en el desarrollo económico, así como los elementos básicos del diseño institucional y su aplicación. Sobre esta base, en la parte 3 se resumen las limitaciones del diseño institucional como política de desarrollo. En la parte 4, se presenta un breve análisis de los resultados del diseño institucional en Ecuador y la parte 5 concluye.

2. Desarrollo económico, instituciones políticas y diseño institucional

La introducción de las instituciones como factor causal del desarrollo económico (North, 1990a) ha transformado a la teoría del desarrollo. Al entender el proceso de desarrollo dentro de un marco teórico sustentado en la existencia de múltiples equilibrios y que enfatiza la persistencia institucional, los conflictos distributivos y los problemas de acción colectiva, la nueva economía institucional propone una visión sistémica de los problemas del desarrollo. En ella, las instituciones se consideran como los principales determinantes del desarrollo

⁶ Véase Pachano (2003a) para una revisión de la reforma política en Ecuador y sus efectos en el sistema político; y Fernández, Grijalva y Pérez (2006) para una reciente revisión de los resultados económicos y sociales en el país.

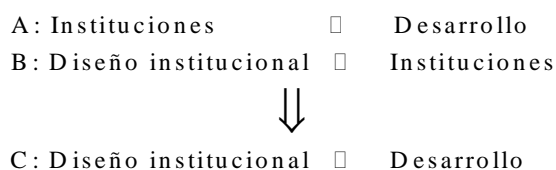
⁷ En la página web del Congreso Nacional (www.congreso.gov.ec) es posible acceder a los textos de los proyectos de reforma presentados en 2005 y 2006.

⁸ A lo largo de este documento el término “reforma institucional” se usa para referirse a una reforma de las instituciones políticas formales.

económico. El diseño institucional surge entonces lógicamente como una herramienta que, al definir la estructura institucional, se convierte en el medio más propicio para influenciar la dirección del desarrollo. Como elemento heurístico para explicar este argumento consideremos el Diagrama 1 presentado a continuación.

Diagrama 1

Línea argumentativa del diseño institucional



Las flechas superiores en cada literal señalan la dirección de causalidad primaria dentro del enfoque propuesto, mientras que las flechas inferiores representan el hecho de que la causalidad en cada literal no es unidireccional, sino que, por el contrario, existe un efecto causal simultáneo en la dirección contraria.⁹ Sea A la relación mutuamente causal entre instituciones y desarrollo, donde la causalidad de las instituciones al desarrollo domina a la causalidad inversa. Definamos a B de forma análoga. Si ambas relaciones se cumplen, entonces el argumento de que el diseño institucional causa el desarrollo (C) surge de forma lógica.

Autores como Aoki (2001), Rodrik, Subramanian y Trebbi (2002), y Acemoglu, Johnson y Robinson (2004) han enfatizado la relación entre instituciones y desarrollo económico tanto en el ámbito teórico como en el empírico. Estos avances podrían parecer poco significativos si se considera que la visión institucional ya estaba presente en los economistas clásicos como Smith, Mill y Marx.¹⁰ Sin embargo, en el paradigma teórico-metodológico que dominó la economía durante el siglo XX, el compromiso con la matematización condujo a un análisis enfocado

⁹ Los estudios empíricos recientes concluyen que la dirección causal representada por las flechas superiores en cada literal domina a la dirección causal representada por las flechas inferiores. Pese a estas conclusiones, la dirección de la causalidad sigue siendo un debate abierto.

¹⁰ Parece aún menos relevante cuando consideramos las demás ciencias sociales, donde la visión institucional surge mucho antes. Aristóteles centraba ya su análisis de la política en las instituciones que la gobernaban. De hecho, Peters (2003, p. 16), señala que “el pensamiento político tiene sus raíces en el análisis y el diseño de las instituciones.”

solamente en aquellas partes del sistema social que eran factibles de modelar formalmente. Debido a su inherente complejidad, las instituciones se dejaron de lado. Por ello, la (re)introducción de la visión institucional ha significado un gran avance para la teoría del desarrollo económico.

En la conceptualización propuesta por North (1990a) las instituciones se definen de forma general como “las reglas del juego en una sociedad” (p. 3). Sobre esta definición, afirmar que en el proceso de desarrollo económico “las instituciones importan” resulta tautológico. Una salida a este problema ha consistido en identificar instituciones concretas con una importancia saliente: los derechos de propiedad, el imperio de la ley, el control de los políticos, entre otras. La pregunta que se plantea entonces es: ¿qué instituciones afectan a qué elementos concretos del proceso de desarrollo y mediante qué mecanismos? La respuesta a esta pregunta requeriría una teoría general del cambio social, algo para lo que aún falta un largo camino por recorrer.¹¹ En el proceso, sin embargo, es necesario ir construyendo partes de la respuesta. Esto implica comprender mejor cuáles son las instituciones que definen resultados particulares, cuál es su proceso de cambio y cómo pueden los diseñadores influir sobre ellas en una dirección que favorezca al desarrollo. Para ello, el primer paso es contar con una clasificación de las instituciones más operacional que la realizada por North (1990a) entre formales e informales o las clasificaciones prácticamente análogas realizadas más recientemente por Roland (2004) entre instituciones de cambio rápido e instituciones de cambio lento y por Shepsle (2006) entre instituciones estructuradas y no estructuradas.

Acemoglu y Johnson (2005) realizan un esfuerzo en esta dirección. Ellos separan a las instituciones en dos grupos: “instituciones contractuales” (aquellas que dan sustento a los contratos privados) e “instituciones de derechos de propiedad” (aquellas que restringen la expropiación gubernamental y de las élites), y mediante análisis econométricos concluyen que son las últimas las que tienen un efecto de primer orden en el crecimiento económico de largo plazo, la inversión y el desarrollo financiero, mientras que las primeras parecen importar sólo en la forma de la intermediación financiera.¹²

Más allá de los problemas inherentes a la determinación de la importancia relativa de distintas instituciones en base a estudios econométricos¹³ –tema que discutimos en la sección 3.6– el análisis de Acemoglu y Johnson confirma las ideas planteadas inicialmente por North (1990a) en relación a que las instituciones

¹¹ North (2001, 2005) discute la necesidad imperiosa de desarrollar esta teoría.

¹² Acemoglu y Johnson (2005) señalan que pese a que los resultados observados son robustos, el análisis responde a una visión de caja negra en el sentido de que aún no se comprende la forma precisa en que estos efectos ocurren.

¹³ Acemoglu y Johnson (2005) realizan una clara exposición de estos problemas.

políticas constituyen un determinante central del desarrollo económico. Acemoglu y Johnson ponen especial énfasis en la distribución del poder político y de los incentivos que gobiernan el accionar de los actores políticos. Según ellos, la perseverancia de las instituciones disfuncionales al desarrollo –y por ende los malos resultados económicos y sociales- observada en las sociedades en vías de desarrollo responde a una “mala” distribución del poder político y a los incentivos “perversos” a los que los políticos responden. La herramienta más relevante para resolver estos problemas parece ser entonces el diseño de las instituciones *formales* que gobiernan al sistema político. Estas instituciones comprenden el tipo de régimen político (presidencial, parlamentario o semipresidencial); las reglas electorales y del sistema de partidos (estructura y tamaño de los distritos, forma de votación, umbrales de participación de entrada o de salida efectivos, estructura (unicameral o bicameral) y tamaño del congreso o parlamento, diseño de las papeletas de votación, estructura de las listas (abiertas o cerradas) y, principalmente, la fórmula electoral (mayoritaria, semi-proporcional, proporcional o mixta)); la negociación entre ejecutivo y legislativo (distribución de atribuciones); el grado de centralismo (federalismo versus centralismo); y la estructura de las instituciones de justicia y de regulación.¹⁴ Al afectar la institucionalidad real del sistema –particularmente la distribución del poder político y la estructura de incentivos-, la configuración de las institucionales formales conduciría al objetivo del desarrollo económico.

La pregunta es entonces en qué medida las instituciones políticas pueden ser moldeadas de acuerdo a la voluntad de los diseñadores. Mill (1998) discute el grado en que las instituciones políticas son creadas o son fruto de fuerzas incontrolables (procesos históricos y sociales), y concluye que las instituciones son una mezcla de ambas fuerzas, visión aceptada por las ciencias sociales hasta el día de hoy.

Pese a esta consideración, existe una tradición en la ciencia política que estudia los efectos de las instituciones en el ámbito *político*. Esta literatura ha realizado importantes contribuciones a la comprensión de los factores que determinan la estructura política de las sociedades.¹⁵ Sin embargo, su relevancia para el análisis del diseño institucional desde la perspectiva del desarrollo ha sido limitada debido a que no ha estudiado los efectos de las instituciones en los ámbitos social y económico. Así, es sólo recientemente que científicos políticos –entre los que podemos mencionar a Carey y Shugart (1995), Weingast (1995), Shugart (1999), Przeworski (2004a) y Congleton y Swedenborg (2006)- han comenzado a explorar los efectos de las instituciones políticas en las políticas públicas y en el desempeño económico de los países. A estos esfuerzos se han sumado los trabajos de economistas políticos

¹⁴ Lijphart (1999) discute de forma extensiva las posibilidades del diseño institucional en las áreas señaladas.

¹⁵ Importantes trabajos recientes en esta línea son Taagepera y Shugart (1989), Lijphart (1990), Cox (1990) y Sartori (2003).

como Lizzeri y Persico (2001), y Persson y Tabellini (2000, 2003). Haciendo uso de la teoría de juegos y la econometría, estos estudios han contribuido con un marco teórico formal para el diseño institucional al desarrollar modelos que permiten una mejor comprensión de los fenómenos subyacentes y mayor poder de predicción, así como la contrastación empírica de las hipótesis generadas.

Las conclusiones de esta literatura para el diseño de las instituciones políticas formales encuentran algunas coincidencias, pero también diferencias significativas. A continuación se revisan brevemente dos de los trabajos empíricos más representativos, uno en la ciencia política y otro en la economía política.

