

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**  
**FACULTAD DE ECONOMÍA**

Disertación previa a la obtención del título de Economista

***El endeudamiento público en Ecuador: Análisis del proceso  
de economía política del manejo fiscal entre 1990-2010***

**Andrea Isabel Borja Bermeo**  
**borjaisabela@gmail.com**

**Director: Roberto Salazar**  
**rfsalazarc@hotmail.com**

**Quito, Diciembre, 2012**

## Resumen

En este documento se investiga la relación de los procesos políticos y el manejo fiscal y endeudamiento público en Ecuador. Se ha investigado evidencia sobre ciclos políticos electorales y fiscales pero no se ha tenido hallazgos salvo para el caso de la relación entre gasto y estabilidad electoral, lo cual se muestra en la literatura que puede ser un determinante del manejo del gasto y el endeudamiento, así como un factor base de percepción sobre la situación de la institucionalidad.

Adicionalmente se investiga la relación entre la deuda y el desarrollo del período 1990-2010. Se ha encontrado evidencia de ejercicios esporádicos de planificación fiscal, lo cual no ha permitido crear una tendencia y estructura de política fiscal que construya relaciones de interacción entre la misma y el desarrollo. El manejo de la deuda ha sido más consistente en términos de políticas dirigidas de manera exógena (desde las fuentes de financiamiento); sin embargo, incluso en este caso, los cambios de gobierno y tendencias ideológicas no han permitido generar proyectos de desarrollo a partir de programas de deuda pública.

A nivel general, se observó evidencia de fragmentación institucional y política, que tiene afectación directa sobre el nivel de gasto público; el proceso de endeudamiento sigue su propio ciclo, más autónomo.

Metodológicamente, la investigación se ha basado en un estudio empírico que sustenta un análisis de economía Política moderna, con fundamentos de literatura reciente que investiga la relación entre preferencias de votantes, formación de mayorías electorales, determinantes políticos del gasto, condiciones macro-fiscales del endeudamiento, y expectativas cumplidas o no en términos de plataformas de desarrollo esperadas (o prometidas) por electores y los actores políticos.

**Conceptos clave:** Deuda pública, manejo fiscal, ciclos políticos, ciclos presupuestarios, fragmentación-“common pool”.

*A mi familia.*

*Agradezco a mi director Eco. Roberto Salazar, a mis profesores lectores y  
a mis compañeros Tatiana y Moisés.*

## ***El endeudamiento público en Ecuador: Análisis del proceso de economía política del manejo fiscal entre 1990-2010***

<i>Introducción</i>	6
<i>Metodología de trabajo</i>	10
<i>Técnicas de Investigación</i>	14
<i>Fundamentación teórica</i>	15
Manejo fiscal y deuda pública	15
Economía política y manejo de la deuda pública	25
Crítica teórico- histórica al manejo de la deuda en Ecuador y América Latina	36
<i>Deuda Pública en Ecuador (1990-2010)</i>	43
La deuda pública del Ecuador comparada con América Latina y el mundo	44
Estructura de la deuda pública: Momentos relevantes	50
Manejo de las finanzas públicas y endeudamiento	63
<i>Inestabilidad: Ciclos políticos en el manejo fiscal y endeudamiento público</i>	73
Ciclo Político en Ecuador	74
Ciclos políticos electorales de presupuesto y endeudamiento: Análisis comparativo general	78
Los Años de elecciones	87
Los años de movilizaciones sociales y crisis políticas	96
<i>Fragmentación política: influencia sobre el Gasto y Endeudamiento.</i>	103
Gasto, endeudamiento y el círculo vicioso de economía política	119
<i>Conclusiones</i>	121
<i>Recomendaciones</i>	123
<i>Referencias Bibliográficas</i>	125

## ***Introducción***

En la práctica de la política fiscal de los países en vías de desarrollo, la administración de la deuda pública es una de las áreas más sensibles de manejo y control. Normalmente, se ha analizado el proceso de endeudamiento público desde sus determinantes de entorno macroeconómico y financiero (interno y externo) así como por los resultados del ejercicio fiscal doméstico.

Sin embargo, dicho tipo de análisis queda limitado en momentos en los que se producen quiebres estructurales, o frente a cambios de régimen en las variables macro (inestabilidad). Cuando los países sufren situaciones de cambiante regla macro y fiscal, es adecuado indagar desde otra perspectiva: una en la que pesan menos las categorías de política económica tradicional y más las de economía política moderna.

Así, la presente disertación indaga en torno a los procesos políticos y sociales que han ocurrido en las dos décadas transcurridas entre 1990 y 2010, revisa sus determinantes políticos, desde la economía de la política, y construye una discusión –dentro de los límites de que corresponden a una investigación de pregrado– de fundamentos micro-políticos de la política fiscal y crediticia del Ecuador.

En rigor, el eje de la presente investigación se centra en la siguiente motivación de fondo: en las democracias modernas los gobiernos elegidos por la población están a cargo de tomar decisiones que cambian el curso de bienestar de los electores que votan por ellos y les delegan la construcción institucional y de políticas públicas acordes a la voluntad y necesidades de la mayoría. Una de las políticas clave que le es delegada, como agente, a las autoridades económicas, por el principal, el votante mediano, es la elección del nivel, destino y sostenibilidad a largo plazo de la deuda externa pública.

La sostenibilidad de la deuda pública del Ecuador, sobre todo externa, es un tema recurrente tanto en la agenda pública como en la de los centros académicos que conjugan a economistas, políticos y analistas. El manejo de la deuda pública ha generado debates, publicaciones y expectativa, y se ha convertido (no pocas veces) en factor determinante para calificar la gestión de diferentes gobiernos.

Durante el período 1990-2010, como se verá más adelante, hubo varios cambios de gobierno por elecciones o insurrecciones populares que dificultaron la continuidad en el manejo de las finanzas públicas. Frente a ello, cabe la siguiente pregunta de investigación: ¿los cambios en la política de endeudamiento público son causa o efecto de la inestabilidad política? La hipótesis principal de este trabajo es que dichos cambios (de haberlos y de mostrarlos) responden en una medida importante a la inestabilidad política que vivió Ecuador en el período 1990-2010.

Se busca demostrar la existencia de un círculo vicioso económico-político de la deuda que debe ser corregido en el corto plazo y es el siguiente:



A partir de los análisis más recientes de economía política (en los que se consideran los agentes involucrados en un proceso económico, las relaciones entre los mismos y los resultados obtenidos) esta investigación contesta esta pregunta sobre la base en una observación de los hechos económicos, políticos y sociales que determinan los resultados de finanzas públicas y endeudamiento.

Otra de las motivaciones que condujo al trabajo en este tema fue el acercamiento a los documentos empíricos sobre ideas de economía política y manejo fiscal, la observación de cómo ha crecido la literatura en torno a este tema y la duda de si este tipo de análisis podría ser aplicable para una economía de procesos históricos, políticos y económicos complejos, como es la economía del Ecuador. En cuanto a esto, el libro *Political Economics*, de Torssten Persson y Guido Tabellini tuvo que ver en las primeras inquietudes sobre los conceptos usados en economía política moderna.

Los casos del incremento del endeudamiento en Grecia, España, Francia e incluso Reino Unido en los últimos años, corroboran una de las principales inquietudes abordadas en esta investigación: la observación del inicio de la tendencia contraria entre los países de la OCDE con respecto a los de América Latina, debido a un cambio en el manejo de la política pública de los gobiernos de la región.

Este documento indaga en dos conceptos importantes del análisis de económica política como son los ciclos políticos y la fragmentación política dentro del manejo fiscal.

La observación sobre ciclos políticos permite determinar la afectación de los procesos electorales (y otros procesos políticos considerados importantes) al manejo de las finanzas públicas, evidenciando una relación entre momentos de actividad política con los resultados macroeconómicos, es decir el efecto de la Inestabilidad. Esta sección del documento está fundamentada en un trabajo realizado por Alessina en 1999, en el que observa varios países y concluye que existe una afectación de los procesos electorales al presupuesto fiscal tanto como a otras variables económicas.

La observación sobre fragmentación política del gobierno permite estudiar la relación entre los oficiales de gobierno y su afectación al resultado fiscal, específicamente al endeudamiento. Esta sección se basa los trabajos de Kontopolous y Perotti (1997, 1999) en los que se determina una relación entre variables políticas que pueden incidir hacia adentro del manejo fiscal.

No se observan *ciclos políticos electorales de presupuesto* en los años de elecciones del período, ya que la afectación de los procesos políticos al presupuesto y al endeudamiento no muestra una tendencia que afirme la hipótesis. Se corrobora, sin embargo, que las desordenadas finanzas públicas se convierten en una constante para el período. Además se encuentra que la *fragmentación* hacia adentro del gobierno si tiene una afectación al gasto público, más no al endeudamiento de manera directa. La hipótesis inicial se rechaza dado que el círculo vicioso en el proceso de endeudamiento no se muestra de manera directa.

Las limitaciones más importantes del análisis fueron encontradas en los supuestos establecidos inicialmente. En la investigación sobre ciclos políticos se analizan tres variables de manera aislada, a fin de determinar una tendencia. No se indaga en los ingresos fiscales de cada año

de elecciones, lo cual permite el enfoque sobre la influencia de los gastos, pero que podría llevar a inferir resultados demasiado aislados. Además se basa en la premisa simple del documento de Alessina. En la investigación sobre fragmentación política se busca encontrar una relación simple entre las variables políticas establecidas por el documento base, lo que podría dejar de lado otro tipo de comportamientos políticos importantes del manejo del gasto y de la deuda.

El primer capítulo del documento determina las principales características del manejo del endeudamiento público en el país desde un punto de vista fiscal, y busca establecer una tendencia en las decisiones de manejo fiscal en el período. El segundo capítulo hace una comparación de los resultados fiscales (gasto, déficit y deuda) durante procesos electorales y procesos de crisis políticas, además de una indagación en las características del manejo de las finanzas públicas y política de endeudamiento de los gobiernos del período. El tercer capítulo se basa en un modelo de *Common Pool* y determina la relación entre variables de fragmentación institucional y política con la deuda y el gasto.

## ***Metodología de trabajo***

Esta es una investigación descriptiva que realiza un análisis positivo de datos macroeconómicos a fin de establecer tendencias en las decisiones de manejo de las finanzas públicas, específicamente del endeudamiento y define características de procesos políticos que afectan a dichas decisiones, fundamentada en la hipótesis de que los resultados macroeconómicos obtenidos del desarrollo de la deuda y el gasto mantienen un círculo vicioso con la inestabilidad política y la fragmentación institucional.

Se empezó por un análisis de lo sucedido en cuanto al manejo del endeudamiento, y por describir los resultados en base a las variables macroeconómicas para establecer una tendencia en el manejo del finanzas públicas. Se compararon las deudas de Ecuador con América Latina y la OCDE para determinar el entorno en el que se desarrollaron las decisiones de finanzas públicas y endeudamiento, se analizó el manejo del gasto y la deuda, así como intervalos importantes en el desarrollo de la deuda para mostrar lo sucedido y determinar constantes con estos hechos estilizados.

El análisis neoclásico de economía política plantea algunos conceptos sobre los procesos políticos alrededor de los resultados económicos. Esta investigación tomó dos de estos conceptos para comprobarlos en la economía ecuatoriana, por medio de un análisis empírico de los mismos. Las dos incursiones que se hacen en estos conceptos se basan en documentos de trabajo libres por autores contemporáneos.

Para evidenciar la inestabilidad se trabajó en el concepto de ciclos políticos tomando como base un documento de Alessina (1999) que recoge datos sobre varios países de la OCED y determina tendencias en cuanto a la incidencia de los procesos electorales y los resultados económicos.

Se hace una comparación en base a una observación simple de los resultados de finanzas públicas que recoge el Banco Central del Ecuador. Se usa tasas de variación y diferencias entre año y año, para observar el cambio del gasto, el déficit y la deuda. En el mismo capítulo se utiliza información bibliográfica y artículos de prensa escrita, así como *Memorias del Banco Central del Ecuador* para determinar características específicas del manejo de la deuda, las campañas electorales y política fiscal de los gobiernos del período.

El estudio sobre fragmentación institucional y política se hace en base al trabajo de Kontopolous y Perotti en el que se constituyen dos variables políticas que tienen incidencia en las variables fiscales. Los autores afirman que dichas variables podrían afectar a cualquier variable de orden fiscal.

En esta investigación se toman las variables del modelo usado por estos autores y se hacen gráficos comparativos que muestran las relaciones entre las mismas el gasto público y la deuda pública. Se busca determinar si las variables políticas pueden afectar a las variables fiscales y si es que la deuda pública, específicamente, podría estar determinada de la misma manera. La información que se usó fue la registrada por el Ministerio de Finanzas y la Asamblea Nacional. Las bases de datos que se usan son simples y tienen limitaciones debido a la dificultad que se tuvo en la falta de continuidad del registro de datos.

La disertación está fundamentada en documentos teóricos y empíricos recientes encontrados en páginas web oficiales a las que se puede acceder con facilidad.

## **Planteamiento del problema**

Los procesos políticos son relevantes en el manejo de las finanzas públicas y en esa medida, son importantes para los resultados en la administración de la deuda. La inestabilidad política es una de las causas probables del bajo desarrollo económico evidenciado en comportamientos macroeconómicos y la inestabilidad política puede localizar su origen en la fragmentación institucional. La fragmentación institucional se ve afectada por la inestabilidad electoral y política, así como por los resultados macroeconómicos.

Los resultados de bajo desarrollo en el endeudamiento se revelan en la evidencia del manejo de la deuda y el gasto en el período estudiado. La inestabilidad se muestra en los Ciclos Políticos Electorales que afectan al gasto y al endeudamiento de manera directa. La fragmentación se encuentra en variables políticas que recogen sus efectos sobre la deuda y el gasto.

Tanto la deuda pública como el gasto, que teóricamente la genera, podrían evidenciar un círculo vicioso entre la *inestabilidad- fragmentación- bajo desarrollo macroeconómico*.

La relación entre dichos elementos introduce un análisis observable de economía política en cuanto al manejo de la deuda pública y el gasto, el cual permite establecer los procesos políticos evidentes que afectan al endeudamiento.

## **Pregunta General**

¿Cómo afectan los procesos políticos al manejo fiscal y al desarrollo macroeconómico del endeudamiento público?

## **Preguntas Específicas**

¿De qué manera los procesos electorales pueden afectar al gasto y al endeudamiento?

¿De qué manera las crisis políticas pueden incidir en el presupuesto, el gasto y endeudamiento?

¿Es la fragmentación política un determinante en el proceso de gasto fiscal y el desarrollo de la deuda?

¿Pueden los conceptos de ciclos políticos, fragmentación política y common-pool ser útiles para explicar la relación de los procesos políticos con el desarrollo macroeconómico del endeudamiento?

## **Hipótesis de Trabajo**

Bajo el análisis de economía política observable el manejo del endeudamiento y gasto público muestran resultados macroeconómicos poco satisfactorios ya que establecen un círculo vicioso con la inestabilidad política y la fragmentación institucional: Se encuentra una relación directamente observable entre la inestabilidad y la fragmentación con el gasto y la deuda.

## **Objetivos**

### **General**

Analizar los procesos políticos que afectan a las decisiones del manejo de la deuda pública y el manejo fiscal del gasto desde la perspectiva de economía política moderna.

### **Específicos**

- Observar si el manejo de la deuda responde a decisiones discrecionales y si procesos políticos pueden desestabilizar su manejo.
- Establecer la afectación de los procesos electorales al manejo fiscal y al manejo del endeudamiento en el país.
- Establecer la relación de las crisis políticas al manejo fiscal y al manejo del endeudamiento en el país.
- Determinar la relación entre la fragmentación política el gasto público y la deuda pública.

## **Delimitación de la Investigación**

Esta investigación se hizo dentro de los límites de la economía ecuatoriana, con datos macroeconómicos procedentes del Banco Central del Ecuador, en el Ministerio de Finanzas, de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional Electoral y de artículos de prensa.

Las principales variables que se analizaron fueron la deuda pública, el gasto público y el déficit. El período escogido fue el que comprende las dos décadas entre 1990 y 2010, para determinar una tendencia en el manejo de la deuda y el gasto y la influencia de los procesos políticos sobre los mismos.

El estudio se hizo dentro de los límites de una investigación de pregrado basada en la literatura de economía política con raíces neoclásicas. Esta literatura establece conceptos específicos sobre los cuáles se basó el análisis.

## ***Técnicas de Investigación***

Las técnicas de investigación usadas fueron:

- Recolección de datos macroeconómicos generados por organismos oficiales como el Banco Central, el Ministerio de Finanzas la Asamblea Nacional.
- Sistematización de datos mediante la construcción de bases de datos anuales y trimestrales.
- Sistematización de datos mediante construcción de cuadros y gráficos.
- Formulación de hipótesis nula.
- Recopilación de fuentes bibliográficas que respalden el análisis.
- Síntesis de fundamentos teóricos que respalden el análisis.
- Observación y análisis de los datos sistematizados.
- Redacción de un informe de investigación.

## ***Fundamentación teórica***

Este trabajo se refiere a dos problemas económicos que tienen relación con la deuda pública, por lo que esta sección del documento busca explicar las bases teóricas, los principales conceptos y las ideas relevantes asociadas a los mismos. El primero es manejo fiscal del endeudamiento y sus principales fundamentos teóricos y el segundo es el proceso de economía política dentro del manejo de deuda, basado en el supuesto de que los procesos políticos y sociales tienen una incidencia directa en los procesos económicos.

Esta fundamentación teórica considera, además, una tercera parte, en la que se pretende relatar algunas de las principales ideas tanto del pensamiento ecuatoriano como del latinoamericano que constituyen en una crítica al manejo de la deuda dentro y fuera del Ecuador y que han sido las bases para algunos de los cambios recientes en cuanto a política económica del país.

### ***Manejo fiscal y deuda pública***

#### **Manejo de la deuda soberana**

El manejo de endeudamiento comienza a considerarse individualmente en la gestión de finanzas públicas debido a ser un componente crucial en el marco de la política fiscal y macroeconómica, muchas de las crisis más fuertes que atravesó la economía mundial fueron detonadas por problemas de endeudamiento; la atención que se le da al manejo de la deuda, con enfoques en riesgo y acciones preventivas surgen de la observación de que el modo en que se gestiona la deuda pública tiene una influencia considerable en la estabilidad del sector público.(Udaibir, Papapiannou, Pedras, Ahmed y Suri, 2010: 3) .

El manejo de la deuda soberana se podría comprender con un ejemplo sencillo: Comparando la deuda del gobierno con la deuda de un hogar. Para mantener o incrementar el bienestar de sus miembros, el hogar puede diversificar sus fuentes de ingresos adquiriendo endeudamiento, así puede separar sus costos en períodos diferentes (Doepke, Lehnert y Sellgreen, 1999: 53). Una vez que se haya adquirido el crédito, el hogar afronta la decisión de cuánto de sus ingresos se debe destinar al pago de la misma y cuánto al consumo. El gobierno afronta una decisión

similar adquiriendo deuda mediante la emisión de bonos o certificados de gobierno que se intercambian por capital en el mercado interno o externo. Los créditos que pide un país, ya sea al exterior o a instituciones internas se conocen como la deuda soberana.<sup>1</sup> Las decisiones sobre política crediticia tendrán que tomar en cuenta la posibilidad de adquisición de futura deuda como una fuente de financiamiento y el planeamiento correcto de los pagos de la misma. Así, los acreedores estarán dispuestos a proporcionar nuevos créditos. Por esta razón el manejo de la deuda debe ser preventivo y orientarse hacia un punto de vista contractual. (Jeanne, Bolton, 2007: 5)

La deuda puede analizarse mediante el supuesto de que los pasivos del gobierno son el resultado de operaciones de presupuesto *sobre la línea*<sup>2</sup>, es decir que la trayectoria de la deuda está determinada por el resultado global del presupuesto (o resultados primarios más intereses). Por lo que a la deuda se la puede interpretar como un resultado directo del manejo de los ingresos y gastos del presupuesto del Estado (Escolano, 2010: 6)

En el manejo de deuda se divide en deuda bruta y la deuda neta. Cuando se analiza la deuda bruta los pagos del interés pueden verse como pagos brutos y el resultado primario está definido por el resultado global más los pagos de interés bruto (es decir ingresos totales menos gastos excluyendo los pagos de interés bruto). Cuando se analiza la deuda neta, los pagos del interés representarían pagos netos (intereses pagados menos intereses recibidos en activos) y el resultado primario tendría que entenderse como el resultado global menos los pagos netos de intereses (Escolano, 2010: 7).

En su Foro sobre el manejo de la deuda soberana (Sovereign debt management forum) el Banco Mundial, en el 2006 el Banco Mundial planteó algunas de las ideas principales para el manejo de la deuda (Fernandez, 2006: 230), entre las cuales se encuentran:

---

<sup>1</sup> Se diferencia la deuda *soberana* de la deuda *gubernamental*. Los bonos gubernamentales son aquellos emitidos en moneda local, y los bonos soberanos son aquellos emitidos en moneda extranjera, para poder ser intercambiados en el extranjero.

<sup>2</sup> El análisis *sobre la línea* implica las transacciones en ingresos y gastos y es opuesto al análisis *bajo la línea* que implica las cuentas de capital o patrimonio. En contabilidad también el análisis *sobre la línea* se refiere al uso de las cuentas fuera del mapa presupuestario original; las cuentas *bajo la línea* son aquellas que dieron origen a los ingresos o gastos del presupuesto.

- La importancia de las estadísticas en cuanto a la gestión de la deuda, debido que sin información es muy difícil generar políticas consecuentes.
- El acceso de los países e interacción de los mismos en el mercado de capitales, para que las herramientas financieras sean coherentes y beneficiosas para la gestión del endeudamiento.
- El desarrollo del mercado doméstico de bonos, en vista de que los países buscan reducir el costo y el riesgo de sus portafolios de la deuda.
- El marco contable coherente para la gestión de la deuda, dada la importancia de la transparencia de información y rendición de cuentas.
- El *capacity building*.<sup>3</sup>

Estas ideas buscaban establecer lineamientos estandarizados en los aspectos generales de las finanzas públicas de las naciones con mayores niveles de endeudamiento, basados en programas de manejo fiscal desarrollados por los organismos internacionales. Su fin era determinar bajo qué bases los países debían gestionar su ejercicio fiscal.

### **Déficit fiscal y deuda pública**

La deuda surge del resultado del ejercicio fiscal en un determinado período.

Teóricamente al endeudamiento se lo puede comprender bajo el supuesto de que la creación del déficit es la razón por la cual se requiera adquirir la deuda.

En la mayoría de países, los ingresos fiscales provienen de los impuestos así como de las ganancias de las empresas estatales que venden bienes y servicios; estos ingresos son muy importantes en los países en vías de desarrollo y en aquellos que poseen recursos naturales. El gasto público, por otro lado puede ser dividido en cuatro categorías: el consumo del gobierno, que incluye los gastos administrativos; la inversión del gobierno, que incluye gastos en

---

<sup>3</sup> El desarrollo de capacidades se refiere al refuerzo en la construcción de instituciones que logren ciertos resultados esperados, definidos con anterioridad. La ONU desarrolló este concepto desde 1979, con guías para los gobiernos en sus diferentes instituciones. En el tema de manejo de la deuda, *capacity building* se refiere a la capacidad de responder a una estrategia fiscal que proporcione sostenibilidad al país.

infraestructura y otros gastos de capital; las transferencias al sector privado y el servicio de la deuda pública. Cuando su ingreso y su gasto difieren el gobierno toma o concede préstamos. Si se llama  $B^g$  al stock de activos financieros que tiene el gobierno, cuyo cambio está dado por:

$$B^g = B_{-1}^g + r B_{-1}^g + T - G$$

Dónde,  $r$  es la tasa de interés de los activos financieros;  $T$  representa los impuestos recaudados y  $G$  el gasto total del gobierno (incluye todos los rubros). Dado que en general el stock de activos financieros del gobierno es negativo se afirma que la deuda fiscal neta al inicio del período es  $D^g$  y que  $D^g = -B^g$ ;  $D^g = -B^g$ , por lo que:

$$D^g = D_{-1}^g + r D_{-1}^g + T - G$$

$$D^g - D_{-1}^g = G + r D_{-1}^g - T$$

El lado derecho de la ecuación es el déficit fiscal: el gasto total del gobierno, más el servicio de la deuda menos los ingresos del gobierno. Por lo que se afirma que los cambios en la deuda son iguales al déficit (Sachs, Larrain, 1993: 217).

Si los gastos del gobierno podrían ser cubiertos con los ingresos que genera, la deuda no sería necesaria, pero si los gastos son superiores a sus ingresos, se genera deuda. Se podría argumentar entonces que déficit = financiamiento = deuda (Astorga, 2002: 5). El déficit es el monto que se ha generado en exceso de los ingresos. El gobierno genera déficits debido a que se ha comprometido a programas de gasto sin aumentar sus ingresos, por lo que debe adquirir créditos para cubrir la diferencia (Rosen, 1994: 2).

La autoridad fiscal del gobierno querrá financiar el gasto del gobierno y no recauda suficientes impuestos para financiarlos. El gobierno tendrá que financiar una serie de déficits  $\{D_g\}_{t=0}^{\infty}$ .

$$D_t = G_t - T_t; D_t = G_t - T_t \text{ para todo } t = 0, 1 \dots \infty$$

Dónde  $G_t$  es el valor real de los gastos y  $T_t$  es el valor real de los ingresos del gobierno para el período  $t$ . El gobierno financiará su déficit<sup>4</sup> a través del endeudamiento y de señoreaje (Doepke, Lehnert y Sellgreen, 1999: 211- 212).

---

<sup>4</sup> Se asume que no tiene endeudamiento pasado.

$$\text{financiamiento} = B_t^g + \frac{M_t}{P_t}$$

En los países en los que no existe la posibilidad de la emisión de moneda, debido a la adopción de un sistema de tipo de cambio fijo, no se podrá emitir moneda ( $M_t$ ) y generar señoreaje.

Así, el déficit y la deuda están estrechamente relacionados. El déficit genera las necesidades de financiamiento del gobierno y el país busca endeudarse. Como se mostró, sin embargo, el stock de activos financieros del gobierno es el resultado de varios ejercicios pasados, en los que se acumuló déficit y deuda, por lo que las decisiones de política crediticia no tienen que ver únicamente con la adquisición de nuevo endeudamiento para financiar nuevos déficits, sino también con el pago de obligaciones pasadas, de modo que el problema fiscal de la deuda debe relacionarse con varios períodos de tiempo.

### **Dinámica de la deuda y sostenibilidad**

El análisis dinámico de finanzas públicas permite comprender el manejo fiscal como un problema que involucra más de un período de tiempo. La dinámica de la deuda se podría entender a través del análisis de su comportamiento en el tiempo, por medio de la observación de su trayectoria y sus momentos más importantes. Así, se determina una relación entre la deuda y los diferentes procesos que afectan la ruta que ha tomado. Esto permite definir una tendencia y enfatizar el análisis en el ciclo de la variable<sup>5</sup>.

Además, el análisis fiscal dinámico permite separar la deuda en diferentes componentes que son pertinentes en un período específico y en otro. Es así como en  $t_1$  para el gobierno la deuda es una fuente de financiamiento; y en  $t_2$  se transforma en un egreso, debido al pago de las obligaciones que supone. En la dinámica de la deuda uno de los conceptos más importantes que se ha tomado en cuenta en el manejo de finanzas públicas, es el de sostenibilidad. La sostenibilidad es la capacidad de un país de mantener un presupuesto solvente durante más de

---

<sup>5</sup> La mayoría de las series macroeconómicas tienen un elemento estacionario o cíclico y un elemento permanente o tendencial; el primero se refiere a las fluctuaciones temporales y el segundo al comportamiento de la serie a largo plazo.

un período, (Astorga, 2002: 3). Se interpreta la deuda como un resultado de las decisiones financieras del gobierno para cada período. Desde la perspectiva fiscal, el análisis dinámico de la deuda pública se condensa en la siguiente restricción presupuestaria del gobierno:

$$G_t + r_{t-1}B_{t-1}^g = T_t + [(B_t^g - B)_{t-1}^g]$$

Donde  $T_t$  son los ingresos reales del gobierno en el período  $t$ ,  $G_t$  es el gasto real del gobierno en el período  $t$ ;  $B_t^g$  es el stock del gobierno al final de período  $t$ . Si  $B_t^g > 0$  el gobierno es un deudor neto, mientras que si  $B_t^g < 0$  es un acreedor neto, en el período  $t$ . El lado izquierdo de la igualdad muestra los gastos del gobierno, y en el lado derecho sus ingresos. El término  $r_{t-1}B_{t-1}^g$  representa el servicio de la deuda. (Doepke, Lehnert y Sellgreen, 1999: 154). Entonces, la deuda tiene un componente de ingreso, y un componente de gasto que se analiza para más de un período. Por eso es muy importante tomar en cuenta la dinámica de la misma.

El concepto de sostenibilidad de las finanzas públicas ubica al análisis en el largo plazo y remite a una situación en la que el Estado pueda mantener la liquidez de su presupuesto y sacar provecho del endeudamiento con sus ingresos y gastos equilibrados.

Se dice que una economía alcanza la sostenibilidad fiscal de la deuda cuando la relación deuda pública entre PIB llega a ser estacionaria y consistente con la demanda total de bonos del gobierno, o cuando el balance primario<sup>6</sup> del gobierno es compatible con una relación deuda entre PIB aceptable macroeconómicamente; también se analiza la sostenibilidad de la deuda de un país por medio de traer a valor presente la restricción del gobierno<sup>7</sup> y verificar si el valor presente neto de la deuda se estabiliza en su nivel de *estado estacionario* comparado con su producción total (Edwards, Vergara, 2002: 5)

Para un estudio más amplio de la sostenibilidad de la deuda hay que considerar al sector externo debido a que la deuda externa es un elemento que tiene un peso relevante en la mayoría de las economías. Es necesario diferenciar dos tipos de sostenibilidad: la del sector fiscal y la del sector externo. La sostenibilidad fiscal se concentra en un problema presupuestario: la habilidad del Estado de generar ingresos suficientes para autoabastecerse.

---

<sup>6</sup> Balance primario es un concepto usado por el Fondo Monetario Internacional para determinar la situación fiscal de una economía en un determinado momento o período de análisis.

<sup>7</sup> Este enfoque se usa para determinar la condonación de la deuda de un país.

La sostenibilidad externa se concentra en un problema de intercambio: la habilidad de un gobierno de generar intercambio extranjero. (Flassbeck, Panizza; 2006: 10)

El análisis de sostenibilidad externa en la deuda pública se hace mediante indicadores comunes, como las razones deuda/PIB, deuda/exportaciones, deuda/ingresos. Por otro lado, el análisis de sostenibilidad fiscal tiene un componente interno y un componente externo, (Flassbeck, Panizza; 2006:12), dado que la deuda pública es interna y externa, se requiere que ambos componentes estén bien definidos en el presupuesto, es decir que se conjuguen, pero que se diferencien en relación al peso en el sector externo y en el presupuesto. Por esto se requiere una contabilidad adecuada que muchas veces es deficiente en varios países.

### **Inconsistencia Dinámica y Reglas Fiscales**

La inconsistencia dinámica es otro concepto útil en el análisis del manejo fiscal de un país. Se define como la situación en la que las preferencias de un oficial encargado de tomar decisiones cambian en el tiempo de tal manera que lo que es preferido en un punto en el tiempo ya no es preferido en un segundo periodo (De Gregorio Rebeco, 2007: 307).

En teoría de juegos, es una situación en un juego dinámico en la que la mejor estrategia para un jugador para un periodo futuro no es la óptima cuando este periodo llega. Un juego dinámicamente inconsistente es un imperfecto en subjuego (Roca, 2004: 25). En este contexto la inconsistencia se trata de compromisos y amenazas no creíbles. Esto se manifiesta por una violación del principio de optimalidad de Bellsman. Los modelos de inconsistencia dinámica se usan para determinar la inflación de un período, debido a que una de las razones para la generación de inflación en un país es precisamente el fenómeno conocido como inconsistencia dinámica (Barro y Gordon, 1983: 324).

En cuanto al manejo fiscal, la inconsistencia dinámica se evidencia en las decisiones de los encargados de generar política; la discrecionalidad de las políticas fiscales está a cargo de cada oficial de gobierno en un específico deber público. La inconsistencia intertemporal podría encontrar su razón en la falta de reglas fiscales constituidas institucionalmente y permite que nuevas decisiones se tomen cada vez que cambia un oficial de gobierno. (Gersl; Zapal, 2007: 1) Se ha propuesto la entrega de las decisiones de tal magnitud a un organismo independiente

que sí consiga establecer procesos institucionalizados, lo cual podría reducir la tendencia a mantener déficit fiscal, pero también puede tener efectos contraproducentes en la generación de ingresos. (Gersl; Zapal, 2007: 21 y 35)

En economía del comportamiento, la inconsistencia dinámica se explica con el ejemplo de que para cada período de tiempo existe una “personalidad” para el encargado de tomar decisiones y cada una de las personalidades puede tener preferencias diferentes sobre decisiones presentes o futuras. Las diferencias entre las decisiones entre un período y otro se puede entender por medio de la impaciencia en el consumo presente o futuro. Estas preferencias se analizan por medio de funciones de utilidad para cada personalidad. El gobierno enfrenta sus decisiones de política fiscal en cada período, incluidas las decisiones de política crediticia. En política fiscal la inconsistencia dinámica da cuenta de las preferencias del gobierno en políticas públicas. Cuando las decisiones de política crediticia, o cualquier otra decisión de política fiscal se tomaron sobre la marcha, fuera de la hoja de ruta programada, o son expresamente diferentes de un período a otro, existe inconsistencia dinámica.

Para entender los movimientos en de las decisiones de política crediticia se requiere también mantener una contabilidad adecuada, y así lograr un análisis completo de las decisiones del gobierno en cuanto a su política fiscal en cada período. El apropiado registro de los movimientos del presupuesto es, también, muy importante para la ejecución de las reglas fiscales dentro de los programas económicos. Las reglas fiscales funcionan como restricciones en el manejo presupuestal, una de las más mencionadas es la definición de metas de ahorro, ya que tienen la capacidad de generar estabilidad en el presupuesto, para lograr un óptimo en el estado estacionario. La regla de oro de Edmund Phelps, es una de las primeras reglas fiscales que se justifican con la estabilidad macroeconómica.