Lijphart (1977, citado en Sartori, 2003) desarrolló el concepto de democracia consensual para denotar aquella democracia en la que las decisiones se toman por consenso. En Lijphart (1999), el autor evalúa los resultados de la democracia consensual frente a la democracia mayoritaria y señala que la primera supera a la segunda en términos de la administración macroeconómica, el control de la violencia, la calidad de la democracia, la representación y la orientación positiva en términos de política pública.¹⁶ Tal conclusión significa, en términos del diseño institucional, que las siguientes diez características que definen la democracia consensual en la visión de Lijphart (1999) generarían mejores resultados frente a sus respectivos contrarios: i) una división del poder en coaliciones partidistas, ii) equilibrio de poder ejecutivo-legislativo, iii) sistema multipartidistas, iv) representación proporcional, v) sistemas de grupos de interés coordinados orientados al compromiso y a la concertación, vi) gobierno federal y descentralizado, vii) bicameralismo, viii) constituciones rígidas que pueden ser cambiadas solamente por medio de mayorías extraordinarias, ix) sistemas donde la legislación está sujeta a una revisión judicial por parte de tribunales supremos o constitucionales, y x) bancos centrales independientes. Lijphart señala adicionalmente que, “contrariamente a lo que se suele creer, no existe intercambio entre la efectividad gubernamental y la democracia de alta calidad” (p. 280), resultado que se encuentra en oposición a la visión tradicional de la ciencia política y, como se explica más adelante, a los resultados obtenidos en la literatura de la economía política. Sin menospreciar los resultados establecidos en el trabajo de Lijphart, se debe mencionar que la debilidad de las herramientas estadísticas y econométricas usadas en su análisis genera dudas de sus conclusiones.

Por otro lado, Persson y Tabellini (2003), haciendo uso de técnicas econométricas avanzadas sobre muestras mundiales, analizan dos instituciones concretas: forma de gobierno (presidencial vs. parlamentario) y reglas electorales (mayoritarias vs. proporcionales). En relación a la forma de gobierno, los autores

¹⁶ El autor, sin embargo, no considera elementos relevantes del sistema social.

concluyen que los sistemas presidenciales se asocian con un peor desempeño y peores políticas de promoción del crecimiento. No obstante, debido a que el efecto negativo del presidencialismo se encuentra sólo entre las democracias con los más bajos índices de calidad de democracia, Persson y Tabellini (2006) concluyen que no es el presidencialismo per se, sino la combinación de un ejecutivo fuerte y elegido de forma directa junto con un ambiente institucional débil donde el abuso político del poder no se puede prevenir fácilmente lo que genera el efecto negativo sobre el desempeño económico.

Persson y Tabellini (2006) señalan también que las reformas en las dos instituciones señaladas generalmente significan un intercambio entre rendición de cuentas y representación, tal como los científicos políticos han sugerido por mucho tiempo –y contrario a la conclusión de Lijphart (1999). En particular, la elección mayoritaria refuerza la rendición de cuentas al incentivar a los políticos a satisfacer las demandas de sus votantes. Como resultado de aquello, “existen menores rentas políticas y corrupción” (Persson y Tabellini, 2006, p. 105). Sin embargo, la elección mayoritaria también hace que los candidatos políticos sean más propensos a responder a grupos centrales de votantes, lo que deriva en que los beneficios se enfoquen a grupos más pequeños, afectando de forma negativa a los programas amplios de políticas públicas. Por su lado, la representación proporcional (junto con distritos grandes) favorece a los gobiernos de coalición, cuya presencia tiende a incrementar el tamaño de los gobiernos y de los déficits fiscales.

Es claro que las conclusiones de ambos trabajos se orientan en direcciones distintas. Mientras Lijphart (1999) favorece la representación consensual que incorpora la representación proporcional, Persson y Tabellini (2006) establecen conclusiones más débiles, enfatizando aspectos positivos y negativos de cada opción de diseño. Esto pese a que Persson y Tabellini (2003) usan técnicas econométricas avanzadas.

El objetivo de esta breve revisión de dos estudios paradigmáticos se limita a presentar una muestra de los puntos discutidos en la literatura, así como la ausencia de consenso.¹⁷ La conclusión más importante, sin embargo, es la establecida por Persson y Tabellini (2006), quienes señalan que las conexiones establecidas pueden cumplirse en algunos países y no en otros por lo cual los detalles específicos de cada país son fundamentales en la definición del diseño institucional más apropiado. Los estudios de caso incorporan esta consideración, pero presentan la limitación de que sus conclusiones no pueden ser extrapoladas a una visión más general. Como se

¹⁷ Además de los estudios discutidos aquí que se centran en una metodología comparada sobre muestras grandes (n grande), existen estudios de caso (n=1) y estudios comparados sobre muestras pequeñas (n pequeño) cuyas conclusiones tampoco apuntan en una única dirección.

explica más adelante, el enfoque de las narrativas analíticas es posiblemente la mejor forma de incorporar las particularidades de los estudios de caso con el establecimiento de conclusiones más generales.

Pese a la ausencia de consenso respecto de los efectos de las instituciones políticas, el diseño institucional ha adquirido gran relevancia a nivel mundial durante las décadas de 1980 y 1990. Aquello se ha debido a dos razones fundamentales: i) la inconformidad con los sistemas políticos en las democracias establecidas como Inglaterra, Nueva Zelanda, Israel, Italia, Venezuela y Japón,¹⁸ y ii) la necesidad de las nuevas democracias en Europa del Este, América Latina, Asia y África de establecer sistemas políticos funcionales al desarrollo.¹⁹ Por supuesto, la inconformidad con el sistema también es un factor importante que ha contribuido a la relevancia del diseño institucional en las nuevas democracias. Este ha sido el caso en Ecuador donde el bloqueo político, la crisis de los partidos, la crisis institucional, y los problemas sociales y económicos han motivado sendas reformas a las instituciones políticas desde el regreso a la democracia en 1979. La sociedad ecuatoriana y los diseñadores institucionales creen que un cambio en el sistema político puede cambiar esta situación. Las siguientes partes buscan contradecir esta visión, primero mediante una presentación de las limitaciones del diseño institucional a nivel teórico y metodológico, y segundo, con una breve revisión de las reformas institucionales introducidas en Ecuador.

3. Los límites del diseño institucional

En esta parte se presentan los límites de la literatura que busca establecer una conexión entre las instituciones políticas y el desempeño económico, tanto en el ámbito teórico como metodológico. El propósito es presentar el avance teórico actual e invitar a los diseñadores políticos a reflexionar respecto de las perspectivas de que una reforma de las instituciones políticas pueda solucionar los bloqueos más importantes al desarrollo en Ecuador.

En primer lugar, no debemos menospreciar la influencia de las instituciones políticas formales en el funcionamiento del sistema político, en las políticas públicas que éste genera y, en última instancia, en los resultados sociales y económicos; las instituciones políticas influyen de manera importante en esos resultados (Congleton y Swedenborg, 2006). Los límites del diseño institucional surgen de otras fuentes: i)

¹⁸ Las reformas realizadas en estos países no han sido dirigidas en una misma dirección; al contrario, partiendo de circunstancias diferentes, cada país ha adoptado alternativas también distintas.

¹⁹ Véase Huntington (1991) para una revisión sistemática de las nuevas democracias originadas durante la “Tercera Ola Democrática”.

el estado actual del conocimiento sobre el diseño y sus consecuencias no es suficiente para definir con certeza cuáles van a ser los resultados bajo condiciones específicas, y ii) aún no es claro cómo solucionar la captura institucional. La captura institucional implica que los actores con poder político para cambiar a las instituciones –adquirido bajo una institucionalidad determinada– lo usan para introducir o preservar deliberadamente una determinada institucionalidad que les favorezca. El propio hecho de que el diseño institucional sea usado para satisfacer intereses particulares señala su *potencial* para influir en la estructura social y económica. Lo importante es comprender qué hace falta para inducir resultados que optimicen el bienestar social de largo plazo. Con esta visión, a continuación se analizan las limitaciones más relevantes.²⁰

3.1 Instituciones políticas y normas sociales

Existen varias experiencias donde el diseño institucional ha conducido a resultados socialmente óptimos. La creación de un régimen mixto (semipresidencialismo) en la quinta república francesa generó un alto grado de gobernabilidad en un sistema que previamente se había caracterizado por su ausencia. De igual forma, luego del fracaso del sistema político alemán que llevó al poder a Hitler, la configuración institucional que surgió después de la Segunda Guerra Mundial ha creado un sistema político sólido y ha llevado a Alemania a ser la quinta economía a nivel mundial. No obstante, en relación al caso francés, Sartori (2003, pp. 137-141) señala que los resultados positivos se deben a la Constitución de 1958 sólo en cierta parte; jugaron un rol central la introducción de la elección presidencial por voto popular en 1962 y la práctica real del general Charles de Gaulle (que gobernó de 1958 a 1969), quien dio prioridad al ejecutivo pese a que la Constitución especificaba lo contrario. En el caso alemán, igualmente se debe considerar el efecto de la Segunda Guerra Mundial en la motivación social y política para configurar un sistema político favorable al desarrollo.²¹

Estos ejemplos dan cuenta de dos elementos importantes. Por un lado, los resultados de las reformas institucionales dependen de la interacción de las nuevas instituciones con las estructuras sociales, económicas y políticas de cada país. Por otro lado, los ejemplos también dan cuenta de que estas herramientas son capaces de afectar los resultados del sistema. Las reformas realizadas durante los últimos quince

²⁰ Cada uno de los elementos presentados merece un tratamiento mucho más extenso del que se realiza aquí. Sin embargo, consideramos que la discusión propuesta es suficiente para establecer el punto principal que es la insuficiencia del conocimiento respecto del diseño institucional.

²¹ En la actualidad, sin embargo, Alemania está llevando a cabo reformas a su sistema político como respuesta a los deficientes resultados económicos de los últimos años.

años en diversos países incluyendo Inglaterra, Nueva Zelanda, Venezuela, entre otros, confirman estas conclusiones.

Por otra parte, consideremos los casos del *gerrymandering*²² en Estados Unidos y las reformas de los últimos años en Venezuela. Ambos procesos muestran que la reforma de las instituciones políticas puede conducir también a la consecución de intereses particulares.²³ Ya sea para alcanzar un óptimo social o para llevar adelante intereses particulares, las instituciones políticas influyen en el funcionamiento del sistema político y social. No obstante, existe una diferencia central: la complejidad del diseño institucional depende de la motivación subyacente. Los diseños orientados a favorecer intereses particulares en el corto plazo y en situaciones específicas son generalmente más sencillos de especificar que los diseños requeridos para mejorar los resultados sociales y económicos de la sociedad en el mediano y largo plazo. Para continuar con el ejemplo del *gerrymandering*, consideremos una de las propuestas planteadas por varios grupos sociales para la reforma política en Ecuador: la creación de distritos electorales y, consecuentemente, un sistema de elección mayoritaria. Si suponemos que el diseño se orienta al interés particular, los grupos sociales que tienen el poder para diseñar los distritos (haciendo uso del *gerrymandering*) lo harán de tal forma que las votaciones conduzcan a la victoria de *sus* candidatos. El diseño de distritos que conduzcan a este objetivo plantea un reto, pero no es algo particularmente complicado. Ahora, supongamos que el diseño se orienta al bienestar social. En este caso es claro que la relevancia teórico-práctica del *gerrymandering* se reduce notablemente. Para el caso de Ecuador, ¿cuál es la estructura de los distritos electorales que guía a los mejores resultados en términos socioeconómicos para la sociedad en el largo plazo? No existe una respuesta definitiva para esta pregunta.