Las reglas fiscales funcionan como pautas que rigen sobre el presupuesto del Estado. Muchas controlan las llaves por las que podrían salir los recursos del sector público. Existen reglas fiscales diseñadas para estabilizar el desarrollo del endeudamiento, por ejemplo, las metas de saldos de la deuda, que definen valores dentro de un horizonte intertemporal. La estabilidad de la economía que ha implementado tales reglas, se ve afectada por los demás instrumentos fiscales que se usen en el período analizado, ya sea el gasto, las transferencias o los impuestos disponibles (Michel, Von Thadden, Vidal, 2006: 29). Una meta en endeudamiento contingente

puede ser posible si se conoce el nivel de endeudamiento que podría estabilizar la economía a largo plazo, dados los instrumentos fiscales que se usen.

La estabilización macroeconómica y el uso de reglas dependen del manejo de todos los elementos del presupuesto público. La política crediticia de un gobierno tendría que tener en cuenta todos los instrumentos fiscales que se usen y su afectación a la economía por medio de diferentes distorsiones de la misma (Michel, Von Thadden, Vidal, 2006: 32). Las reglas fiscales son útiles en la medida en que todos los instrumentos fiscales sean considerados. Dicho enfoque muestra que el manejo del presupuesto es crucial en el resultado del endeudamiento público, por lo que se requiere una planificación fiscal para obtener estabilidad a largo plazo.

Dado que el endeudamiento también es la búsqueda de financiamiento, las reglas fiscales han sido uno de los requerimientos que han puesto los acreedores internacionales al Ecuador para continuar otorgando préstamos al país. El Fondo Monetario Internacional establecía planes de desarrollo fiscal dentro de los se podía encontrar acuerdos de límites al gasto fiscal, límites a las transferencias, metas para impuestos y metas para el endeudamiento. Su finalidad era evitar un estado de *vulnerabilidad macroeconómica* que es aquella situación en la que un país tiene una tendencia a presentar inestabilidad en las variables económicas más importantes, como son los precios clave de la economía (la inflación, la tasa de interés, el tipo de cambio, el salario) además de la relación con el crecimiento de la nación.

El manejo de la deuda es el proceso en el que se determina y ejecuta una estrategia para administrar la deuda pública para obtener los fondos requeridos y lograr objetivos planteados de riesgo y costos de la deuda que sean beneficiosos para el presupuesto público (UNCTAD, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, 2003: 4).

### **Deuda y manejo de riesgo**

Las economías en estado de vulnerabilidad requieren que su política fiscal esté orientada al riesgo de tomar decisiones de política crediticia o política de gasto público. Los gobiernos deben hacer todo lo posible por formular una política de endeudamiento que ayude a contener las vías hacia la inestabilidad financiera y económica (Velandia; 2001: 3). El enfoque de manejo de la deuda de los gobiernos debe ser el manejo de riesgo; en materia de finanzas públicas el gobierno debería ser adverso al riesgo para poder protegerse del entorno adverso. Debe tener

en cuenta tres consideraciones: los votantes medianos suelen ser adversos al riesgo y esperan un gobierno que acoja este tipo de preferencias; las pérdidas que genera el portafolio de la deuda implican costos que la mayor parte de contribuyentes en el sistema tributario no pueden evadir; el gobierno no tiene ventajas competitivas sobre otros participantes en el mercado para intentar generar un exceso en el retorno de su manejo de deuda (Storkey, 2001: 8).

Es más frecuente hallar vulnerabilidad en países que tienen bases institucionales débiles y que tienen un entorno macroeconómico demasiado expuesto a choques externos, este riesgo ha sido contrareestado en muchos países por medio de simulaciones de los flujos de dinero del servicio de la deuda; sin embargo el enfoque de medición requiere un enfoque teórico más fuerte (Velandia; 2001:3). El Banco Mundial propone un marco teórico para el manejo de riesgo mediante una metodología de simulaciones; basado en el marco ALM<sup>8</sup> establecido por la industria bancaria, que analiza el impacto del servicio de la deuda en el presupuesto fiscal, en línea con la práctica de liderar puestos de manejo de la deuda.

La técnica de modelar el riesgo usada en los países que han superado sus problemas crediticios se basa en supuestos específicos que permiten modelar el portafolio de pasivos doméstico de manera que sea posible seguir el curso de los mismos; en muchos casos, los ingresos del gobierno se consideran exógenos, lo cual enfoca la atención en la proyección de las variables financieras y limita la complejidad del ejercicio a la simulación de las tasas futuras de interés y de cambio; a este enfoque se le pueden incluir escenarios de ingresos del gobierno para las simulaciones de pasivos, a fin de verificar la solidez de las diferentes estrategias de endeudamiento (Velandia; 2001: 25). Algunos de los países que han logrado establecer objetivos para un manejo de deuda integral son Australia, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Italia, Nueva Zelanda, Suecia y Reino Unido.

El modelo del Banco Mundial avanza un paso con un análisis de las características financieras de los ingresos del gobierno como un indicador para medir pasivos de costos y riesgos; mantiene la idea de modelar únicamente los pasivos, pero a base de un análisis cuidadoso de los ingresos netos del gobierno para cuantificar las tasa de interés y de cambio (Velandia; 2001:

---

<sup>8</sup> Asset liability management o administración de activos – pasivos, es una metodología usada para manejo de deuda en la banca o en las empresas grandes cuyo propósito es cuadrar los activos y los pasivos en los balances con la tasa de interés a fin de introducir el riesgo en la contabilidad de la empresa.

## Economía política y manejo de la deuda pública

### ***Descripción del problema político de deuda pública.***

El término *economía política* es bastante amplio. Dependiendo del contexto puede referirse a diferentes teorías que vinculen el análisis puramente económico (equilibrios de mercado, producción, variables macroeconómicas, etc.), con el estudio de los procesos políticos y sociales. Originalmente se usaba para denominar al estudio de la producción acumulación y redistribución de la riqueza en los estados.<sup>9</sup> La escuela de economía clásica tuvo como exponentes del análisis de economía política a Adam Smith (1776), David Ricardo (1817) Jean Baptiste Say (1803) y luego el aporte que hizo el Marxismo con una crítica a esta visión. El análisis de economía política se ha enriquecido con el tiempo y se ha ampliado en contenidos de su estudio.

Esta investigación se fundamenta en el análisis de economía política desarrollado en la década de 1990, con orígenes en la escuela neoclásica, específicamente de las escuelas de Chicago y Virginia. Se fundamenta en las teorías de elección pública (public choice), específicamente en las ideas de Torsten Persson y Guido Tabellini (2000) y de Alberto Alesina (1999).

Tal enfoque se sustenta en la teoría de la política macroeconómica y en las ideas de elección racional (rational choice) de las recientes investigaciones en ciencia política.<sup>10</sup> Lo que interesa es intentar responder a la pregunta de por qué las democracias modernas presentan resultados macroeconómicos diferentes entre sí y cómo los procesos políticos pueden afectar a estos resultados. (Persson y Tabellini, 2000: 2)

---

<sup>9</sup> El término se usa desde la publicación del libro *Traité de l'économie politique* del francés Antoine de Montchrestien, en 1615; el libro describe la producción y redistribución de la riqueza en los países de Europa durante el mercantilismo. En 1803 Jean Baptiste Say publicó su *Tratado de economía política* que describe la formación, distribución y consumación de la riqueza.

<sup>10</sup> La Elección Racional o Rational Choice es un supuesto muy fuerte para el inicio del análisis económico de Public Choice.

## Deuda pública y elección pública: Un modelo simple de deuda pública

La acumulación de la deuda pública tiene características muy variables cuando se comparan las experiencias de diferentes países. La variación generalmente depende de los niveles de déficit; los cuales generalmente dependen de las características del gobierno. Es muy común que los países con gobiernos inestables tengan un déficit mayor y, por tanto, acumulen un nivel de deuda mayor. Además, las políticas presupuestarias que dispersan el poder político entre varios oficiales encargados de tomar decisiones también están correlacionadas con la acumulación de la deuda. Como se dijo previamente los factores políticos e institucionales toman un papel muy importante en el manejo de la misma. El modelo que se presenta a continuación permite develar las características políticas y económicas principales de la deuda pública en un contexto intertemporal, además, es una muestra de las perspectivas mediante las cuales las teorías de la economía política relacionadas con elección pública explican el endeudamiento público.

Se considera una economía de dos períodos. Los individuos de esta economía tienen ingresos y preferencias idénticas sobre consumo privado y sobre ocio.

Primero se describirán las preferencias de los agentes sobre resultados privados y su comportamiento privado económico dada una política económica, para luego entrar en sus preferencias de política económica.

Las preferencias sobre los resultados privados se resumen en la siguiente ecuación

$$u = c_1 + c_2 + V_x$$

Todos los consumidores se enfrentan a la misma restricción. El ocio ( $x$ ) y el trabajo ( $l$ ) se suman a la unidad. En el primer período el consumidor recibe una dotación exógena  $e$ , que no puede ser sujeto a tributación. (Persson y Tabellini, 2000: 323)

Las restricciones presupuestarias son:

$$c_1 + b = e$$
$$c_2 = 1 - \tau l + \rho b$$

Donde  $\tau$  es una tasa tributaria proporcional al trabajo, que distorsiona el mercado,  $\rho$  una tasa bruta de interés y  $b$  son los bonos públicos de interés;  $b \in \{0, e\}$  lo cual requiere que  $\rho=1$ .

Los bonos públicos se interpretan como la deuda pública, que no tributa.

Los agentes eligen cuánto ahorrar y entre ocio y el trabajo que les proporcione la posibilidad de ahorrar. La ecuación  $c_1 + c_2 = e + 1 - \tau l$  es una restricción intertemporal. Que luego se maximizará,

Por el lado del Gobierno:

El gasto ocurre en dos períodos; el gobierno debe respetar las siguientes restricciones.  
 $g_t$  es el gasto per capita.

Si  $\rho = 1$  implica que  $g_t = b$  ( el gasto per capita tiene que ser igual a la deuda pública)

$$b + g_2 = \tau l = \tau \tau$$

La tasa tributaria afecta a la decisión de trabajo de manera negativa. La decisión de trabajar o ahorrar es una decisión privada.

De la utilidad privada se deriva la utilidad indirecta.

$$u = + g_2 \text{ Max } c_1 + c_2 + V_x$$

Se obtiene el resultado siguiente:

$$W_b = W_{bg} < 0$$

La utilidad indirecta marginal de la deuda pública es igual a la utilidad indirecta marginal del gasto per capita.

Se tiene que tomar en cuenta el costo privado marginal del gasto (o la deuda) que representa el costo de oportunidad privado. Este último resulta en un efecto sustitución; y el efecto distorsionador en un se puede entender como un efecto renta.

$$W_{bb} = W_{gg} = W_{gb} < 0$$

Las derivadas parciales de la utilidad indirecta con respecto a la deuda o al gasto son iguales entre sí. Estas se convierten en distorsiones menguantes que son crecientes en el gasto (Persson y Tabellini, 2000: 350).

En este modelo el *common pool* se observa en las derivadas parciales de la utilidad social, es decir, las utilidades marginales de la deuda y el gasto que, a largo plazo, son negativas e iguales entre sí y que muestran la tendencia decreciente de la utilidad social. Debido a que ambas representan un costo de oportunidad similar para la sociedad se comprenderá que la sociedad percibirá de igual forma un incremento en la deuda que uno en el gasto; y debido a la naturaleza dinámica de la deuda se generará un incentivo captar beneficios hoy y dejar los costos asociados a dichos gastos, para la sociedad del mañana; es decir un *common pool dinámico*. (Persson y Tabellini, 2000: 350)

### **Inestabilidad Política y Ciclos Políticos**

Durante ciclos cortos de gobierno, con inestabilidad política y electoral, los agentes en una sociedad pueden generar incentivos de acumular deuda pública (Persson y Tabellini, 2000: 365). Esto tiene estrecha relación con los incentivos que tienen los gobiernos para maniobrar su política crediticia a fin de relajar futuras restricciones de financiamiento y cuidar su credibilidad ante los votantes. La deuda puede ser utilizada estratégicamente por los gobiernos para ampliar su probabilidad de reelección.

Los políticos recurren al gasto directo discernible para ganar votos antes de las elecciones y lo financian con ingresos indiscernibles, de preferencia deuda. El endeudamiento público permite un aumento del gasto público hoy, mientras que sus costos se los carga a los contribuyentes futuros que no juegan un papel fundamental en el cálculo de la reelección del actual gobierno.

De esta manera explotan uno de los aspectos centrales de la deuda pública, que es el desplazamiento entre distintos períodos de la presión fiscal (Persson, Tabellini, 2000: 368).

La razón por la que el gobierno actúa de esta manera es la probabilidad de no ser reelegido en el siguiente periodo, esto hace que en el presente sea preferible el endeudamiento debido a que los costos, en términos de restricciones al gasto futuro, no son completamente internalizados por el gobierno actual; dado que los efectos de un fuerte endeudamiento en el presente no los deberá solventar el día de mañana cuando tenga que hacer recortes en el presupuesto para cubrir las amortizaciones de la deuda, de manera que tampoco recaerá el costo político que implica (Persson y Svensson 1989: 23). Este es el comportamiento oportunista de los candidatos, cuya motivación es únicamente llegar al poder o mantenerse en el gobierno (Bolton, Scharfstein, 1990: 16).

La estabilidad a menudo depende de las coaliciones que conforman el gobierno y de su capacidad de generar políticas presupuestarias que perduren.

“Las coaliciones gubernamentales son plataformas parlamentarias compuestas por dos o más partidos, con preferencias sobre políticas generalmente heterogéneas.” (Guerrero, 2004: 4).

Uno de los partidos o coaliciones de partidos asume la jefatura del gobierno; y su candidato el ocupa el cargo de más alto poder estatal, como primer ministro o presidente, lo que depende del sistema democrático. Los gobiernos mayoritarios tendrán más libertad para ejercer sus políticas, que aquellos gobiernos de coalición que tienen que conciliar las preferencias de cada agente que son divergentes, para poder cambiar el curso de las políticas fiscales (Guerrero, 2004: 4). En estos casos la estabilidad de las políticas dependerá de la capacidad de los agentes de generar consenso en el proceso de tomar decisiones.

En la teoría económica, es de conocimiento general que una variable macroeconómica atraviesa momentos de auge, recesión y crisis. Estos momentos se conocen como ciclos y son causados por diferentes circunstancias que pueden modificar el comportamiento de una variable en el tiempo. La producción, por ejemplo, puede afectarse por un shock climático que genere que esta se reduzca.

En inglés, los ciclos de la producción se conocen como *business cycles* y se definen como las fluctuaciones del producto interno bruto (PIB) a lo largo del tiempo. Generalmente hay una

fuerza detrás de las fluctuaciones económicas, un choque o conmoción que es la causa original del ciclo (Doepke, Lehnert y Sellgreen, 1999: 86).

Si se parte de la idea de que la macroeconomía y la política están estrechamente relacionadas (Alesina, 1989: 1) se podría inducir que los procesos políticos también pueden generar ciclos en las variables económicas. La teoría de economía política busca explicar cómo los procesos políticos pueden ser la causa de fluctuaciones en las variables macroeconómicas. (Persson y Tabellini 1999; Alesina 1997, 1989)

A partir de dichos estudios se han definido los ciclos políticos como aquellas fluctuaciones de las económicas que surgen de procesos políticos. Los ciclos políticos se muestran en el crecimiento, la inflación, el desempleo (Fielding, 2000: 2) los ingresos y egresos del gobierno, así como en el endeudamiento u otras variables dentro del presupuesto (éstos últimos son estudiados menor medida).

Los conceptos dentro de la teoría sobre ciclos políticos no se pueden generalizar debido a que se desarrollan simultáneamente varias posiciones al respecto. Sin embargo, se puede distinguir entre los ciclos políticos que afectan a variables reales y a variables fiscales.

Se conocen como *political business cycles* a las afectaciones de procesos políticos sobre variables como el Producto Interno Bruto (PIB), la inflación, el desempleo, etc. Y *political budget cycles* o *political fiscal cycles* a las afectaciones encontradas en variables presupuestarias. La teoría de los ciclos políticos electorales predice una recesión al inicio de cada nuevo gobierno y una expansión inmediatamente después de la nueva elección. (Alesina, 1989: 77).

Los procesos políticos que aparecen en estos estudios pueden verse como otra distinción del análisis. Los efectos de los procesos electorales en la economía se analizan con frecuencia (Persson y Tabellini, 1999, Rogoff, 1990; Alesina 1989). Debido a que se pueden observar con mayor claridad las elecciones se usan en estudios empíricos, que buscan recoger evidencia para retratar tendencias y así poder generalizar el efecto de la política en la economía.

Teóricamente, las elecciones también son relevantes. El análisis de los ciclos electorales incerta a estos estudios el concepto del *político incumbente* y las *preocupaciones por la carrera*.

En economía política, el incumbente es un político en un cargo del gobierno que tiene la capacidad de modificar la política económica en su favor, preocupado por su carrera política y que maximiza su reelección. En el análisis de ciclos electorales se considera que es el político incumbente quién manipula la política monetaria o fiscal para generar una reacción en el electorado, ya que genera ciclos en distintas variables económicas por medio de sus decisiones. El análisis del incumbente recoge los incentivos de un comportamiento oportunista que surgen del manejo de la política fiscal y que puede tener efectos en los resultados macroeconómicos (Rogoff, 1990: 20; Persson y Tabellini, 1999: 70 y 427).

El *riesgo moral*, es otro concepto relacionado al análisis de ciclos políticos. Se considera un proceso político cualquiera en el cual se genera el problema de que aquel a cargo de las decisiones de política económica no es quien debe asumir los costos de dichas decisiones. El problema del riesgo moral no se analiza únicamente en instancias políticas, o de manejo fiscal, sino que se atribuye a todo problema en el que aquella persona encargada de tomar una decisión puede trasladar los costos a otro agente o agentes.

En los ciclos políticos, el análisis se concentra en que las decisiones de una determinada política económica pueden generar un costo que no es asumido por el oficial de gobierno a cargo de tomar dicha decisión. El riesgo moral se halla en algunos documentos que discuten los ciclos políticos tanto en variables reales, por ejemplo la construcción (Khemani, 2004: 6), como en variables fiscales como la deuda de los gobiernos seccionales (Cavalcanti, 2006: 4).

Existe también una influencia del cambio ideológico a las variables macroeconómicas que se puede clasificar como *ciclos políticos partidistas*, en la cual el cambio de gobierno de un tipo de ideología política a otra puede ser importante en el manejo de una variable y en su comportamiento consecuente. Los estudios empíricos analizan el triunfo en elecciones de partidos políticos con tendencias ideológicas de izquierda o derecha por ejemplo (Alesina, 1989: 63, Alesina, 1990: 15), y los cambios en las variables mencionadas a partir de estos triunfos.

Existen varios documentos que estudian estos conceptos relacionados con la administración del gobierno, sobre todo en los ingresos y egresos del gobierno. Todas las variables podrían generar ciclos políticos. La afectación de los ciclos políticos y la inestabilidad a la deuda pública se ha mencionado con frecuencia (Nieto, 2008: 1) para determinar una tendencia en el manejo fiscal y calificar su estabilidad.

## **Fragmentación política y common pool**

Cuando varios agentes participan en el proceso de tomar decisiones de política fiscal puede producirse *fragmentación política*. En este proceso cada uno de los agentes representa un grupo de interés específico y su accionar se debe al conjunto de preferencias que surge de dicho grupo; además, cada uno ejerce un determinado poder de decisión. Estos agentes inciden sobre el proceso de asignación presupuestaria porque demandan una porción de recursos (ya sea porque el cargo que tienen los obliga o porque responden a una agenda oculta). En los casos en que las normas legales o institucionales no están bien establecidas este proceso da lugar a una pugna por recursos que llegan a ser ineficientes para el Estado; lo que genera un elevado nivel de gasto fiscal y contribuye al incremento del déficit (Kontopoulos y Perotti 1997: 6).

Desde tal punto de vista se puede observar una correlación entre la fragmentación política y los altos niveles de gasto, así como déficits generados. La fragmentación política no toma una única forma, sino varias, por lo cual es necesario tener en cuenta el enfoque teórico en el que se basa el concepto en sí.

Cuando los encargados de generar política fiscal no interiorizan completamente los costos totales asociados al pago de la deuda (gastos en intereses e impuestos), se puede llegar a un alto nivel de gasto público y a que se mantengan déficits altos; dado que la deuda en gran parte se utiliza para financiar estos costos. El gasto propuesto por los agentes está enfocado a satisfacer un vector de preferencias específico, que surge del grupo al que representan. Mientras el sistema permita que las asignaciones presupuestarias sean discrecionales a los grupos de interés; estos costos recaerán sobre toda la sociedad. (Kontopoulos y Perotti 1999: 81)

Los elementos que determinan los costos que refleja cada agente son, en primer lugar, el número de agentes que toman decisiones en el proceso de formulación del presupuesto general del estado; y en segundo lugar el conjunto de normas y procedimientos a través de los cuales se consigue la decisión final de política.

A medida que aumentan agentes de decisión, el costo marginal de apropiarse de una porción del gasto que han propuesto cae, lo cual funciona como un incentivo para que cada agente

proponga una porción de gasto mayor; de esta forma el gasto agregado aumentará. La formulación del presupuesto es el proceso mediante el cual se muestra la interacción de los agentes de decisión. Por ejemplo, si el ministro o ministra de finanzas tiene la capacidad de decidir sobre el tamaño del gasto de manera prioritaria, teóricamente tendría la posición para internalizar mejor los costos del gasto agregado y el resto de oficiales de gobierno tendrían injerencia únicamente sobre la distribución del mismo; así como si el presupuesto estaría conformado por la suma de las propuestas hechas por cada oficial de gobierno la internalización de los costos sería mínima (Kontopoulos y Perotti 1999: 82).

Existe una interpretación teórica que señala al poder legislativo como aquel que tiene mayor importancia en la determinación del presupuesto, por medio de la unidad elemental, es decir, un legislador. Sin embargo, una realización más adecuada de tal interpretación analizaría el comportamiento del partido de gobierno, como la unidad elemental decisora; originalmente una coalición que representa los intereses de un grupo específico. Así, una primera medida de fragmentación es el número de partidos en la coalición; es decir, el número de partidos que se incorporan en el proceso de decisión; a esta medida se le puede llamar *tamaño de la coalición*.

Una segunda interpretación indica que las instituciones del poder ejecutivo son igual de relevantes en las decisiones de política fiscal, y su unidad elemental es el número de ministros. Cada uno de ellos participa en la formulación del presupuesto y hace demandas sobre el mismo; a esta medida se le llama *tamaño del gabinete*. (Kontopoulos y Perotti 1999: 82)

Los conceptos de fragmentación ejecutiva y legislativa son conceptos que también aportan al análisis de política fiscal y que se analizaron desde un punto de vista empírico. Las diferencias de los déficits fiscales y evolución de ingresos entre países con características económicas similares, también se hallan en los procesos políticos de cada país. Es decir, que mientras más consenso exista en cada gobierno, la tendencia del gasto a incrementarse sería cada vez menor (Roubini y Sachs, 1989:127). La información de 20 países de la OCDE para el periodo de 1960-85 demostró una tendencia creciente del gasto, y en la relación Gastos/ Ingresos. (Roubini y Sachs, 1989: 99)

Cuando se sugiere que la fragmentación política es uno de los causales de los déficits altos se analiza cómo puede afectar una variable política a un recurso tangible que pertenece al Estado. Este punto de vista, bastante general, infiere que los procesos de formulación del presupuesto

del Estado, así como su ejecución, surgen incentivos de apropiación de la renta (comportamiento rent seeker) y problemas asociados al *common pool*. Por lo tanto la fragmentación política dentro del manejo fiscal da lugar a este tipo de fallas.

### ***El concepto de common pool***

El concepto *common pool* tiene su origen en el análisis económico neoclásico más reciente, se trata del problema en el cual el costo de un bien que beneficia únicamente a un grupo, es repartido entre otros grupos. (Persson, Tabellini, 2000: 351)

En el manejo fiscal, el *common pool* es el problema en el que los costos de un bien o servicio público provisto a un solo grupo se comparten con otros grupos; y en general es la situación en la que los beneficios o utilidades de un bien los absorbe un sector mientras que los costos se reparten entre todos. El concepto tiene relación también con el uso indiscriminado de un recurso público. Es un problema que surge de las relaciones establecidas en un proceso económico, por tanto en esta investigación el *common pool* debe comprenderse como un problema de economía política.

Debido a que los costos del recurso no están repartidos de manera eficiente todos los grupos que integran el proceso económico tendrán un incentivo para gastar más allá del óptimo. En el manejo fiscal, el concepto de *common pool* explica la situación en que, dadas las reglas institucionales de un país, existe el problema de que solo determinados sectores del mismo se beneficien de sus recursos, mientras que los costos de los mismos los asume el sector público como un todo. Específicamente, esto puede conducir a un elevado nivel de gasto y por tanto, a un alto endeudamiento.

El resultado del juego es de irracionalidad colectiva muy alejada de una solución cooperativa. El elevado nivel de gasto se traduce en una tendencia al déficit presupuestario, (Krogstrup y Wyplosz, 2006: 24), cuando los encargados de tomar las decisiones de política fiscal (ministros, oficiales del gobierno, miembros de coaliciones de poder dentro del gobierno) compiten por los bienes públicos, no internalizan de manera óptima los costos de sus decisiones sobre los costos futuros y presentes que tendrán que afrontar en términos de impuestos más altos, necesarios para cubrir el pago del servicio de la deuda, lo que determina, a su vez, la tendencia al déficit fiscal.

Así el *common pool* en el manejo fiscal se observa en la ineficiente asignación de los recursos dentro de las instituciones del Estado. Esto incrementa el gasto y mantiene al sector público con necesidades constantes de financiamiento que luego se vuelven parte de los gastos del Estado.

En este caso se analiza el problema del *common pool* cuando aquellos recursos asignados ineficientemente son aquellos que se relacionan con el financiamiento, los cuales se conocen como *common pool resources*<sup>11</sup>. Tales recursos se usan para procurar el bienestar de la sociedad mediante inversión pública (en producción o desarrollo humano) o se destinan al consumo privado de manera directa o indirecta. Los oficiales de gobierno compiten por dichos recursos, los cuales se filtran entre las decisiones que se toman, por lo que se tiene que recurrir a un financiamiento interno y externo, que deriva en el mismo mecanismo disfuncional de asignación.

En su trabajo Boone (1995: 42) concluye que de hecho la ayuda extranjera, que forma parte medular de los planes de financiamiento de los gobiernos, se destina originalmente al consumo por lo que no se revela una relación entre ayuda externa y crecimiento, así como tampoco un beneficio medido en términos de mejoras en los índices de desarrollo humano (IDH).

En un escenario estático no es difícil suponer que la problemática del *common pool*, conducirá a la economía a un equilibrio Pareto-ineficiente (Svensson, 1998: 7), en el que cada grupo que compita por estos recursos estará en mejor situación en cuanto pueda reducir sus costos de apropiación pero a costa del bienestar del resto de la sociedad. Sin embargo, como esta interacción entre los grupos sociales se repite varias veces, se podría creer que el mecanismo reducirá el conflicto de intereses, estas fuerzas en juego impedirán que se logre el máximo beneficio de un comportamiento oportunista.

La existencia de grupos de poder alrededor de un recurso público suele controlarse más en los países donde se han establecido límites a las políticas fiscales redistributivas, es decir aquellos que tienen una institucionalidad sólida (Lane y Tornell, 1999: 3). En estos casos los procesos de manejo y administración fiscal están estructurados de tal manera que las políticas discrecionales tienen incidencias

---

<sup>11</sup> Generalmente se refiere a recursos naturales, cuyos derechos de propiedad no están definidos claramente, por los que pueden surgir problemas en cuanto a repartición de beneficios. Sin embargo, dado que un recurso *common pool* es un concepto que describe un proceso de economía política, puede ser aplicado a otros contextos.

## ***Crítica teórico- histórica al manejo de la deuda en Ecuador y América Latina***

El manejo de la deuda en Ecuador y América latina en el período fue criticado por algunos economistas y pensadores latinoamericanos que consideraron que varias políticas de endeudamiento eran incoherentes e injustas, tanto hacia adentro de los gobiernos como por parte de los organismos acreedores y mediadores. Este punto de vista se considera debido a que fundamenta un cambio ideológico en el manejo del endeudamiento que podría haber dado un giro dramático en los resultados del mismo.

### **Conciencia social y deuda pública en el Ecuador**

Uno de los retos más importantes para la república del Ecuador desde su nacimiento, fue la construcción de una conciencia social. Las primeras constituciones reconocían como ciudadanos a quienes llegaban a determinada edad y que tenían respaldo patrimonial, o una profesión reconocida; además, la desigualdad estaba reconocida oficialmente por medio de los tributos (por ejemplo el tributo del indio) la explotación era reconocidas aún después de la independencia; los ingresos del Estado, a pesar de ser generados por medio de la relación con la explotación de las clases más pobres, eran repartidos de manera inequitativa entre aquellos que sí se consideraban ciudadanos que determinaban los puestos de poder. Estos hechos daban cuenta de las inequidades existentes en el sistema sociopolítico republicano, en el cual el gasto social nunca fue una prioridad, debido a que no existía la percepción de una sociedad ecuatoriana en su conjunto. (Paz y Miño, 2004: 43)

El tributo indígena sostuvo el presupuesto del Estado entre 30% y 13%, hasta 1857 cuando desapareció. La mayor parte del presupuesto del Estado se usaba en gasto corriente. Las obras públicas y la educación representaban una parte del presupuesto muy poco significativa; esta tendencia se redujo en el período garciano, y más tarde continuó, a pesar de contar con ingresos provenientes de los auges exportadores. Los primeros fundamentos para la construcción de una conciencia social empiezan en la revolución liberal, que se preocupó por la clase obrera y por generar algunas reformas que sentaban bases para conformar una ciudadanía, por medio de leyes que separaban a la Iglesia del Estado, que promovían el

desarrollo campesino, montubio e indígena; lo que trajo consigo una nueva manera de pensar; que se reflejó en dos constituciones avaladas por el liberalismo (Paz y Miño, 2004: 44 - 45).

La jornada laboral de 8 horas fue una lucha de los movimientos trabajadores desde 1913, en donde hubo varios levantamientos para conseguir este derecho. En 1916 el gobierno estableció esta jornada legalmente. Sin embargo, la situación laboral era desordenada aún; hasta 1920 hubo alrededor de 20 huelgas grandes en el país; hasta el año 1922 en el que se produjo la matanza de trabajadores en Guayaquil. Estos grupos, durante las primeras décadas del siglo XX estuvieron influenciados por las ideas anarquistas, anarcosindicalistas y socialistas. A través de sus líderes, así como medios difusores afines, comenzó la crítica al sistema económico capitalista y sus expresiones en el país. Estos idearios configuraron las primeras reivindicaciones laborales constituidas en el marco legal e institucional del país; que abarcaban derecho de asociación; huelga, incremento de salarios, reducción de jornadas laborales (Paz y Miño, 2004: 46).

Más tarde, con la Revolución Juliana, se implantaron prácticas que fomentaban la inserción del país en el sistema económico mundial, por lo que nacieron instituciones que se preocupaban de la sociedad hacia lo interno; que legitimaban algunas ideas que hasta entonces eran luchas de movimientos ciudadanos. Se buscaba establecer procedimientos implementados en el resto del mundo para ejercer un orden necesario que inserte al país en el sistema de producción mundial. Se creó el Ministerio de Previsión Social y Trabajo; se fundó la Caja de Pensiones; que fue la institución antecesora al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Se dictaron leyes sobre contratación y se ampliaron los servicios públicos para beneficio de los trabajadores; además se reformó la Ley de Impuestos Internos para incorporar el impuesto a la renta, se introdujo en el país el concepto de redistribución de la riqueza (Paz y Miño, 2004: 48).

Durante el período velasquista se legitimó en el país el discurso de priorizar a la parte de la población que poseía menos riqueza, y se les otorgó una fuerza particular a los ciudadanos por medio del proceso electoral. Se discutía sobre la situación de los “pobres” y “humildes”, además de que surgió una preocupación por la presencia y la movilización de las “masas”, del “pueblo” (Paz y Miño, 2004: 48). Esto generó un cambio en la percepción de aquellas clases sociales desfavorecidas.

La noción general de la existencia de posiciones sociales diferentes, estratos de la sociedad menos favorecidos que otros, grupos ciudadanos con necesidades específicas y especiales; tardó en constituirse en el Ecuador. Para llegar a generar leyes se requirió de una lucha constante de los movimientos intelectuales, profesionales y trabajadores; lo que se dio históricamente en respuesta a los movimientos económicos, sociales y culturales del mundo entero. De tal forma que mientras el sistema económico evolucionaba también evolucionaban las necesidades sociales. Algunos de los procesos sociales establecidos en países desarrollados no fueron completamente asimilados en los países menos desarrollados, como el Ecuador, sin embargo, los cambios acelerados del sistema de producción mundial continuaban su curso.

La caída del sistema socialista consolidó la hegemonía del sistema de mercado, que convirtió en la transnacionalización y luego en la globalización. Las luchas tradicionales de los trabajadores perdieron vigor. La ideología neoliberal avanzó en el mundo latinoamericano y se impuso como fundamento para la revisión de los principios laborales anteriores y afianzó los nuevos paradigmas que promulgaban la eficiencia y la competitividad empresarial.

Los gobiernos de las últimas décadas del siglo XX promocionaban cada vez más el “modelo empresarial” en oposición al “modelo estatal” de las dictaduras militares de la década de 1970. Nuevos movimientos sociales se desarrollaron en el país durante los 80 y 90, y generaron reivindicaciones y cuestionamientos a los gobiernos del período. No obstante la conciencia que dichos grupos desarrollaron no contrarrestó el retroceso de la conciencia social oficial que durante una época fue favorable a los trabajadores y clases populares, debido al crecimiento de los valores del modelo empresarial, el neoliberalismo y la globalización. (Paz y Miño, 2004: 50 - 51)

Entre los nuevos valores que promulgaban los sectores de poder económico y político del Ecuador se acogió la idea de flexibilización laboral, argumentando que dentro del país había demasiados recargos y costos laborales, el salario era alto y que el Código de Trabajo era atrasado y que además las horas de trabajo eran insuficientes, en comparación a otros países de Latinoamérica.

Se pasó a priorizar la “cuestión neoliberal” en lugar de la “cuestión social”, con lo que privilegia el pago de la deuda externa, la inserción en el sistema económico globalizado, la reducción del Estado y el recorte del gasto social.