La influencia de las instituciones formales está sujeta a la interacción con otros elementos del sistema social; lo que North (1990a) denomina instituciones informales o, de forma más sencilla, los valores y normas sociales. Tanto la teoría política como la teoría económica han sido incapaces de incorporar

²² El término *gerrymandering* se refiere al proceso de definición de las fronteras de los distritos electorales de forma tal que se determina intencionalmente el grupo que ganará las elecciones por mayoría relativa. (Sartori, 2003, p. 35). El nombre se tomó del gobernador de Massachussets, Elbridge Gerry, quien en 1812 tuvo la idea de trazar un distrito en forma de salamandra, que concentraba sus votos y esparcía los de sus oponentes.

²³ En Venezuela, más allá de que las reformas políticas realizadas lleven o no hacia mejores resultados sociales y económicos –algo que con el tiempo se sabrá– parece indiscutible que el Presidente Chávez ha orientado el diseño institucional hacia la concentración y prolongación de su poder y es en este sentido que se afirma que el diseño institucional en esta país ha respondido a intereses particulares.

satisfactoriamente los elementos informales en el análisis del diseño institucional y de explicar la forma en que las instituciones políticas formales interactúan con ellos.²⁴ Esta limitación se vuelve más relevante cuando se consideran sistemas políticos institucionalmente débiles, es decir, aquellos en donde las instituciones formales y las informales son divergentes y las segundas juegan un rol central en la determinación de la institucionalidad real. Este hecho lleva a Evans (2004) a concluir que “el desfase entre las estructuras formales y las más informales estructuras de poder y prácticas subyacentes hace que [las primeras] no tengan efecto” (p. 24).²⁵ La institución informal más importante –pues determina (una parte significativa de) la distribución del poder político real- parece ser la distribución del poder político *de facto*, es decir, aquel poder que no se deriva de las normas legales y constitucionales, sino de la estructura social y económica subyacente.²⁶

La injerencia de las instituciones informales crea incertidumbre sobre las consecuencias del diseño institucional. Por ello, las instituciones informales constituyen la causa central de que, al considerar la experiencia internacional, tanto la teoría económica como la teoría política obtengan las siguientes conclusiones: i) un mismo diseño lleva a diferentes resultados en diferentes ámbitos (Roland, 2004), y ii) distintas instituciones pueden llevar a un mismo resultado al ser aplicadas en contextos diferentes (Rodrik, 2003). Esto significa que un diseño institucional específico no constituye una condición suficiente o necesaria para alcanzar un resultado particular. Por ello, los efectos de cualquier reforma institucional no pueden ser determinados de forma deductiva, sino que deben ser definidos de forma contextual para cada caso concreto.

Esta idea no ha estado ausente en el debate del diseño institucional en Ecuador. Por ejemplo, CORDES (1999) afirma que “[la] reforma no [puede] reducirse exclusivamente a un mero proceso de ‘ingeniería constitucional’ [...] Para que la reforma [resulte] realmente exitosa, además de la perspectiva jurídico-institucional,

²⁴ Norris (2004) constituye un esfuerzo importante en esta dirección de análisis. Si bien su estudio es limitado debido a que analiza correlaciones y no causalidad, se limita a una muestra pequeña de países principalmente desarrollados y no analiza cambios en las instituciones –debido a la dificultad que esto representa-, sino que se limita a comparar sistemas establecidos, es muy valioso en cuanto intenta comprender la forma en que los efectos de los sistemas electorales afectan los resultados observados en el sistema político, condicionados por los valores y normas culturales. De igual forma, Helmke y Levitsky (2006) presentan una recopilación de estudios de caso para diferentes países en los que se incorpora de forma explícita el rol de alguna institución informal y su interacción con las instituciones formales.

²⁵ De hecho, esta es posiblemente la forma más clara de comprender el irrespeto por las leyes en muchos países en vías de desarrollo.

²⁶ Véase Acemoglu, Johnson y Robinson (2004) para una exposición respecto de la relevancia del poder político *de facto* para el desarrollo económico.

[debe] considerar el *ambiente* en el que operan las instituciones políticas, esto es, la realidad social, los principales actores que actúan e influyen en el sistema, y las prácticas y valores que estos actores evidencian en su comportamiento habitual, es decir, la cultura política del Ecuador” (p. 281). De igual forma, los trabajos encontrados en la tercera parte de Burbano de Lara (2003), al igual que Hurtado (2005b) enfatizan el rol de la cultura política. Sin embargo, en la práctica, las reformas institucionales implementadas en el país, así como las recientes propuestas han considerado a estos elementos sólo de forma marginal.

Sin duda, si se desea que el diseño institucional conduzca a los resultados deseados, las propuestas deben incorporar el rol de las instituciones informales y su interacción con las instituciones formales.

3.2 La complejidad: causalidades circulares y el rol de la historia

Los procesos sociales que canalizan los efectos de las instituciones políticas se caracterizan por una gran y creciente complejidad. Si bien es posible establecer correlaciones entre distintos conjuntos de instituciones y resultados sociales y económicos como las encontradas por Persson y Tabellini (2003), establecer una relación de causalidad presenta un reto mayor.²⁷ Todo sistema social incluye relaciones de causalidad circulares en las que las instituciones políticas guían a la sociedad hacia determinados resultados pero, al mismo tiempo, la configuración de estas instituciones depende de los resultados y características *preexistentes* del sistema social. Przeworski (2004b, p. 185) lleva el argumento al extremo al señalar que “[l]as instituciones y el desarrollo son mutuamente endógenos y lo máximo que podemos esperar es identificar sus impactos recíprocos”. Posiblemente la visión de Przeworski sea demasiado pesimista, pero no se puede negar que las instituciones son endógenas al sistema y que su configuración depende de la ruta histórica seguida por la sociedad. En este contexto, la noción de dependencia de la trayectoria adquiere una relevancia particular pues un shock exógeno, ya sea del lado institucional o del lado de la estructura política o socio-económica, desencadena un proceso de reforzamiento dinámico entre ambas partes. Esto implica que el diseño institucional nunca parte de cero; al contrario, por revolucionario que sea, el diseño debe acoplarse tanto a los valores y normas de la sociedad como al resto de instituciones preexistentes. Se debe añadir finalmente que las instituciones suelen estar correlacionadas entre sí. Robinson (2003, p. 29) afirma en este sentido que “cuando algo funciona mal, todo tiende a funcionar mal”. Así, la imposibilidad de

²⁷ Pese a que en su estudio Persson y Tabellini intentan establecer que sus conclusiones representan relaciones de causalidad, Acemoglu (2005) demuestra que en realidad no es así.

definir líneas de causalidad y el hecho de que una parte importante de los determinantes del funcionamiento actual de una sociedad se encuentra en el proceso histórico seguido por ella hacen que el diseño institucional pierda poder como herramienta de desarrollo.

La interacción de las instituciones con los contextos sociales y económicos genera un alto grado de complejidad para el diseño institucional. Pero esta complejidad no surge exclusivamente de las interrelaciones entre el sistema político y los sistemas social y económico, sino que está presente incluso en el sistema político de forma aislada. North (1990a) y Pierson (2000) realizan sendas comparaciones entre el funcionamiento de los mercados dentro del sistema económico y su funcionamiento en el sistema político. Para empezar, North considera que “es extraordinariamente complicado medir lo que se está intercambiando en los mercados políticos” (1990a, p. 362), a lo que Pierson añade que “los actores políticos no tienen derechos de propiedad” (2000, p. 491). Estas dos características hacen que los contratos sean menos completos (con un mayor grado de incertidumbre) dificultando el mantenimiento de los acuerdos y creando grandes obstáculos para establecer credibilidad por parte de los actores políticos. Por ello, North concluye que los sistemas políticos son más susceptibles a ineficiencias que los sistemas económicos.²⁸

Frente a la incertidumbre y a los problemas existentes para establecer credibilidad dentro del sistema político, los actores políticos responden mediante el establecimiento de instituciones resistentes al cambio. Por medio de este proceso, ellos reducen los costos de transacción que el sistema político (ineficiente) crea. Ahora bien, la creación de instituciones resistentes al cambio puede servir para introducir y preservar en la institucionalidad vigente elementos orientados a favorecer intereses particulares. Pero la fijación institucional también puede ser usada con el objetivo de evitar que estos intereses particulares prevalezcan sobre el interés público. Lo interesante es que tanto si la motivación de los actores políticos se encuentra en el interés particular como si se encuentra en el interés público, su respuesta se orientará hacia la creación de instituciones resistentes al cambio. Es por ello que Dixit (1996) afirma que los actos políticos se caracterizan por su histéresis, concepto con el que regresamos a la idea de dependencia de la trayectoria.²⁹ Así, como se explica con más detalle en la siguiente sección, el diseño institucional debe enfrentarse a la carga histórica de las instituciones y estructuras existentes y, además, a un conjunto de actores políticos motivados a mantener el status-quo.

²⁸ Véase Dixit (1996) para una exposición sistemática de los factores que vuelven complejo y potencialmente ineficiente al sistema político.

²⁹ Véase Bustamante (2006) para una discusión de esta idea en el contexto de la formulación presupuestaria en Ecuador.

Pero existe un problema adicional que surge de la complejidad del sistema social en su conjunto: las limitaciones cognitivas de los diseñadores en su calidad de observadores de fenómenos sociales. Más allá de la clásica discusión sociológica respecto del límite de los investigadores sociales de comprender la realidad a través del análisis de su objeto de estudio, Levitt y March (1988, citados en Pierson, 2000, p. 484) señalan que los seres humanos: “cometen errores sistemáticos al registrar los eventos de la historia y realizar inferencias a partir de los mismos”. Así, las propias concepciones y creencias de los diseñadores respecto del funcionamiento del mundo tienden a presentar sesgos sistemáticos que, adicionalmente, suelen ser auto-reforzados en el sentido de que la clasificación que realizan entre elementos instituciones funcionales y aquellos disfuncionales tiende a mantenerse en el tiempo, incluso frente a evidencia empírica opuesta. Surge entonces la pregunta de cómo reducir estos sesgos analíticos. Si bien es posible que estos nunca se eliminen por completo, el uso de metodologías analíticas más potentes promete reducirlo. Esta es una de las razones por las que la propuesta metodológica presentada más adelante se centra en adoptar la visión de las narrativas analíticas.