La relación del servicio de la deuda con los egresos totales del gobierno central aumentó, durante los 90 y las primeras décadas del 2000; se generó una tendencia a la reducción del gasto social debido a la priorización del pago del endeudamiento (Paz y Miño, 2004: 54 - 55). En este sentido, la priorización por el pago de la deuda, fue un elemento necesario para que se consolide una nueva conciencia del sistema empresarial, junto con sus valores.

La política crediticia pública durante los 80 y 90 surge de la corriente de pensamiento favorable al sistema de mercado, y (en general) la priorización por el pago de la deuda representaba para los gobiernos una disyuntiva: el pago de las obligaciones con los acreedores y el aumento del gasto social. Dado que la tendencia en el mundo era la priorización del pago de las obligaciones ya que se argumentaba que era necesario mantener sólido el entorno macroeconómico, en el Ecuador se hizo lo mismo. Se optó por reestructuraciones de la deuda en los 90, que a largo plazo pusieron gran parte del presupuesto del Estado al servicio de los acreedores internacionales.

### **Imposiciones de la deuda externa**

La deuda externa es el conjunto de obligaciones contraídas por el Estado con organismos multilaterales, la banca internacional y otros estados. En general, las concepciones convencionales no toman en cuenta otro tipo de aspectos que la deuda conlleva; es preciso analizar la deuda desde un contexto fuera del financiero. La deuda no es únicamente el resultado de una necesidad de financiamiento de un país que no dispone de recursos, hay que reconocer que también es una forma de presentación del capital externo, por lo que su evolución nace en el entorno internacional, debido a que responde a una estrategia. La deuda hace parte de la circulación de capitales a nivel mundial, lo que la hace parte del sistema económico mundial. (Acosta, 1994: 3 - 6)

La deuda externa del Ecuador, así como las deudas de los demás países en vías de desarrollo, que tienen características económicas y sociales de países periféricos, se insertan en el

sistema de circulación de capitales mundial tratándose como se tratan las deudas de los países desarrollados con características de países centrales. Se debe comprender el proceso de endeudamiento del Ecuador, o los de aquellos países del sudeste asiático, como procesos con características distintas a las un país como Estados Unidos, debido al modo en que se insertaron en el mercado mundial.

El endeudamiento, en sí mismo, no constituye un inconveniente; el problema se da cuando la deuda es un medio para generar mecanismos de atraso y dependencia; así como cuando sirve para posponer cambios profundos de la sociedad; o cuando promueve los sistemas consumistas de grupos reducidos de la población (Acosta, 1994: 7- 9).

Una de las razones fundamentales para que la deuda se convierta en un problema para los estados es la relación de dominación existente dentro del sistema mundial. En el caso de la deuda se manifiesta a través de la banca internacional y las empresas transnacionales; además del control del capital financiero internacional sobre los organismos internacionales como Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. El capital financiero internacional se mueve en este contexto y asume varias formas (inversión extranjera directa, cooperación extranjera, ayuda para el desarrollo) que afectan y trascienden a las economías grandes y pequeñas (Acosta, 1994: 11-12).

Las reestructuraciones de la deuda efectuadas en varios países de la región no han sido beneficiosas para el entorno macroeconómico de cada país y en muchos casos se ha logrado lo contrario: que reduzcan su nivel de bienestar y que a largo plazo se vean más endeudados. Esto se debe al cumplimiento de las obligaciones que restringe la libertad en la ejecución del presupuesto (PROPACS, 2003: 6).

Los intereses de tales obligaciones han sido demasiado altos para muchos de los países endeudados, por lo que los montos de la deuda se han incrementado. El cobro desproporcionado de intereses supone un acto que puede considerarse como usura; además las reestructuraciones incluían reglamentos de manejo fiscal rígidas que forjaban decisiones que no respondían a los intereses de la sociedad, decisiones tomadas por gobiernos “corruptos y serviles”, de la sociedad (Arias, 2006: 4).

Se ha interpretado el sobreendeudamiento como problema únicamente del manejo interno de cada país, consecuencia de altos y desorganizados niveles de gasto, sin tomar en cuenta cualquier otro vínculo que tiene el problema de la deuda, particularmente aquellos que surgen del sistema económico internacional (Acosta, 1994: 14).

La deuda externa es la expresión más visible de una evolución que va mucho más allá del simple campo financiero y económico; sin tener esto en consideración, cualquier análisis del proceso de endeudamiento impediría una visión integral y cualquier solución a este problema sería de corto plazo, “circunscrita a las demandas del mercado financiero” (Acosta, 2005: 4). No sólo basta con afirmar simplemente que la deuda externa y su manejo hayan ocasionado las repetidas crisis económicas.

La deuda externa de los países latinoamericanos es una parte crucial de la expansión imperialista, con Estados Unidos a la cabeza, y la crisis de la deuda de los 80 es resultado de varios factores que no tienen que ver únicamente con la necesidad de financiamiento, o a problemas deficitarios internos. Algunas de las razones fueron la Guerra de Indochina y el incremento de los precios del petróleo durante la época. El “reciclaje” de petrodólares en los países en vías de desarrollo respondía a necesidades de los países céntricos. Los planteamientos dentro del Ecuador explican que la porción más grande de deuda pública es aquella que se ha contraído con entidades del exterior, y ha supuesto grandes implicaciones para la economía ecuatoriana. En su estructura actual, la deuda externa tiene su origen en la crisis de endeudamiento de Latinoamérica en la década de los 80. “La deuda externa, desde una visión sistémica, en sí es otra manifestación de las crisis del propio sistema capitalista” (Acosta, 2005: 4).

Y por ello sucede cíclicamente, con una serie de aspectos nuevos y otros que ya se repitieron en épocas anteriores en las cuales la deuda no simplemente fue un problema económico, sino que desempeñó un papel importante para ayudar a “imponer la voluntad de los países acreedores sobre los deudores” (Acosta, 2005:8). Los acreedores incurrieron en prácticas crediticias inapropiadas y corruptas, las que incidieron en este proceso, además del irresponsable uso de los países deudores de los recursos obtenidos.

La evolución histórica de las finanzas públicas muestra que los países deudores toman créditos, tienen un auge, declinan, y cesan los pagos (Canelos, et al, 2005: 5). Las cesaciones de pagos

más frecuentes se han dado en etapas en las que la economía de los países líderes sufría una recesión. Por ejemplo, cuando la Bolsa de Londres sufrió una caída en octubre de 1825, se llevó consigo a los precios de las materias primas y a las repúblicas sudamericanas y a México suspendieron pagos por un periodo de casi treinta años. Los acreedores prestaban de manera “pendular y procíclica” (Acosta, 2005: 8). Se otorgaban grandes montos de crédito, muchas veces precipitados, en función de los excesos de fondos y cuando podían verse dificultades, se recortaban drásticamente.

Para los países que han adquirido grandes créditos con el exterior, es necesario que se reconozca los hechos históricos y sociales alrededor de la deuda, para dejar de resaltar únicamente las implicaciones financieras. Así se ubica las responsabilidades en el contexto internacional, que proyecta el problema hacía afuera y se sitúan en perspectiva los efectos que conlleva ser parte del sistema económico mundial en las diversas condiciones en que cada país se ha involucrado en el mismo.

### **Imposiciones de la deuda externa en el Ecuador**

Los problemas derivados de la deuda externa que se mantienen en el siglo XXI no son nuevos en la historia del Ecuador. Mientras el país se integraba al comercio mundial de manera sumisa, el endeudamiento afianzó la dependencia de la economía nacional al financiamiento externo, que en muchas ocasiones era innecesario. (Acosta, 2005:9) Las políticas de administración de la deuda ejecutadas por los diversos gobiernos del Ecuador fueron “torpes e inmorales” (Acosta, 2005: 11), nunca se logró un manejo de deuda que permita un incremento en el bienestar de la sociedad ecuatoriana.

La renegociación de los bonos global propuesta por el gobierno de Lucio Gutiérrez, demuestra lo poco favorable desde la perspectiva del Ecuador, que fue la negociación de la deuda realizada en el 2000, sin embargo el canje planteado refleja los objetivos expresos de la emisión de los bonos global. La propuesta ecuatoriana fue aceptada rápidamente por parte de los acreedores privados internacionales muestra que dicha operación era beneficiosa para ellos; contaba con la aprobación del FMI y con el respaldo de banqueros y consultores internacionales encargados de determinar hasta qué punto deberían ceder los acreedores. En la agenda de la operación no estaba el interés nacional, dado que no hubo mayor reflexión

sobre la capacidad de pago del Ecuador. No se intentó obtener alguna ventaja de los bonos Brady, cuya recompra habría podido ser fácilmente realizado debido a estar deprimidos en el mercado internacional. Finalmente, en términos de la mecánica financiera, el gobierno cambió los bonos Brady por los bonos global. La emisión de los bonos Brady, que sirvieron para canjearlos por la anterior deuda comercial, que estaba en moratoria desde enero del 1987, data de 1995.

Con esta sustitución de los bonos Brady que habían envejecido de manera prematura por los bonos Global se habría alcanzado –de conformidad con la propaganda oficial- una reducción en el servicio de la deuda de unos 1.500 millones en los primeros 5 años: 300 millones de dólares anuales, en promedio. Además, según la Comisión Renegociadora de la Deuda Externa, el éxito de la gestión sería indiscutible, pues gracias a ella se habría obtenido una significativa reducción del monto endeudado. Todo conseguido en menos de un mes desde que se formuló públicamente la propuesta, un tiempo récord que sería otra demostración del logro gubernamental.

## ***Deuda Pública en Ecuador (1990-2010)***

La deuda pública fue determinante para las finanzas públicas del Ecuador en el período estudiado. La deuda externa tuvo dos renegociaciones importantes y el servicio de la deuda fue uno de los gastos corrientes más significativos; además, a inicios del gobierno actual se llevó a cabo una auditoría que proponía que la deuda era ilegítima.

En esta investigación, el proceso de economía política del manejo fiscal de la deuda es el que surge de las relaciones observables entre los agentes relevantes. Estos últimos son aquellos que tienen incidencia en las decisiones sobre la política crediticia y las finanzas públicas del país.

Se analizan dos conceptos que teorizan sobre cómo los procesos políticos observables pueden afectar a las decisiones del endeudamiento. El primero es el de ciclos políticos, que surge de la relación del gobierno con sus electores, por medio de la política económica escogida por los

votantes. El segundo es la fragmentación política, que revela la relación entre los oficiales de gobierno.

Para entrar a discutir sobre la existencia de tales afectaciones al manejo fiscal y al manejo de la deuda pública, se consideró indispensable establecer un diagnóstico de los hechos acontecidos durante el período estudiado.

Este primer capítulo aborda este diagnóstico. Algunos hechos estilizados mostrarán lo sucedido en el país en cuanto al endeudamiento y al manejo de las finanzas públicas. Con este diagnóstico se busca definir las características generales del manejo de la deuda en Ecuador y compararlas con el de la región y el mundo, establecer algunos momentos decisivos en el comportamiento de la deuda y, posteriormente, una tendencia en el manejo de las finanzas públicas.

De esta manera se genera un preámbulo que contextualice el análisis posterior.

## ***La deuda pública del Ecuador comparada con América Latina y el mundo***

La tendencia del endeudamiento público en el Ecuador no se diferencia de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), o de América Latina (AL): los saldos de la deuda pública como porcentajes del producto interno bruto han bajado. Por otro lado la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE), presenta una tendencia a un endeudamiento mayor a medida que pasa el tiempo. El comportamiento opuesto se debe a diferentes procesos económicos en ambos continentes. En 2008 se desató una crisis financiera mundial debido a la venta indiscriminada de títulos hipotecarios lo que llevó a una fuerte falta de liquidez dentro de la economía de los Estados Unidos. Esta crisis no tardó en contagiar a los países que tenían vínculos financieros con ese país, sobre todo con aquellos que mantenían deuda directa con el mismo.

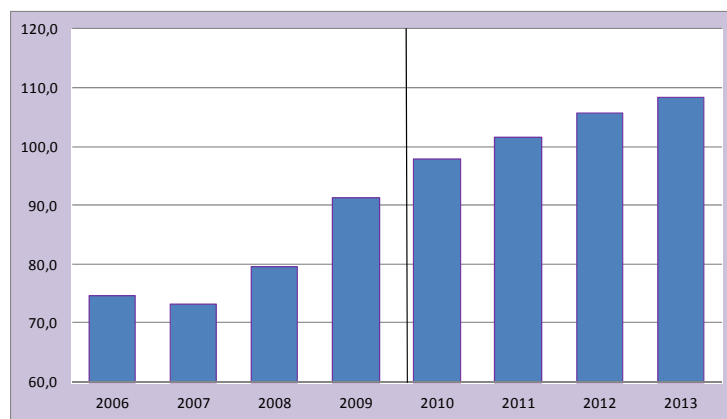
Como se esperaría en países de economías desarrolladas, los pertenecientes a la OCDE presentan crecimientos más constantes y PIB más altos que los de los países latinoamericanos,

además de que las relaciones comerciales en esos países están más consolidadas; por tanto sus relaciones financieras son más estrechas, lo que permite que las decisiones de política crediticia sean similares. La tendencia al endeudamiento público en estos países aumenta en los últimos años.

Estos porcentajes individuales tienen una importante incidencia en el promedio general de los países que pertenecen a la OCDE, el mismo que alcanza 54,14% para el período. Para el año 2008, el promedio de la OCDE cae en un punto porcentual a 53%, y el endeudamiento total de la organización para el mismo año es de 16.200 millones de dólares, lo que representa un 40,4% de su PIB total.

Durante los años de la crisis financiera mundial, la deuda pública de las economías desarrolladas continúa su crecimiento. Los problemas de iliquidez se solventan con fuertes emisiones monetarias por parte de sus bancos centrales, y la tendencia al endeudamiento continúa, lo que se podría explicar en la ausencia de fuertes reglas fiscales adecuadas para su control (FMI, 2009: 2). El gráfico 1 muestra el desarrollo de la deuda en la OCDE y la proyección de la misma.

**Gráfico 1**  
**Proyección del endeudamiento público en los países de la OCDE**  
2006-2013



Fuente: (Organization for Economic Cooperation, 2010)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

Al finalizar la década de los 90 y los primeros años desde el cambio de siglo, se suscitaron procesos de crisis financieras en todo el mundo, por ejemplo en Asia del Este (1997), Rusia (1998), Brasil (1999) y Argentina (2001). Es claro que se observe un incremento de la deuda pública de América Latina. Al resolverse estas crisis hubo reducciones en la deuda. (Borensztein, Levy, Yeyati y Panizza, 2007: 6).

La caída del endeudamiento público de América Latina a principios de 1990 se debió a la disminución de los niveles altos de deuda que mantenían, hasta entonces, algunos países (Borensztein; Levy Yeyati y Panizza, 2007; 22).

Una de las causas de la reducción de la deuda pública fue la implementación de procesos de privatización como medida de desarrollo en algunos países, puesto que muchas empresas y entidades, hasta el momento públicas, afectaban al incremento de la deuda. Sin embargo la tendencia creciente volvió a finales de los 90 y los primeros años del 2000.

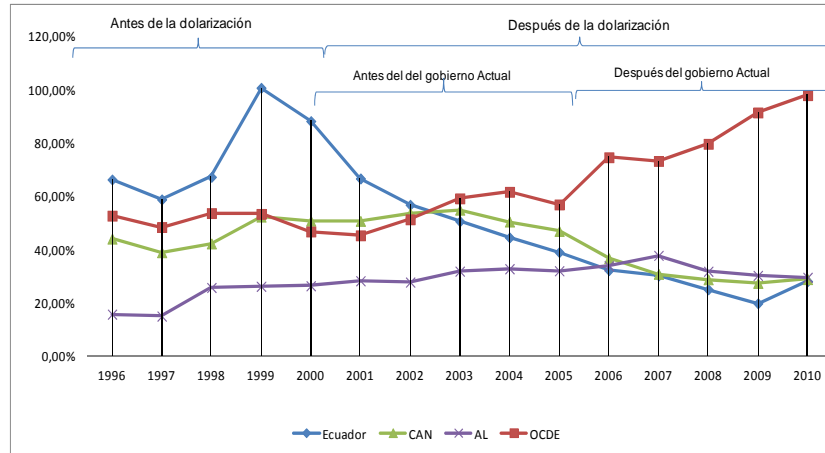
Al finalizar la primera década del milenio, se observa una reducción de la deuda debido a que se adoptan en el continente políticas más rígidas de crédito externo, entre las cuales estaban las populares metas de reducción de la deuda externa, por ejemplo en Paraguay, y los procesos de recompra de la deuda en algunos países de la región, como en Ecuador.

La Comunidad Andina de Naciones, presenta un desarrollo del endeudamiento similar al de la región latinoamericana en su conjunto. En este período nace la iniciativa de contribución económica regional y se consolida la Comunidad Andina de Naciones como tal, con nuevos acuerdos de comercio que se firman en la década de los 90.

El país más endeudado es Bolivia, con un promedio de 64,7% sobre el PIB, seguido por Ecuador con un 51,66%. Sin embargo, la región presenta una tendencia muy similar a la de América Latina, así como son similares también los niveles de endeudamiento anual de la región con los niveles anuales del continente; lo que muestra que, en el período analizado, los países que pertenecen a la Comunidad Andina de Naciones presentan altos niveles de deuda/PIB, equiparables a los del continente al que pertenecen.

El gráfico 2 muestra un resumen de las series de deuda pública de las regiones analizadas, haciendo la distinción de los cambios relevantes en la economía ecuatoriana.

**Gráfico 2**  
**Períodos de tiempo importantes para la deuda ecuatoriana**  
**Saldos de deuda como porcentaje del PIB**  
**1996-2010**



Fuente: (Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2011) (Comisión Económica para Latina y el Caribe, 2011) (Organization for Economic Cooperation, 2010)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

El gráfico 2 permite hacer una comparación del endeudamiento del Ecuador con los de la región y el mundo, lo que permite dilucidar que algunas de las decisiones fiscales estuvieron marcadas por procesos económicos externos coyunturales.

Se han separado algunos momentos dentro del período analizado, que son relevantes en el proceso político de Ecuador y, consecuentemente, en sus resultados económicos.

Se observa un primer momento que comprende los años previos a la dolarización, entre 1995-1999; en que la deuda pasa de una tendencia a caer durante 1995 y 1998 a un aumento súbito en el año de la crisis de 1999, de 33,39 % en comparación al año anterior. El Plan Brady se implementó en el país en mayo de 1994. Este consistía en la reestructuración de la deuda externa comercial, tanto en el monto como en intereses vencidos, pasando a emitirse los bonos Brady por un porcentaje de la deuda elegible.

En 1999, las trayectorias de la deuda en los grupos analizados experimentan un incremento, que se debe a las crisis que se suscitaron en algunos países. Pero ninguno de los crecimientos de la deuda pública fuer tan significativos como el de Ecuador. Ese año el Estado ecuatoriano se declaró en incapacidad de pagar US\$ 40 millones de intereses de la deuda externa debido a que atravesaba la crisis financiera más importante de su historia.

La deuda comercial del país se dividía en bonos Brady colateralizados (par y de descuento) por US\$ 3.090 millones, No colateralizados past due interest (PDI) y los interest equalization bonds (IEB) por USD 2.871 millones, y Eurobonos por US\$ 500 millones.

En julio de 2000, once meses después de la moratoria en el servicio de la deuda pública, se produjo el canje de la deuda externa comercial (eurobonos y bonos Brady) por bonos globales a 12 y 30 años. Se hizo la emisión de US\$ 3.950 millones en bonos globales (US\$ 1.250 millones en bonos 2012 y US\$ 2700 millones en bonos 2030).

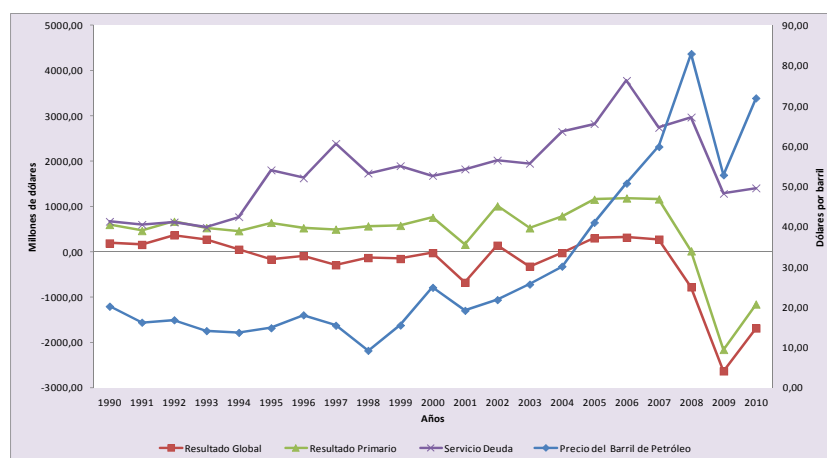
Un siguiente momento es el que comprende los primeros años después de que se asumió la dolarización, entre 2000 y 2005 antes del gobierno actual como parte de la historia política del Ecuador. En estos años los saldos de la deuda como porcentajes del PIB empiezan por bajar de manera apresurada. Entre el 2000 y el 2001 cae 21,52% y a medida que pasa el tiempo, la diferencia del endeudamiento de un año y con el siguiente disminuye considerablemente. De todas maneras la tendencia decreciente se mantiene, y entre 2001 y 2010 disminuyó en un promedio de 7,42%.

En 2003, la puesta en marcha del oleoducto de crudos pesados (OCP) permite un incremento de los excedentes petroleros, y consecuentemente de la participación estatal de los mismos. En el mismo año, el legislativo aprobó leyes que pusieron como prioridad el pago de la deuda pública, lo que permitiría en teoría una mejora del perfil del país como deudor frente a las instituciones acreedoras de ese momento.

A medida que los precios del petróleo empezaron a subir, a partir del 2001, el Estado ecuatoriano empezó a generar más ingresos. El endeudamiento se convierte en una fuente secundaria de recursos para el financiamiento del déficit; es decir, que no era inminente

generar nueva deuda, sin embargo el servicio de la deuda continuó como un egreso alto con el que tenía que lidiar el gobierno central.

**Gráfico 3**  
**Resultado global, resultado primario, servicio de la deuda Vs precio de petróleo**  
1990-2010



Fuente: (Banco Central del Ecuador, 1996, 2000a, 2005a, 2010, 2011)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

Desde el 2000 hasta el 2003, la tendencia de la CAN es opuesta a la del Ecuador, ya que la deuda como porcentaje del PIB de los países andinos experimenta un aumento en estos años; sin embargo, desde el 2003 empieza a caer nuevamente.

La serie de América Latina muestra un importante incremento en el 2002, después de unos años de ligeras alzas. Entre el 2003 y el 2004 la serie desciende en 6,26% y desde ahí en adelante mantiene tal comportamiento.

Como se advierte antes, la OCDE tiene un comportamiento disímil. En este período el su endeudamiento aumenta, al contrario de los países latinoamericanos, que en su mayoría son países en vías de desarrollo; hasta el 2005, año en el cuál la serie cae.

El tercer período es aquel que empieza en el 2006, año en el que se termina el mandato de Alfredo Palacio en el que el actual presidente de la república Rafael Correa había sido Ministro de Economía y Finanzas, en el segundo trimestre del año anterior. Para noviembre del 2006, se elige a Correa como presidente después de superar al candidato Álvaro Noboa en la segunda vuelta electoral.

La deuda externa pública se convirtió en un tema muy polémico a inicios del mandato de Correa, en el 2007, debido que existía la intención de proclamar una parte de la misma como ilegítima, además de disminuir el pago del servicio de la deuda, por considerar que la inversión social se había pospuesto en relación a los onerosos pagos de amortizaciones e intereses de la deuda externa.

La relación deuda/PIB continuó bajando lo que se relaciona con los aumentos en los ingresos del gobierno central debido a los cambios en las leyes de hidrocarburos, la caducidad del contrato con Occidental que otorgó a Petroecuador la explotación del Bloque 15, junto con el continuo incremento de los precios de petróleo.

Las tendencias de la deuda pública en la Comunidad Andina y América Latina siguieron decrecientes, lo que podría leerse como una mejora en la administración de la deuda pública en el continente. Además muestra que los países latinoamericanos no fueron tan golpeados por la reciente crisis internacional, en comparación a los países que pertenecen a la OCDE.

En el 2008, el Ecuador planteó el no pago de los intereses de la deuda comercial; sin embargo se siguió con el cumplimiento de las obligaciones, tanto de crédito público interno como externo, sin entrar en moratoria alguna. La tendencia a la reducción de la deuda pública que inició en el continente implicó un cambio en la política pública del manejo de crédito público, que ha sido beneficiosa para el Ecuador en los últimos años.

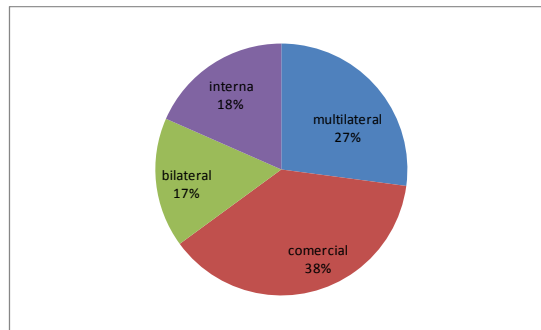
### ***Estructura de la deuda pública: Momentos relevantes***

La deuda pública ecuatoriana se divide en cinco segmentos o *tramos*: Deuda comercial, es decir la deuda con bancos e instituciones financieras privadas internacionales; bilateral, que es aquella contraída con otros estados; multilateral, con los organismos financieros internacionales; interna la que se contrae con instituciones financieras internas; y deuda con proveedores de diferentes ámbitos productivos del país.

La deuda comercial es la porción de la deuda más importante para el Ecuador ya que para el período 1990-2010, representa la mayor parte de la deuda total con 37,9% en promedio; seguida por la deuda multilateral que representa 27,1% en promedio; después, por la deuda

interna, que representa, en promedio, el 18,4%; luego, por la deuda bilateral, con un 16,7% y, finalmente, por la deuda con proveedores con un promedio menor al 1%. El gráfico 4 resume esta situación.

**Gráfico 4**  
**Deuda pública por tramos de deuda**  
Promedios porcentuales  
1990 -2010



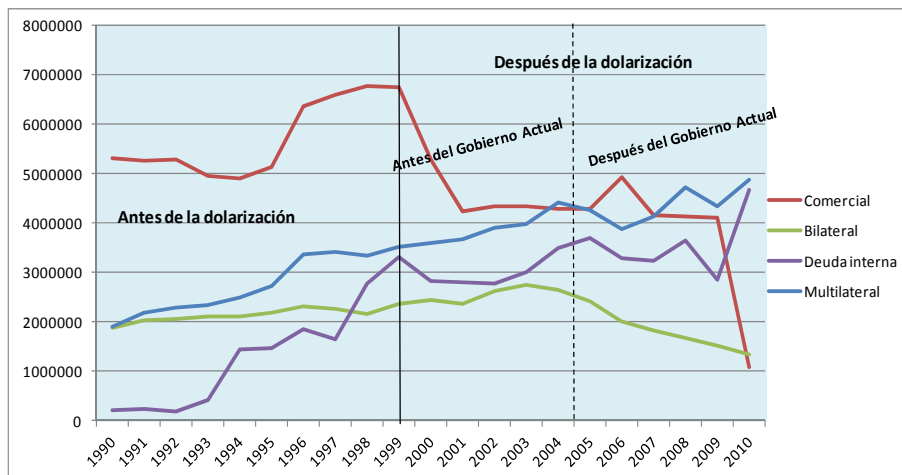
Fuente: (Banco Central del Ecuador, 1996, 1998ab, 2000ab, 2005a, 2010, 2011)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

En el primer período (1990-1999), la deuda comercial representaba 46,36% en promedio de la deuda total, es decir más del doble de los préstamos adquiridos con organismos multilaterales que representaban 22,32% en promedio. Para el siguiente período (2000- 2005) esta relación baja, sus promedios son de 31,71% y 28,23%, respectivamente. Para el siguiente período (2006-2010) los promedios son de 27,74% y 33,03%; es decir, que la deuda con organismos bilaterales es ahora la que representa la mayor parte del endeudamiento total. Aquí se ve un cambio en las decisiones del gobierno en cuanto al manejo de la deuda. El gráfico 5 expone la tendencia de cada segmento de la deuda.

## Gráfico 5 Comportamiento de la deuda pública por segmentos

-Saldo de la deuda en miles de dólares-  
1990-2010



Fuente: (Banco Central del Ecuador, 1996, 1998ab, 2000ab, 2005a, 2010, 2011)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

Durante el período previo a la dolarización, el segmento de la deuda comercial y el de la deuda multilateral mantenían una trayectoria similar, mientras que a partir de la dolarización su trayectoria es opuesta. El hecho de que la deuda comercial haya representado el mayor porcentaje de los créditos adquiridos del país se debe, por una parte, al arrastre de endeudamiento desde la crisis de la deuda de los 80 y, por otra parte, a los canjes que se implementaron durante los 90. Después de la dolarización, gran parte de la deuda se ha concentrado en los organismos multilaterales, principalmente en el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Corporación Andina de Fomento (CAF), y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). (Fernández; 2006: 3)

La tendencia a la baja de la deuda comercial se debe a las renegociaciones que se realizaron, lo que significó plazos más largos e intereses más bajos en el corto plazo; y al pago puntual de las obligaciones, que demandaban tales renegociaciones. Además, como se había mencionado previamente, se observa una coyuntura internacional de la búsqueda de la región

latinoamericana de disminuir su deuda externa; lo que promueve la posición del país de adquirir fuentes de financiamiento alternativas a los bancos internacionales.

Por otro lado, la tendencia al aumento de la deuda multilateral se debe a la disposición de los organismos internacionales a prestar dinero al Ecuador, principalmente durante la década de 1990 y durante el primer período posterior a la dolarización, así como la disposición de los gobiernos del país a cumplir con los programas de ajuste fiscal que se requerían para contratar préstamos que financiarían el presupuesto del Estado en base a un esquema macroeconómico.

Durante el primer período posterior a la dolarización, *antes del gobierno actual*, se observa que la deuda comercial baja en el año 1999, después de haber llegado a su punto máximo el año anterior, con 6.870 millones de dólares, pero recupera su crecimiento en el año 2000, el año de la renegociación de la deuda. Prácticamente todo el cese de pagos de obligaciones en ese año fue en deuda comercial, ya hasta entonces representaba con gran diferencia el mayor porcentaje de la deuda pública. A partir de la dolarización, los saldos de la deuda comercial son cada vez más bajos. La deuda interna también experimenta una caída en 1999, debido a la crisis, y recupera su crecimiento en el año 2002. Los segmentos de la deuda multilateral y bilateral continúan una tendencia creciente en los primeros años posteriores a la dolarización.

En diciembre de 2005 las autoridades emitieron nuevos bonos para extender el plazo, con un rendimiento de 10,8% y a precio de 91,7%. Luego de la moratoria con la banca internacional, en 1999, esta fue la primera operación que se realizó con el fin de una renegociación de la deuda. En el 2008 se plantea una posible renegociación y es en base a la auditoría de crédito público, que propone la ilegitimidad de la deuda externa ecuatoriana; sin embargo más tarde, se continúa con la decisión del pago de las obligaciones tanto con organismos multilaterales como con la banca internacional y para el año 2010 se plantea un horizonte ambicioso de reducción de la deuda.

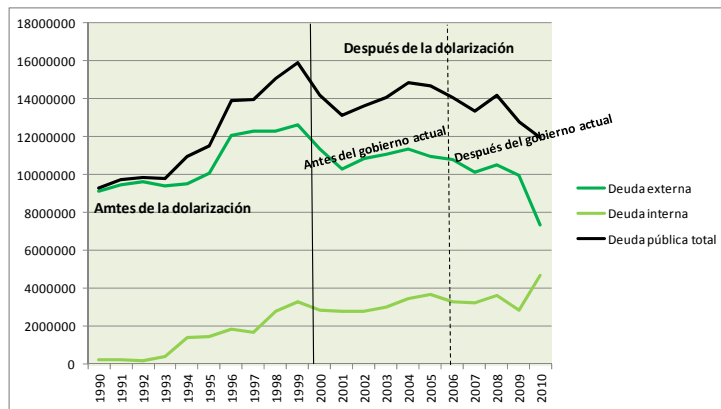
En el período en el cual entra en escena el gobierno actual, a partir del año 2006, la deuda comercial presenta una tendencia a la baja. Se elige la ruta del pago puntual de la deuda, para reducir los saldos de la deuda comercial, así como los intereses onerosos para el Estado con una renegociación que se concreta a inicios del 2009 en la que se retiran un porcentaje de bonos global. La estructura de la deuda cambia, como se había establecido, la mayor parte de

la deuda es ahora la deuda multilateral y se ha reducido significativamente la deuda bilateral. La deuda interna también experimenta un crecimiento importante.

La trayectoria de la deuda comercial es decreciente, la serie alcanza su punto mínimo en el año 2010, con un saldo de 1.089 millones de dólares. Por el contrario, la deuda multilateral y la deuda interna alcanzan sus puntos máximos en ese año, con saldos de 4.867 y 4.664 millones de dólares, respectivamente; incluso la deuda bilateral excede a la comercial en el 2010, con un saldo de 1.352 millones de dólares. La reducción de los saldos de la deuda comercial se debe al pago puntual de los intereses, y al cumplimiento de las metas de pago de créditos establecidas por el Estado ecuatoriano.

Durante los últimos años del período analizado, los saldos de la deuda presentan una tendencia decreciente hasta el año 2010, cuando se observa un pico de los saldos de la deuda pública total con 11974 millones de dólares.

**Gráfico 6**  
**Deuda pública interna y externa**  
1990-2010



Fuente: (Banco Central del Ecuador, 1996, 1998ab, 2000ab, 2005a, 2010, 2011)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

A lo largo del período la deuda externa es claramente superior a la interna. La deuda externa determina tanto el tamaño como la trayectoria de la deuda total. Los saldos de deuda interna representan porcentajes pequeños del endeudamiento total. El gráfico 6 muestra las tendencias de las deudas interna y externa.

La deuda interna entraba a cubrir déficits en momentos de crisis. Los déficits se causaron en gran parte por solventar los altos servicios de la deuda pública total. De 256 millones de dólares en 1992, esta deuda crece a 2.224 millones de dólares en 1996 y luego vuelve a subir en 1999 (año de un nuevo salvataje) a 3.371 millones de dólares hasta llegar a la cifra de 3277 millones en el 2006. (Observatorio de Geopolítica, MEF, 2008, 5)

“La deuda interna pública se eleva en tiempos de crisis, y precisamente cuando se cierran algunas llaves de endeudamiento externo, ha sido utilizada para subsidiar a los otros tramos de la deuda y atender al déficit del Estado”. (Observatorio de Geopolítica, MEF, 2008, 5)

En los momentos en los que la deuda interna ha crecido más, su trayectoria ha sido opuesta a la de la deuda externa, lo que muestra una necesidad de intercambio de las fuentes de financiamiento. La opción más viable para obtener recursos ha sido emitir certificados de tesorería (CETES) comprados por instituciones financieras públicas (IESS, BCE, CFN, BEDE), mientras que la participación del sector privado ha sido marginal. De dichas instituciones financieras el IESS es la que ha inyectado la mayor parte de los recursos. (Fernández; 2006:13)

En el primer período se observa que a pesar de la gran diferencia que tenían, la trayectoria de la deuda interna y de la deuda externa era similar, con una tendencia creciente. Después de la dolarización se observa una trayectoria opuesta que se vuelve más marcada en el período después del gobierno actual.

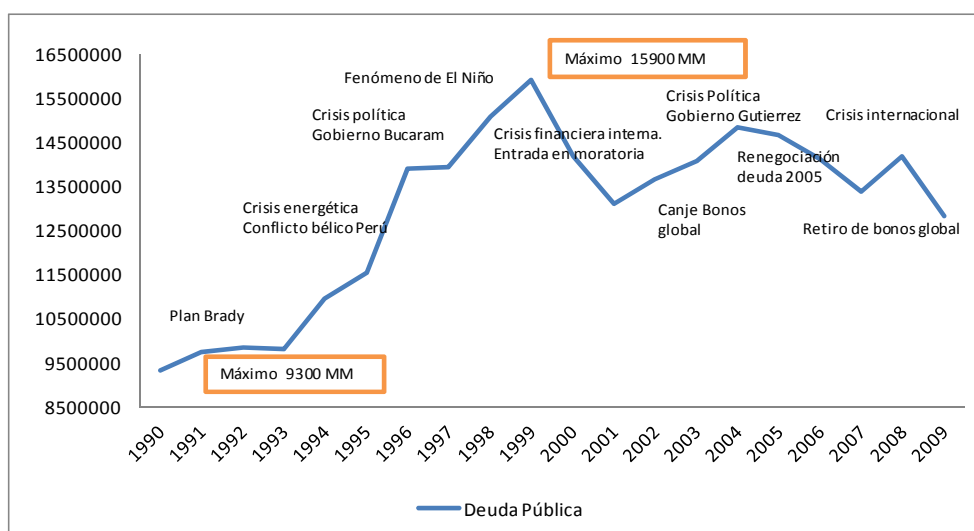
Para continuar, se observarán algunos momentos relevantes en la trayectoria del endeudamiento total, con énfasis en la estructura de la deuda externa debido a su importancia en el desarrollo de la deuda del país. El Gráfico 7 muestra puntos de la trayectoria del endeudamiento, en los que es imprescindible profundizar el análisis.

El punto máximo se halla en el año 1996, año en el que la economía del país atravesaba una serie de shocks experimentados en años anteriores, como el conflicto bélico con Perú, la crisis energética de 1995, y la incertidumbre que generan los períodos electorales. (Banco Central del Ecuador, 1997: 4) En ese año gana las elecciones Abdalá Bucaram, quién a la mitad del año siguiente, fue destituido en la primera de varias conmociones populares del país en el período.

### Gráfico 7

#### Momentos relevantes en el desarrollo de la deuda del Ecuador 1990 – 2010

Saldos de la deuda en miles de dólares



Fuente: (Banco Central del Ecuador, 1996-2005, 2011a)

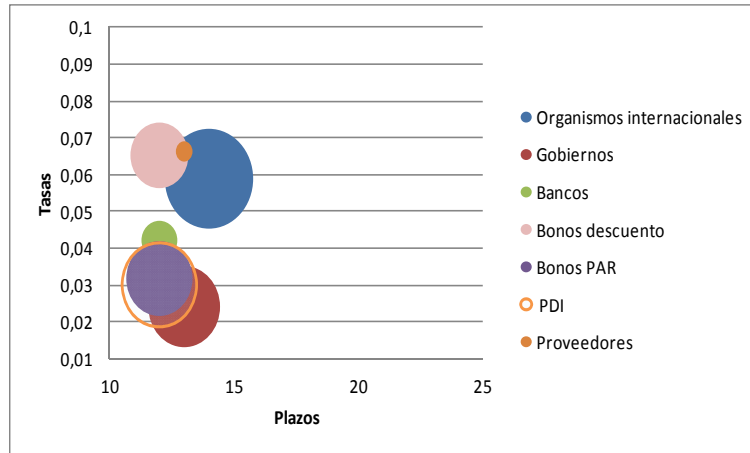
Elaboración: Andrea Isabel Borja

Dos años antes, en 1994, se había puesto en marcha el plan Brady. La deuda externa comercial ecuatoriana, que debía canjearse a través de la emisión de bonos Brady, era de 4.521 millones de dólares en principal y 2.549,2 millones de dólares en intereses vencidos. Esa deuda costaba cerca de 25% en el mercado secundario.

Mientras tanto, la reducción del monto transformado en bonos Brady fue de 1.174 millones de dólares en la parte de capital y los intereses se transformaron en bonos Brady IE y PDI, que también generaban intereses. (CAIC y MEF; 2008:15) Estos hechos, junto con algunas de las políticas que habían sido implementadas por gobiernos anteriores, contribuyeron a que el país presente un alto déficit, que fue sustentado con endeudamiento externo.<sup>12</sup> Por otro lado América Latina luchaba por superar los obstáculos que dejó la crisis de la deuda de 1980.

<sup>12</sup> Para ese año la deuda externa representaba 86,6% del total de la deuda pública.

**Gráfico 8**  
**Estructura de la deuda externa pública**  
 Diciembre, 1996



Fuente: (Banco Central del Ecuador, 1998ab, 2011a,)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

El gráfico 8 muestra la estructura de la deuda externa para el año 1996, el segmento de la deuda multilateral (organismos internacionales) tenía mejores condiciones en cuanto a plazos (de hasta 14 años), lo cual era positivo debido a que representaba un volumen de 18,22% del total de la deuda externa; sin embargo, tenía tasas de interés más altas que la deuda bilateral (gobiernos) e incluso, que algunos segmentos de la deuda comercial.

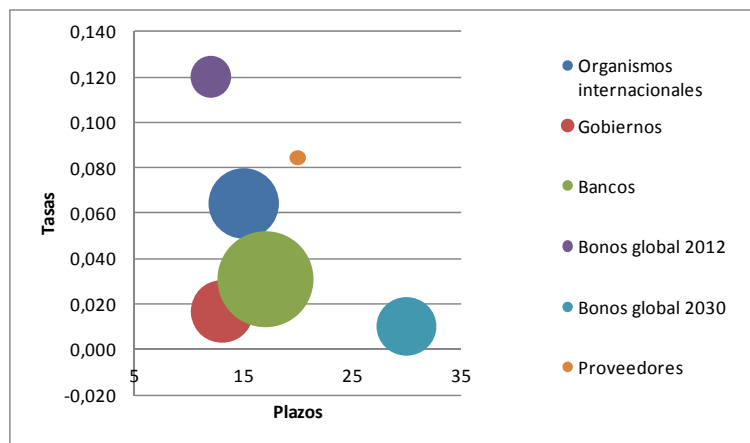
Ésta última representaba en total un volumen de 35% de la deuda externa total, con tasas entre 2,9% y 6,5%. Los bonos PDI representaban el mayor volumen de la deuda comercial, con un 38,86% de la misma y un 13,32% de la deuda externa total. Para diciembre de 1996, el saldo de obligaciones que aún tenía el Ecuador en bonos PDI era de 2470 millones de dólares. Las obligaciones en bonos PAR eran las siguientes más cuantiosas en volumen, con un saldo de 1.914 millones de dólares.

Las tasas de interés de los bonos PDI y PAR oscilaban entre 2,9 y 3,1%; mientras que los bonos de descuento generaban intereses más onerosos, con tasas de hasta 6,5% aunque el

saldo de los mismos era de USD 1.435 millones. La deuda bilateral mostraba un saldo de USD 2.316 millones que representaba el 12, 5% de la deuda externa y un 11,35% de la deuda pública total, con tasas de hasta 2,4% y plazos promedio de 13 años. El rubro bancos representa el resto de deuda externa con la banca internacional que no entró en el canje por bonos Brady.

Es indispensable analizar la estructura de la deuda en el 2000, año de la dolarización.<sup>13</sup> El gráfico 9 muestra la estructura de la deuda para ese año. En el año 1999, la economía ecuatoriana sufrió una de las peores crisis de su historia, golpeada por el fenómeno de El niño y la caída de los precios de petróleo en 1998 (Banco Central del Ecuador, 2000: 5) La inflación creció de 43,4% a 60,7% de 1998 a 1999. La balanza de pagos se vio debilitada debido a la dependencia en el petróleo, se redujeron las fuentes de financiamiento externo, que habían sostenido los déficits durante toda la década y se llegó a un estado crítico del período recesivo con la crisis bancaria y financiera.

**Gráfico 9**  
**Estructura de la deuda externa pública**  
Diciembre, 2000



Fuente: (Banco Central del Ecuador, 1998ab, 2011a,)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

El año 2000 marcó un cambio en la economía ecuatoriana, debido al implemento de la dolarización, y significó para el país el inicio de una recuperación. La estructura de la deuda

<sup>13</sup> Para este año la deuda externa representaba un 80% de la deuda pública total.

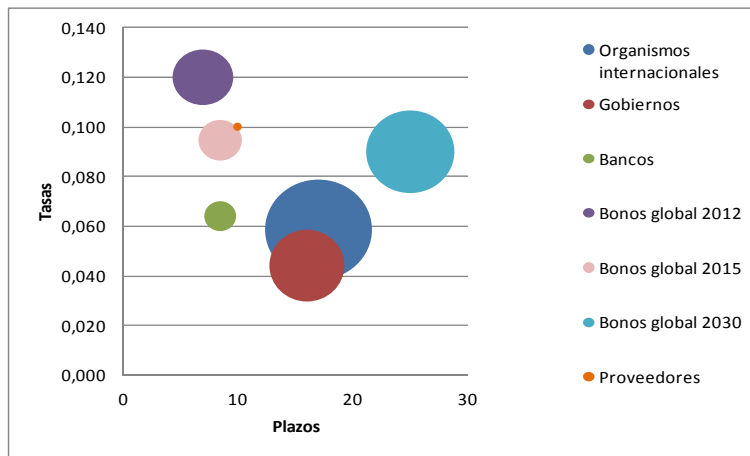
externa pública para finales del 2000 tenía una distribución que presentaba mejores condiciones. La entrada en moratoria en 1999 dio paso a una renegociación de la deuda, que al momento resultaba una salida conveniente dados los problemas para el pago de las obligaciones en tiempos de crisis.

La moratoria se declaró debido al incumplimiento de 40 millones de dólares en el pago de intereses en septiembre de 1999, para el momento debía en bonos Brady colateralizados (par y descuento) por 3.090 millones de dólares no colateralizados PDI y los interest equalization bonds (IEB) por 2.871 millones de dólares; y eurobonos por 500 millones de dólares(Fernandez, 2006: 11).

El canje por bonos globales se hizo a una tasa fija del 12% para los bonos globales 2012 y una tasa variable que empezaba en 1% y tenía un techo de 10% para los bonos globales 2030, mientras que los intereses de los bonos Brady se cobraban tasas variables (LIBOR más una proporción de la misma creciente en el tiempo).

La deuda multilateral representaba un 26,9% de la deuda externa y un 22,33% de la deuda pública total, las tasas para ese año eran de hasta 6,5%; los plazos de las obligaciones con organismos internacionales eran de un promedio de 14 años.

**Gráfico 10**  
**Estructura de la deuda externa pública**  
 Diciembre, 2006



Fuente: (Banco Central del Ecuador, 1998ab, 2011a,)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

Los préstamos con otros gobiernos representaban un 18,47% de la deuda externa, y un 15,14% de la deuda total, generaba intereses con tasas promedio 1,7% y plazos promedio de 13 años. En el 2000, la deuda con el Club de París se renegotió bajo los términos de Houston,<sup>14</sup> logrando diferir el plazo de los atrasos de montos en 5 años (incluidos 3 años de gracia). El segmento “bancos” representa todas las obligaciones que se tenían que pagar aún y que no fueron incluidas en la negociación de los bonos globales (Fernandez, 2006:12).

El gráfico 10 analiza el año 2006. En diciembre del 2005, se realizó un nuevo refinanciamiento de la deuda externa con la emisión de 650 millones de dólares en bonos globales 2015 a 10 años plazo, con un rendimiento de 10,75%. Además en mayo del 2006 se hizo una recompra de los bonos globales 2012 por 740 millones de dólares.

Los procesos de reestructuración de la deuda han logrado mejorar las condiciones del pago de las obligaciones en el corto plazo, por medio de la extensión de plazos de vencimiento de la misma. Sin embargo, los plazos máximos se hallaban sobre los 16 años plazo pues se vencían las obligaciones con organismos internacionales, es decir 3.888 millones de dólares y la deuda con gobiernos 2.000 millones de dólares. Las tasas más altas a pagar eran aquellas generadas por los bonos globales 2012, con el 12% y las más bajas las de la deuda bilateral con 4,4%.

## **Renegociación y recompra de bonos en el año 2009**

Después de la de la investigación de la Comisión para la Auditoría Integral de Crédito Público (CAIC)<sup>15</sup>, se pretendió entrar en moratoria técnica de los bonos global a finales del año 2008, basados en los criterios de ilegitimidad e ilegalidad encontrados. Se determinaron varias irregularidades en acuerdos de crédito por ambas partes, tanto gobierno ecuatoriano, como por los acreedores nacionales y extranjeros.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> El Club de París definió el acuerdo de Houston para la renegociación de la deuda con los países miembros que presentaban bajos recursos y condiciones adversas en el pago de la deuda externa.

<sup>15</sup> La CAIC se creó el 9 de julio de 2007, mediante Decreto Ejecutivo 472.

<sup>16</sup> La auditoría se hizo de 30 años atrás, es decir desde la década de 1970;

Sin embargo, en abril del 2009 el gobierno optó por el pago por medio del anuncio a los tenedores de bonos bajo la modalidad de subasta holandesa modificada<sup>17</sup>, con un valor base como primera oferta de 30 centavos por 1 dólar de valor nominal de los bonos; es decir, con un 70% de descuento de su valor nominal.

La subasta duraba hasta el 15 de mayo del 2009, pero se extendió el plazo para lograr un mayor número de ofertas, para lo cual se fijó un valor base de 35 centavos por 1 dólar de valor nominal de los bonos. Cuando finalizó el proceso se logró retirar del mercado el 91% de la deuda total de bonos global 2012 y bonos global 2030, 2.922 millones de dólares, lo que redujo de forma significativa el peso de la deuda externa pública de 10.124,2 millones de dólares en mayo de 2009 a 7.014,9 millones de dólares en el mes de junio (Acosta et al, 2009: 45).

Entre el 2008 y 2009 se vivió la crisis de la burbuja financiera internacional, cosa que afectó directamente al presupuesto del gobierno central del Ecuador por medio de la caída de los precios de petróleo. Los requerimientos oficiales de financiamiento del gobierno central llegaron a 1.600 millones de dólares. (Acosta et al, 2009: 46). La economía, por efecto de la crisis, enfrenta un doble y considerable déficit: fiscal y comercial, después de haber registrado cifras positivas el año anterior. Estimaciones hablan de un déficit conjunto de casi 6.600 millones de dólares. Según el gobierno, el déficit fiscal bordeó los 1.600 millones de dólares más un déficit comercial de 5.000 millones, de conformidad con las previsiones del Banco Central.

Esta necesidad de cubrir el déficit fiscal ha hecho que el gobierno busque fuentes de financiamiento internas, como el caso del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), y externas como la Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Latinoamericano de Reserva (FLAR) y préstamos de gobiernos, como el alcanzado en los últimos días con el gobierno de la República Popular China.

La pregunta que surge después de tener en cuenta estos hechos, es de dónde se obtuvieron los fondos para la recompra de la deuda en el 2009, dada la crisis internacional, el déficit y las necesidades de financiamiento del país.

---

<sup>17</sup> La subasta holandesa empieza con un precio alto, y disminuye hasta que los participantes acepten el precio. La subasta holandesa modificada usa elementos de subasta convencional, por ejemplo, precios múltiples.

La operación de recompra de bonos por medio de subasta holandesa determinó la decisión de retirar una parte de la deuda, específicamente aquella expresada en bonos 2015. El beneficio que se obtuvo de tal operación se limitó a esta parte de la deuda a pesar de que la comisión de auditoría sostenía que tanto los bonos global a 12 y 30 años plazo eran de la misma manera ilegítimos. Esto significó restar importancia a la posición política de la ilegitimidad y la ilegalidad de la deuda externa además de mermar posibilidades a un planteamiento de la constitución del Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana, que fue planteado por el gobierno a inicios de su mandato y durante su campaña. Además permaneció pendiente la posición del gobierno (y también de la sociedad civil) frente a los procesos jurídicos iniciados el 20 de noviembre del 2008, cuando la Comisión de Auditoría entregó su informe y el presidente Correa lo entregó al fiscal general de la nación, solicitándole inicie los trámites respectivos.

Las renegociaciones marcan puntos de inflexión en la evolución de la deuda. Los años analizados muestran que los cambios de gobierno han tenido incidencia en tales reestructuraciones, en los volúmenes de la deuda y especialmente en los plazos de vencimiento de las obligaciones. La década de los 90 se caracterizó por mantener una tendencia creciente, con la mayor parte de la deuda concentrada en la deuda comercial; a finales de la década se observa una crisis que deviene en el canje de la deuda comercial. Los volúmenes de la deuda con organismos internacionales se mantienen o crecen en el período, y la deuda con gobiernos muestra más volatilidad.

En conclusión, la deuda en el Ecuador ha disminuido en los últimos años. Las fuentes del endeudamiento externo han cambiado. Los primeros años de la década de 1990 se caracterizan por mantener mayor endeudamiento con la banca internacional, lo que ha cambiado en los últimos años; este segmento, de mayor relevancia para el Estado ecuatoriano, ha significado la reducción de los montos totales de la deuda.

La deuda con organismos internacionales se ha mantenido. Las renegociaciones de la deuda se han caracterizado por buscar plazos más largos y tasas más bajas, esto ha permitido mejores condiciones a corto plazo, lo que no necesariamente es así en el mediano y largo plazo.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) ha sido el comprador mayoritario de los certificados de Tesoro, que han sido el título más usado para obtener financiamiento interno, se

ha generado una dependencia del gobierno en el mismo, pues el sistema financiero privado no encuentra incentivos en comprar estos títulos.

El endeudamiento es necesario para contrarrestar ciclos de corto plazo, solventar problemas de iliquidez y para ejecutar proyectos de infraestructura con capacidad de auto pago, según la constitución actual (Bermeo, Gutierrez, Salazar, 2009: 22).

En el país se ha recurrido al endeudamiento debido a los altos déficits y a la dependencia del presupuesto en la exportación de materias primas, especialmente petróleo. El Estado ha encontrado dificultades en diversificar sus fuentes de financiamiento y el endeudamiento ha presentado altos niveles, sobretodo en períodos de crisis, en que la deuda interna ha crecido de manera significativa.

### ***Manejo de las finanzas públicas y endeudamiento***

Para determinar una tendencia en el uso de la deuda pública, se observa el comportamiento del gasto del gobierno para el período y después perfilar el destino de los recursos del endeudamiento.<sup>18</sup> Se comienza por analizar los egresos del gobierno y el servicio de la deuda en general, para luego seguir con un análisis de los movimientos de la deuda pública interna y externa.

Desde 1990 gran parte de los ingresos del gobierno central se han destinado al pago del servicio de la deuda. En el período 1990 – 2010 el servicio de la deuda representó en promedio 32,45% del total de los egresos del gobierno central; mientras que el resto de sectores<sup>19</sup> representaron 67,81%. El cuadro 1 resume estos resultados.

Durante los años anteriores a la dolarización (1990-1999) se observan porcentajes no similares.

---

<sup>18</sup> La limitación en el registro de los datos con respecto al destino de los recursos de la deuda pública limitan este análisis. Para un acercamiento interesante y en profundización se puede revisar a HERDOIZA, 2004.

<sup>19</sup> Sectores que define el BCE en sus Boletines de Información Estadística Mensual.

**Cuadro 1**  
**Egresos del gobierno central 1990-2010**  
 -Porcentaje del total de egresos-

Año	Egresos sectores	Servicio deuda
1990	63,18	36,82
1991	67,32	32,68
1992	66,85	33,15
1993	75,31	24,69
1994	73,32	26,68
1995	58,08	41,92
1996	63,38	36,62
1997	54,77	45,23
1998	60,41	39,59
1999	53,24	46,76
<b>2000</b>	<b>58,35</b>	<b>41,65</b>
2001	66,70	33,30
2002	63,31	36,69
2003	68,47	31,53
2004	63,78	36,22
2005	64,27	35,73
2006	60,65	39,35
2007	72,45	27,55
2008	82,08	17,92
2009	91,44	8,56
2010	96,64	8,94

Fuente: (Banco Central del Ecuador, 1998ab, 2011a,)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

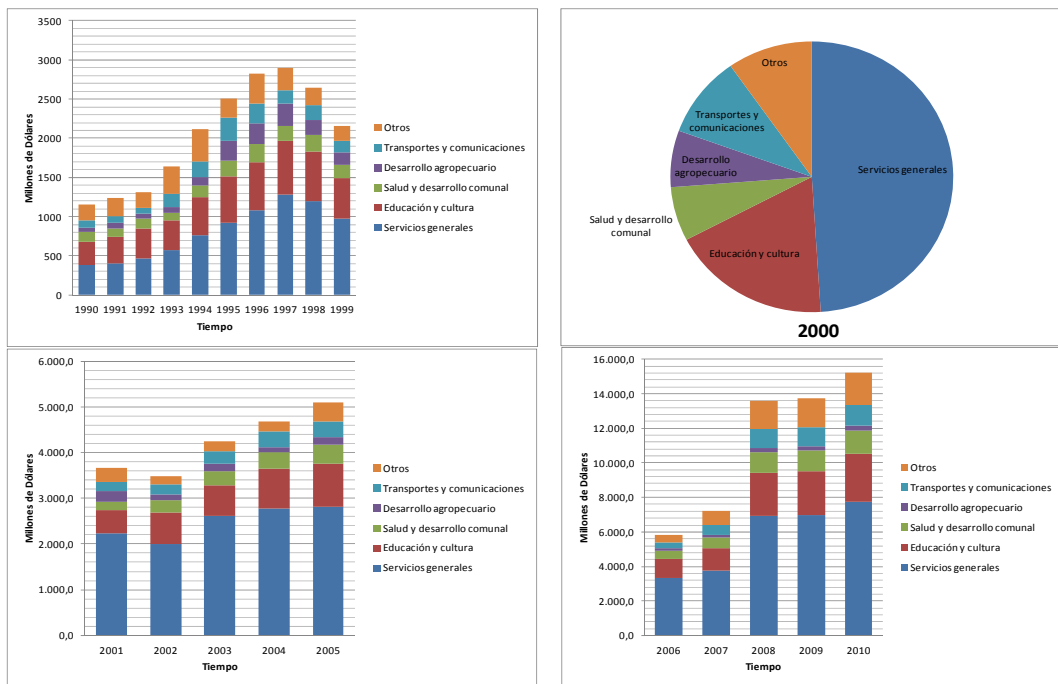
El servicio de la deuda representó, en promedio, 36,89% y los sectores restantes 63,11%. En el año de adopción de la dolarización, el servicio de la deuda representa 41,65% del total de los egresos del gobierno central y el resto de egresos representa 58,35%. En el período inmediatamente posterior a la dolarización (2001 - 2005) los promedios fueron de 35,85 % y 64,15%, respectivamente, y en el último período de análisis (2006 - 2010) los promedios presentan una diferencia más importante, ubicándose en 23,34% y de 76,66% respectivamente.

Al inicio de su mandato el gobierno actual afirmó que el servicio de la deuda era demasiado alto en comparación al destino de los egresos del gobierno en inversión social (CAIC, 2008: 15).

El pago de la deuda ha sido significativamente alto con relación a los egresos por los sectores restantes.

La deuda es una variable determinante en el resultado de las finanzas públicas del Ecuador. Los pagos de los intereses son un gasto corriente en el presupuesto del gobierno central. Esto provoca que se pospongan otro tipo de gastos o inversiones públicas; sin embargo, esta no es la única razón para que los gastos en inversión tengan menos prioridad en el manejo de las finanzas públicas.

**Gráfico 11**  
**Egresos del gobierno central por sectores**  
1990-2010



Fuente: (Banco Central del Ecuador, 1996, 2000a, 2005a, 2010, 2011)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

El gráfico 11 muestra que uno de los rubros más altos en los egresos del gobierno central es el de “servicios generales”, conformando la mayor parte del gasto para el período lo cual da cuenta de una tendencia del Estado a usar la mayor parte de sus recursos para cubrir gastos corrientes en desmedro de los gastos de inversión, una constante en todos los momentos en

que se divide este período. Los fuertes gastos corrientes en las entidades del gobierno central disminuyen la prioridad de inyectar de recursos en los sectores sociales y productivos.

Las reglas en el manejo de las finanzas públicas permiten que se determinen metas para la utilización de los recursos públicos. Para contribuir al desarrollo de la economía y según criterios básicos de la eficiencia, los gastos corrientes y administrativos tendrían que disminuir a lo largo de los años. Sin embargo, se observa que precisamente que tales egresos son aquellos más fuertes para el gobierno central, junto con el servicio de la deuda.

Esto ha contribuido a generar déficits altos y a generar dificultades de financiamiento, que han resultado en la decisión de recurrir a más endeudamiento público.

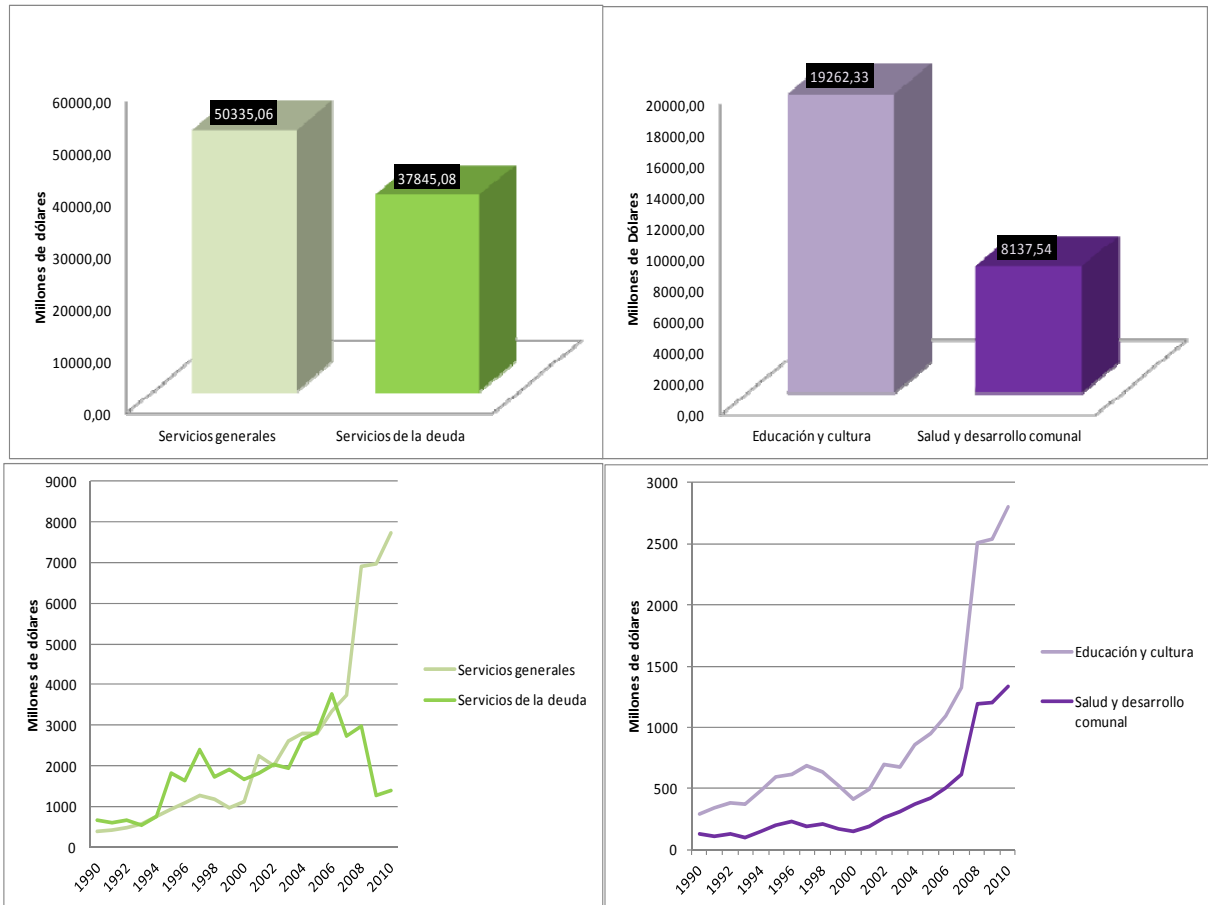
Una situación financiera solvente a través del tiempo es determinante en la estabilidad del sector público, ya que implica el sustento de los resultados presupuestarios futuros y el nivel de endeudamiento presente, cuando el Estado se percibe como insolvente su capacidad de conseguir fuentes de financiamiento se reduce. (Astorga, 2002:16)

Durante el período analizado se observa que las decisiones en finanzas públicas no se han tomado basadas en una planificación a largo plazo, sino para solventar problemas de corto plazo.

Los saldos de la deuda externa pública clasificada por deudor muestran que la mayor parte de las obligaciones del sector público se concentran en el sector público no financiero (SPNF). Esta tendencia es mayor en los últimos años. En los primeros años de la década de 1990 (1990-1995) esta relación era más equitativa; en promedio el sector público financiero (SPF) representaba 55,6% del endeudamiento externo total, y el SPNF 44,4%. A medida que pasó el tiempo la participación del SPF se redujo hasta porcentajes muy poco significativos; en el último lustro (2004- 2009) el promedio del sector es de 1,8%. El gráfico 12 expone la deuda clasificada por deudor.

La participación del gobierno central en el endeudamiento del SPNF también ha sido bastante significativa. Durante los primeros años de la década de 1990 (1990-1995) el promedio de la participación del gobierno central fue del 74,6% y el resto del SPNF representó un 25,4%, y ha ido disminuyendo. En el último lustro del período (2004-2009) la participación es de 89,4% y 10,4% respectivamente.

**Gráfico 12**  
**Deuda externa pública por deudor**  
 - Millones de dólares-  
 1990-2010



Fuente: (Banco Central del Ecuador, 1996, 2000a, 2005a, 2010, 2011)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

El destino de los recursos del crédito público se concentra en el gobierno central. Éste incluye los ministerios que manejan las transferencias para los sectores sociales, sin embargo como se demostró en párrafos anteriores, los egresos más fuertes del gobierno son los gastos corrientes y administrativos.

El destino de los recursos provenientes del endeudamiento público puede medirse también mediante los desembolsos de la deuda clasificados por ejecutor, es decir las determinadas

entidades del Estado que se benefician de los recursos de créditos adquiridos. Específicamente los desembolsos que se han considerado relevantes son aquellos hechos a los ministerios, ya que se encargan de administrar los recursos destinados al desarrollo social del país.

Al igual que para los indicadores anteriores se observa que para el período analizado la mayor parte de los recursos del crédito público se destinaron al rubro Gobierno Central, incluso más que los gobiernos seccionales.<sup>20</sup> Dentro del rubro Gobierno Central se encuentran algunos ministerios que fueron analizados individualmente y que nos muestran cómo se reparten los recursos de los créditos dentro del Gobierno Central<sup>21</sup>.

El ministerio que más recibía recursos provenientes del endeudamiento externo era el Ministerio de Obras Públicas. Generalmente algunos gobiernos optan por aumentar el gasto en obras públicas, debido a la inversión a largo plazo que la misma significa además de la popularidad que suelen traer éstas.

Después se observa que los recursos del crédito público destinados al Ministerio de Bienestar Social también son importantes; sin embargo, se reducen en los últimos años. En estos últimos años el Ministerio de Bienestar Social se divide en diferentes ministerios que se encargan de funciones más específicas para finalmente en el 2008 cambiar de nombre a Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

El siguiente rubro es el de la educación, que en los últimos años se vuelve irrisorio. Esto contrasta con el incremento de los egresos del gobierno en este sector, que para los mismos aumenta. Se puede advertir que los gastos hechos en educación de estos últimos años provienen de fuentes de financiamiento diferentes al endeudamiento público.

El último rubro es el de Salud, que cae en los primeros años de la primera década después de la dolarización.

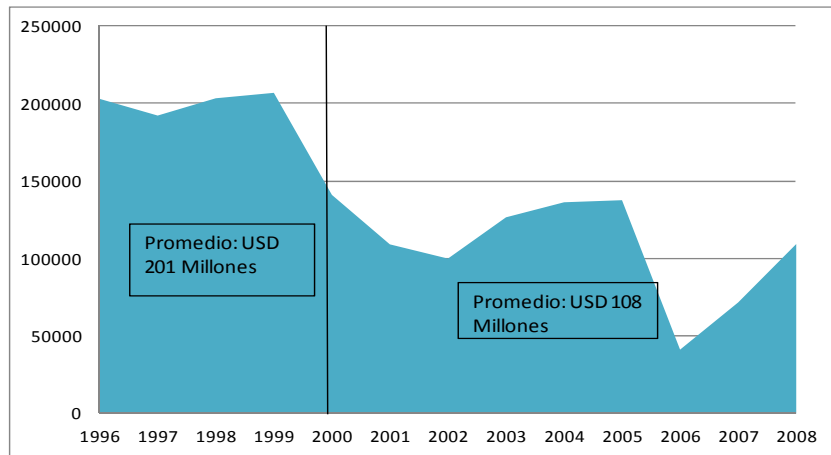
---

<sup>20</sup> Gobiernos seccionales incluye los gobiernos de las ciudades más pobladas del país (Quito, Guayaquil, Ambato, Cuenca, Machala) y los Consejos Provinciales del Guayas y de Pichincha.