3.3 La política de costos de transacción

La complejidad del sistema político y las respuestas de los actores políticos frente a esta complejidad nos conducen al estudio de lo que North (1990b) y Dixit (1996, 2003) denominan política de costos de transacción. La idea básica de este enfoque se puede resumir de la siguiente manera. Puesto que el sistema político está sujeto a las complejidades mencionadas en la sección previa –información asimétrica y limitadas posibilidades de establecer compromisos creíbles–, las reformas institucionales “deben anticipar [...] los costos de transacción que surgirán inevitablemente en la operación de los procedimientos nuevos o modificados” (Dixit, 2003, p. 108). Los actores políticos no mantienen un comportamiento estático; por el contrario, actúan de forma estratégica y modifican su comportamiento en función de la institucionalidad existente. En concreto, dadas sus motivaciones, los actores políticos realizan acciones para reducir sus costos de transacción. Por esta razón, el diseño institucional debería ser capaz de anticipar los cambios en su comportamiento frente a una nueva configuración institucional y, más aún, aprender de forma recursiva. Esto es especialmente relevante cuando consideramos que la reducción de los costos de transacción por parte de los actores políticos muchas veces implica la creación de instituciones *disfuncionales* al desarrollo. El reto para el diseño institucional consiste entonces en crear los incentivos para que este comportamiento estratégico y de minimización de costos de transacción se traduzca efectivamente en la creación de instituciones *funcionales* al desarrollo.

Una extensión de la idea de política de costos de transacción es que en un sistema político con múltiples grupos de interés actuando de forma estratégica se debe tener cuidado de calificar a un resultado determinado como ineficiente y proceder de forma automática a reformar las instituciones que *parecen* determinarlo. Dixit (1996, p. 146) señala que “muchos resultados aparentemente ineficientes pueden en realidad ser entendidos como consecuencias de restricciones impuestas por varios costos de transacción, o como intentos creíbles de enfrentarlos”. Es decir, los resultados observados en el ámbito político deben considerarse desde una perspectiva que incorpore los costos de transacción que el sistema impone sobre los actores, así como sus motivaciones e incentivos para reducir estos costos. Posiblemente el mayor riesgo que el diseño institucional encuentra cuando se considera esta perspectiva es que las reformas pueden *crear intereses particulares* y, como señala Dixit (2003), “cuando se toma en cuenta el costo que esto implica en el futuro, la mejor política presente puede ser una de inacción” (p. 115). Dicho de otra forma, realizar reformas sin considerar los costos de transacción actuales y futuros puede conducir incluso a peores resultados que si no se hace nada.

El ejemplo de la regulación del comercio internacional presentado a continuación muestra una aplicación de esta perspectiva. El objetivo principal del GATT³⁰ era la liberalización comercial, para lo cual se enfocaba en la reducción y remoción de aranceles. Si se mide los resultados del GATT exclusivamente en este sentido, se puede concluir que fue muy exitoso. Pero existió un problema: “los cortes en los aranceles no eliminaron las presiones políticas proteccionistas domésticas en ninguno de los países. Éstas encontraron una vía en otras medidas proteccionistas, de las que se puede afirmar tienen mayores costos de eficiencia económica que los aranceles reemplazados” (Dixit, 1996, p. 133). Dixit se refiere específicamente a las barreras no arancelarias que los países implementaron como respuesta a la reducción de aranceles, generando resultados similares, pero de forma mucho menos eficiente. Claramente, el problema en este caso radicó en que la reforma institucional no consideró las motivaciones de los actores ni tampoco la distribución del poder político existentes en la institucionalidad previa. Al no ejercer un cambio en los incentivos y en la distribución del poder político, lo que se logró con la reforma fue canalizar los mismos intereses de una forma menos eficiente.

La adopción de la perspectiva de la política de costos de transacción permite una comprensión distinta de varios elementos del sistema político ecuatoriano. Por mencionar un ejemplo, consideremos una de los elementos más frecuentemente mencionados como causa de los conflictos de poder y de la fragmentación al interior del sistema: la ausencia de cooperación por parte de los actores políticos (CORDES,

³⁰ Acuerdo General de Comercio y Tarifas, que fue eliminado en 1995 cuando se creó la Organización Mundial de Comercio.

1999). La visión de la política de costos de transacción nos indica que los actores políticos intentarán minimizar sus costos de transacción, dados sus intereses. Si esto es verdad, es claro que la falta de cooperación no surge de una incomprensión por parte de los actores políticos de los beneficios de la cooperación en el largo plazo, sino de que sus acciones responden a una racionalidad distinta.³¹ En particular, los actores políticos minimizan sus costos de transacción dentro de un proceso de maximización de sus beneficios personales.

La política de costos de transacción establece entonces no sólo que es posible que una reforma institucional no vuelva eficientes a las instituciones ineficientes, sino que incluso puede volverlas *más ineficientes* de lo que eran originalmente. Aunque pueda sonar paradójico, una de las causas para ello es que el diseño institucional –particularmente de las instituciones políticas– muchas veces pasa por alto precisamente los aspectos políticos. Un ejemplo de aquello son los análisis del poder político que frecuentemente se concentran exclusivamente en el poder político *de jure* –aquel determinado por las instituciones políticas formales–, dejando de lado el análisis del poder político *de facto* –aquel determinado por las instituciones informales– que, sobre todo en los sistemas políticos institucionalmente débiles, juega un rol central.

3.4 Distribución del poder político y captura institucional

Las secciones previas dan cuenta de las dificultades para definir un diseño institucional óptimo para las instituciones políticas formales que considere de forma explícita el rol de las instituciones informales, la complejidad del sistema social y el comportamiento estratégico de los actores políticos. Una extensión lógica del último punto nos conduce a la captura institucional. Al actuar de forma estratégica, los actores políticos no se limitan a responder a la institucionalidad existente, sino que intentan cambiarla. Es aquí donde la distribución del poder político juega un rol central pues son los actores con poder político quienes modifican las instituciones orientándolas en la dirección de *sus* intereses y, con el objetivo de minimizar el riesgo de perder poder, preservan aquellas instituciones que les permitieron obtenerlo en primer lugar.³² Puesto que las motivaciones de los actores con poder político pueden responder tanto a intereses públicos como privados, no existe garantía alguna de que en el proceso de diseño institucional se implemente una estructura que maximice el bienestar social.

³¹ Como señala Bustamante (2006) en el contexto de la política presupuestaria, la *irracionalidad perseverante y sistemática* no puede responder a una incomprensión reiterada de la realidad por parte de los actores sociales, sino a racionalidades no confesadas o no confesables.

³² Véase Acemoglu, Johnson y Robinson (2004) para una discusión de esta idea.

Así, el diseño institucional se enfrenta a dos problemas. Por un lado, los elementos presentados en las secciones previas garantizan la *inexistencia* de un diseño institucional óptimo a nivel teórico. Por otro lado, incluso si existiera un diseño institucional óptimo, su implementación debería resolver el problema que podríamos denominar la “economía política del diseño institucional”, es decir, el hecho de que el diseño responde al resultado de la interacción de diversos intereses y poderes políticos y que, por lo tanto, puede ser capturado por intereses privados. Por esta razón, Hoff y Stiglitz (2000) señalan que imponer nuevos conjuntos de reglas formales sin simultáneamente dar nueva forma a la distribución del poder que subyace a los arreglos institucionales previos es una estrategia que presenta serias dudas desde una perspectiva de economía política.

En la perspectiva de la economía política de la reforma institucional es posible identificar a los ganadores actuales (potenciales perdedores) y a los perdedores actuales (potenciales ganadores). En principio parece lógico pensar que los perdedores deberían favorecer una reforma institucional, mientras que los ganadores no. Para los últimos, el diseño institucional debe orientarse al mantenimiento de su posición, lo que generalmente implica favorecer el status quo. Para los primeros, la actitud frente a la reforma va a depender del grupo al que pertenezcan: aquellos que tienen posibilidades de ganar o aquellos que no tienen posibilidades de ganar. En el primer caso, la perspectiva de una reforma institucional no resulta atractiva a menos que conduzca a un incremento en el valor esperado del juego político, es decir, a menos que exista un aumento en la probabilidad de convertirse en un ganador político o que el pago por seguir siendo un perdedor se eleve, o una combinación de ambos. La razón para que los perdedores políticos con posibilidades de ganar prefieran el status quo es que una reforma institucional significa incurrir en costos debido a la curva de aprendizaje generada bajo las nuevas reglas. Así, únicamente los perdedores políticos sin posibilidades de ganar apoyarían una reforma institucional.

Los actores políticos también deben enfrentarse a la opinión del público. Cuando existe la percepción de que las instituciones políticas existentes favorecen los intereses de una minoría, surgen presiones sociales para modificarlas. ¿Cómo reaccionan los actores políticos frente a estas presiones? Una forma es la señalada por Shepsle (2001), quien observa que existen instituciones que pueden ser modificadas sin que esto signifique una variación en las restricciones que los actores políticos enfrentan. Esto se debe a que para cualquier resultado concreto sólo algunas de las reglas pertenecientes al conjunto institucional que lo define representan restricciones prácticas; las demás pueden modificarse –al menos sobre un cierto rango– sin que eso signifique un cambio en el conjunto de resultados posibles. Tanto los ganadores como los perdedores políticos con posibilidades de ganar preferirán realizar cambios sobre el rango “irrelevante” de las instituciones,

aparentando un compromiso frente a la opinión pública a la vez que lo que en verdad están llevando adelante son reformas cosméticas.

Para resumir, la implementación de un diseño institucional particular se enfrenta a dos problemas prácticos. Por una parte, los actores con poder político intentarán influir sobre el diseño para mantener su poder y lograr la consecución de sus intereses. Relacionado con este punto, existe una resistencia importante a la reforma institucional y una tendencia a introducir reformas sobre el rango irrelevante de las instituciones que en realidad no generan cambios en las restricciones de los actores políticos, sino que sencillamente mantienen el status quo.

3.5 La teoría de juegos

La incorporación de la teoría de juegos en el análisis del diseño institucional ha generado avances significativos en la comprensión de los efectos de las instituciones políticas.³³ En particular, ha permitido contar con herramientas orientadas a la comprensión de casos y eventos concretos, a la predicción de las consecuencias de las reformas institucionales y, lo más importante, a su replicación. Puesto que el diseño institucional debe ser capaz de predecir los efectos de las instituciones implementadas, la perspectiva de la teoría de juegos representa un paso importante en la comprensión de los mecanismos del diseño institucional.