<sup>21</sup> Se eligió revisar los ministerios que se avistan en el gráfico debido a su importancia en el desarrollo social del país, la ausencia de otros ministerios en el análisis se debió a falta e incongruencia en datos. Es importante que para el período 2005- 2008, el ministerio que más recibía dinero del endeudamiento era el Ministerio de Finanzas.

Si se divide por períodos se observa que antes de la dolarización los desembolsos por ejecutor clasificados por los ministerios más importantes son mayores que en los años posteriores.

**Gráfico 13**  
**Desembolsos por ejecutor**  
1996-2008



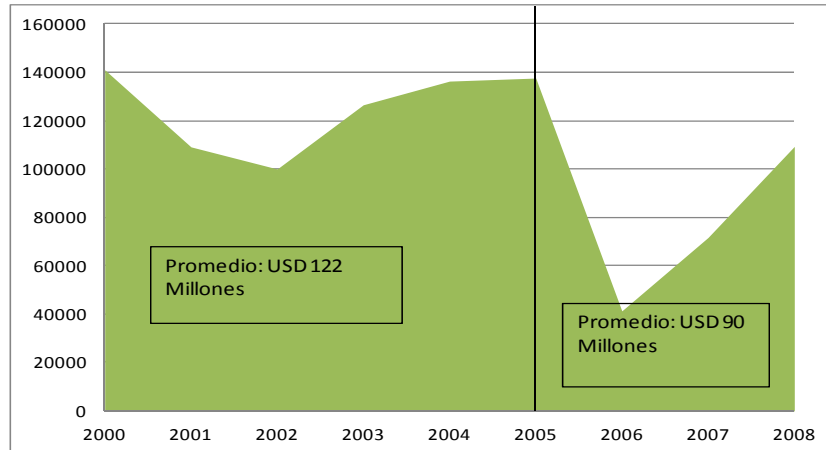
Fuente: (Ministerio de Finanzas, 2010)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

El gráfico 13 muestra que en los años anteriores a la dolarización que los desembolsos en los ministerios encargados del manejo de los sectores sociales llegaban a un promedio de USD 201,1 millones de dólares, mientras que durante los años posteriores a la misma el promedio es de USD 107,9 millones.

El gráfico 14 muestra que después de la dolarización los desembolsos en los sectores sociales son mayores en los primeros años que en los últimos años. El promedio durante los primeros años (2000- 2004) es de USD 122,4 millones mientras que en los últimos (2005-2008) es de USD 89,8 millones.

**Gráfico 14**  
**Desembolsos por ejecutor**  
-Usos sociales-  
2000-2008



Fuente: (Ministerio de Finanzas, 2010)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

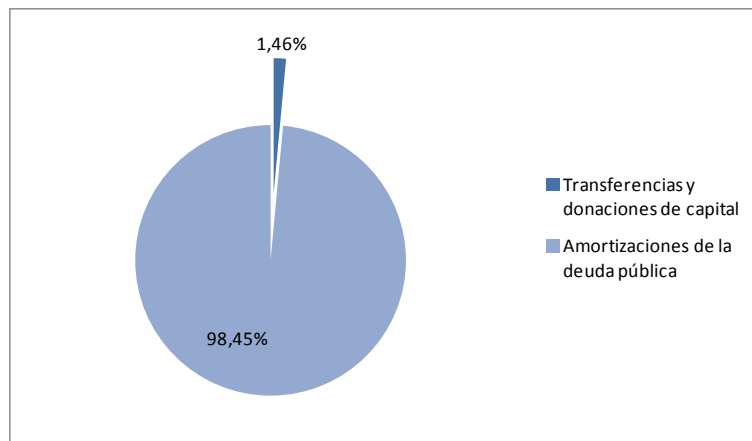
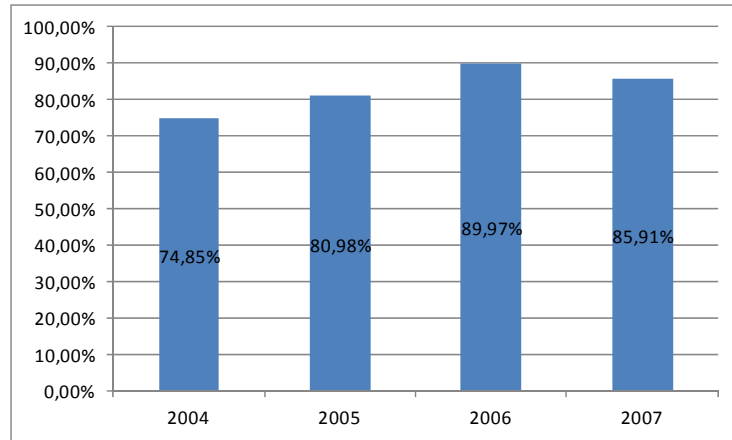
Por último se hará un análisis de los datos disponibles de los egresos por fuente de financiamiento que el Ministerio de Finanzas ha publicado para el período 2004- 2007.

Estos datos permitirán establecer un comportamiento en estos 4 años y definir si existen similitudes con los datos encontrados previamente.

Del total de sectores financiados con créditos internos y externos el más beneficiado para el período es el sector Tesoro Nacional, que es la cuenta encargada de los gastos corrientes que no están clasificados en un sector de la economía.

Dentro del Tesoro Nacional existen dos rubros que han sido financiados con recursos de créditos internos y externos. Estos son las transferencias y donaciones de capital y amortizaciones de la deuda, este último representa el 98,45% de los egresos del sector Tesoro Nacional que han sido financiados con crédito público, como se muestra en el gráfico 15.

**Gráfico 15**  
**Egresos del sector Tesoro Nacional**  
**Fuente de financiamiento: créditos internos y externos**  
**2004 -2007**



Fuente: (Ministerio de Finanzas, 2010)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

Se definieron algunos de los sectores más importantes que fueron financiados con créditos internos y externos. El más importante es el sector comunicaciones para el que se han desembolsado USD 704,01 millones del 2004 al 2007 y luego, con una diferencia significativa, está el sector agropecuario con USD 234,51 millones. Después se encuentra el sector de desarrollo urbano y Vivienda con USD 118 millones; el sector salud con USD 52,47 millones; y finalmente, el sector educación, con USD 36,4 millones en el período.

En este capítulo se encuentra que tanto el manejo de las finanzas públicas y como del crédito público del Ecuador han hecho pocos y pobres esfuerzos por mantener una administración

consecuente con la teoría económica propuesta por el entorno internacional. Una gerencia de las finanzas públicas con reglas fiscales, preocupación por la sostenibilidad de la deuda, restricciones en el gasto y recuperación eficiente de ingresos. Al no conseguir estos objetivos, el resultado es un manejo colmado de disposiciones inmediatas sin mayor planificación.

Gran parte de los gastos del Estado son gastos en burocracia. En su mayoría, el endeudamiento cubre gasto corriente. Uno de los rubros más importantes en el gasto corriente era el servicio de la deuda. Por lo que la deuda se usaba para pagar el servicio de intereses pasados. Los déficits generados se cubrían con endeudamiento interno.

Antes de la dolarización, la deuda mantenía una tendencia creciente, se había generado cierta dependencia con el financiamiento externo. La dolarización marca un hito en el manejo del endeudamiento público del Ecuador, pues a partir de la misma empieza una tendencia decreciente del mismo. Sin embargo el manejo de las finanzas públicas no logra maximizar el beneficio que se puede obtener de la deuda.

El cambio al gobierno actual marca un hito en la redistribución del gasto. El servicio de la deuda es más bajo durante este gobierno que en años anteriores, sin embargo continúa alto en comparación a otros gastos. Del cambio de gobierno se observa un cambio en las fuentes de financiamiento de la deuda externa y la decisión del gobierno de adherirse al comportamiento de la región y deshacerse de la deuda en el mediano y largo plazo, mas no generar nuevas moratorias.

Se considera que debido a la porción altísima de créditos externos dentro de la deuda pública ecuatoriana será inevitable que factores foráneos sean determinantes en esta variable, posiblemente más de lo que podrían ser los factores políticos internos.

De todos modos, en el período se constata la inestabilidad en el manejo de las finanzas públicas, la discrecionalidad de dichas decisiones de los gobiernos del período y se afirma que dicha inestabilidad pudo haber sido un agravante para que la política crediticia no haya generado un desarrollo plausible. No se revela evidencia alguna de un proyecto de inversión pública financiado con endeudamiento que haya generado desarrollo para el Ecuador.

## ***Inestabilidad: Ciclos políticos en el manejo fiscal y endeudamiento público***

El período estudiado fue inestable para las finanzas públicas del Ecuador. Esto se evidencia en los cambios de gobierno y choques económicos importantes, así como en los resultados del manejo del gasto y el endeudamiento. Varios momentos causaron que el manejo de la deuda pública haya sido una preocupación fuerte para el Estado ecuatoriano. Los gobiernos del período se limitaron a dar soluciones inmediatas, lo cual provocó que la deuda no genere desarrollo en el país. La dolarización marcó un giro histórico en el manejo fiscal y el endeudamiento, el cual permitió ciertas mejoras en el mismo.

Este capítulo busca determinar específicamente si los procesos electorales afectaron al manejo fiscal y el endeudamiento público, basado en la idea de que se pueden generar ciclos políticos en las variables fiscales. Los años electorales son aquellos en los cuales se eligieron nuevos presidentes de la república.

Además de los procesos electorales se incluye el análisis de los años en los que ocurrieron crisis políticas importantes, que se definen como aquellas en las que hubo movilizaciones sociales que terminaron en la salida de los presidentes previamente electos.

Cuando se analiza la afectación de la política a la macroeconomía es común encontrar referencias sobre la susceptibilidad de la política fiscal ante procesos políticos como las elecciones. En el contexto teórico que se maneja en esta sección, dichos cambios entran dentro del concepto de Ciclos Políticos.

Se examinan las características de los procesos políticos del Ecuador que pueden generar ciclos en variables macroeconómicas, específicamente aquellas variables fiscales que tienen relación con el endeudamiento del país. Esto evidencia la relación de los gobiernos con la institucionalidad del país, así como con el electorado.

Los análisis empíricos sobre ciclos políticos suelen respaldarse con la observación de las variables económicas durante las elecciones presidenciales o parlamentarias, comunes en economías desarrolladas. Esta sección observará la compleja realidad política del Ecuador bajo

la óptica del análisis de ciclos políticos con la premisa de que los diferentes sucesos políticos presentan una afectación directa a los resultados de la deuda. Se compararán el gasto público, el déficit y el endeudamiento, para establecer características generales de los diferentes gobiernos.

El período estudiado es particularmente especial en cuanto al análisis de procesos políticos importantes. Desde 1990 el país tuvo ocho diferentes presidentes, seis procesos electorales presidenciales, un presidente interino (seleccionado por el legislativo) y dos vicepresidentes que asumieron la presidencia. Se vivieron tres movilizaciones sociales o crisis políticas que resultaron en la destitución de los presidentes electos. Se modificó la Constitución de la República dos veces y se destituyó al poder legislativo una vez.

### ***Ciclo Político en Ecuador***

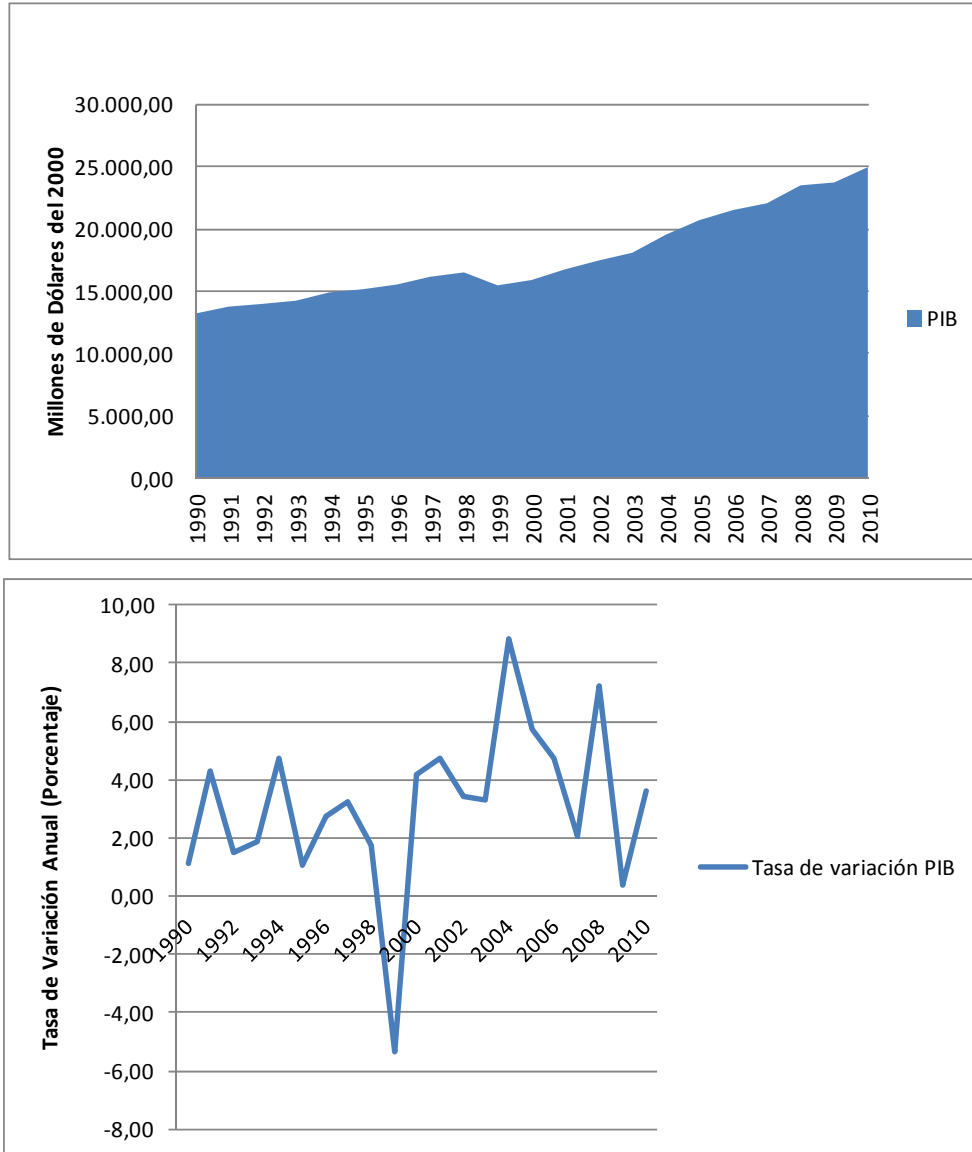
A pesar de que esta investigación se concentra en el manejo de las finanzas públicas para determinar la afectación de procesos políticos al endeudamiento, es indispensable partir de lo sucedido en términos del crecimiento del producto.

En primera instancia, el concepto de ciclos políticos se refiere al efecto de los años electorales sobre las variables económicas más importantes durante los años electorales, especialmente el PIB. La existencia de ciclos políticos se evidencia cuando en dichos años han existido variaciones importantes del producto. La teoría predice una recesión al inicio de cada nuevo gobierno y una expansión inmediatamente antes de la nueva elección, sin distinciones partisanas. (Alessina, 1989:74).

Cuando se analiza la serie del PIB ecuatoriano se observa que tiene una tendencia creciente para el período. Sin embargo las tasas de variación anual muestran que ha crecido lentamente en la primera parte y que la volatilidad de la serie ha sido alta.

El gráfico 16 resume lo sucedido con el producto ecuatoriano en el periodo 1990- 2010.

**Gráfico 16**  
**Producto Interno Bruto**  
**Millones de dólares del 2000 y Tasa de Variación Anual**  
**1990-2010**



Fuente: (BCE, 2011:a.)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

Como se observó en el capítulo anterior, el período es inestable en cuanto al manejo de finanzas públicas además de que partimos de la idea de que es un período inestable políticamente para el país. Si se observan aisladamente los años electorales es claro que las

tasas de variación disminuyen con relación al año anterior en la mayoría de años casos (excepto por 1996 que crece en relación al año anterior). La variación es considerable en la mayoría de los casos (mayor a 1 punto porcentual), pero en 2009 es la caída más alta registrada en el período con (alrededor de 6,5 puntos porcentuales). Estos resultados se observan en el cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Ciclos políticos en Ecuador: Influencia sobre el Crecimiento del Producto**

Año	Tasa de variación PIB - Porcentaje-	I6	Observación
1990	1,12		
1991	4,32		Expansión
1992	1,53	-0,76	Recesión
1993	1,85		
1994	4,70		
1995	1,06		Recesión
1996	2,77	-0,25	Expansión
1997	3,27		Expansión
1998	1,73	0,41	Recesión
1999	-5,33		
2000	4,15		Expansión
2001	4,76		Expansión
2002	3,43	-1,89	Recesión
2003	3,27		
2004	8,82		
2005	5,74		Expansión
2006	4,75	0,07	Recesión
2007	2,04		
2008	7,24		Expansión
2009	0,36		Recesión
2010	3,58		

	Proceso electoral
	Crisis política

Fuente: (BCE, 2010)

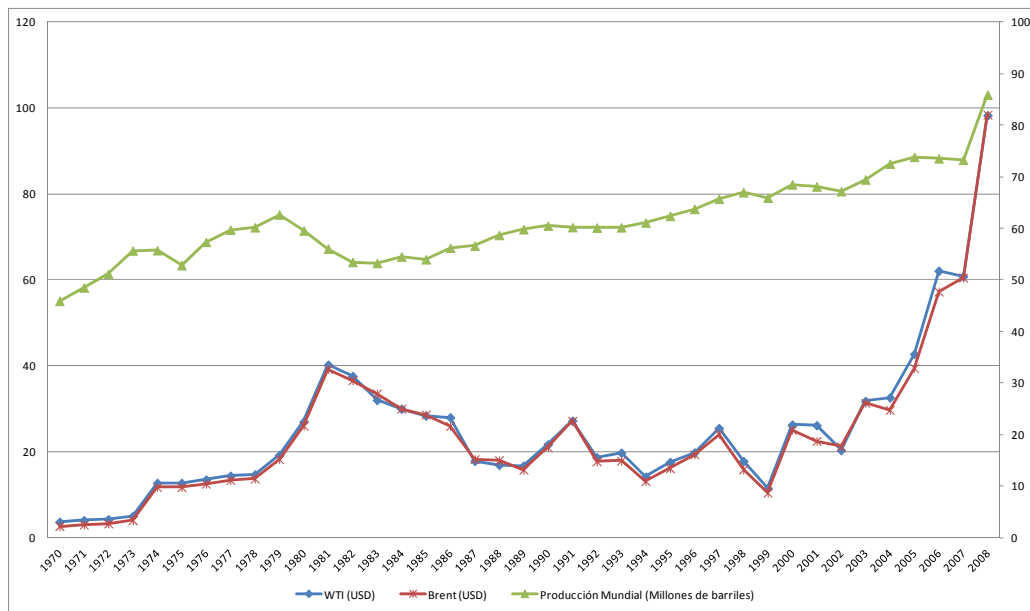
Elaboración: Andrea Isabel Borja

A inicios del gobierno de Sixto Durán Ballén se cumple la teoría del ciclo político ya que se observa una expansión inmediatamente antes de las elecciones y una recesión después de elegido el nuevo gobierno. A inicios del gobierno de Abdalá Bucaram sucede lo contrario, se

observa una recesión a finales del gobierno de Durán Ballén y una expansión cuando Bucaram es elegido. A inicios del gobierno de Jamil Mahuad se cumple la hipótesis del ciclo político, al igual que al inicio del gobierno de Lucio Gutierrez, y Rafael Correa. Para complementar, se observa el Indicador  $I_6$ ,<sup>22</sup> que es negativo para la mayoría de casos, lo que nos muestra que no necesariamente existe un ciclo político comprobable en el PIB.

La volatilidad de la serie del PIB estuvo determinada por factores que posiblemente generan una influencia más directa sobre la misma. Uno de ellos es la volatilidad del precio de petróleo y la dependencia del crecimiento del producto ecuatoriano en el mismo.

**Gráfico 17**  
**Precios y Producción de Petróleo Crudo WTI, Brent y Producción Mundial**  
**1970-2010**



Fuente: (BCE, 2011:c)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

<sup>22</sup> El documento de Alessina define que la predicción teórica del ciclo político se comprobará cuando  $I_6$  sea positivo.  $I_6$  = al crecimiento del PIB en el año de elecciones menos el promedio del crecimiento del PIB en todo el período de gobierno.

Para completar el análisis en el gráfico 17 se observa la serie del PIB petrolero ecuatoriano, que tiene una tendencia similar a la del PIB total. Es evidente que gran parte del PIB ecuatoriano tiene su origen en las ventas de petróleo crudo, como lo muestra el gráfico 16. La dependencia del precio del petróleo puede ser uno de los factores más importantes para el crecimiento del producto ecuatoriano.

### ***Ciclos políticos electorales de presupuesto y endeudamiento: Análisis comparativo general***

Para determinar una relación entre los sucesos políticos y variables fiscales relacionadas con el endeudamiento público esta investigación se basó en un estudio empírico hecho por Alesina (1989), en el que determina la existencia de ciclos políticos electorales, a base de dos indicadores simples: el primero,  $I_{10}$ , se construye por medio de obtener la diferencia del balance presupuestario un año antes de las elecciones y el año de elecciones; y el segundo,  $I_{11}$ , con la diferencia del balance presupuestario en el año de elecciones y el año posterior. Si dichos indicadores son negativos, se asume que ha crecido el déficit, o ha disminuido el superávit entre el año electoral y el anterior.

Para este análisis se usó el criterio de observar los años de los procesos electorales en el país y las variables fiscales durante tales años. En el Ecuador hubo más procesos electorales de los que tendrían que haberse dado en el período, debido a las insurrecciones sociales que se vivieron. Se consideró importante analizar los años de tales *crisis políticas* también. Además, era necesario considerar las variables que tienen que ver con el endeudamiento, para determinar el efecto de tales procesos políticos en los resultados de la deuda pública.

El estudio de Alessina argumenta que los ciclos electorales afectan a las variables fiscales, en este caso, el gasto, el balance presupuestario y la deuda. Se toma esta premisa para analizar lo sucedido en el país. La teoría predice una debilitación del presupuesto (Political Budget Cycles) en años electorales, es decir un aumento del gasto, aumento del déficit y aumento de la deuda.

La lógica que se sigue en esta investigación es la de comprobar la afirmación de que el gasto crecerá en los años de procesos electorales, por tanto crecerá el déficit y por tanto crecerá la deuda. Es importante recordar que dicha intuición se basa en los conceptos de macroeconomía

básica, mientras todo lo demás permanezca constante. Grandes incrementos en los ingresos del Estado, o variables externas que puedan modificar la deuda no se consideran para efectos de la presente observación.

Se asume que la relación entre el gasto y el déficit se cumplirá en el año en que tanto el gasto como el déficit hayan crecido, el gasto como el déficit hayan disminuido. La relación entre déficit y deuda se cumplirá cuando el déficit aumente (disminuya el superávit) y la deuda crezca también, cuando el déficit se reduzca (el superávit aumente) y la deuda se reduzca también. Para el análisis del gasto y la deuda, de los que se dispone de observaciones positivas para cada año, se usa la tasa de variación anual; mientras que para el balance presupuestario se utiliza el indicador  $I_{10}$  propuesto por Alesina.

### **Ciclos políticos en el gasto público**

Inicialmente se observan los egresos del gobierno central, y así se comprueba si efectivamente crece el gasto fiscal durante los años de procesos electorales.

El cuadro 3 muestra cinco procesos electorales (resaltados en azul claro); se observa un incremento del gasto fiscal en los años electorales; sin embargo, éste sigue una tendencia creciente durante todo el período. La tasa de variación del gasto muestra que en 1992, presenta un crecimiento de 4,12%, alto con respecto a la caída del año anterior; en 1996 crece 3,65%, menos que el año anterior que crece 23,8%.

En 1998 presenta una importante caída de 10,12% y en 2002 aumenta en un nivel bastante bajo, de 0,31%. En 2006 crece 17,71%, casi 10% más que en el año anterior, y en 2009 decrece significativamente con 10,36% en relación a un crecimiento bastante alto en 2008.

La teoría del aumento significativo del que el gasto en años de elecciones se cumple para 1992, 2006, pero en el resto de procesos electorales no se cumple.

### Cuadro 3

#### Ciclos políticos en Ecuador: Influencia sobre el gasto fiscal

-Millones de dólares-

Año	Gasto	Observación	Tasa Variación Gasto -Porcentaje-
1990	1557,10		
1991	1549,30	Decrece	-0,50
1992	1615,80	Crece	4,12
1993	1891,90	Crece	14,59
1994	2523,10	Crece	25,02
1995	3311,30	Crece	23,80
1996	3436,70	Crece	3,65
1997	3685,70	Crece	6,76
1998	3347,10	Decrece	-10,12
1999	2891,60	Decrece	-15,75
2000	4034,66	Crece	28,33
2001	5488,52	Crece	26,49
2002	5505,65	Crece	0,31
2003	6187,72	Crece	11,02
2004	7322,98	Crece	15,50
2005	7914,68	Crece	7,48
2006	9617,65	Crece	17,71
2007	9955,32	Crece	3,39
2008	16588,30	Crece	39,99
2009	15030,50	Decrece	-10,36
2010	16628,75	Crece	9,61

	Proceso electoral
	Crisis política

Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2000, 2010 y 2011)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

Se debería tomar en cuenta que 1992 gana en las urnas el último mandatario que cumplió los cuatro años de rigor desde la vuelta a la democracia en 1984; y en 2006 gana el presidente que se ha quedado en el gobierno hasta la actualidad.

Los años de crisis políticas (resaltados azul oscuro) muestran un incremento en el gasto en 1997 con 6,76% y en 2000 con 28,3% de manera bastante significativa con respecto al año de la crisis económica, 1999. En el 2005 hay un aumento del 7,48%, bastante significativo en relación al año anterior.

## Ciclos políticos en el resultado del presupuesto fiscal

La observación del balance del presupuesto (resultado global) evidencia resultados distintos. Para los años de procesos electorales, el indicador  $I_{10}$  que propone Alessina es positivo para Ecuador, lo cual quiere decir que la idea de que los procesos electorales afectan al Resultado Global se niega. Durante los años de *crisis políticas* el indicador  $I_{10}$  es negativo, lo que sugeriría que los años de crisis políticas si afectan a los procesos electorales.

### Cuadro 4

#### Ciclos políticos en Ecuador: Influencia sobre el resultado presupuestario

-Millones de dólares-

Año	Resultado global	Observación	Diferencia con año anterior ( $I_{10}$ )
1990	190,30		--
1991	158,40	Disminuye Superávit	-31,90
1992	369,00	Aumenta Superávit	210,60
1993	276,80	Disminuye Superávit	-92,20
1994	52,50	Disminuye Superávit	-224,30
1995	-164,60	Aumenta Déficit	-217,10
1996	-89,00	Disminuye Déficit	75,60
1997	-292,50	Aumenta Déficit	-203,50
1998	-130,70	Disminuye Déficit	161,80
1999	1846,50	Aumenta Déficit	1977,20
2000	-23,01	Disminuye Déficit	-1869,51
2001	-676,70	Aumenta Déficit	-653,68
2002	141,90	Aumenta Superávit	818,60
2003	-321,05	Aumenta Déficit	-462,95
2004	-24,59	Disminuye Déficit	296,46
2005	301,58	Aumenta Superávit	326,17
2006	317,56	Aumenta Superávit	15,98
2007	276,17	Disminuye Superávit	-41,39
2008	-780,11	Aumenta Déficit	-1056,28
2009	-2635,02	Aumenta Déficit	-1854,90
2010	-1687,10	Disminuye Déficit	947,92
			<b>(+) 226,29</b>
			<b>(-) 531,01</b>

	Proceso electoral
	Crisis política

Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2000a, 2010a y 2011ac)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

El cuadro 4 expone que de los 6 procesos electorales del período, la relación teórica del gasto y con el déficit (a mayor gasto mayor déficit) se comprueba únicamente para 1998. No se

comprueba para 1992 ni para 1996, ya que a pesar de que crece el gasto, el déficit disminuye o aumenta el superávit. En 1998 se comprueba ya que cae el gasto y el déficit disminuye; en 2002 el gasto se incrementa de manera poco significativa y crece el superávit; en 2006 el gasto se expande considerablemente lo que contrasta con un incremento del superávit. En 2009 el gasto decrece de manera significativa y el déficit aumenta también.

### **Ciclos políticos en el endeudamiento público**

El cuadro 5 muestra los saldos y las tasas de variación de la deuda pública. Si se observa aisladamente los años de procesos electorales, la deuda aumenta en general. En 1992 crece 1,08% que es poco significativo con relación al incremento del año anterior; en 1996 aumenta a 17,07%, sobre 12 puntos porcentuales excedentes al incremento de 1995. En 1998 crece alrededor de 7 puntos porcentuales más que en 1997, con un incremento de 7,55%; en 2002 aumenta en 3,99% lo cual es bastante significativo considerando la caída del 2001.

En 2006 el saldo de la deuda decrece en 4,06%, la tendencia decreciente del período empezó en el 2005 con una disminución del 1,13%. En el 2009 continúa la tendencia decreciente de la deuda con -10,72% a pesar de en el 2008 se interrumpirse con un crecimiento considerable de 5,69%.

En los años de crisis políticas la deuda aumenta en 1997 con relación al año anterior en un pequeño porcentaje de 0,22%; en 2000 presenta una caída de 12,30% debido a la renegociación; en 2005 disminuye 1,13% y empieza una tendencia decreciente que se mantiene.

En los años de procesos electorales anteriores a la dolarización la deuda aumenta significativamente, en 2002, antes del gobierno actual la deuda aumenta; y durante los años electorales en que entra en escena el gobierno actual la deuda decrece.

La relación entre déficit y deuda (a mayor déficit, mayor endeudamiento) no se comprueba en 1992, ya que para ese año se registraba un aumento del superávit al igual que un aumento de la deuda; en 1996 y 1998 existe una disminución del déficit, mientras que la deuda aumenta considerablemente ambos años, de manera similar, en 2002 aumenta el superávit y la deuda

crece significativamente. En 2006 se comprobaría la relación dado que aumenta el superávit y la deuda decrece al igual que en 2009 ya que aumenta el déficit y aumenta también la deuda.

En los años de crisis políticas tampoco se cumple la relación gasto-déficit-deuda.

**Cuadro 5**  
**Ciclos políticos en Ecuador: Influencia sobre la deuda pública**  
 -Millones de Dólares-

Año	Saldo Deuda	Observación	Tasa Variación Deuda -Porcentaje-
1990	9314,82		
1991	9729,43	Crece	4,26
1992	9835,44	Crece	1,08
1993	9816,18	Decrece	-0,20
1994	10951,88	Crece	10,37
1995	11534,81	Crece	5,05
1996	13909,27	Crece	17,07
1997	13939,34	Crece	0,22
1998	15077,92	Crece	7,55
1999	15917,54	Crece	5,27
2000	14174,56	Decrece	-12,30
2001	13102,41	Decrece	-8,18
2002	13647,36	Crece	3,99
2003	14072,66	Crece	3,02
2004	14837,51	Crece	5,15
2005	14672,25	Decrece	-1,13
2006	14099,74	Decrece	-4,06
2007	13374,76	Decrece	-5,42
2008	14181,95	Crece	5,69
2009	12809,10	Decrece	-10,72
2010	11974,40	Decrece	-6,97

	Proceso Electoral
	Crisis Política

Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2000a, 2010a y 2011ac)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

## Comparando sobre un mismo parámetro

Si se consideran los resultados del gasto, déficit y deuda como porcentajes del PIB, de esta manera se puede comparar los efectos de los ciclos políticos y electorales sobre tales variables fiscales con relación a los efectos en la economía real.

El cuadro 6 permite comparar las variables fiscales analizadas sobre un mismo parámetro. Se corrobora que no se puede determinar una tendencia en la afectación de los procesos electorales al presupuesto y al endeudamiento. En los años de procesos electorales, sin embargo, es interesante notar que sí es posible determinar una tendencia en la relación que propone la teoría entre el gasto y el resultado global: en todos los años electorales (excepto por 2009) crece el gasto y empeora el resultado global, ó disminuye el gasto y mejora el resultado global.

**Cuadro 6**  
**Ciclos políticos en las variables fiscales del Ecuador 1990-2010**  
-Porcentaje del PIB-

Año	Gasto	Resultado Global	Deuda Pública
1990	17,2	1,8	111,6
1991	16	1,4	103,1
1992	15,8	3	91,2
1993	15	1,9	84,3
1994	17,1	0,3	77,3
1995	23,9	-0,9	74,1
1996	23,2	-0,5	73,4
1997	26,8	-1,5	75,6
1998	22,2	-0,7	114
1999	29,5	-1,1	107
2000	25,32	-0,14	88,92
2001	25,8	-3,2	66,70
2002	22,11	0,57	56,87
2003	21,6	-1,1	50,67
2004	22,4	-0,1	44,59
2005	21,28	0,81	39,84
2006	23,03	0,76	32,52
2007	22,0	0,5	30,98
2008	30,6	-1,4	25,34
2009	29,25	-5,13	19,67
2010	28,7	-2,9	23,14

	Proceso Electoral
	Crisis Política

Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2000a, 2010a y 2011ac)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

En los años de crisis políticas sucede algo similar, la relación se cumple para las variables fiscales, sino que esta vez se cumple en línea directa: gasto- déficit- deuda. En 1997 aumenta el gasto; empeora el resultado global y aumenta el saldo de deuda; después de la dolarización en 2000 y 2005 disminuye el gasto, mejora el resultado global y disminuye el saldo de la deuda.

### Procesos electorales en un período anterior

Para complementar el análisis el cuadro 7 muestra los resultados en un período diferente, durante el cual había mayor estabilidad en los procesos electorales.

La inestabilidad del período elegido podría ser la razón por la que los ciclos electorales parecen tener una afectación aislada al presupuesto y al endeudamiento. Se optó entonces por un período 10 años antes del propuesto por la investigación para observar los ciclos electorales, esto es 1979-1989; donde se hallan tres años de elecciones después de la vuelta a la democracia.

**Cuadro 7**  
**Ciclos políticos electorales en Ecuador 1979-1989**  
-Millones de dólares-

Año	Gasto	Variación Anual	Resultado Presupuestario	Diferencia	Deuda	Variación Anual
1978	1137,80		-261,18		2313,59	
<b>1979</b>	<b>1889,23</b>	<b>0,40</b>	<b>-34,64</b>	<b>226,54</b>	<b>3553,26</b>	<b>0,35</b>
1980	2435,88	0,22	-215,33	-180,69	4600,30	0,23
1981	2929,03	0,17	-524,95	-309,62	5866,94	0,22
1982	2698,42	-0,09	-476,33	48,61	6631,46	0,12
1983	1337,25	-1,02	-93,47	382,86	7379,18	0,10
<b>1984</b>	<b>1671,36</b>	<b>0,20</b>	<b>-21,84</b>	<b>71,63</b>	<b>7594,06</b>	<b>0,03</b>
1985	2545,77	0,34	274,42	296,27	8107,49	0,06
1986	2467,49	-0,03	-250,82	-525,24	9058,97	0,11
1987	2346,61	-0,05	-360,27	-109,45	10331,29	0,12
<b>1988</b>	<b>1968,61</b>	<b>-0,19</b>	<b>-126,18</b>	<b>234,09</b>	<b>10660,37</b>	<b>0,03</b>
1989	1871,64	-0,05	152,48	278,66	11524,80	0,08

Procesos Electorales

Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2000a, 2010a, 2011ac)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

Los años electorales no muestran el deterioro del presupuesto. Los resultados globales mejoran en comparación al año anterior durante los tres años de elecciones encontrados en el período. El gasto público aumenta considerablemente en 1979 y 1984; sin embargo en 1988 disminuye. Al contrario que el gasto la deuda aumenta en 1979 y se reduce de manera importante en 1984 y 1988.

Este resultado muestra que la relación entre el gasto, el déficit y la deuda no se cumple en este período tampoco; además de que el manejo del gasto y la deuda tampoco empeoran en años de elecciones.

### Ciclos políticos: Modificaciones de la Constitución

Adicionalmente, se consideró importante comparar lo sucedido en los años en los que se modificó la Constitución de la república, resumidos en el cuadro 8. En 1998, el legislativo ordenó la modificación de algunos de los artículos de la constitución de la república y en el 2008 la Asamblea Constituyente elegida en 2007 reescribió la carta magna.

**Cuadro 8**  
**Ciclos Políticos en Ecuador: Modificaciones a la Constitución.**  
-Millones de dólares-

	1998	2008
<b>Gasto</b>	3347,1	16588,3
Observación	Decrece	Crece
Variación anual	-0,1	0,4
<b>Resultado global</b>	-130,7	-780,112
Observación	Disminuye déficit	Aumenta déficit
Diferencia con el año anterior	161,8	-1056,28
<b>Saldo deuda</b>	15077,92	14181,94
Observación	Crece	Crece
Variación anual	0,075	0,057

Fuente: (Banco Central del Ecuador, 2000a, 2010a, 2011ac)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

En 1998 el gasto decrece 10%, el déficit disminuye y la deuda aumenta en 7,5% que es un porcentaje importante con relación al año anterior. Se cumple la relación gasto-déficit, más no la

relación déficit-deuda. En 2008 el gasto crece significativamente, en un 40%; el déficit aumenta de la misma manera y la deuda también.

En resumen, la comparación general de dichas variables fiscales no evidencia un aumento en el nivel del gasto en los años electorales a no ser por 1992 y 2006. De igual forma se observa un resultado presupuestario que no necesariamente se deteriora en los años de procesos electorales, mientras que las crisis políticas han generado cierto nivel de inestabilidad económica que se revela en el resultado del presupuesto.

La tasa de variación anual de la deuda muestra que durante tres de los seis procesos electorales observados la deuda aumenta significativamente en relación al año anterior; de los tres restantes, uno presenta un bajo crecimiento y en dos decrece. A pesar de que el aumento es importante en 1996, 1998 y 2002, no se podría establecer una tendencia de crecimiento de la deuda en años de rondas electorales. Sin embargo, se observa que durante los años electorales antes de la dolarización la deuda crece y desde el gobierno actual decrece. En los años de movilizaciones sociales e interrupciones de mandatos la deuda decrece en dos de ellos (2000 y 2005) y en uno aumenta, aquel que tuvo lugar antes de la dolarización (1996).

Cuando se puso los resultados como porcentajes del PIB la relación entre el gasto-déficit se cumplió para la mayoría de años electorales observados; a pesar de que no necesariamente mostraron un deterioro. En los años de insurrecciones sociales se cumple la relación gasto-déficit-deuda, aumentan previo a la dolarización y se reducen luego de la misma. La comparación con un período anterior mostró que la influencia de los procesos electorales tampoco se cumple en momentos de mayor estabilidad.

## ***Los Años de elecciones***

Esta sección busca determinar características específicas de cada período electoral para luego generar conclusiones comunes. El enfoque se centra en los ofrecimientos generales en campaña, así como en la política fiscal que se realizó en el año, y así se retratará la percepción de los agentes al gobierno, así como si existen intenciones de perpetuar su estancia en el poder. Así, se enmarca el contexto político, social y económico de las elecciones presidenciales e insurrecciones populares.

## **Antes de la Dolarización**

### **Termina Rodrigo Borja y Sixto Durán Ballén gana las elecciones (Año 1992)**

El gobierno de Rodrigo Borja Cevallos terminaba con algunas críticas que sostenían que a pesar de que su campaña a la presidencia había ofrecido más atención a las clases populares, con su eslogan “Ahora le toca al pueblo”, la política económica que se adoptó siguió la misma tendencia *neoliberal* del gobierno anterior. La insurrección indígena más multitudinaria que había visto el país hasta ese momento se produjo en 1990, y fue la muestra más grande del descontento popular durante el gobierno. (El HOY, Julio, 1990)

En 1992 se rompe esta tendencia y el gasto crece. El superávit continúa en aumento y el endeudamiento público experimenta un incremento. Durante el año se hacen varias contrataciones de crédito externo por total 639,8 millones de dólares, de los cuáles el 52% eran préstamos con organismos internacionales. Tales créditos implicaban recortes importantes en el gasto y estrictas reglas fiscales. Estas contrataciones explican el crecimiento significativo del saldo de la deuda en 1992 con respecto a 1991.

La campaña de Sixto Durán Ballén ofrecía una política pública claramente apegada a las reglas fiscales y un cambio a un gobierno derechista que promueva la modernización del estado y estabilización de la macroeconomía frente a los desafíos externos, incluido el pago puntual de la deuda externa con el fin de obtener mejores términos de financiamiento. A pesar de que su contrincante en la segunda vuelta ofrecía una tendencia ideológica similar, Durán Ballén se lanza a la presidencia por el Partido Unidad Republicana y vence en las urnas a Jaime Nebot, candidato por el Partido Social Cristiano, al que había pertenecido el presidente por varios años.

En 1993 el gasto continúa en aumento, contrario a lo que propone la teoría de Ciclos Políticos presupuestarios, que prevé un recorte del gasto inmediatamente después de las elecciones, con lo que se observa un deterioro del resultado presupuestario, con una disminución fuerte del superávit.

## **Termina Durán Ballén y Bucaram gana las elecciones (Año 1996)**

Durante el gobierno de Sixto Durán Ballén se registraron déficits altos, el gasto fiscal había mantenido una tendencia creciente y se suscitaron varias crisis que deterioraron la economía ecuatoriana. El conflicto bélico con el Perú y la crisis energética fueron factores que agravaron la situación del país, lo que se reflejaba en los resultados macroeconómicos al finalizar este gobierno. (BCE, 1997)

El gasto alcanzó un punto máximo a mediados del año, con el 17% del total en todo el año. El servicio de la deuda representó un 38,6% del total de los egresos en el año. (BCE, 1997)

Sin embargo, el gasto y el déficit fueron más bajos con relación a 1995 y también menores que en 1997. Los préstamos contratados con el sector externo fueron de 784,3 millones de dólares de los cuales 337,3 fueron con la banca internacional, debido a la reestructuración de la deuda en bonos Brady hecha durante dicho gobierno (BCE, 1997).

Esto tuvo repercusiones en el incremento significativo del saldo de la deuda en 1996, de 17,07% que es bastante significativo con respecto al crecimiento del 5% en 1995.

La reestructuración de la deuda fundamentada en el plan Brady es el suceso más importante, en materia del endeudamiento. Se consiguen plazos más largos; la deuda comercial crece y con ella el saldo total de la deuda pública. La reestructuración de la deuda implicó la adopción de varias reglas fiscales que no lograron cumplirse.

Abdalá Bucaram entra a las elecciones por el Partido Roldosista Ecuatoriano, como ya lo había hecho en dos ocasiones anteriores, con un discurso populista autodenominándose como el candidato de “los pobres”. La campaña de Bucaram contra Jaime Nebot en la segunda vuelta fue agresiva y acudía mucho a las alusiones personales; pero siempre presente el favoritismo a las clases populares de manera exagerada y dramática; prometió un ajuste económico a la estabilidad, vivienda y la paz con el Perú. El tema de la deuda fue mencionado de modo adyacente, con referencias al manejo de la misma en gobiernos anteriores. (EL HOY, 1992) Ganó a Nebot con más del 12% de diferencia.

El triunfo de Bucaram creó incertidumbre similar a la de la campaña debido a la mala reputación que tenía tanto en Quito como en Guayaquil (perdió en ambas ciudades, pero ganó en el resto del país). (CNE, 2012)

### **Termina Fabián Alarcón y Jamil Mahuad gana las elecciones (1998)**

Después de la crisis política del gobierno de Bucaram, el legislativo nombra como presidente interino a Fabián Alarcón, quien se hace cargo del gobierno desde febrero de 1997 hasta el 10 de Agosto de 1998; este año estuvo marcado por la inestabilidad propia de un año electoral (BCE, 1999).

Estos resultados se manifiestan en varios choques adversos a los que la economía del país se vio enfrentada: la caída de los precios del petróleo, los efectos del fenómeno de El Niño, el impacto de la inestabilidad política que prevaleció a lo largo del año (BCE, 1999).

La ejecución de obras emergentes por el fenómeno de El niño, así como la disminución de los ingresos del sector público debido a la caída de los precios de petróleo contribuyeron al aumento del déficit, lo que puso en evidencia la fragilidad de las finanzas públicas, bajo un esquema de priorización de gastos orientado hacia el logro de una estabilidad económica (BCE, 1999).

La política del gasto exhibía una estructura inflexible<sup>23</sup>, y junto con los choques experimentados, contribuyó a una situación fiscal deficitaria, particularmente acentuada en 1998. El presupuesto del ejercicio fiscal se aprobó con un fuerte desfinanciamiento, los gastos extra-presupuestarios se incrementaron mediante la aprobación de una serie de leyes que contribuyeron al engrosamiento del gasto público (3,4% del PIB). Los egresos registraron un mayor ritmo de crecimiento con relación al de los ingresos fiscales (BCE, 1999).

La deuda externa representó, en promedio 48% del gasto total (BCE, 1999). El endeudamiento externo público, como porcentaje del PIB, se incrementó en 1998 al 67,2%, revirtiéndose así la tendencia de tal indicador que venía decreciendo desde principios de la década. A dicho

---

<sup>23</sup> Los rubros más importantes del gasto eran sueldos y salarios del sector público, intereses de la deuda y compra de bienes y servicios, que son inflexibles.

crecimiento contribuye la acumulación de atrasos en el servicio de la deuda externa, especialmente con los países miembros del Club de París, que entre 1997 y 1998, ascendió en 118%.

El déficit fiscal se financió con mayor endeudamiento interno (1,6% del PIB) y la acumulación de obligaciones contraídas y no canceladas, lo que se conoce como la deuda flotante (2,1% del PIB). El endeudamiento externo neto financió dicho déficit en el equivalente a 1,5% del PIB, en tanto que el uso de recursos del sector público depositados en el Banco Central del Ecuador, el anticipo de utilidades de dicho banco entregado al Ministerio de Finanzas, entre otros menores conceptos, ascendieron a 0,4% del PIB (BCE, 1999).

El incremento de la deuda flotante, originado principalmente en el retraso del pago de sueldos y salarios y de obligaciones a contratistas, generó reacción de los respectivos sectores. El financiamiento externo fue difícil, especialmente dentro de un contexto internacional caracterizado por restricciones de crédito y liquidez (BCE, 1999).

A partir de la designación de Alarcón como presidente interino se desató una crisis constitucional que condujo a un referéndum que dio paso a la Asamblea Constitucional 1998, que redactó una nueva Carta Magna. Esta crisis fue un agravante más en los resultados económicos que se observaron previamente, debido a la incertidumbre política que se vivía, a la desconfianza y descontento de la ciudadanía con el gobierno.

Al finalizar el gobierno de Alarcón el país estaba fuertemente golpeado; la nueva constitución y las elecciones implicaban un nuevo orden. Frente a esta situación, la candidatura de Jamil Mahuad parecía representar el orden que se había perdido, había participado activamente en las jornadas de protesta para destituir a Abdalá Bucaram. Su campaña política en la segunda vuelta, compitiendo contra Álvaro Noboa, estuvo enmarcada en el exilio de Bucaram, sugiriendo que si Noboa llegase a triunfar, Bucaram y sus allegados tendrían otra oportunidad de llegar al poder. Sin embargo el margen con el que derrotó a Noboa en las urnas fue bastante bajo.(El Universo, 2010)

El 26 de octubre de 1998, Mahuad firmó el acuerdo de paz con el Perú, a pocos meses de haber ganado las elecciones. A pesar de que la firma de la paz significó una pérdida de

territorio, el costoso conflicto había terminado, y este logro fue celebrado. El año terminaba con expectativas de generar mayor estabilidad administrativa y económica en el país.

## **Después de la dolarización**

### **Termina Gustavo Noboa y Lucio Gutiérrez gana las elecciones (2002)**

Gustavo Noboa gobernó durante el resto del período que le correspondía a Jamil Mahuad. Los escándalos políticos y sociales disminuyeron considerablemente y la recuperación de la economía en relación a años anteriores permitió que Ecuador experimente cierta estabilidad. En materia fiscal el 2002 se caracterizó por la dificultad de mantener las cuentas fiscales en orden, lo que obstaculizó los intentos por concretar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

“Esto ocasionó que la percepción de los agentes nacionales e internacionales sobre la situación económica del país se torne negativa, incrementándose consecuentemente el riesgo país, este último afectado también por la incertidumbre del proceso electoral” (BCE, 2002).

A partir de abril del año se retomaron medidas de disciplina fiscal, pero fueron insuficientes para alcanzar nuevas y mejores fuentes de financiamiento. Se desistió en el objetivo de llevar a cabo la privatización de los servicios telefónico y eléctrico. En el sector petrolero, las compañías socias y dueñas del oleoducto de crudos pesados (OCP) aceleraron los planes de construcción con la finalidad de acortar su retraso e iniciar su operación lo antes posible en el año 2003. La favorable conducta de los precios de petróleo en el mercado internacional permitieron un superávit al final del año.

Las cifras fiscales reflejaron un superávit para el sector público no financiero (SPNF) de 0,6% del PIB. El corriente tuvo una tendencia creciente por sobre lo estimado, particularmente en concepto de salarios y compra de bienes y servicios (BCE, 2003).

Las elecciones se dieron en medio de un año de mejora económica, y el ambiente contrastaba con las elecciones de años pasados. Pasaron a la segunda vuelta electoral Lucio Gutiérrez y Álvaro Noboa. El primero había sostenido su candidatura en la insurrección social del 2000, el movimiento político que lo apoyaba se nombró Sociedad Patriótica 21 de Enero, y en posteriores elecciones se llamó Partido Sociedad Patriótica (PSP), en alianza con el movimiento

indígena Pachakutik, logró ser el favorito en la primera vuelta electoral con 20,32% de los votos. Su campaña política estuvo enmarcada en un discurso de izquierda, ofreciendo favorecer a los sectores sociales, estimular la producción nacional y combatir la corrupción (El Universo, 2002)

Álvaro Noboa se lanzó a la campaña por el Partido Renovación Institucional de Acción Nacional (PRIAN); era el candidato de la derecha del país, apoyado por los partidos clásicamente de derecha como el Partido Social Cristiano; pasó a la segunda vuelta electoral con un 17,40% de los votos. El candidato ofrecía un plan de vivienda y empleo, además de socorrer a los pobres, enalteciendo su imagen de empresario fructífero. Ambos candidatos se acusaron de corrupción durante la campaña electoral. (El Universo, Noviembre, 2002)

Gutiérrez se impuso en la segunda vuelta con el 54,79% de los votos sobre el 45,21% de Noboa. El año terminó con un superávit global, con un incremento en el saldo de la deuda. Los precios de petróleo favorecían al presidente.

### **Termina Alfredo Palacio y Rafael Correa es elegido (2006)**

El gobierno de Alfredo Palacio termina con estabilidad macroeconómica. La coyuntura internacional se volcaba a la apertura comercial con tratados de libre comercio que se firmaron entre Estados Unidos y algunos países de la región.

En abril del 2005, Rafael Correa formó parte del gobierno de Palacio como Ministro de Economía y Finanzas, cargo que ocupó durante 4 meses, después de lo cual el presidente le pidió la renuncia, a raíz de la venta de bonos de crédito a Venezuela, que Palacio declaró no haber aprobado. Correa respondió en su carta de renuncia, que todo se había hecho bajo la aprobación del presidente y que temía que la petición de su renuncia se deba a presiones internacionales bajo las cuáles éste se encontraba para no entrar en relaciones con Venezuela. (El Universo, Agosto, 2005) (Rafael Correa, 2005: 1)

Entonces, se convirtió en una figura pública que se declaraba en contra de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y de la defensa de la soberanía del país. En el año de campaña electoral la economía del país había crecido en un promedio del 5,2% entre el año 2000 y el 2006 (BCE, 2007)

Se recuperó la confianza en el sistema financiero y en la moneda, por medio de la disminución de la inflación, lo cual contribuyó a estabilizar los costos de producción y a una mejora del poder adquisitivo. Se evidenció un dinamismo en la actividad económica por medio del crecimiento de las exportaciones. (BCE, 2007)

El resultado global del gobierno central fue permanentemente deficitario: un promedio de 0,5% del PIB en el período 2000-2006, y 0,2% del producto en el año 2006. El resultado primario del gobierno central ha sido superavitario (2,9% del PIB en promedio 2000-2006). El incremento de las rentas petroleras debido a la reforma de la ley de hidrocarburos, generó más ingresos para el estado, y la vigencia de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal –LOREYTF- y la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas condujeron a la reducción del déficit (BCE, 2007).

Este marco fiscal manejaba Alfredo Palacio en el 2006, mientras Rafael Correa se lanzó a los medios de comunicación en campaña política, fundó a inicios del año el movimiento Alianza PAIS (Alianza Patria Altiva y Soberana). Durante la campaña Correa propuso una Asamblea Constituyente para redactar una nueva constitución en el país, sin embargo no llevaba candidatos para el Congreso Nacional, por lo que se alió con el Partido Socialista- Frente Amplio, que sí presentaba candidaturas para el legislativo. Tal alianza permitió a Correa llegar a la segunda vuelta electoral con 22,84% de los votos, a competir con Alvaro Noboa, que hasta entonces era el candidato favorito con 26,83% de los votos (CNE, 2012).

Las campañas políticas para la segunda vuelta fueron distintas, Correa se arremetió contra los partidos políticos que ya habían estado en el poder y contra grupos de interés adheridos a tales partidos llamó “los mismos de siempre” “la vieja oligarquía”, llamó a la población a luchar contra la “partidocracia” a quienes acusaba de haber vendido al país a intereses internacionales. La propaganda política de Rafael Correa fue divulgada fuertemente. Mencionó la deuda externa pública en su campaña, prometiendo la revisión de la misma así como de otras prácticas fiscales que habían tenido los gobiernos de la época, a la cuál llamó “la larga noche neoliberal”.

Correa vence a Noboa con el 56,67% del total de los votos en las elecciones sobre el 43,33% de este último (CNE, 2012).

El año termina con un déficit global que era un superávit de 304 millones de dólares en términos nominales, y el resultado primario de 1.184,13 millones de dólares, lo que implica que los gastos del gobierno central han aumentado más rápidamente que los ingresos. El servicio de la deuda fue de 3.784,37 millones dólares, alrededor de 1.000 millones más que en 2005. A pesar de dicha situación, el 2006 mostró mejores resultados en las finanzas públicas con relación al 2005.

### **La Asamblea Constituyente llama a elecciones presidenciales y Rafael Correa es el vencedor (2009)**

Después de ser elegido presidente de la república, Rafael Correa dio paso a una consulta popular en la cual la población eligió la destitución del congreso y la conformación de una Asamblea Constituyente que redacte una nueva constitución. Para 2007 ya habían varios candidatos por Alianza País, quienes ganaron la mayoría de puestos en la nueva Asamblea que empezó sus funciones en Montecristi, Manabí.

El año de la redacción de la Carta Magna estuvo lleno de incertidumbre debido a la creación de nuevas leyes y planes de gobierno que mantenían la incertidumbre general. La institucionalidad del país se había cuestionado varias veces antes, pero el cambio ideológico de la constitución de 2008 era claro. A pesar de las críticas y desórdenes propios de la falta de consenso en la redacción del documento, el gobierno y la mayoría gobiernista en la Asamblea continuaban populares entre los agentes.

Después de un referéndum que aprobó la Nueva Constitución, la Asamblea Nacional llamó a elecciones presidenciales. La campaña electoral empezó en marzo de 2009. Rafael Correa se impuso con el 51,99% de los votos en la primera vuelta, equivalente a una mayoría absoluta sobre los candidatos restantes, por lo que la segunda vuelta no llegó a darse.

Durante 2009, la economía ecuatoriana experimentó una desaceleración abrupta con relación al año anterior. La tasa de crecimiento fue de 0,36% mientras que durante 2008 fue de 7,24%. Los ingresos totales representaron 22,5% del PIB y los egresos un 27,7%. El total de egresos del gobierno alcanzaron los 15.030 (29,3% del PIB) millones de dólares 1.286 (2,5% del PIB) fueron por servicio de la deuda; es decir, el sector fiscal se recuperó con relación al año anterior. Se terminó el año con Rafael Correa como nuevo presidente para el período 2009-

2013; con lo que el país comenzaba un período de la generación de nuevas instituciones y leyes estatales.

## ***Los años de movilizaciones sociales y crisis políticas***

### **Antes de la dolarización**

#### **Destitución de Abdalá Bucaram Ortiz (Año 1997)**

Abdalá Bucaram anunció tardíamente un plan de ajustes económicos con políticas como las siguientes: convertibilidad monetaria, con respaldo en la Reserva Monetaria Internacional, lo equivalentes a 4 nuevos sucres por dólar; libre circulación del dólar; reestructuración de la deuda privada y emisión de bonos de deuda pública; equilibrio fiscal obligatorio mientras el saldo de la deuda externa equivaliera por lo menos al 45% del PIB; creación de un Fondo petrolero; facturación universal... entre otras.

En los meses en que Bucaram fue presidente el país observó varias medidas contradictorias y frecuentes cambios administrativos. Se registraron varias denuncias de corrupción especialmente nepotismo y enriquecimiento ilícito (el caso de la mochila escolar). Además realizó varios actos públicos que fueron calificados como exagerados y excéntricos entre ellos realizar conciertos en el palacio de gobierno en los que cantaba, y organizar festejos en el Congreso. Dentro de estas exhibiciones públicas estaban involucrados sus hijos y hermanos. Su hijo, Jacobo Bucaram apareció en los medios de comunicación refiriéndose al dinero que había logrado ganar después de pocos meses de haber estado a cargo de las aduanas (Cevallos, Pallares, 2000, 4).

Estos actos ocasionaron que organizaciones sociales (sumándose algunos partidos políticos de oposición) se movilizan en marchas multitudinarias apoyando la destitución del presidente. 1997 empieza con un entorno social y político complicado. Luego del cambio político, la nueva administración pretendió atenuar el riesgo de importantes desequilibrios macroeconómicos, con un programa para la estabilización que se aplicaría entre marzo de 1997 y julio de 1998. El programa apuntaba a la reactivación de la economía, a un resultado fiscal favorable y a una reducción progresiva de la inflación y una evolución controlada del tipo de cambio. (BCE, 1998)

El PIB creció en 3,4 %, sobre las tasas de los años 1995 (2,3%) y 1996 (2,0%). En cuanto a los resultados fiscales, los acontecimientos políticos de 1997 influyeron en la evolución del déficit fiscal global desde un potencial 6,9% del PIB registrado en febrero, hasta 2,5% en diciembre; la reducción del déficit se manifiesta en el incremento de las rentas petroleras. (BCE, 1998)

Los egresos fiscales alcanzaron un máximo en abril con 34 mil millones de sucres, mes en cual el servicio de la deuda alcanzó el mismo punto máximo debido a desembolsos que se hicieron por objeto de la misma; y suben de nuevo de nivel en diciembre, lo que se revela en la atención de varias obras emergentes debido al inicio de las inundaciones por el fenómeno del El Niño.

La política del gasto fue restrictiva, la desaceleración del gasto con respecto al año anterior se muestra en su crecimiento del 0,22% comparándolo con un crecimiento de 17,07% en 1996. Se incrementaron los recursos para el servicio de intereses de la deuda pública interna y externa, no fue posible impedir atrasos de deuda externa por US\$ 51.188 miles, equivalentes al 0,3% del PIB.

El financiamiento del déficit recae en endeudamiento externo más que en interno; si bien el endeudamiento financia el déficit fiscal ecuatoriano en el corto plazo, de otro lado, genera altos costos que se reflejan en la acumulación de compromisos (intereses y amortizaciones) y en la obligación de efectuar los servicios correspondientes en el mediano y largo plazo. En este sentido, conviene implantar una política de ajuste fiscal orientada a superar el desequilibrio estructural de las cuentas públicas, mediante la definición de los gastos en función de los ingresos. (BCE, 1998c)

El congreso aprueba la destitución de Bucaram por mayoría simple, con 44 votos, con el argumento de que sufría de incapacidad mental sin examen médico alguno y sin la aprobación de las dos terceras partes del congreso dictaminadas. Esta decisión, apalancada en el furor de las calles, fue cuestionada luego por varios diputados que cuestionaron la designación de Fabián Alarcón como presidente interino. Se inicia entonces una crisis hacia adentro del poder legislativo, la desconfianza y los cuestionamientos en la institucionalidad del país se vuelven evidentes (Cevallos, Pallares, 2000, 4).

## **Después de la dolarización**

### **Destitución de Jamil Mahuad Witt (2000)**

La crisis política de enero del 2001 fue resultado del deterioro de la economía durante 1999; además que la institucionalidad del país ya estaba fuertemente cuestionada desde la caída de Bucaram en 1997.

El país tuvo que afrontar, a partir el primer semestre de 1999, la crisis financiera internacional, que redujo las fuentes de financiamiento externo. Esto fue un obstáculo más para el sistema financiero doméstico que venía golpeado. El año se caracterizó por la inestabilidad general del sistema financiero y durante marzo se declaró el feriado bancario y el congelamiento de los depósitos; esto exacerbó la desconfianza y la incertidumbre (BCE, 2000c).

Durante febrero se hicieron reformas al sistema tributario, y se creó el impuesto del 1% a la circulación de capitales, y se suprimió el impuesto a la renta. Sin embargo en abril el gobierno envió al Congreso Nacional un paquete de medidas entre las que se contemplaba la restitución del impuesto a la renta, la ampliación de la cobertura del impuesto al valor agregado, la creación de un impuesto al patrimonio y a los vehículos de lujo y la eliminación de algunas exenciones a las tarifas para importación. (BCE, 2000c) Todo esto con el fin de obtener más ingresos y contrarrestar los efectos de la crisis en el déficit fiscal.

La participación del gasto público en el PIB (30%) fue mayor a la registrada el año anterior (25,9%) (BCE, 1999). El 76% de los gastos totales correspondía a gasto corriente. El pago de intereses de la deuda pública, tanto interna como externa alcanzaron un monto equivalente al 8,5% y 43,7% del total del gasto, frente al 12,8% del sector de la educación, 4,1% del sector de la salud, 18,5% de los servicios generales, 4% del gasto en desarrollo agropecuario, 3,7% del egreso en el sector de transporte y comunicaciones y 13,2% en el rubro de otros (BCE, 2000c).

Al finalizar el año, la economía se había desequilibrado completamente debido a las decisiones del gobierno para el manejo de la crisis financiera, añadiéndole una situación internacional adversa. La crisis había contagiado al sector real, el deterioro del poder adquisitivo debido a los niveles de inflación tenían agobiada a la población.

El 10 de enero de 2000, el presidente de la república, dio a conocer la decisión de adoptar el esquema de dolarización. (BCE, 2000c) Varios sectores sociales se habían organizado en contra del gobierno. El 15 de enero del 2000 la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) había organizado una marcha multitudinaria que bloqueó las carreteras durante todo el país. El lunes 17 de enero cerca de 10.000 indígenas recorrían las calles de Quito. (El comercio, 2012)

El 21 de Enero del 2000 las movilizaciones fueron apoyadas por una fracción de las fuerzas armadas con las que se tomaron el palacio presidencial, y se autoproclamó el “gobierno de salvación nacional”, que posteriormente se convirtió en un triunvirato militar que duró pocas horas, pidió la renuncia del presidente y, finalmente, posesionó al entonces vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano, como el nuevo presidente de la República.

La dolarización había sido aceptada y el 13 de marzo, con el nuevo gobierno se expidió la Ley de Transformación Económica del Ecuador (Trole 1). La ley establece que el Banco Central no podrá emitir nuevos billetes sucres, salvo el acuñamiento de moneda fraccionaria, que sola podría ser puesta en circulación en canje de billetes sucres en circulación o de dólares de los Estados Unidos de América. La moneda fracciona pasó a ser la moneda metálica equivalente a fracciones de un dólar.

El sector financiero continuó como una influencia negativa al proceso de recuperación económica del país. (BCE, 2000c). La inflación alcanzó el valor histórico más alto registrado hasta entonces. Dos sucesos importantes caracterizaron la política de endeudamiento externo en este año. La renegociación de los bonos Brady y la reestructuración de la deuda con el Club de París, la misma que difirió a mediano y largo plazos el pago de intereses, logrando un alivio del servicio de la deuda.

El resultado fiscal se manifiesta en la coyuntura internacional favorable de los precios de petróleo, pero también se adoptaron una serie de acciones que fueron claves para el mismo (BCE, 2001).

Al finalizar el año, la economía todavía permanecía débil, pero la recuperación por medio de la dolarización, sustentada en la gran cantidad de remesas que ingresaban al país debido a la masiva migración del año anterior, permitió que la estabilidad vuelva a la economía ecuatoriana por un período corto de tiempo.

## **Destitución de Lucio Gutiérrez Borbúa (2005)**

La estabilidad macroeconómica durante el mandato de Lucio Gutiérrez permitió que gobierne durante el 2002 y el 2004 con relativa normalidad, el crecimiento de la economía en 2004 alcanzó el 7,9%, lo que se explicó en la actividad petrolera, la cual expandió por la entrada en funcionamiento del oleoducto de crudos pesados (OCP).

Se acusó a Gutiérrez de que a pesar de haber subido al poder con el respaldo del movimiento indígena y con un discurso de izquierda, las políticas de su gobierno traicionaban sus ofrecimientos en campaña, con acercamientos a los gobiernos de Estados Unidos y Colombia, además de varios escándalos de nepotismo y corrupción dentro de las instituciones del Estado. El descontento político se acrecentó y se comprobó en la desaprobación del congreso de la época varias medidas del ejecutivo; sin embargo, el crecimiento se mantenía constante y la inflación controlada gracias a la estabilidad monetaria de la dolarización.

Por otro lado en el 2003 se registró un importante déficit fiscal de 321,05 millones de dólares, lo que se revelaba en la tendencia creciente del gasto público (11,02%) con relación al año anterior). En 2004 continúa la tendencia del gasto (15,5%) con relación al año anterior) y el déficit disminuye. El gobierno con la aprobación de una mayoría del congreso destituye la Corte Suprema de Justicia de la época y nombra a Guillermo Castro, acusado de tener vínculos con el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y con el ex presidente Abdalá Bucaram.

Posteriormente la corte, a cabeza de Castro declara nulos los juicios de peculado contra el ex presidente, lo que causa indignación en la clase media quiteña, dichas declaraciones de nulidad son vistas como un acto de impunidad. En abril del 2005 un grupo de quiteños organizados con ayuda de radios locales (Radio La Luna 99.3 tomó un rol protagónico) salieron a las calles en marchas pacíficas, en protesta por las decisiones del gobierno y en contra del regreso de Bucaram. La insurrección popular apoyada por las fuerzas armadas terminó por pedir la renuncia de Lucio Gutiérrez.

Para entonces, las insurrecciones populares ya no eran sorpresa en el Ecuador, la clase política tenía credibilidad casi nula y la población pedía un cambio de mando. Para establecer el orden,

las fuerzas armadas y el Congreso posesionaron al vicepresidente Alfredo Palacio por el resto del período presidencial.

Durante el año 2005, la economía experimentó una desaceleración con un crecimiento del 4,7%, 3 puntos porcentuales inferior al crecimiento del año anterior. La política fiscal en este año se podría calificar como laxa en relación al año anterior (BCE, 2006). Con excepción del servicio de intereses de la deuda pública, se observa un superávit primario que alcanzó USD 1.073 millones (3,0% del PIB), con un deterioro de 1,5 puntos porcentuales del PIB. Los ingresos del sector público fueron principalmente de las rentas petroleras.

En términos del PIB, el gasto corriente registró un crecimiento de 1,3 puntos porcentuales entre 2004 y 2005. Este crecimiento elevado se explica por la expansión del gasto a partir de la vigencia de las reformas a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y a la devolución de los fondos de reserva por parte del IESS (BCE, 2006). Los gastos por sueldos y salarios. En este sentido, cabe considerar que los gastos por este concepto se incrementaron en el orden de 12,4% frente al 2004. Esto evidencia la ineficacia de las restricciones al incremento de salarios que había previsto el gobierno (BCE, 2006).

Se registró el cumplimiento de los gastos programados en cuanto al servicio de la deuda pública interna y externa, los cuales representaron el 10% de los gastos genuinos (sobre la línea). La carga de la deuda sobre el PIB disminuyó en 0,2% entre 2004 y 2005 a pesar de que se realizó una elevada colocación en CETES (Certificados de Tesorería) y la tasa de interés en el mercado mundial registró un incremento; lo que en que no se registró el ingreso del total de préstamos externos presupuestados.

El año terminó con un aumento del superávit en relación al año anterior, con una reducción del saldo de la deuda y una desaceleración del crecimiento del gasto. A pesar de la crisis política de inicios del año, los resultados de presupuesto terminan de manera aceptable.