Pero existen limitaciones. Al asumir que los agentes se guían por motivaciones instrumentales, la teoría de juegos no logra captar otras motivaciones que la sociología y la psicología sí han identificado. Entre ellas tenemos, por ejemplo los efectos sobre las decisiones individuales de las concepciones sociales de lo que es “correcto”, o las limitaciones cognitivas de los individuos al tomar decisiones. March y Olsen (1989, citados en March y Olsen, 1996, p. 252) señalan que “[l]a gente actúa basada en entendimientos de la naturaleza de las cosas, de auto-concepciones y de concepciones de la sociedad, y de imágenes de comportamiento apropiado”. Estos elementos juegan un rol fundamental en la comprensión del diseño institucional debido a que su supuesto básico es que las personas responden a incentivos. Pero, si no es claro cómo las personas toman decisiones, entonces es imposible definir la forma en que ellas reaccionan frente a cambios en los incentivos que las instituciones generan.

³³ En la actualidad existe un gran debate al interior de las ciencias sociales acerca de la conveniencia de usar la teoría de juegos como herramienta de investigación. En la medida en que la teoría de juegos sirva para iluminar interacciones estratégicas en contextos específicos, sus contribuciones al análisis social pueden ser muy significativas.

En las dos últimas décadas, la teoría de juegos ha realizado esfuerzos importantes por incorporar estos elementos en sus análisis, tomando como fundamento los avances de la economía del comportamiento y de la economía experimental.³⁴ Rubinstein (1998) presenta un tratamiento extenso de la modelación de situaciones estratégicas con actores que responden a una *racionalidad acotada*. El objetivo central de este análisis es eliminar el supuesto de perfecta racionalidad en la toma de decisiones de los agentes y empezar a incorporar de forma explícita la forma en que las personas toman sus decisiones en realidad. La motivación para realizar un análisis en esta línea es, como señala Rubinstein (1998, p. 2), “[la insatisfacción que surge de] la tensión existente entre los supuestos realizados por los modeladores económicos acerca de la ‘racionalidad perfecta’ con las observaciones acerca del comportamiento humano”. Benabou y Tirole (2006b) proponen un análisis similar en el que consideran el rol de las creencias y tabúes en la formación de la identidad, la que a su vez constituye un determinante de las preferencias de los actores y de sus mecanismos de toma de decisión. De igual forma, Aoki (2000) realiza un análisis institucional en el que se considera las limitaciones cognitivas de los agentes, así como el rol de las creencias subjetivas en la construcción de instituciones. Adicionalmente, la visión de Aoki incorpora a las instituciones informales. Benabou y Tirole (2006a) complementan esta perspectiva al introducir en su análisis nociones de comportamiento prosocial, así como el rol de la reputación y el respeto por uno mismo.³⁵

Estos trabajos muestran que muchas de las críticas que tradicionalmente se han hecho a la teoría de juegos están siendo incorporadas al cuerpo principal de la teoría. Los avances realizados ofrecen un marco teórico más robusto sobre el cual trabajar el diseño institucional y es por esta razón que autores como Sartori (2003) y Acemoglu (2005) expresan su confianza en los desarrollos basados en la teoría de juegos para lograr una mejor comprensión del mismo. Pero este esfuerzo es todavía un trabajo en construcción y queda mucho por hacer. Por ello, Robinson (2003) señala que aún es difícil establecer conclusiones fuertes de los modelos basados en la teoría de juegos debido a que las implicaciones empíricas son demasiado sensibles a pequeñas variaciones en los modelos y no se encuentra una solución satisfactoria que combine el enfoque tradicional del “mundo pequeño” de la teoría de juegos con una propuesta que incorpore la complejidad del sistema social.

3.6 La evaluación econométrica

Una línea de investigación importante dentro del estudio institucional se basa en la comparación basada en análisis econométricos sobre muestras grandes de países.

³⁴ Camerer (2003) presenta una amplia discusión de los avances en estos campos.

³⁵ Basu (2000) presenta una introducción a esta perspectiva desde la visión de la economía política.

El objetivo es establecer correlaciones entre variables institucionales y los resultados observados en los sistemas social y económico; más recientemente, esta misma línea investigativa ha intentado determinar causalidades.

Este enfoque también presenta varios problemas, algunos de los cuales ya se mencionaron previamente. En primer lugar, por definición los estudios econométricos determinan relaciones promedio entre las variables analizadas. Así por ejemplo, cuando Persson y Tabellini (2003) encuentran que la representación proporcional induce un mayor gasto gubernamental y mayores déficits, podemos concluir que esto es así *en promedio*. Sin embargo, cabe preguntarse acerca de la relevancia de estos resultados como base para orientar el diseño institucional en un caso concreto. Al respecto, como se mencionó anteriormente, Persson y Tabellini (2006) enfatizan la necesidad de que una propuesta de reforma institucional tome en consideración los detalles del sistema político y las características específicas del país en cuestión.

Adicionalmente, incluso cuando las correlaciones econométricas son robustas, la existencia de un sistema social con relaciones de causalidad circulares impide que los intentos de demostrar causalidad establezcan conclusiones definitivas, independientemente de las técnicas econométricas usadas (Acemoglu, 2005).³⁶

Pese a estas limitaciones, Acemoglu (2005) afirma en relación a los trabajos de Persson y Tabellini (2000, 2003) –probablemente los más relevantes en la literatura– que “[ese] es el enfoque correcto en la ciencia social en general, y en la economía política comparada más específicamente” (p. 3). Como aclaración, el enfoque de Persson y Tabellini consiste en plantear un marco teórico del diseño institucional utilizando como herramienta central la teoría de juegos y en realizar la contrastación empírica utilizando técnicas econométricas sobre muestras grandes.

Efectivamente, parece ser que este es el camino correcto a seguir en investigaciones generales. No obstante, se debe insistir en las limitaciones de este enfoque como punto de referencia para un país específico que desee realizar una reforma institucional. Una de las conclusiones fundamentales de la teoría institucional es que el contexto importa. Es claro que una teoría general que busque sustento empírico en el promedio de las relaciones existentes en una muestra de países difícilmente logrará incorporar los elementos relevantes del contexto de cada caso particular. De hecho, el hacerlo volvería superfluo al ejercicio. Por esta razón,

³⁶ Véase Acemoglu (2005) y Przeworski (2004c) para dos revisiones críticas de los problemas econométricos que surgen al intentar determinar causalidad entre las instituciones políticas formales y los resultados de las políticas económicas. Entre estos problemas cabe destacar una incorrecta operacionalización de los conceptos teóricos, sesgos de selección, errores de medición, inestabilidad de parámetros, problemas con las variables instrumentales, entre otros.

creemos que para el caso concreto de Ecuador, es necesario adoptar una perspectiva intermedia, la que se detalla más adelante.

3.7 Entendiendo el sistema social

La discusión presentada nos lleva a una conclusión poco alentadora: el conocimiento científico en relación a los efectos de las instituciones políticas y al proceso de implementación de una reforma institucional es limitado (Acemoglu, 2005; Dunning y Pop-Eleches, 2004; Robinson, 2003).

La pregunta central que surge es cómo entendemos (y no sólo cómo modelamos) los sistemas políticos institucionalmente débiles. Luego de que la teoría asimiló la importancia de las instituciones, se creyó que lo único que se debía hacer era encontrar el diseño institucional ideal y aplicarlo a los países en vías de desarrollo, lo que en la literatura se denomina “monocultivo institucional” (Evans, 2004). Pero el diseño institucional es mucho más complejo que esto. La experiencia internacional muestra que el “diseño institucional óptimo” es contextual y, por lo tanto, debe ser generado desde y para cada país. Adicionalmente, se debe considerar la perspectiva de Robinson (2003, p. 32), quien afirma que “[s]in un entendimiento completo se arriesga a hacer las cosas mucho peores”. Para lograr este entendimiento completo, el análisis institucional debe pasar de un análisis de equilibrio parcial a un análisis de equilibrio general, e incluso a un análisis “fuera de equilibrio”, pues, como es claro en la perspectiva de la teoría de juegos, el equilibrio institucional que realmente ocurre resulta de acciones posibles *fuera del equilibrio* que los actores que actúan en forma estratégica deciden no tomar.

Estas conclusiones deberían llevar a los diseñadores a reflexionar respecto de la conveniencia de proponer e implementar reformas institucionales parciales en un sistema político tan debilitado como el ecuatoriano. La experiencia con las reformas institucionales en Ecuador confirman esta visión. A continuación se revisa muy brevemente algunos retos adicionales del diseño institucional para el caso concreto del Ecuador a la luz de su experiencia concreta.

4. La aplicación al Ecuador: retos y experiencias

Frente a la inestabilidad observada en el sistema político ecuatoriano durante la última década y los malos resultados observados en términos sociales y económicos,³⁷ han surgido numerosas propuestas desde distintos segmentos de la

³⁷ Véase Fernández, Grijalva y Pérez (2006) para una discusión reciente de la situación socioeconómica y Hurtado (2005b) para una discusión de los resultados de la democracia en Ecuador.

sociedad respecto de las reformas políticas a realizarse.³⁸ El objetivo de esta sección es presentar el argumento de que las reformas constitucionales, políticas y electorales que han tenido lugar en Ecuador no han logrado resultados satisfactorios en el ámbito político, menos aún en el social y en el económico.³⁹ Como corolario de esta afirmación se plantea la pregunta de si el optimismo actual responde a algún fundamento basado en evidencia concreta o si sencillamente representa una creencia originada en el rechazo a los resultados del sistema.

Desde el regreso a la democracia en 1979 Ecuador ha sido objeto de múltiples reformas institucionales, tanto en su constitución política como en las reglas electorales y el sistema de partidos.⁴⁰ La constitución de 1998 ha sido evaluada de forma positiva por la mayoría de autores debido a la expansión de derechos a grupos tradicionalmente subrepresentados, como las mujeres y los indígenas (Chiriboga y Quintero, 1998), y a que en términos generales amplía los derechos colectivos (Pachano, 1998).⁴¹ Sin embargo, como señala Bustamante (2002), toda esta sobreabundancia de cambio político parece haber sido siempre impotente para lograr su meta o telos interno, que es el “buen gobierno”. Las reformas sobre el sistema político ecuatoriano han llevado a la “aniquilación del estado de derecho” Bustamante (2005), a lo que habría que añadir los malos resultados sociales y económicos.