La observación específica de los años de crisis hace notar que durante los años anteriores a la dolarización los procesos políticos tenían un efecto más fuerte sobre las variables fiscales, la recuperación económica hizo que las crisis políticas y las elecciones tuviesen un efecto menos dramático sobre los resultados fiscales. La incertidumbre generada por estos procesos sí es una constante en esta observación.

Por otro lado la posición ideológica con respecto al manejo de la deuda y el gasto cambia durante el período. Antes de la entrada en escena del gobierno actual, los gobiernos usaban políticas restrictivas, mientras que el gobierno actual aumenta el gasto, debido a la posición ideológica que defendía y a los ofrecimientos en campaña.

Se encuentra que no se puede generalizar la afectación de los procesos electorales y crisis políticas, al gasto al déficit o a la deuda. La existencia de ciclos políticos electorales en dichas variables no se convierte en una tendencia. Cada proceso electoral tiene una afectación independiente a las variables analizadas.

La inestabilidad, que atraviesa todo el período, contribuye a que el análisis de las elecciones y crisis políticas de manera aislada sea insuficiente, pues la incertidumbre generada por un año de rondas electorales no se presenta únicamente durante ese año, sino como consecuencia de años anteriores.

En el período existieron dos cambios institucionales importantes que marcaron puntos de inflexión en el período. La constitución de 1998, marcada por la inestabilidad en el manejo fiscal contuvo los cuestionamientos que se hacían al congreso, y sostenerlo por unos años más.

En 2008 surge una nueva constitución que genera fuertes cambios en la institucionalidad del país, los que se sostienen en la aceptación del presidente.

Únicamente Rafael Correa se lanza a la reelección en el período, y el Partido Sociedad Patriótica lanza a Gilmar Gutierrez, hermano de Lucio Gutierrez y representante del mismo sector político. Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad, Gustavo Noboa y Lucio Gutierrez tienen juicios de peculado y enriquecimiento ilícito.

Se corrobora la conclusión del capítulo anterior de que la administración fiscal en el período carece de una planificación y el manejo fiscal es inestable. El manejo fiscal del país da cuenta de administraciones basándose en decisiones discrecionales, no necesariamente buscando ganarse al electorado en un segundo período, sino generar resultados inmediatos, ya sea por satisfacer intereses lucrativos privados o motivaciones más altruistas, como sobrellevar crisis.

## ***Fragmentación política: influencia sobre el Gasto y Endeudamiento.***

Se ha estudiado la afectación de los ciclos políticos a las variables fiscales, como evidencia de la inestabilidad política y electoral que se vivió en el período, tal afectación partía de la relación que pudieron tener tales hechos políticos, como cambios de gobierno, en las variables fiscales gasto, déficit y deuda. Ese análisis procede del estudio de los procesos que surgen de la relación entre el gobierno e instituciones con los electores.

Partiendo de la existencia de una influencia de las situaciones políticas con la determinación de las variables hacia adentro del gobierno, este capítulo busca observar lo que sucede con la política del gasto y del endeudamiento desde otro punto de vista.

La fragmentación política es la situación en la que en la clase política de un país existen demasiados actores que tienen capacidad de decisión sobre la política económica y cada uno representa intereses diferentes. Lo que implicaría que mientras haya más agentes políticos existirá mayor posibilidad de que genere fragmentación en el presupuesto, menos posibilidad de consenso y por tanto la política de gasto crecerá, lo que implicará una mayor necesidad de financiamiento.

La fragmentación política puede generar otros efectos negativos en la definición del presupuesto, por ejemplo los incentivos para un comportamiento de *apropiación de renta*<sup>24</sup> (rent seeking). El manejo discrecional de las finanzas públicas tiende a ser particularmente marcado en épocas de bonanza. Otro concepto útil es el de un “*voracity effect*”, para referirse a la situación en que a pesar de existir shocks positivos en la economía se generan resultados perversos dentro de la misma como un crecimiento del nivel de gasto exagerado o un retraso en el crecimiento en economías con una institucionalidad débil o agobiadas por la incidencia de múltiples grupos de poder (Lane, Tornell; 1996: 12).

---

<sup>24</sup> Comportamiento en el que los oficiales de gobierno buscan apropiarse de renta pública. Enriquecimiento a través del abuso del cargo público.

En esta sección se busca encontrar una relación entre dos variables de orden político con el gasto y la deuda. Se compara en gráficos las variables políticas con el gasto y el endeudamiento y analiza lo sucedido en el país.

Las variables utilizadas se fundamentan en las ideas de Kontopolous y Perotti (1997, 1999) en las que sostienen que la fragmentación política, enmarcada en la idea de la existencia de un common pool hacia adentro del manejo fiscal, afecta al crecimiento de las variables fiscales. En esta investigación se usan las variables que plantean estos documentos y determinar la relación de las mismas con el gasto y la deuda.

### **Incidencia de las instituciones presupuestarias en los resultados fiscales**

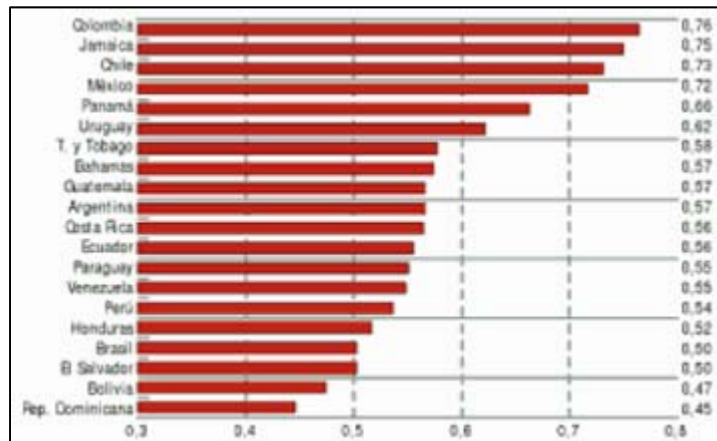
En el informe publicado por el BID en 1997 sobre el desempeño económico y social de América Latina (BID, 1997: 137) se hace referencia a la incidencia que tienen las instituciones presupuestarias sobre los resultados fiscales, cuantificando el efecto a través de la estimación de un Índice de instituciones presupuestarias (IIP), el cual reflejaría la medida en la cual el proceso presupuestario está sujeto a restricciones fiscales, es jerárquico y transparente. El valor del índice se construyó en base a la información para distintos países de América Latina con 1 como el valor máximo y 0 el valor mínimo. Colombia es el país que registró un mayor valor, con 0,76 y República Dominicana el menor, con 0,46. El Ecuador se ubicó en 0,56.

EL IIP permite determinar la relación que tienen las instituciones sobre los resultados fiscales. Un IIP alto conduce a un nivel de gasto público relativamente menor y a un orden fiscal que permita controlar los déficits. Países con un IIP bajo tienden a experimentar elevados niveles de gasto, y tienden a experimentar ciclos electorales más intensos.

El gráfico 18 muestra estos resultados.

**Gráfico 18**

**Instituciones y resultados fiscales**



(Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2010)

## **Definición de las variables políticas**

El modelo de Kontopoulos y Perotti (1999) se basa en una ecuación que representa el comportamiento de la variable de política fiscal. La ecuación incluye dos variables con las que se busca medir, en primer lugar la fragmentación del gabinete segundo lugar la fragmentación partidista. Desde un análisis empírico a las economías de 20 países de la ODCE, los autores argumentan que las variables de fragmentación política tienen un efecto directo en las variables fiscales, déficit y deuda. La primera, que representa la fragmentación a nivel de partidos se llama número de partidos en la coalición (NCP, por sus siglas en inglés). Esta variable busca medir el tamaño de la coalición, es decir el número de oficiales que tendrían que consensuar para poder aprobar el presupuesto del Estado. La segunda es el número de ministros en nómina (NSM, por sus siglas en inglés), busca recoger los efectos de la fragmentación dentro del poder ejecutivo, por medio del número de ministros que conforman el gabinete y que por medio de sus decisiones y propuestas afectan al presupuesto.

En términos generales, en este documento se corren regresiones que determinan la correlación entre variables fiscales (el gasto o el déficit) y las variables políticas antes mencionadas. Los autores sugieren que la gran parte de los experimentos hechos sobre la influencia de las

variables sobre el déficit es negativa a pesar de resultar positiva tanto en ingresos como en gastos (Kontopolous y Perotti, 1999: 92). En esta investigación se toma esta idea y se deja de lado el déficit. Los autores también sugieren que la influencia se podría generar en cualquier otra variable de política fiscal (Kontopolous y Perotti, 1997: 43) así como la de que las variables políticas podrían afectar a otras variables fiscales.

El modelo que corren se basa en la siguiente igualdad:

$$X_t - X_{t-1} = \alpha_0 + \alpha_1 NSM_t + \alpha_2 NCP_t + \alpha_3 NSM_t DY_t + \alpha_4 NCP_t DY_t + \alpha_5 DY_t + \alpha_6 DU_t + \alpha_7 INF_t + E_t$$

Donde  $X_t$  es la variable de política fiscal, que puede definirse como el déficit fiscal, gasto total o ingresos totales. La variable  $DY$  es la tasa de crecimiento de del PIB (GDP);  $DU$  es la variación o diferencial de la tasa de desempleo;  $INF$  es la tasa de inflación del índice de precios al consumidor;  $NSM_t DY_t$  y  $NCP_t DY_t$ , representan la interacción de estos dos índices con la tasa de crecimiento del PIB.

En la ecuación, las dos variables que recogen la fragmentación política,  $NSM_t$  y  $NCP_t$ , aparecen interactuando con  $DY$ , estos términos capturan el posible efecto de los factores políticos e institucionales como determinantes de la política fiscal en *tiempos difíciles*. La interacción de las variables con el PIB proviene de un documento previo de Kontopolous y Perotti (1997), dicha interacción como la sensibilidad específica que pueden adquirir a partir de los cambios económicos. Los llamaron tiempos difíciles porque cuando la economía experimenta recesiones las variables políticas experimentaban especial importancia.

### **Número de ministros en nómina (NSM)**

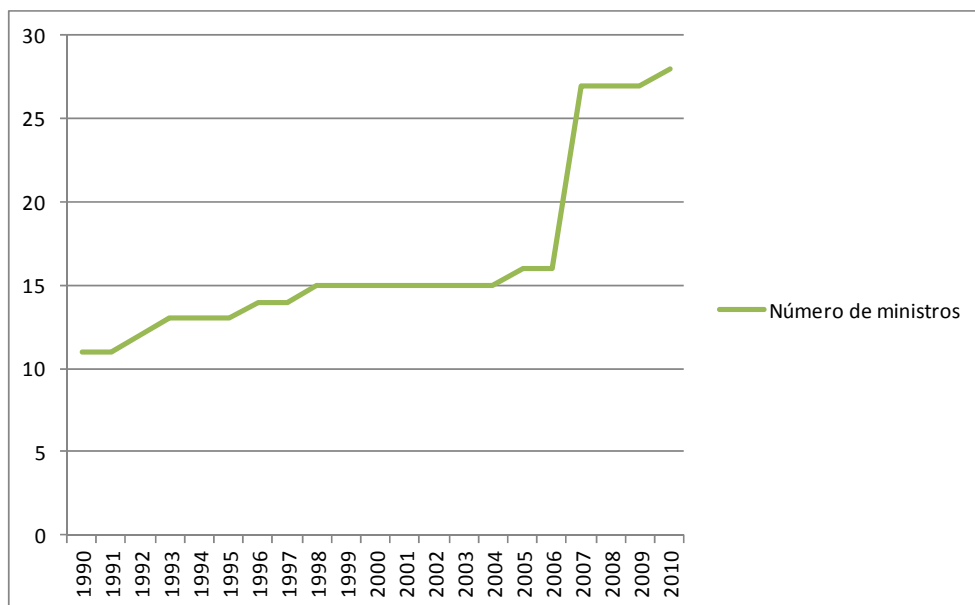
El número de ministros en nómina (NSM) representa el número de oficiales de gobierno involucrados en las decisiones de gasto público.

Cada observación de esta variable es el número de ministros que entraban en el gabinete de cada presidente posesionado en el cargo. La frecuencia con la que cambiaban los ministros en el período, comportamiento que aún se mantiene en el sector público ecuatoriano, no permitió utilizar el número de ministros que realmente se posesionaron en el cargo; por lo que se usó el número de ministros que entraron en el gabinete inicial, lo cual hace que la variable pueda

leerse como el número de carteras que se abrieron cada vez que entró en funciones un nuevo gobierno, o el número de ministerios en funcionamiento.<sup>25</sup> Así que cuando una observación de esta variable se repite para varios años, es porque no se crearon nuevas carteras.

La forma en que se construyó esta variable hace que el análisis sea específicamente diferente para este caso; porque se debería entender que la fragmentación de gabinete está en el incremento de carteras de la burocracia, más no en los intereses privados a los que puedan estar ligados los individuos que llegan a ser ministros, ni tampoco en el alto nivel de rotación existente. La fragmentación está en la existencia del cargo de ministro en sí, y cómo el incremento de la burocracia puede afectar al consenso en las decisiones de asignación presupuestaria.<sup>26</sup> La evolución de esta variable se muestra en el gráfico 19.

**Gráfico 19**  
**Evolución de NSM**  
1990 -2010



Fuente: (Presidencia de la República, 2011)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

<sup>25</sup> Los ministerios creados en el transcurso de cada gobierno sí fueron incluidos.

<sup>26</sup> En el caso del Ecuador, debido al nivel de rotación de los oficiales del gobierno, esta distinción es muy importante.

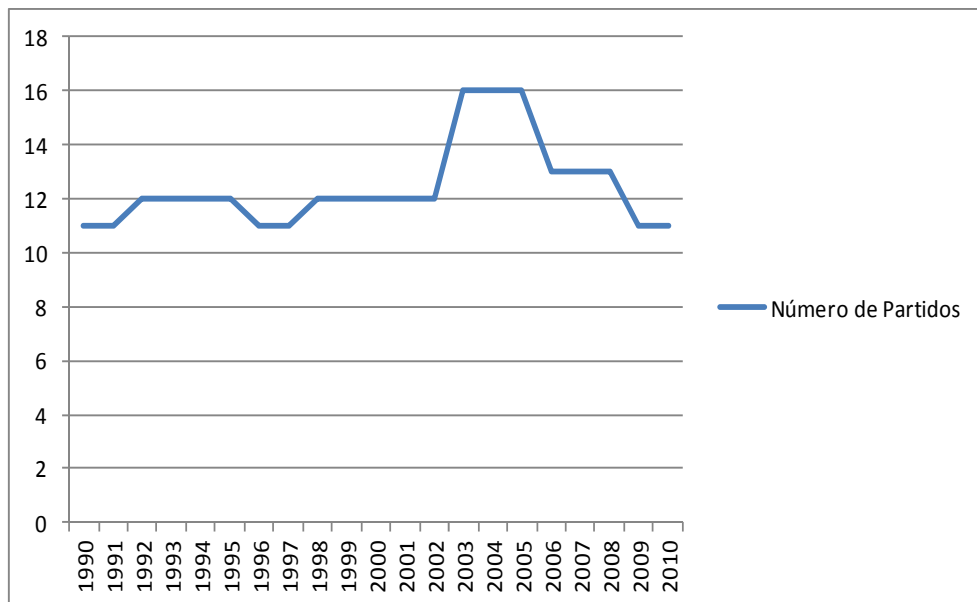
## Número de Partidos en la Coalición (NCP)

La siguiente variable que se usó, siguiendo la línea del documento base, fue la de los partidos que formaban parte del legislativo y que tienen incidencia en la aprobación del presupuesto.

El número de partidos en la coalición recoge los efectos que tendría un incremento del número de partidos en el gasto público. La fragmentación surge, al igual que con NSM, cuando más partidos entran en el juego de asignación del gasto público más difícil será consensuar y mejorar la asignación presupuestaria.

Las observaciones de NCP se obtuvieron para cada año de ejercicio legislativo; y cuando se repiten quiere decir que no se había llamado a elecciones del poder legislativo, diferente a los períodos presidenciales, debido a que muchos presidentes se destituyeron sin que este hecho haya tenido implicaciones similares sobre el legislativo. La evolución de esta variable se observa en el gráfico 20.

**Gráfico 20**  
**Evolución de NCP**  
**1991-2010**



Fuente: (Asamblea Nacional, 2010)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

## Influencia de la fragmentación política sobre el gasto

En general la evidencia de la fragmentación política sobre el gasto público ha sido evidenciada por varios estudios, el caso especial que se toma en cuenta en esta disertación es el documento de Kontopolous y Perotti (1999).

Para observar lo sucedido en Ecuador se ha usado algunas herramientas con las que podemos determinar conclusiones en base al concepto de Common Pool, y otros conceptos que nos permiten analizar la influencia de las relaciones políticas dentro del gobierno sobre las variables económicas.

En esta sección analizamos el desarrollo de las variables NSM y NCP en comparación al desarrollo del gasto público, con lo que estableceremos una relación entre las variables políticas que determinan la fragmentación política y el gasto público.

- Análisis del Número de Ministros (NSM) versus el gasto público.

Una de las características más importantes de los gobiernos con problemas de fragmentación política es el aumento de la burocracia debido a que implica una mayor posibilidad de que se genere un *common pool* institucional.

Como muestra el gráfico 21, en Ecuador, el número de ministerios ha aumentado a través de los años y tiene una trayectoria similar a la del gasto público. Dado que la creación de ministerios implica la creación de carteras de estado es evidente que a medida que crezcan el gasto presenta la posibilidad de crecer de manera similar.

Antes del gobierno de Sixto Durán Ballen las carteras de Estado que se habían mantenido durante tres gobiernos atrás eran las siguientes:

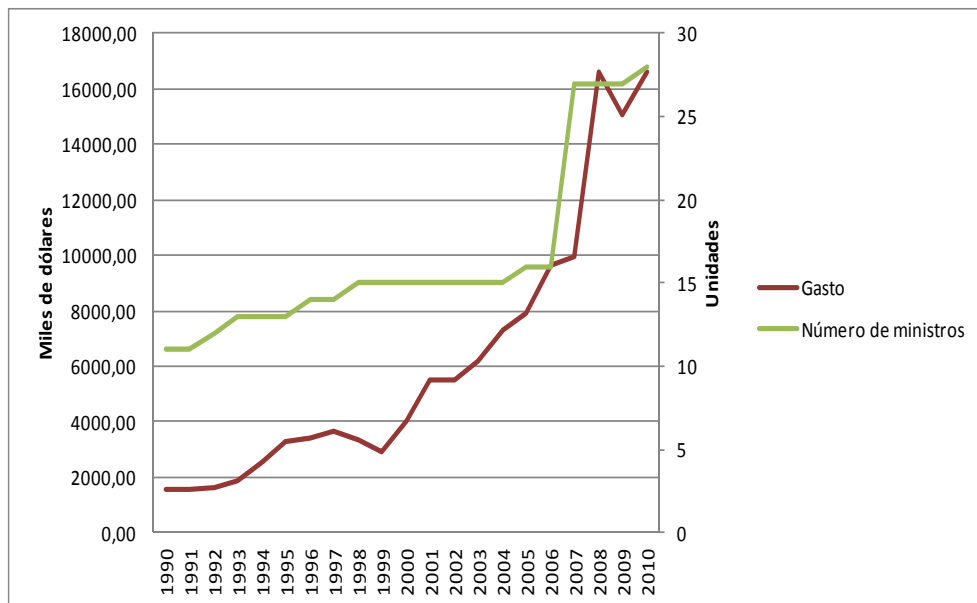
- Ministerio de Educación y Cultura.
- Ministerio de Salud Pública.
- Ministerio de Bienestar Social.
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Gobierno.
- Ministerio de Trabajo.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Justicia.

- Ministerio de Agricultura.
- Ministerio de Industrias.
- Ministerio de Obras Públicas

El gobierno de Durán Ballén, con su plan de modernización del Estado, creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (1992), y el Ministerio de Información y Turismo (1993). Durante el gobierno de Abdalá Bucaram se creó el Ministerio de Ambiente.

Entre 1997 y 2004 no aumenta ninguna cartera de Estado, sin embargo el gasto experimenta momentos de crecimiento importantes; es interesante que durante ese tiempo se dieron varios cambios de gobierno y crisis políticas, además de que inició una crisis institucional bastante fuerte en el Ecuador.

**Gráfico 21**  
**Gasto público Vs. Número de Ministros**  
**1990-2010**



Fuente: (BCE, 2011a, Presidencia de la República 2011)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

El cambio más importante de ambas variables sucede al inicio del gobierno actual, donde entran en juego varias carteras de Estado y se registra un aumento del gasto en magnitudes comparables.

El crecimiento de la burocracia en el gobierno actual es evidente, así como el aumento del gasto público. El cambio de la política económica implicó la creación de ministerios y secretarías diferentes. Durante el gobierno de Rafael Correa se crean los Ministerios Coordinadores (Desarrollo Social, Patrimonio Natural y Cultural, Política Económica, Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, Producción Empleo y Competitividad, Sectores Estratégicos, Seguridad, Conocimiento) con la finalidad de separar en sectores la política gubernamental y así plantear una estructura jerárquica que responda al ejecutivo; se modifican las funciones de varios ministerios y se crean varias Secretarías Nacionales.<sup>27</sup>

Antes de la dolarización el crecimiento del número de ministros y el crecimiento del gasto presentan movimientos diferentes entre sí.

Después de la dolarización y antes del gobierno actual se observa un crecimiento nulo de del número de ministros. El gasto continúa variando normalmente; en este período el control del gasto era particularmente importante debido a que el país se encontraba en una recuperación económica después de la crisis financiera.

Desde el 2005 y a partir de la elección del gobierno actual se observa que se observa que las diferencias de las dos variables son especialmente similares.

En el margen del análisis que enmarca esta investigación, una alerta importante sobre el manejo de finanzas públicas es el incremento del gasto ligado al incremento de carteras de Estado, debido a que esta relación puede provocar que los desembolsos del presupuesto del gobierno central sean más difíciles de rastrear, y así generar un incentivo para la apropiación privada de la renta; además de un traslado de costos con orígenes privados a costos públicos (*common pool* fiscal) que perjudique el desarrollo del país;

---

<sup>27</sup> Para limitar el análisis las Secretarías Nacionales no se incluyeron en la variable NSM debido a que en gobiernos anteriores las secretarías o consejos nacionales tenían funciones diferentes a la de un ministerio. Actualmente los Secretarios Nacionales tienen rango de ministros y a pesar de que las secretarías tienen presupuestos más pequeños que los ministerios, tienen funciones similares.

Para complementar esta observación se corrió una regresión que determina la influencia de NSM sobre el gasto y no se registra relación lineal directa entre ambas variables. (ver anexo #1)

La influencia de NSM sobre el gasto es evidente en la gran parte de análisis empíricos que estudian este fenómeno; la mayoría de ellos concluyen que la vulnerabilidad del presupuesto aumenta a medida que aumenta la burocracia. Sin embargo, es importante señalar que existen medidas que pueden mantener un gasto controlado a pesar del crecimiento de las carteras de estado, y que cuando los objetivos de política económica están claros el desarrollo es mucho más probable.

- Análisis del Número de Partidos en la Coalición (NCP) versus el gasto público.

La proliferación de partidos políticos es un tema ampliamente discutido en las democracias actuales; mientras por un lado se defiende que la existencia de un mayor número de partidos políticos es beneficiosa para la democracia debido a que significa la representación de distintas corrientes de pensamiento o movimientos sociales, por otro se cree que puede ser perjudicial para el consenso del poder legislativo.

En Ecuador este tema ha sido particularmente discutido. La entidad legislativa para el período estudiado fue el Congreso Nacional, y actualmente la Asamblea Nacional que resultó de la destitución del congreso en la Consulta Popular del 2006.

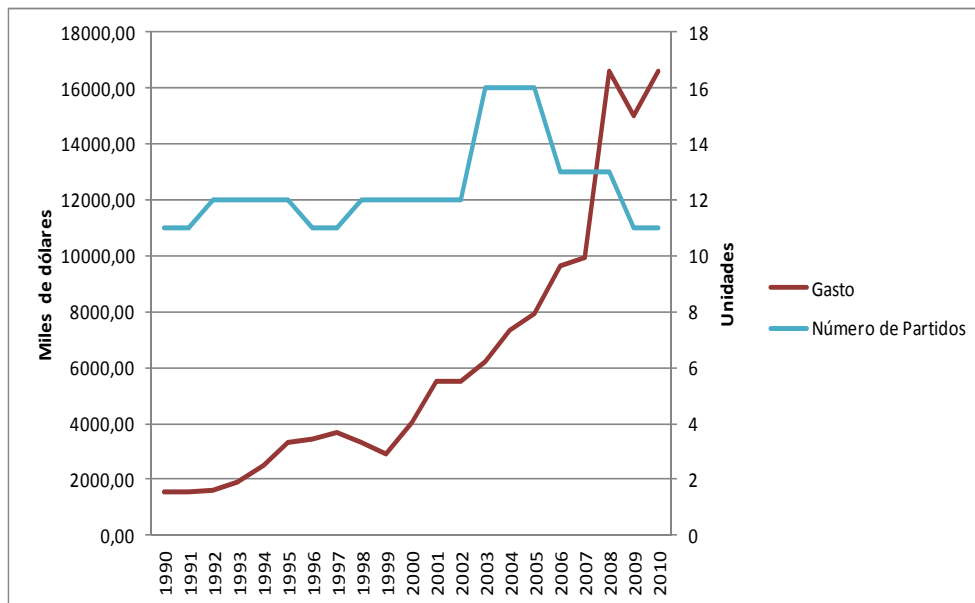
Desde la vuelta a la democracia en la década de 1980, varios partidos políticos surgieron para representar a los sectores sociales del Ecuador. Los más característicos y que tuvieron representatividad en el Congreso, así como la capacidad de alcanzar la presidencia de la república, fueron el Partido Social Cristiano (PSP); el partido Izquierda Democrática (ID); Concertación de Fuerzas Populares (CFP) y Democracia Popular (DP). Así varios partidos y movimientos que se han mantenido en la escena política y electoral del país, como el Partido Socialista Frente Amplio (PS-FA), el Movimiento Popular Democrático (MPD) el movimiento representante de una gran rama del movimiento indígena, Pachacutik.

Ninguno de estos partidos o movimientos había alcanzado la mayoría en el Congreso, lo que ocasionaba varias polémicas con respecto a las aprobaciones de nueva legislación. La polémica muchas veces se quedaba en pleitos personales de los diputados que aumentaban el protagonismo de los mismos.

La Asamblea Constitucional de 1998 fue una muestra de la falta de credibilidad en la institucionalidad del país; la Constitución dio pie para que en las elecciones de ese año surjan nuevos partidos y movimientos políticos como el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), el Movimiento Independiente para una República Auténtica (MIRA) y el Movimiento Ciudadano Nuevo País entre otros.

Sin embargo los grandes actores en el proceso legislativo continuaban siendo los partidos clásicos que se nombraron con anterioridad. El gráfico 22 muestra los resultados de lo sucedido entre el gasto y el número de partidos.

**Gráfico 22**  
**Gasto público Vs. Número de partidos**  
**1990-2010**



Fuente: (BCE 2011a, Presidencia de la República 2010)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

Como se observa en el gráfico el Número de Partidos Políticos se ha mantenido relativamente constante a través de los años, y su trayectoria no tiene similitudes importantes con la trayectoria del gasto público.

Se corrió una regresión que muestra que el número de partidos políticos no presenta relación lineal alguna positiva con el gasto público (ver anexo #1).

El número de partidos que entran dentro del legislativo no son particularmente influyentes en el incremento del gasto público, por lo que en teoría la proliferación de los estos no tendrá implicaciones directas sobre el mismo. Sin embargo algunas características de la conformación del Congreso, como la inclusión de diputados provinciales, la disminución del período de funciones de estos últimos, la eliminación de los diputados nacionales en 1998 contribuyeron a que se reduzca la posibilidad de legislar en función del país en conjunto, (Pachano, 2004: 132) lo que da cuenta de la evidencia de la fragmentación política.

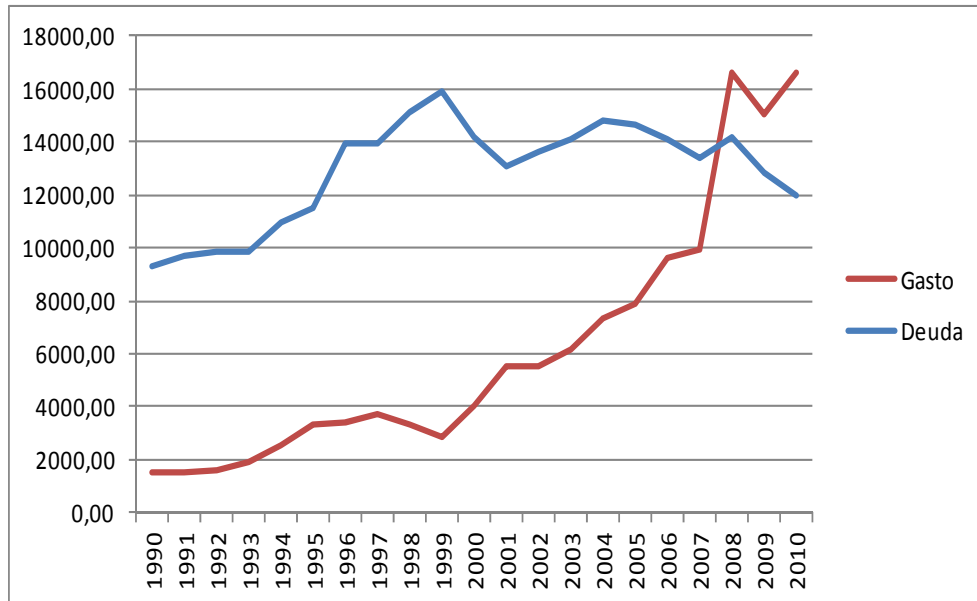
Desde el 2009 el Movimiento PAIS logró la mayoría en la Asamblea Nacional, lo que ha implicado un mayor consenso en la legislación y la aprobación de proyectos de ley que respaldan las reformas del ejecutivo; muchas de estas reformas implicaban el incremento del gasto público.

### **Influencia de las fragmentación política sobre la deuda**

Varios estudios muestran la influencia de la fragmentación política de la deuda pública local; y las conclusiones se refieren al control del gasto para la reducción de la deuda y así obtener credibilidad con las fuentes de financiamiento.

Como se observó previamente en esta investigación ( y en el Gráfico 23) no existe una relación directa entre el incremento del gasto público con el incremento de la deuda pública en el período estudiado. En varios momentos sus trayectorias toman tendencias contrarias; incluso una regresión lineal simple nos muestra que la influencia del crecimiento del gasto sobre el crecimiento de la deuda es mínimo (ver anexo #1).

**Gráfico 23**  
**Gasto público Vs. Número de Partidos**  
**1990-2010**



Fuente: (Banco Central del Ecuador, Presidencia de la República)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

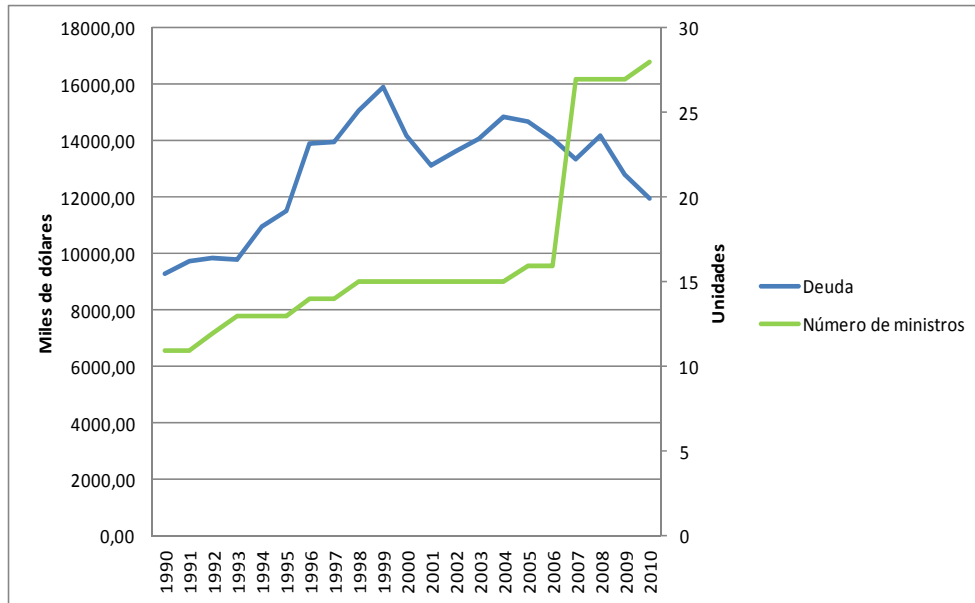
De modo que no se puede concluir que los efectos de las variables que afecten al gasto, afectarán a la deuda. Sin embargo ahora se observará la trayectoria de la deuda y la del número de ministros comparada.

- Análisis del Número de Ministros versus la deuda pública.

Al igual que sucede con la comparación entre la deuda y el gasto, es únicamente entre 1990- y 1997 que el número de ministros mantiene una trayectoria similar a la de la deuda, con tendencia creciente.

El gráfico 24 muestra que a partir de la dolarización la deuda experimenta fuertes reducciones mientras que el número de ministros continúa creciendo. En teoría, el crecimiento de la burocracia puede afectar al endeudamiento en la medida en que genere la posibilidad de un *common pool* institucional.

**Gráfico 24**  
**Deuda Pública Vs. Número de Ministros**  
**1990-2010**



Fuente: (Banco Central del Ecuador, Presidencia de la República)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

Este análisis muestra una relación poco demostrable y que sólo se da en algunos años.

Una regresión lineal entre la deuda y el número de ministros muestra que la incidencia de esta última sobre la primera es directamente proporcional, sin embargo en proporciones muy bajas. (ver anexo # 2)

A medida que avanza el análisis de NSM y NCP con variables nominales como son el gasto y la deuda, se observa la necesidad de incluir un análisis estadístico más profundo entre variables de estas características. Sin embargo la comparación simple que se ha hecho en esta investigación permite abrir la puerta a la utilización de variables políticas en el manejo de las finanzas públicas y el endeudamiento.

- Análisis del Número de Partidos versus la deuda pública.