Antes de entrar en el análisis, conviene enfatizar un punto que se encuentra en el debate respecto del diseño institucional en Ecuador. Los resultados del diseño institucional responden a la interacción de diversos factores económicos, políticos, culturales e institucionales. Contrario a lo que se afirma en este documento en el

³⁸ Estas propuestas han sido recogidos en gran parte en CONAM (2005) y también en las cartillas del ILDIS (disponibles en www.ildis.org.ec). Más formalmente, los proyectos de ley para reformar el sistema político pueden encontrarse en www.congreso.gov.ec.

³⁹ Este no es el caso únicamente en Ecuador. Sample y Zovatto (2005, p. 8) afirman para el caso de la región andina que “se ha caracterizado por la realización de procesos de reforma constitucional, política y electoral en casi todos sus países, sin que esto haya significado una mejora evidente en el bienestar de sus sociedades y en la gestión pública de sus gobiernos”.

⁴⁰ CORDES (1999), Mejía Acosta (2002) y Pachano (2003a, 2003b, 2007) realizan una revisión sistemática de los cambios en las instituciones políticas desde el regreso de Ecuador a la democracia, el primero en el ámbito político en general y los dos últimos en relación a las reglas del sistema electoral. La contribución de Burbano de Lara y Rowland (2003) enfatiza las reformas institucionales orientadas a resolver el problema de la pugna de poder entre ejecutivo y legislativo.

⁴¹ Pachano (1998), sin embargo, considera que algunas instituciones políticas de la Constitución de 1998 presentan retrocesos en relación a la de 1979 debido particularmente a la reducción de varias capacidades del Congreso, las que se discuten más adelante.

sentido de que esta interacción limita la potencialidad del diseño institucional, este hecho suele usarse *a su favor* como justificación de sus fallas. Así, se afirma que las instituciones políticas sólo pueden afectar ciertos resultados en el ámbito político y que al diseño institucional no se le puede pedir más de lo que puede dar. Creemos que esta visión sólo sirve para justificar el hecho de que la teoría en la que se sustenta el diseño institucional aún no es capaz de incorporar en el análisis los elementos relevantes. Para comprender el problema con esta defensa, es posible establecer la siguiente analogía. La aplicación de las políticas del Consenso de Washington ha producido resultados muy pobres. Frente a ello, sus defensores han argumentado que estos resultados se debieron a la falta de profundidad –lo que implica que se requiere más de las mismas políticas- o a la falta de amplitud en el ámbito de las políticas –lo que implica que se requiere más de las mismas políticas, junto con políticas complementarias-. Hay dos problemas con este argumento. En relación al segundo, una vez que las políticas han fallado, siempre es posible identificar algo que hizo falta. Más aún, este es un proceso que puede repetirse indefinidamente. Lo que se desearía de una teoría relevante es, por supuesto, que sea capaz de determinar y corregir estas fallas antes de su implementación. El problema con el primer argumento es aun más serio y radica en que ignora el punto central que es la comprensión de las razones por las que las políticas que en teoría son óptimas no se implementan en la práctica.⁴² Al ignorar esta pregunta, el argumento señala de forma implícita que no es problema ni responsabilidad de la teoría económica que los sistemas social y político no funcionen como deberían. De igual forma, cuando se afirma que el diseño institucional sólo puede ser responsable de los resultados en el ámbito político se está diciendo que no es problema ni responsabilidad de su teoría lo que ocurre en los sistemas social y económico. Claramente, esta perspectiva es inaceptable en ambos casos.

Además, incluso si los objetivos del diseño institucional se restringen al ámbito político, debemos recordar que un sistema político democrático obtiene legitimidad no solamente del incremento de la liberalización y de la participación, sino también de su rendimiento, es decir, de los resultados económicos y sociales que el sistema genera. De igual manera, la estabilidad del sistema político en una democracia depende de la obtención de resultados económicos y sociales que beneficien a amplios segmentos de la sociedad. Es decir, si bien las instituciones políticas afectan a los resultados sociales y económicos, éstos también influyen en los resultados del sistema político.

⁴² La perspectiva de la economía política ofrece muchas luces en la respuesta a esta pregunta. Un trabajo importante que recoge varias de las publicaciones más relevantes en la literatura es Sturzenegger y Tommasi (1998).

Por estas razones, el diseño institucional no puede ser indiferente de los efectos de las reformas institucionales fuera del sistema político ni afirmar que dichos elementos no son parte de su ámbito de acción.

En relación al caso ecuatoriano, Bustamante (2005) afirma que los dos problemas principales del Ecuador son el patrimonialismo⁴³ y el corporativismo⁴⁴, y la consecuente ausencia de un estado de derecho. ¿Pueden las instituciones políticas resolver estos problemas? Si estos problemas respondieran a relaciones mecánicas, probablemente sí; no obstante, parece que ese no es el caso. Hurtado (2005b), por ejemplo, considera varios de los problemas de la política ecuatoriana,⁴⁵ y señala que “[estos problemas] no podrán resolverse mediante reformas de las instituciones políticas, si a ellas no se suman cambios en los modos de ser y pensar, esto es en ideas, actitudes y costumbres de los ciudadanos” (p. 23-24). Esta visión hace referencia a uno de los temas más controversiales dentro del análisis político: la cultura política.⁴⁶ Además, nos conduce a una discusión fundamental dentro del diseño institucional. Por un lado, las instituciones políticas tienen efectos mecánicos –sin que esto signifique que sean puramente determinísticos– como por ejemplo la reducción en el número de partidos como consecuencia de la implementación de un sistema mayoritario con distritos pequeños. Pero, por otro lado, aún no se comprende la medida, los mecanismos, o el tiempo en que el diseño institucional induce cambios en las actitudes y comportamientos de los individuos, menos aún en sus valores y creencias, todos ellos elementos que condicionan los resultados de las instituciones políticas.⁴⁷ Pese a que no existe un acuerdo definitivo respecto de esta discusión, es claro que la respuesta es más una cuestión de grado que de respuestas absolutas (Norris, 2004). Adicionalmente, el punto central para el diseño institucional no se encuentra en esta discusión, sino en el hecho de que la teoría no ha podido definir la dirección y magnitud de los cambios en las actitudes, comportamientos, creencias y valores que ocurren como resultado de las reformas. Es indudable, sin embargo, que la cultura política influye de importante manera sobre los resultados del diseño institucional.

⁴³ Se entiende por patrimonialismo al uso del patrimonio público para fines privados.

⁴⁴ Se entiende por corporativismo a la distinción de los derechos y obligaciones que tienen las personas en función de su pertenencia a uno u otro grupo.

⁴⁵ Fragmentación política, conflictividad, ilegalidad, populismo, exclusión social, patrimonialismo, izquierdismo y regionalismo.

⁴⁶ La discusión de Hurtado (2006) respecto de las consecuencias del populismo refleja una perspectiva similar.

⁴⁷ Estos elementos se incorporan en el concepto de instituciones informales discutido previamente.

Con este sustento, a continuación se presenta una discusión respecto del principal elemento del sistema electoral: la fórmula electoral.⁴⁸ Se hace esto sólo para ejemplificar los retos del diseño institucional en Ecuador. Para ello se retoman los trabajos de Lijphart (1999) y Persson y Tabellini (2003) analizados previamente.

Existen cuatro opciones para la fórmula electoral: i) mayoritaria, ii) semi-proporcional, iii) proporcional y iv) mixta. Los sistemas mayoritarios tienden a favorecer la formación de pocos partidos y eliminar a los partidos minoritarios. Con ello se logra limitar la fragmentación política, es decir, la existencia de un gran número de partidos, a la vez que se favorece la formación de gobiernos de mayoría (o de pluralidades). Al concentrar el poder en manos de un número reducido de grupos representativos se fortalece la gobernabilidad y la toma de cuentas por parte del electorado, pues se vuelve más fácil el ubicar tanto la capacidad para gobernar como la responsabilidad por los resultados. Como explica Sartori (2003), el objetivo de los sistemas mayoritarios es el gobierno efectivo. Dada la poca eficacia de los gobiernos en Ecuador –y en los países en vías de desarrollo en general- parecería ser que la representación mayoritaria es la mejor opción.

Pero los sistemas mayoritarios también limitan la representación política de las minorías, lo cual constituye la falla insuperable de la representación mayoritaria. Esta limitación se vuelve aún más importante en sociedades fragmentadas –como la ecuatoriana- donde el sistema político enfrenta grandes retos al intentar crear un sistema de representación incluyente y que agregue intereses divergentes. Surge entonces el concepto de representación proporcional, el cual busca replicar en el ámbito político la configuración social. Puesto que esta idea se encuentra en la base misma de la visión de democracia, su importancia no puede ser menospreciada. Lijphart (1977, citado en Sartori, 2003) desarrolló el concepto de democracia consensual (decisiones tomadas por consenso), que Lijphart (1999) considera la mejor opción de agregación de intereses, independientemente de la sociedad y, especialmente, en sociedades fragmentadas. Colomer (2001), recurriendo al criterio del votante medio, apoya esta visión al afirmar que la representación proporcional puede producir mayor utilidad social.

Parecería ser entonces que en Ecuador la representación proporcional sería la mejor alternativa. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta la visión de Sartori (2003, p. 89) quien, refiriéndose a los efectos de la representación proporcional, afirma que “[a]l facilitar algo se hace que ocurra”, es decir, la representación

⁴⁸ La definición de una fórmula electoral óptima para Ecuador debería considerar de forma explícita su relación con los demás componentes de los sistemas político, social y económico, tanto formales como informales. El análisis de esta parte se abstrae de la complejidad que esto significa y adopta una visión heurística que únicamente pretende ejemplificar el problema del diseño institucional.

proporcional, al incorporar las divisiones sociales al interior del sistema político, puede retroalimentarlas y perpetuarlas.

Regresamos entonces a la representación mayoritaria y a la priorización de la gobernabilidad. Como se mencionó antes, Persson y Tabellini (2003), basados en análisis econométricos con muestras mundiales, encuentran que los sistemas mayoritarios se caracterizan por menores déficits fiscales, una menor expansión del gasto frente a la proximidad de las elecciones, un menor tamaño del Estado y menor gasto social. A excepción del menor gasto social, parecería ser que los sistemas mayoritarios tienden a generar mejores resultados que la representación proporcional.⁴⁹

El argumento entre sistemas mayoritarios y proporcionales parece llevar entonces a un camino sin salida y, de hecho, es posible que se resuelva sólo en cada caso específico. Una respuesta más general ha surgido en base a los sistemas mixtos, los cuales ofrecen dar respuestas a los problemas de los sistemas mencionados, a la vez que combinan sus principales virtudes.⁵⁰ Estos han generado buenos resultados en el ámbito *político* (Shugart y Wattenberg, 2001), pero las conclusiones aún no son definitivas. Y aún queda por analizar los resultados económicos y sociales.