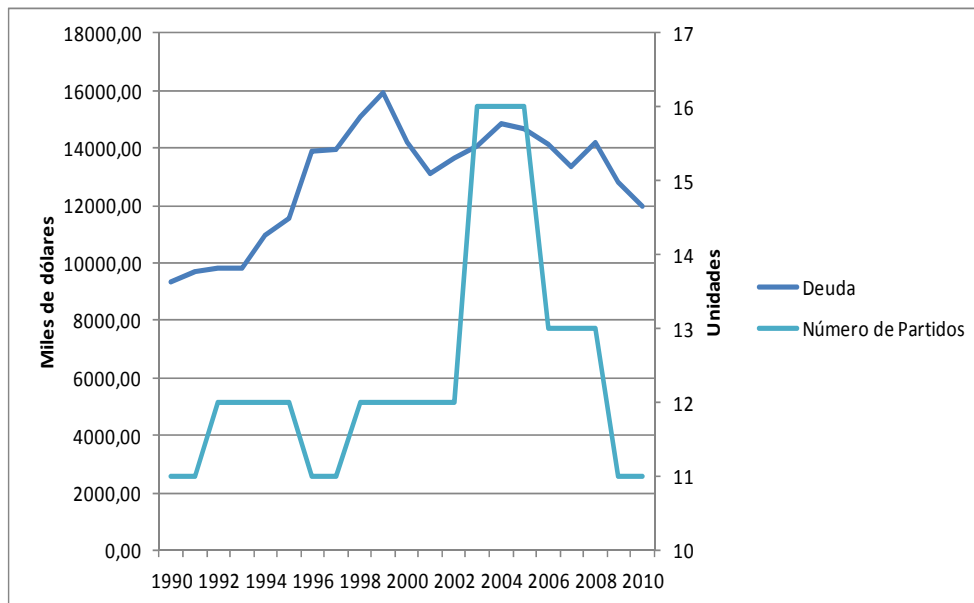
En cuanto al número de partidos políticos el gráfico 25 muestra que antes de la dolarización se mantiene relativamente constante mientras que la deuda presenta una tendencia creciente.

Después de la dolarización la tendencia de la deuda es decreciente y el número de partidos presenta momentos en que se mantiene constante y una tendencia decreciente.

Después de la dolarización el número de partidos aumenta y la deuda también y a partir del 2003 ambas variables experimentan caídas. A partir del gobierno actual la volatilidad de la deuda es bastante similar a la del número de partidos.

Con una regresión entre el número de partidos y la deuda se observa que existe una relación directamente proporcional entre ambas, según esta regresión la incidencia del número de partidos sobre la deuda es del 19%. (ver anexo)

**Gráfico 25**  
**Deuda Pública Vs. Número de Partidos**  
**1990-2010**



Fuente: (Banco Central del Ecuador, Presidencia de la República)

Elaboración: Andrea Isabel Borja

Según este análisis, el crecimiento de partidos tiene afectación sobre el crecimiento del endeudamiento; incluso presenta una relación más probable que lo que sucede con el gasto.

La comparación de estas variables políticas con el endeudamiento y el gasto, nos muestra que existe una alerta del crecimiento de las carteras de estado y el crecimiento del gasto público, como predice la teoría, que se muestra especialmente durante el gobierno actual.

La deuda no parece responder al aumento del número de ministros particularmente; mientras que el número de partidos tiene más incidencia sobre la misma, contrario a lo que sucede con el gasto público; lo que corrobora lo observado previamente en esta investigación: no se puede concluir que las variables que afectan al gasto afecten de manera directa al endeudamiento.

Esta observación es importante en la medida de que la teoría generalmente predice una relación entre estas variables y en adelante sería interesante observar qué otras variables afectan a la deuda de manera más directa. Sin embargo cabe recalcar que la afectación de las dos variables de fragmentación política presentadas por Kontopolous y Perotti (1997 y 1999) no son irrelevantes en la evolución de variables fiscales.

## **Gasto, endeudamiento y el círculo vicioso de economía política**

La hipótesis de la presente disertación planteaba la existencia de un círculo vicioso entre la inestabilidad, la fragmentación política y el bajo desarrollo en los resultados macroeconómicos, y que tal círculo vicioso podría corroborarse en el manejo del endeudamiento público y uno de sus principales determinantes internos, el gasto.

A lo largo de la investigación se usaron como herramientas para revelar la inestabilidad y la fragmentación conceptos de la economía política, como son los ciclos políticos y la fragmentación política e institucional. Estos conceptos recogen de manera observable la relación encontrada entre variables políticas como los procesos electorales, el crecimiento del gabinete.

No se comprueba la afectación directa de dichas variables sobre la deuda y el gasto conjuntamente, pero la observación bajo esta óptica permite visualizar que los procesos políticos del período fueron importantes en las decisiones de política económica.

El efecto de la inestabilidad y la fragmentación política en el gasto y la deuda se observa de manera indirecta mediante varios mecanismos de propagación económicos, sociales y políticos.

La inestabilidad que se observa bajo la perspectiva de ciclos políticos, da cuenta de una institucionalidad deteriorada, que afectó al presupuesto y a las decisiones de política crediticia pública de manera global. Los procesos electorales tuvieron repercusiones sobre la continuidad de las decisiones de finanzas públicas.

La afectación de la fragmentación se observa en el crecimiento del gasto. Dada la Inestabilidad del período, la institucionalidad fue cuestionada enérgicamente por los electores. El incremento de los ministros y partidos mostraban la facilidad con la que cada gobierno modificaba sin planificación los proyectos de gasto público.

El gobierno de Rafael Correa implicó la concentración del electorado en una sola fuerza política, lo que permitió entrar en un período de mayor estabilidad institucional, en la que fue posible cambiar la política económica hacia un incremento del gasto público, respaldado por la

población. El pago puntual de las obligaciones anteriores del endeudamiento, así como la reducción de nuevo endeudamiento mostraron la capacidad del país de financiar sus propios proyectos de gasto mediante las rentas petroleras. Tales decisiones de política pública del gobierno actual fueron posibles debido a que el presidente (respaldado por su movimiento político) condujo el descontento político general observado en el período hacia un enfoque distinto.

## ***Conclusiones***

- El objetivo general de esta investigación se cumple. Se logra establecer relaciones entre los procesos políticos y las variables fiscales. Se logra determinar la influencia de dichos procesos al endeudamiento y el impacto de la fragmentación política e institucional a la misma.
- Se comprueba que la administración de la deuda en el período analizado responde a decisiones inmediatas más que a una planificación coherente. La tendencia de la deuda pasa de creciente a decreciente, debido a que la dolarización marca un hito en las finanzas públicas y en el manejo de la misma.

Las renegociaciones de la deuda fueron una muestra de que los gobiernos actuaron sin planificación, puesto que se buscó generar mejores términos a corto plazo. En el período, la deuda se vio afectada por varios choques sociopolíticos que desestabilizaron su manejo.

- La influencia de las elecciones al manejo de las finanzas públicas, específicamente del gasto, déficit y deuda no se puede generalizar ya que durante cada proceso electoral es diferente. La existencia de ciclos electorales presupuestarios en Ecuador no se comprueba en la comparación que se realizó en esta investigación. Sin embargo, se halla que los procesos electorales en el período son muestra de la inestabilidad que lo atravesó y que constituyó un agravante en el manejo de las finanzas públicas y la deuda.
- Las crisis políticas perjudicaron el manejo fiscal y del endeudamiento antes de la dolarización, más no después de la misma. Se advirtió un deterioro en el presupuesto y un consecuente aumento del endeudamiento cuando la moneda era más inestable. Las crisis políticas fueron la muestra de un fuerte cuestionamiento a la institucionalidad del país, que llevó a dos enmiendas y redacciones de la constitución. En general en el período, los procesos políticos acrecientan la desconfianza de los agentes en la institucionalidad del país.
- La evolución del gasto tiene relación con la evolución de (número de ministros) más no específicamente con NCP (número de partidos políticos). La influencia de la variable NSM, que recoge los efectos institucionales es la que tiene mayor peso en el crecimiento del gasto público. Este resultado indica que la fragmentación institucional o del gabinete generará

incrementos fuertes en el gasto. A mayor número de actores mayor nivel de gasto público, lo que indica la existencia de un *common pool* a nivel de las instituciones del Estado.

- No se observa particular influencia de NSM sobre la deuda. NCP, que permanece constante durante el período tampoco genera una afectación importante sobre el procedo de endeudamiento. De este análisis no se comprueba que las variables políticas sean determinantes en los resultados del endeudamiento público por lo que se podría concluir que los procesos políticos internos no generan mayores cambios en los resultados del endeudamiento público.
- La hipótesis se rechaza. No se observa una relación directa entre la inestabilidad y la fragmentación y el endeudamiento, por lo que no se revela el círculo vicioso planteado inicialmente. La existencia de dicho círculo se puede argumentar con varias implicaciones indirectas.

## ***Recomendaciones***

- Esta investigación pone sobre la mesa la discusión de cómo los procesos políticos afectan a las variables macroeconómicas. Es indispensable la profundización en el análisis y recolección de datos para generar resultados más precisos. Además del estudio de la influencia de diferentes procesos políticos a diferentes variables fiscales y macroeconómicas.
- Las ideas de la economía política moderna usadas en esta investigación surgen de varias y diversas corrientes de pensamiento neoclásico, muchas bastante controversiales. Es muy importante acoger nuevos puntos de vista teóricos que pueden ser un aporte a las investigaciones empíricas en Ecuador. Los resultados que se obtienen abren la puerta al diálogo y a la discusión, con lo que contribuyen a la mejoría para tomar decisiones dentro del país. Sin embargo, es indispensable contextualizar el análisis y recordar las especificidades históricas, políticas y sociales del país, que muchas veces difieren de los argumentos teóricos.
- El endeudamiento es una variable fiscal; sin embargo, en el caso del Ecuador, la gran porción de deuda externa conlleva la participación de actores foráneos que generan un peso importante en los cambios de comportamiento de la deuda pública total. Se podría generar un estudio completamente distinto de cómo los procesos y agentes políticos externos afectan al endeudamiento del país.

Esta es solo una de las distinciones que podrían hacerse al análisis de esta investigación, ya que se podrían definir  $n$  variables políticas que sí tengan afectación directa en el endeudamiento.

- El manejo de las finanzas públicas siempre tendrá una influencia en el endeudamiento. La planificación y orden de las finanzas públicas pueden contribuir a la maximización de los beneficios del endeudamiento del país. Reducir la deuda puede considerarse un objetivo deseable, sin embargo siempre habrá que sortear las fuentes de financiamiento y usarlas para beneficio del Estado, lo que implica que las relaciones con los acreedores no son irrelevantes.

- El manejo del gasto es una de las expresiones más claras de las decisiones de política fiscal de un país. Las variables que afectan al gasto contribuyen a dilucidar la estructura de las finanzas públicas en general. Cuando el gasto va en aumento es indispensable que se genere una planificación de los recursos con los que se financiarán los vectores de política pública ofrecidos. La deuda puede ser un recurso beneficioso.
- Es indispensable la construcción de procesos fiscales coherentes y transparentes dentro de las instituciones del Estado, que generen una continuidad durante procesos de inestabilidad electoral y reduzcan el impacto de la fragmentación.

## Referencias Bibliográficas

Acosta Alberto,

(1994) *Deuda Externa: Una deuda impuesta por los países centrales para zanjar su predominio económico*, CDS, Quito Ecuador.

(2005) *Al Servicio de la Deuda en contra del país A propósito de la propuesta de renegociación de los Bonos Global*, ILDIS, Quito.

[http://www.cadtm.org/IMG/pdf/DACOSTABonos\\_Global2005.pdf](http://www.cadtm.org/IMG/pdf/DACOSTABonos_Global2005.pdf) Acceso: 10/10/2010, 12:35

Acosta Alberto, Canelos Franklin, Padilla Oswaldo, Falconí Fander . ALGUNAS REFLEXIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PROPUESTA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE LA DEUDA EXTERNA <http://www.llacta.org/deuda-externa/doc03.pdf> (Acceso: 29/11/2010, 17.10)

Acosta, Jácome, Long, Martín-Mayoral, Montesdeoca, Ramírez, Varela, Serrano, (2009) **Análisis de Coyuntura Económica: Una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el primer semestre del año 2009**. FLACSO, ILDIS. Quito- Ecuador.

Alesina, Alberto,

(1997) *Political Cycles and the Macroeconomy*, MIT Press.

(1999) *Politics and Business Cycles in Industrial Democracies*, Blackwell Publishing.

<http://www.jstor.org/stable/1344464> (Acceso: 14/09/2011, 11:04)

Alesina, Alberto. Roubini, (1989) *Political Cycles in OECD Economies. National Bureau of Economic Research Documento de Trabajo 3478*, 1990 on behalf of the Centre for Economic Policy Research, Center for Economic Studies, and the Maison des Sciences.

Arias, Hugo (2006) *Auditoría Ciudadana de la Deuda Ecuatoriana, Primer Simposio Internacional Sobre Deuda Pública, Auditoría Popular Y Alternativas De Ahorro E Inversión Para Los Pueblos De América Latina*, Caracas, Venezuela-. [\\_ww.oid-ido.org/article.php3?id\\_article=454](http://www.oid-ido.org/article.php3?id_article=454) Acceso: 23/09/2010 16:08

Asamblea Nacional, *Base de Datos de Partidos Políticos 1990-2011*. Quito- Ecuador.

Astorga Alfredo, (2002) *La sostenibilidad de la deuda pública: el caso del Ecuador*, **Dirección General de Estudios**, Banco Central del Ecuador, Quito- Ecuador.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR,

(1996) **Boletín 1738, Información Estadística Mensual**, Diciembre 1996, Quito, Ecuador.

<http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>

(Acceso: 06/08/2012)

(1997) **Memoria Anual 1996**, Quito, Ecuador.  
<http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006> (Acceso:23/03/2012)

(1998)

- a. **Boletín de Deuda Interna Pública 1997**, Quito, Ecuador.
- b. **Boletín de Deuda Externa Pública 1997**, Quito, Ecuador.
- c. **Memoria Anual 1997**, Quito, Ecuador.  
<http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006> (Acceso:23/03/2012)

(1999) **Memoria Anual 1998**, Quito, Ecuador.  
<http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006> (Acceso:23/03/2012)

(2000)

- a. **Boletín 1786, Información Estadística Mensual**, Diciembre 2000, Quito, Ecuador.  
<http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>  
(Acceso: 06/08/2012)

- b. **Boletín de Deuda Externa Pública 1999**, Quito-Ecuador.
- c. **Memoria Anual 1999**, Quito, Ecuador.  
<http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006> (Acceso:23/03/2012)

(2001) **Memoria Anual 2000**, Quito, Ecuador.  
<http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006> (Acceso:23/03/2012)

(2002) **Memoria Anual 2001**, Quito, Ecuador.  
<http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006> (Acceso:23/03/2012)

(2003) **Memoria Anual 2002**, Quito, Ecuador.  
<http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006> (Acceso:23/03/2012)

(2004) **Memoria Anual 2003**, Quito, Ecuador.  
<http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006> (Acceso:23/03/2012)

(2005)

- a. **Boletín 1746, Información Estadística Mensual**, Diciembre 2005, Quito, Ecuador  
<http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>  
(Acceso: 06/08/2012).
- b. **Memoria Anual 2004**, Quito, Ecuador.  
<http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006> (Acceso:23/03/2012)

(2006) **Memoria Anual 2005**, Quito,  
Ecuador <http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006> (Acceso:23/03/2012)

(2007) **Memoria Anual 2006**, Quito,  
Ecuador <http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006> (Acceso:23/03/2012)

(2010) **Boletín 1906, Información Estadística Mensual**, Diciembre 2010, Quito, Ecuador.  
<http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>  
(Acceso: 06/08/2012)

(2011)

- a. **Boletín 1918, Información Estadística Mensual**, Diciembre 2011, Quito, Ecuador.  
<http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>  
(Acceso: 06/08/2012)
- b. **Movimiento Deuda Externa por Deudor Año 1997**, Quito- Ecuador.  
<http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000268> (Acceso: 12/12/2011)
- c. **80 Años de Información Estadística, Quito Ecuador.**

Banco Interamericano de Desarrollo (1997) *América Latina tras una década de reformas: progreso económico y social* Washington, USA.

Barro Robert, Gordon David B. (1983) *Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy*, Journal of Monetary Economics (1983)  
[http://weber.ucsd.edu/~jlbroz/Courses/POLI200C/syllabus/barro\\_gordon.pdf](http://weber.ucsd.edu/~jlbroz/Courses/POLI200C/syllabus/barro_gordon.pdf) (Acceso: 12/05/2011)

Bolton Patrick, Scharfstein David S. *Optimal Debt Structure and the Number of Creditors*. The Journal of Political Economy, Vol. 104, No. 1 (Feb., 1996), pp. 1-25 The University of Chicago Press. <http://www.jstor.org/stable/2138957>  
(Acceso: 27/10/2011)

Boone Peter, (1996) *Politics and the Effectiveness of Foreign Aid*, NBER Working Papers 5308, National Bureau of Economic Research, Inc.

Borensztein,; Levy Yeyati; Panizza, (2007) *Vivir con deuda: cómo contener los riesgos del endeudamiento público*. Progreso económico y social en América Latina Informe Banco Interamericano de Desarrollo.

Comisión Económica para Latina y el Caribe, (2011) *Estadísticas de América Latina y el Caribe CEPALSTAT*, <http://websie.eclac.cl/sisgen/AccessoIntegrada.asp>  
(Acceso: 24/04/2012)

Cavalcanti Ferreira, Pedro; *The Political Economy of Public Debt in Brazil Marco, School of Economics*, Fundação Getulio Vargas, Octubre, 2006.  
[cedweb.unomaha.edu/ve/library/debt.pdf](http://cedweb.unomaha.edu/ve/library/debt.pdf) [cedweb.unomaha.edu/ve/library/debt.pdf](http://cedweb.unomaha.edu/ve/library/debt.pdf) (Acceso: 7/02/2011 18:54)

COMISIÓN PARA LA AUDITORÍA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO (2008); *Informe Final de la Auditoría Integral de la Deuda* Quito- Ecuador.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

(2006 ) *Resultados de Procesos Electorales 2006*

(2009) *Resultados Oficiales Elecciones 2009* [http://app.cne.gob.ec/Resultados2006\\_2v/](http://app.cne.gob.ec/Resultados2006_2v/)  
<http://app.cne.gob.ec/resultados2009/> (Acceso: 14/03/2012, 15/03/2012, 21/03/2012)

Correa Rafael (2005) *Resignation Letter*, International Financial Institutions in Latin América, 22 Agosto de 2005, <http://ifis.choike.org/informes/122.html> (Acceso: 03/04/2012 16:54)

Das Udaibir S., Papapioannou Michael, Pedras Guilherme, Ahmed Faisal, Surti Jay(2010)  
***Managing Public Debt and its Financial Stability Implications***,  
*FMI*, Documento de Trabajo No. 10/280, Diciembre 2010, Washington DC-USA.

De Gregorio Rebeco, José (2007) *Macroeconomía: teoría y políticas*, **Pearson Educación**, México.

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS FISCALES (2009) *The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor: November 2009*; Fondo Monetario Internacional Washington DC.

Doepke Matthias, Lehnert Andreas, Sellgreen Andrew W. (1999) ***Macroeconomics***, Universidad de Chicago, Chicago.

Edwards Sebastian, Vergara Rodrigo (2002) ***Fiscal Sustainability, Debt Dynamics and Debt Relief: The Cases of Nicaragua and Honduras***. Centro de Estudios Públicos, Santiago-Chile.

### **EL COMERCIO**

(2012) *Los movimientos sociales buscan la unidad*, Noticias- Política, Marzo, 2012.  
[http://www.elcomercio.com/politica/movimientos-sociales-buscan-unidad\\_0\\_659934181.html](http://www.elcomercio.com/politica/movimientos-sociales-buscan-unidad_0_659934181.html)  
(Acceso:7/04/2012)

### **EI HOY**

(1990) *Campesinos no están dispuestos a abandonar la Iglesia de Santo Domingo* Sección 6A "POLÍTICA" Miércoles 30 de Mayo, 1990

(1992) *Abdalá Bucaram Lanza Campaña* 09/02/1992 <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/abdala-bucaram-lanza-campana-62153.html> (Acceso: 03/04/2012 23:29)

(2006) *Casas desde \$40 al mes en la campaña*, Publicado el 25/Octubre/2006  
<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/casas-desde-40-al-mes-en-la-campana-248831.html> (Acceso: 03/04/2012, 23:53)

### **EL UNIVERSO,**

(2002), *Gutiérrez y Noboa cierran campaña electoral*, Jueves 21 de noviembre del 2002.  
<http://www.eluniverso.com/2002/11/21/0001/8/856E7E4D37914810ADBE983EB4604511.html> (Acceso: 3/01/2012; 11h12)

(2005) *Rafael Correa renunció al Ministerio de Economía*, Viernes 5 de Agosto de 2005.  
<http://www.eluniverso.com/2005/08/05/0001/9/A99FF2FCCCAE4D70BE0A1E92B2AC69D1.html> (Acceso: 03/04/2012; 16:38)

(2010) *Spot de Mahuad, entre lo más recordado en América Latina* Sección Política Lunes 27 de diciembre de 2010, <http://www.eluniverso.com/2010/12/27/1/1355/spot-mahuad-lo-mas-recordado-america-latina.html> (Acceso: 03/04/2012 23:39)

Encuentro: Ecuador (2005) *Deuda externa, sus alcances y perspectivas*, Quito, 2-3 de marzo del 2005. [www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=30534](http://www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=30534)  
(Acceso:10/10/2010 16:04)

Escolano Julio (2010) *A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates*, **Fiscal Affairs Department; Fondo Monetario Internacional** <http://www.imf.org/external/pubs/cat/shortres.aspx> (Acceso: 15/11/2010, 14:35)

Fernandez; Gabriela (2006); ***Estrategias de Gestión de Deuda Pública***. Banco Central del Ecuador; Quito.

Fielding David (2000) *Can Political Instability Generate Business Cycles? Evidence from the Intifada* Department of Economics, **University of Leicester and Centre for the Study of African Economies Department of Economics**, University of Oxford.

Flassbeck Heiner; Panizza Ugo (2006) *Debt Sustainability and Debt Composition*;

Gersl Adam; Zapal Jan (2007) *Dynamic Inconsistency of Monetary and Fiscal Policy* September, [personal.lse.ac.uk/zapal/Site/PDF/DI\\_MFP.pdf](http://personal.lse.ac.uk/zapal/Site/PDF/DI_MFP.pdf) (Acceso: 23/01/2011, 14:07)

Grape; Dr Margareta Noko Dr Ishmael Rev.; Sommerfeldt; Rev. Atle, INFORME DEL SIMPOSIUM INTERNACIONAL SOBRE DEUDA ILEGÍTIMA, Erradicar la Deuda Ilegítima. Oslo, 2009

Guerrero Alejandro, (2004) *Coaliciones y Estabilidad de las Políticas*; Seminario: Modelos Espaciales de la Política, Ignacio Sánchez-Cuenca Curso.  
[www.galeon.com/poldavia/CoalicionsReform.doc](http://www.galeon.com/poldavia/CoalicionsReform.doc) (Acceso: 28/03/2011, 17:24)

- Herdoiza, Francisco José, (2004) ***La deuda externa pública ecuatoriana, el destino de los recursos: período 1995-2003***, (Disertación de Grado) Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito- Ecuador  
[http://www.kirkensnodhjelp.no/Documents/Kirkens%20N%C3%B8dhjelp/Tematiske%20filer/Gjeld/Symposium%20report\\_spanish\\_lr.pdf](http://www.kirkensnodhjelp.no/Documents/Kirkens%20N%C3%B8dhjelp/Tematiske%20filer/Gjeld/Symposium%20report_spanish_lr.pdf) (Acceso: 23/09/2010 19:00)
- Jeanne Olivier, Bolton (2007) Patrick *Structuring and Restructuring Sovereign Debt: The Role of a Bankruptcy Regime*, FMI Documento de Trabajo, Research Department.  
<http://www.imf.org/external/pubs/cat/shortres.aspx> (Acceso: 2/02/2011, 20:15)
- Khemani, Stuti, (2004) ***Political Cycles in a Developing Economy: effect of elections in the Indian States***, Development Research Group, The World Bank 1818 H Street NW, Washington DC 20433, USA.
- Kontopoulos, Yianos; Perotti Roberto.  
 (1997) ***Fiscal fragmentation***. Columbia University. New York.  
 (1999) Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries; Capítulo 4 de: POTERBA James M. ***Fiscal Institutions and Fiscal Performance***. University of Chicago Press. National Bureau of Economic Research.
- Krogstrup Signe, Wyplosz Charles. (1996) *A Common Pool Theory of Deficit Bias*
- Lane, Philip R, Tornell, Aaron, (1996) *Power, Growth, and the Voracity Effect*, ***Journal of Economic Growth***, Springer, vol. 1(2), 213-41.
- Libman, Emiliano (2010) *Modalidades de Gestión de la Deuda Pública en América Latina 2003-2008 Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos* – LATINDADD.
- Llistar I Bosch David, (2004) *La Deuda Externa Española (y la de la UE comparada)*, ***Observatorio de la Deuda en la Globalización***. Càtedra UNESCO a la Universitat Politècnica de Catalunya de Tecnologia, Sostenibilitat, Desequilibris i Canvi Global, Catalunya.
- Michel Philippe, Von Thadden Leopold, Vidal Jean-Pierre (2006) *Debt Stabilizing Fiscal Rules*; DOCUMENTO DE TRABAJO SERIES NO. 576; Banco Central Europeo; Frankfurt am Main, Alemania.
- Ministerio de Finanzas del Ecuador (2010), ***Boletines de Deuda Interna y Externa***, Estadísticas Fiscales <http://finanzas.gob.ec/web/portal/boletines-de-deuda-interna>  
<http://finanzas.gob.ec/web/portal/boletines-de-deuda-externa> (Acceso: 15/11/2011)

Nieto, Sebastian (2008) *Public Debt Management and Political Cycles: Challenges for Latin America*, Policy Insights, [www.oecd.org/dev/insights](http://www.oecd.org/dev/insights) (Consulta: 0/12/2011 21:28)

OBSERVATORIO DE GEOPOLÍTICA, MEF, (2008) *Auditoría de la Deuda Pública Interna: Informe Final*. Quito- Ecuador.

Observatorio de la Deuda en la Globalización. Càtedra UNESCO a la Universitat Politècnica de Catalunya de Tecnologia, Sostenibilitat, Desequilibris i Canvi Global

Organization for Economic Cooperation (2010) and Development OECD Stat. Extracts Composite Leading Indicators, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MEI\\_CLI](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MEI_CLI) (Acceso: 12/06/2011)

Pachano, Simón (2004) *Fragmentación y personalización de la política*, Historia del Congreso Nacional, Congreso Nacional, Quito- Ecuador

Pallares, Martín, Cevallos Marcia (2000) *Comedia de los escándalos*, **El Hoy**, <http://www.hoy.com.ec/libro/cap3.htm> (Acceso: 03/04/2012)

Paz Y Miño Cepeda, Juan  
(2001) *La Deuda Externa: Sus orígenes históricos* Taller de historia Económica del Ecuador; Pontificia universidad Católica del Ecuador, Boletín No. 3.  
<http://the.pazymino.com/bdiciembre.html> (Acceso: 21/09/2010 17:45)

(2004) *Deuda Histórica, e Historia Inmediata en América Latina*. Ediciones Abya- Yala, Quito Ecuador.

Persson, Torsten y Tabellini, Guido ***Political Economic, Explaining Economic Policy***, Prensa del Instituto Tecnológico de Masachusetts; Cambridge, Massachusetts, London, England.

Persson Torsten & Sweder van Wijnbergen, (1989). ***Signalling, Wage Controls and Monetary Disinflation Policy***, " NBER Documento de Trabajos 2939, National Bureau of Economic Research, Inc.

Presidencia de la República (2011), ***Base de datos de Ministros 2010***. Quito- Ecuador

Programa de Promoción de la participación y del Control Social PROPACS; (2003) ***Conversión de deudas: ¿una opción para CEPAS-CÁRITAS?***  
[ww.latindadd.org/archivos/cartilla%20deuda.pdf](http://ww.latindadd.org/archivos/cartilla%20deuda.pdf) (Acceso: 23/09/2010 18:30)

REPRESENTACIÓN DE LA ASOCIACIÓN AMERICANA DE JURISTAS. PORTO ALEGRE, 1 Y 2 DE FEBRERO DE 2002 <http://www.attacmadrid.org/d/1/020220teitelbaum.html>  
(Acceso: 07/04/2011, 10:45)

Roca, Richard (2004) **Modelo de Inconsistencia Dinámica**, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Rogoff, Kenneth, (1990) *Equilibrium Political Cycles*, The American Economic Review, Harvard .www.jstor.org <http://tek.bke.hu/~nabinoir/egy%C3%A9b/chile/rogoffmatek.pdf>  
(Acceso:07/11/2011 10:38)

Rosen David, (1994) **Understanding Debt and Deficit**, Federal Reserve Bank of New York, Public Information Department.

Roubini N. Sachs J. (1989) Government spending and budget deficits in the industrialized countries. Economic Policy 132, Universidad de Yale, Universidad de Harvard, National Boureau of Economic Research;  
[www.http://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/Roubini%20and%20Sachs%201989.pdf](http://www.homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/Roubini%20and%20Sachs%201989.pdf)

Sachs, Jeffrey D., Larrain Felipe B. (1993) **Macroeconomía en la Economía Global**, Prentice Hall, New Jersey.

Salazar, Roberto. Bermeo, Juan Pablo; Gutierrez, David, (2009) **Un Análisis de Sostenibilidad Fiscal en base a las propuestas de la nueva Constitución Política del Ecuador: Impactos Económicos Integrales de la Minería como posible fuente futura de financiamiento estatal**. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito- Ecuador.

Storkey Ian; (2001) *Sovereign Debt Management: A Risk Management Focus* Storkey & Co Limited; The Finance And Treasury Professional Mayo.

Surti Jay, (2010) *Managing Public Debt and Its Financial Stability Implications* FMI Documento de Trabajo Monetary and Capital Markets Department.  
<http://www.imf.org/external/pubs/cat/shortres.aspx> acceso: 2/02/2011, 20:15.

Svensson Jakob (1998) **Foreign Aid and Rent-Seeking** Policy Research Working Paper 1880, The World Bank, Development Economics Research Group, February 1998.

Teitelbaum Alejandro, *TRIBUNAL INTERNACIONAL DE LOS PUEBLOS SOBRE LA DEUDA EXTERNA. ACUSACIÓN Y ALEGATO FINAL FORMULADOS POR EL EN*

Velandia Antonio 2001 ***A Risk Quantification Model for Public Debt Management***, Documentos de Trabajo; Banco Mundial Reporte No. 45233.  
[treasury.worldbank.org/bdm/.../9\\_Risk\\_Quant\\_Model\\_Velandia.pdf](http://treasury.worldbank.org/bdm/.../9_Risk_Quant_Model_Velandia.pdf); (Acceso: 18/03/2011, 9:22)

UNCTAD, FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, BANCO MUNDIAL, (2003)\_ *Guidelines for Public Debt Management*, December 9,  
[www.imf.org/external/np/mfd/pdebt/2003/eng/.../index.htm](http://www.imf.org/external/np/mfd/pdebt/2003/eng/.../index.htm) (Acceso; /08/2010, 10:43)

}

# ANEXOS

## Anexo # 1 Resúmenes de regresiones de variables políticas con el gasto

### Resumen regresión gasto- NSM

Resumen								
<i>Estadísticas de la regresión</i>								
Coefficiente de correlación múltiple		0,926146929						
Coefficiente de determinación R <sup>2</sup>		0,857748134						
R <sup>2</sup> ajustado		0,850261194						
Error típico		1871,828277						
Observaciones		21						
ANÁLISIS DE VARIANZA								
	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F			
Regresión	1	401409290	401409290	114,5659107	1,74121E-09			
Residuos	19	66571080,9	3503741,1					
Total	20	467980370						
	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95,0%	Superior 95,0%
Intercepción	-7218,026989	1317,98415	-5,47656587	2,77335E-05	-9976,599504	-4459,454474	-9976,599504	-4459,45447
Variable X 1	811,7086679	75,8354866	10,7035466	1,74121E-09	652,9831706	970,4341652	652,9831706	970,434165

### Resumen regresión gasto- NCP

Resumen								
<i>Estadísticas de la regresión</i>								
Coefficiente de correlación múltiple		0,15360851						
Coefficiente de determinación R <sup>2</sup>		0,02359557						
R <sup>2</sup> ajustado		-0,02779413						
Error típico		4904,01611						
Observaciones		21						
ANÁLISIS DE VARIANZA								
	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F			
Regresión	1	11042265,2	11042265,2	0,4591498	0,50618983			
Residuos	19	456938105	24049374					
Total	20	467980370						
	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95,0%	Superior 95,0%
Intercepción	529,128036	8429,06231	0,06277425	0,95060197	-17113,1021	18171,3582	-17113,1021	18171,3582
Variable X 1	455,833917	672,712407	0,67760593	0,50618983	-952,169331	1863,83716	-952,169331	1863,83716

## Anexo # 2 Resúmenes de regresiones de variables políticas con la deuda

### Resumen regresión deuda- NSM

Resumen							
<i>Estadísticas de la regresión</i>							
Coefficiente de correlación múltiple	0,26491578						
Coefficiente de determinación R <sup>2</sup>	0,07018037						
R <sup>2</sup> ajustado	0,0212425						
Error típico	1954,76903						
Observaciones	21						
ANÁLISIS DE VARIANZA							
	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F		
Regresión	1	5479758,93	5479758,93	1,43407067	0,24582828		
Residuos	19	72601317,5	3821121,97				
Total	20	78081076,4					
	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95,0%	Superior 95,0%
Intercepción	11336,3897	1376,38406	8,23635644	1,0846E-07	8455,58475	14217,1946	8455,58475
Variable X 1	94,8390513	79,1957589	1,1975269	0,24582828	-70,9195767	260,597679	-70,9195767

### Resumen regresión deuda- NCP

Resumen							
<i>Estadísticas de la regresión</i>							
Coefficiente de correlación múltiple	0,43744144						
Coefficiente de determinación R <sup>2</sup>	0,19135501						
R <sup>2</sup> ajustado	0,14879475						
Error típico	1822,95121						
Observaciones	21						
ANÁLISIS DE VARIANZA							
	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F		
Regresión	1	14941205,4	14941205,4	4,4960957	0,04735808		
Residuos	19	63139871	3323151,11				
Total	20	78081076,4					
	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95,0%	Superior 95,0%
Intercepción	6313,39853	3133,30319	2,01493381	0,058284	-244,680404	12871,4775	-244,680404
Variable X 1	530,237414	250,064818	2,12039989	0,0473581	6,84573513	1053,62909	6,84573513