En Ecuador es muy difícil determinar la superioridad de uno u otro sistema debido a que, desde el regreso a la democracia, la fórmula electoral ha sido cambiada en repetidas ocasiones. La representación proporcional dominó durante los primeros años, mientras que un sistema mixto ha dominado en los últimos años. Lo que es claro es que el resultado ha sido una alta fragmentación tanto a nivel político como social, y bajos niveles de gobernabilidad. Si bien la representación de grupos marginados ha mejorado significativamente, cabe preguntarse hasta qué punto esta inclusión en el sistema político ha derivado en mejores condiciones de vida para los miembros de estos grupos.

Para concluir esta parte, a continuación se discuten algunas de las reformas institucionales realizadas por la Asamblea Constituyente de 1997-1998, las mismas que se mencionan en Pachano (1998). En primer lugar y para continuar con la fórmula electoral, la propuesta de CORDES para la fórmula electoral en la Constitución de 1998 se alineaba con la perspectiva de los sistemas mixtos y consideraba un punto medio entre representación proporcional y mayoritaria, a lo que sumaba una reducción del número de partidos. Esto no ocurrió en la práctica

⁴⁹ Cabe señalar que el menor tamaño del Estado no necesariamente debe ser considerado como un resultado positivo; se debería analizar explícitamente el funcionamiento del Estado y su efecto en los resultados sociales y económicos.

⁵⁰ Véase Shugart y Wattenberg (2001) para una presentación de los resultados de este sistema en diez países.

debido a que la Asamblea Constituyente eliminó a los diputados nacionales –con lo cual también eliminó el segmento representativo al que se pretendía aplicar la elección proporcional-. Este resultado junto a la decisión de aumentar el número de diputados constituyen un claro ejemplo de que las visiones teóricas están sujetas a los procesos políticos de decisión, tema que retomamos más adelante.

Por otro lado, para la representación provincial se introdujo la combinación usada hasta la actualidad que combina elección de partidos y voto individualizado. CORDES (1999) afirma al respecto que “el sistema de voto personalizado ha contribuido [...] para que resulten electos diputados con mayores méritos que en el pasado” (p. 290). Con la ventaja de la perspectiva temporal, surge la pregunta de si en realidad ha ocurrido aquello.

En relación al conflicto de poder Ejecutivo-Legislativo, la Asamblea de 1997-1998 también realizó algunas reformas. Por una parte, se eliminaron las elecciones de medio término con el objetivo de evitar que el desgaste político de los gobiernos durante sus primeros dos años se reflejara en una mayor representación de la oposición en el Congreso. De forma tradicional, aquello había derivado en ingobernabilidad y estancamiento político. Junto con esto, se eliminó la posibilidad de destitución de ministros luego de la censura en juicio político por parte del Congreso y también se retiró la capacidad del Congreso de proponer e incrementar partidas de gasto.⁵¹ CORDES (1999) afirma al respecto que “la Asamblea eliminó los principales factores que [...] provocan la pugna [de poderes]” (p. 293). Sin embargo, la pugna de poderes sigue vigente.

De esta forma, la inestabilidad y conflictividad dentro del sistema político ecuatoriano han aumentado. Y esto ha ocurrido pese a que la mayor parte de las reformas parecen haber seguido una lógica sustentada en la mejor teoría del diseño institucional. Por supuesto, es posible culpar a la captura institucional e incluso a la

⁵¹ En relación al último punto es fundamental considerar el argumento presentado por Bustamante (2006) respecto de que la eliminación de las capacidades presupuestarias de los diputados no afectó sus incentivos en relación a la necesidad de intervenir en el proceso de asignación de recursos. Puesto que el juego presupuestario no es el único juego entre el Ejecutivo y el Legislativo, es claro que frente a este cambio institucional, los diputados usarían otros mecanismos –esta vez menos transparentes- para afectar la asignación en otros momentos del proceso presupuestario. Adicionalmente, la reforma trasladó la presión por la asignación de recursos –que antes se realizaba a través del Congreso- directamente al Ejecutivo. Bustamante (2006, p. 124) concluye que “[c]on las reformas procedimentales introducidas [...] lo que se ha hecho es crear un ‘mercado negro’ del cabildeo, sumergiendo en la oscuridad lo que antes se hacía públicamente”. Desde esta perspectiva, es claro que los resultados observados serán similares pero con un costo más alto.

cultura política del Ecuador; más aún, como se mencionó más arriba, siempre será posible encontrar alguna reforma que sea propugnada como aquel elemento adicional que hizo falta en experiencias anteriores. Son precisamente estos esfuerzos los que se debe evitar. Gran parte de los resultados observados en relación a las reformas institucionales se han debido a que ellas han sido realizadas bajo una concepción de equilibrio parcial, lo que ha generado contradicciones y desfases institucionales.⁵² Colocar parches sobre estos esquemas previos probablemente genere más problemas que soluciones. Las reformas introducidas con la Constitución de 1998 pueden ser fácilmente criticadas ex-post, pero difícilmente se las podía haber criticado ex-ante. Es probable que esta misma afirmación sea verdad para cualquier nueva propuesta de reforma institucional. Aquello se debe no sólo a las debilidades teóricas del diseño institucional, sino sobre todo a que únicamente el proceso mismo de la configuración y desarrollo de la Asamblea Constituyente permite determinar el conjunto exacto de reformas que surgen de un proceso de diseño institucional. Es decir, el ideal teórico –incluso en una perspectiva de equilibrio general– difícilmente será aplicado en la práctica debido a que el resultado final depende del balance de poder al interior del órgano constituido para realizar las reformas. Los resultados de este balance de poder son inciertos y, por ende, también lo son los resultados de las instituciones implementadas.

5. A modo de conclusión: las narrativas analíticas como propuesta metodológica

El conocimiento actual en relación al diseño institucional no es suficiente para establecer conclusiones robustas respecto de los efectos de una reforma institucional en su conjunto, menos aún de cada institución particular. Al igual que Robinson (2003), estamos conscientes de que concluir que no sabemos lo suficiente no es lo que la audiencia y menos aún los diseñadores institucionales quisieran oír. Sin embargo, pese a todos los avances en las teorías política y económica, el estado actual del conocimiento científico respecto de los efectos políticos, económicos y sociales del diseño institucional sigue siendo insuficiente.

Las limitaciones presentadas en la parte 3 dan cuenta de las razones generales por las cuales el diseño institucional tiende a generar resultados distintos a los esperados: instituciones informales, complejidad social, política de costos de transacción y captura institucional. Mientras no se logre superar estas limitaciones los resultados de los diseños seguirán siendo inciertos y, sobre todo, subóptimos desde una perspectiva del bienestar social. Pese a todo esto, se debe considerar la

⁵² Véase CORDES (1999) y Pachano (2003a, 2003b, 2007) para ejemplos concretos al respecto.

visión de Sartori (2003) quien afirma que el hecho de que el diseño institucional no haya funcionado, no constituye necesariamente un argumento en contra del diseño per se; lo que significa es que es necesario comprender mejor las interacciones existentes al interior del sistema social, las que definen los resultados de las distintas instituciones.

Concluimos con algunas recomendaciones metodológicas respecto de la dirección investigativa a seguir con el objetivo de incorporar los elementos presentados en este documento al centro de la teoría del diseño institucional para Ecuador. Para ello, se debe tener presente que los resultados del diseño institucional deben medirse en términos de los resultados políticos, pero fundamentalmente en términos de los resultados económicos y sociales.

En primer lugar, es necesario entender la relación entre las instituciones políticas formales y los valores y normas sociales (instituciones informales), así como la forma en que la distribución del poder político actúa sobre las instituciones y viceversa. Estos esfuerzos permitirán reducir la incertidumbre existente en los resultados de las instituciones políticas. Al respecto es importante recordar que el poder del diseño institucional está inversamente relacionado con la importancia relativa de la institucionalidad informal en la institucionalidad vigente. Dicho de otra forma, mientras *mayor* sea el desfase entre las instituciones formales e informales, *menor* será el poder del diseño institucional. Además, se debe tener presente que la experiencia ha demostrado que no existen recetas universales, por lo que el diseño óptimo para el sistema político ecuatoriano debe surgir de una comprensión profunda del contexto sociopolítico del Ecuador.

Es necesario adoptar una perspectiva sistémica o, como la denomina BID (2005), de equilibrio general. Al reconocer la necesidad de este cambio de enfoque y, a la vez, la complejidad que dicho cambio representa, deberíamos ser más humildes y asimilar las limitaciones teóricas y prácticas del diseño institucional. En esta visión, debemos recordar que los cambios parciales pueden generar más problemas que soluciones. Y, en la perspectiva de los costos de transacción, no debemos saltar a realizar cambios en las instituciones políticas cada vez que se observa un resultado ineficiente sin antes estudiar las características del sistema político, económico y social que generan dicho resultado y comprender las motivaciones y restricciones de los actores relevantes.

Los análisis econométricos en base a muestras mundiales pueden contribuir a comprender los efectos promedio de las distintas instituciones. Sin embargo, es necesario tener en cuenta la visión de Dunning y Pop-Eleches (2004) quienes señalan que “[c]omo mínimo, nuestra ignorancia actual debería llamar a la modestia y precaución cuando se usan inferencias acerca de una gran población para realizar

predicciones para casos particulares, especialmente cuando estos casos difieren sustancialmente del conjunto de casos en los cuales la teoría se desarrolló originalmente.” (p. 18). Es decir, las lecciones de los estudios econométricos para el caso concreto de Ecuador son, en el mejor de los casos, limitadas, y en el peor de los casos, equivocadas.

Sobre esta base, creemos que el enfoque de las narrativas analíticas (Bates, Greif, Levi, Rosenthal y Weingast, 1998) incorpora de forma satisfactoria gran parte de los elementos mencionados en este documento y por eso nuestra recomendación formal es la adopción de esta perspectiva para las investigaciones realizadas en el área del diseño institucional en Ecuador.

El enfoque de las narrativas analíticas consiste en una expansión de la perspectiva de la economía política, centrada en la distribución de poder y de recursos entre los actores relevantes, así como en la identificación de sus objetivos, motivaciones y preferencias, y de las reglas efectivas que determinan su comportamiento. El enfoque considera la posibilidad de múltiples equilibrios institucionales y, consecuentemente, enfatiza las interacciones estratégicas que determinan la existencia de uno de ellos. Para lograrlo, incorpora explícitamente la perspectiva de la teoría de juegos.

Pero las narrativas analíticas no adoptan una perspectiva puramente deductiva, como es típicamente el caso en la nueva economía política. Por el contrario, su método se define como una combinación entre razonamiento estratégico e investigación empírica (Bates et al., 1998). De cierta forma, el enfoque consiste en contextualizar los modelos deductivos fortaleciendo la perspectiva de la teoría de juegos. A la vez, la combinación de herramientas metodológicas permite ir más allá del detalle de un caso al establecimiento de condiciones generales de cambio institucional, fortaleciendo la visión de las narrativas históricas (Levi, 2002). Además, la teoría de juegos permite expandir la comprensión de la dirección histórica tomada por cada sociedad pues obliga a explicitar las opciones que los actores relevantes tienen fuera de equilibrio (aquellas que no toman, pero que influyen en la definición del equilibrio resultante). Además, al introducir la perspectiva de la teoría de juegos se tiene la ventaja de hacer explícitos los supuestos y es posible realizar análisis de estática comparativa. La fortaleza principal de las narrativas analíticas es precisamente el hecho de que constituyen un punto medio entre los estudios de caso y las teorías deductivas generales.

El enfoque de las narrativas analíticas aplicado al caso ecuatoriano promete elevar la comprensión de los elementos que determinan los resultados de las reformas institucionales. De cualquier forma, el diseño institucional siempre estará sujeto a un cierto grado de incertidumbre pues no se puede evitar la existencia de

accidentes o consecuencias no anticipadas o impredecibles. El reto es construir sistemas de instituciones políticas que generen resultados robustos a la mayor cantidad posible de shocks y que puedan agregar intereses particulares divergentes mientras optimizan el bienestar social.

Es posible que el diseño institucional sea la respuesta –o una parte importante de la respuesta– a los problemas del subdesarrollo en Ecuador, pero necesitamos saber mucho más de sus determinantes y potenciales efectos para poder implementar un cambio que guíe con certeza a un mejor desempeño socioeconómico. Mientras tanto, debemos actuar con prudencia al recomendar e implementar reformas institucionales.

Bibliografía

Acemoglu, Daron, (2005), “Constitutions, Politics and Economics: A Review Essay on Persson and Tabellini’s *The Economic Effects of Constitutions*”, MIT, Department of Economics, Working Paper.

Acemoglu, Daron y Simon Johnson, (2005), “Unbundling Institutions”, *Journal of Political Economy* 113(5): 949-995.

-----, (2001), “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, *American Economic Review* 91(5): 1369-1401.

-----, (2004), “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”, MIT, Department of Economics, Working Paper.

Aoki, Masahiko, (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge MA, MIT Press.

Aristóteles, ([1992]), *The Politics*, Londres: Penguin Books.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2005), *The Politics of Policies*, Washington: Inter.-American Development Bank.

Basu, Kaushik, (2000), *Prelude to Political Economy. A Study of the Social and Political Foundations of Economics*, New York: Oxford University Press.

Bates, Robert, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal y Barry Weingast, (1998), *Analytic Narratives*, Princeton: Princeton University Press.

Benabou, Roland y Jean Tirole, (2006), “Incentives and Prosocial Behavior”, *American Economic Review* 96(5): 1652-1678.

Burbano de Lara, Felipe y Michel Rowland, (1998 [2003]), “Conclusiones y Recomendaciones Generales”, en Burbano de Lara, Felipe (comp.), *Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política*, Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

Bustamante, Fernando, (2002), “La Reforma Política como Mito”, *Ecuador Debate* 55.

-----, (2005), "En los Arrabales del Estado de Naturaleza", *Ecuador Debate* 64.

-----, (2006), "La Economía Política del Presupuesto en Ecuador", *Cuestiones Económicas* 22(2): 97-149.

Camerer, Colin F., (2003), *Behavioral Game Theory: Experiments in Strategic Interaction*, Princeton: Princeton University Press.

Carey, John M. y Matthew S. Shugart, (1995), "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies* 14(4): 417-439.

Chiriboga, Galo y Rafael Quintero (eds.), (1998), *Alcances y Limitaciones de la Reforma Política en el Ecuador*, Quito: ILDIS.

Colomer, Joseph M., (2001), *Instituciones Políticas*, Barcelona: Ariel.

Congleton, Roger D., y Birgitta Swedenborg, (2006), *Democratic Constitutional Design and Public Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.

CORDES, (1999), *La Ruta de la Gobernabilidad*, Quito: CORDES.

Cox, Gary, (1990), "Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral Systems", *American Journal of Political Science* 34(4): 903-935.

Dixit, Avinash, (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction Costs Politics Perspective*, Cambridge MA: MIT Press.

-----, (2003), "Some Lessons from Transaction-Cost Politics for Less-Developed Countries", *Economics & Politics* 15(2): 107-133.

Dunning, Thad y Grigore Pop-Eleches, (2004), "From Transplants to Hybrids: Exploring Institutional Pathways to Growth", *Studies in Comparative International Development* 38(4): 3-29.

Evans, Peter, (2004), "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation", *Studies in Comparative International Development* 38(4): 30-52.

Fernández, Gabriela, Diego Grijalva y Wilson Pérez, (2006), “Economía Política y Reforma Institucional: En Busca de una Nueva Propuesta de Desarrollo Económico para el Ecuador”, *Cuestiones Económicas* 22(2): 19-55.

Helmke, Gretchen y Steven Levitsky, (2006), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latinamerica*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Hoff, Karla y Joseph Stiglitz, (2000), “Modern Economic Theory and Development”, en Meier, Gerald M. y Joseph E. Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, New York: Oxford University Press.

Hurtado, (2005a), “Elementos para una Reforma Política en América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, SGC-104.

-----, (2005b), “Problemas Estructurales de la Democracia Ecuatoriana”, CORDES, Temas de Economía y Política, Tomo 8.

-----, (2006), *Los Costos del Populismo*. Quito: CORDES.

Huntington, Samuel, (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.

Laffont, Jean-Jacques, (2000), *Incentives and Political Economy*, New York: Oxford University Press.

Levi, Margaret, (2002), “Modeling Complex Historical Processes with Analytic Narratives”, en Mayntz, Renate (ed.), *Akteure, Mechanismen, Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*. Frankfurt: Campus.

Lijphart, Arend, (1990), “The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85”, *American Political Science Review* 84(2): 481-96.

-----, (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press.

March, James G. y Johan P. Olsen, (1996), “Institutional Perspectives on Political Institutions”, *Governance* 9(3): 247-264.

- Mejía Acosta, Andrés, (2002), *Gobernabilidad Democrática – Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador, 1978-1998*, Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Mill, John S., (1861 [1998]), “Considerations on Representative Government”, en Mill, John S., *On Liberty and Other Essays*, Oxford: Oxford University Press.
- North, Douglass, (1990a), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- , (1990b), “A Transaction Cost Theory of Politics”, *Journal of Theoretical Politics* 2(4): 355-367.
- , (2001), “Needed: A Theory of Change”, en Meier, Gerald M. y Joseph E. Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, New York: Oxford University Press.
- , (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton: Princeton University Press.
- Norris, Pippa, (2004), *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, New York: Cambridge University Press.
- Pachano, Simón, (1998), “La Reforma Política en la Nueva Constitución”, en Chiriboga, Galo y Rafael Quintero (eds.), *Alcances y Limitaciones de la Reforma Política en el Ecuador*, Quito: ILDIS.
- , (1996), *Democracia sin Sociedad*, Quito: ILDIS.
- , (2003a), “El Tejido de Penélope. Reforma Política en Ecuador”, FLACSO, Sede Ecuador, Documento de Trabajo.
- , (2003b), “El Proceso Electoral de Ecuador”, FLACSO, Sede Ecuador, Documento de Trabajo.
- , (2007), *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini, (2000), *Political Economics. Explaining Economic Policy*, Cambridge MA: MIT Press.

-----, (2003 [2005]), *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, MA: MIT Press.

Persson, Torsten y Guido Tabellini, (2006), "Constitutions and Economic Policy", en Congleton, Roger D. y Birgitta Swedenborg, *Democratic Constitutional Design and Public Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.

Peters, Guy B., (1999 [2003]). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.

Pierson, Paul, (2000), "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change", *Governance* 13(4): 475-499.

Przeworski, Adam, (2004a), "Democracy and Economic Development", New York University, Department of Politics Working Paper.

-----, (2004b), "The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Economic Development?", *European Journal of Sociology* 45(2): 165-188.

-----, (2004c), "Some Historical, Theoretical, and Methodological Issues in Identifying Effects of Political Institutions", New York University, Department of Politics Working Paper.

Robinson, (2003), "Politician-Proof Policy?", Harvard University, Weatherhead Center for International Affairs Working Paper.

Rodrik, Dani, (2003), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press.

Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi, (2002), "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", Harvard University, Working Paper.

Roland, Gérard, (2004), "Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Show-Moving Institutions", *Studies in Comparative International Development* 38(4): 109-131.

Rubinstein, Ariel, (1998), *Modeling Bounded Rationality*, Cambridge, MA: MIT Press.

Sample, Kristen y Daniel Zovatto (eds.), (2005), *Democracia en la Región Andina, los Telones de Fondo*, Lima: IDEA.

Sartori, Giovanni, (2003), *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Shepsle, Kenneth A., (2001), "A Comment on Institutional Change", *Journal of Theoretical Politics* 13(3): 321-325.

-----, (2006), "Rational Choice Institutionalism", en Rhodes, R. A. W., Sarah A. Binder y Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press.

Shugart, Matthew S., (1999), "Presidentialism, Parliamentarism and the Provision of Public Goods in Less-Developed Countries", *Constitutional Political Economy* 10(1): 53-88.

Shugart, Matthew S. y Martn P. Wattenberg, (2001), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford: Oxford University Press.

Smith, Adam, (1776 [1982]), *The Wealth of Nations: Books I-III*, Londres: Penguin.

Stiglitz, Joseph, (2003), "Whither Reform? Towards a New Agenda for Latin America", *Revista de la CEPAL* 80: 7-38.

Sturzenegger, Federico y Mariano Tommasi, (1999), *The Political Economy of Reform*, Cambridge, MA: MIT Press.

Taagepera, Rein y Matthew S. Shugart, (1989), "Designing Electoral Systems", *Electoral Studies* 8(1): 49-58.

Weingast, Barry, (1995), "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics, and Organization* 11(1): 1-31.

www.congreso.gov.ec

www.ildis.org.ec

Zovatto, Daniel, (2005), "Valores, Percepciones y Actitudes hacia la Democracia. Una Visión Comparada de la Región Andina: 1996-2004", en Sample, Kristen y Daniel Zovatto (eds.), 2005, *Democracia en la Región Andina, los Telones de Fondo*, Lima: IDEA.