

# INSTITUTO DE ECONOMIA DE LA USFQ

# KOYUNTURA

Para cualquier comentario sobre el Boletín KOYUNTURA y otras actividades del Instituto de Economía, favor comunicarse a [pabloluc@uio.satnet.net](mailto:pabloluc@uio.satnet.net)

CONTACTOS

Santiago Bucaram

Luis Espinosa

Santiago José Gangotena

Diego Grijalva

Pablo Lucio Paredes

Sebastián Oleas

Mónica Rojas

Pedro Romero

Pablo Vega

Carlos Uribe

## Democracia e institucionalidad, una crisis de lenguaje

Koyuntura es una publicación mensual del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito. El Autor o autores de artículos son responsables de los contenidos. Diseño y diagramación: Departamento de Diseño USFQ.

Santiago José Gangotena PhD  
[sjgangotena@usfq.edu.ec](mailto:sjgangotena@usfq.edu.ec)



FORO  
LIBERAL DE  
AMERICA LATINA

Invitan a la  
conferencia pública,  
abierta y gratuita:



### “¿Tiene Futuro el Liberalismo Clásico?”

**Alberto Mansueti**

Profesor e investigador Universitario en Derecho y  
Ciencia Política en Argentina

**Pablo Lucio Paredes**

Decano de la Escuela de Economía USFQ

Miércoles 5 de Julio 2017  
5.30 a 7.30 pm  
Campus USFQ en Cumbayá  
Salon Maxwell 309

Es muy común escuchar entre intelectuales, difusores y formadores de opinión, que el problema del Ecuador es la “falta de institucionalidad”, o que “no existen instituciones”. Si bien es verdad que en Ecuador hay problemas institucionales, su ausencia decididamente no es el problema. En Ecuador existen instituciones y existe institucionalidad. Los problemas institucionales se deben al carácter específico de las instituciones ecuatorianas, y la concepción que tenemos sobre lo que constituye una sociedad democrática. Es un ejercicio muy provechoso analizar lo que implica la frase “en Ecuador falta institucionalidad”, pues esta manera de plantear el problema – tan común y equivocada – nos brinda lecciones importantes sobre la naturaleza de los problemas institucionales y la viabilidad de la democracia en nuestro país.

#### Las instituciones y el lenguaje

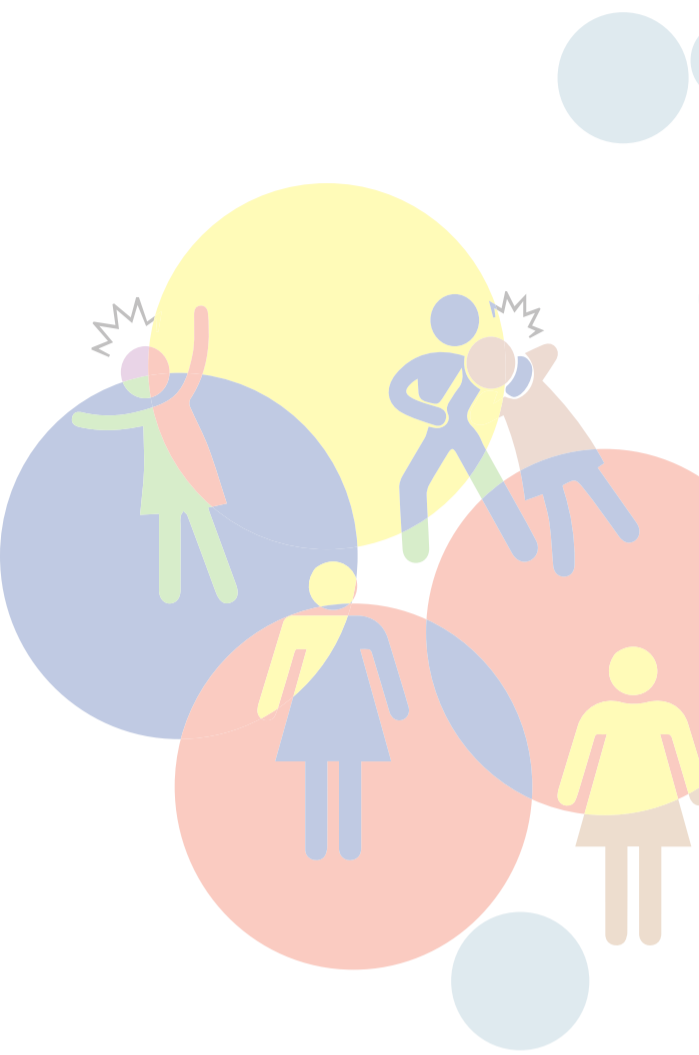
Las instituciones son aquellas reglas de comportamiento, tanto formales e informales, que median las interacciones entre individuos, y que a su vez ayudan a coordinar nuestras interacciones. Al aplicar la definición estricta de las instituciones, vemos inmediatamente que en Ecuador estas sí existen. Desde la regla informal que tanto conductores y peatones utilizan al cruzar la calle – comúnmente conocida como “torear los autos” – hasta instituciones formales que mediante castigos y recompensas median interacciones comerciales, civiles, y gubernamentales. El que a menudo las reglas de comportamiento que median nuestra práctica cotidiana difieran de las reglas formales no significa que las instituciones no están presentes, solo nos indica que las verdaderas instituciones, aquellas reglas que median nuestras interacciones,

son distintas a las reglas formales. El formalizar las instituciones no es en sí una panacea, pues tiene costos y beneficios, y solo sería beneficiosa si la regla formal es en realidad una buena regla, una regla que ayude a coordinar nuestras interacciones de mejor manera que la regla informal. El análisis de por qué hay a menudo una gran diferencia entre las reglas formales y las instituciones es interesante y provechoso, pero no es la problemática central de este ensayo.

Como es obvio, en Ecuador hay instituciones y hay institucionalidad, es decir hay un sin número de reglas formales e informales que median nuestro comportamiento. Estas reglas son conocimiento general de todos aquellos que las utilizan. El problema evidentemente no es su ausencia, es el contenido y carácter específico de nuestras instituciones y lo que reflejan sobre los valores y maneras de interactuar de los individuos que conforman nuestra sociedad. Las instituciones no emergen del vacío, son reflejos de características fundamentales de cómo se ven las personas y como se relacionan con su entorno social.

Vincent Ostrom, esposo y compañero intelectual de Elinor Ostrom (Premio Nobel de economía) analiza la relación del lenguaje y la viabilidad de una sociedad democrática en su libro “*The meaning of democracy and the vulnerability of democracies: a response to Tocqueville's challenge*”<sup>1</sup>. Su análisis se centra en como la manera en la cual concebimos y expresamos las problemáticas

<sup>1</sup> Ostrom, V. (1997). *The meaning of democracy and the vulnerability of democracies: A response to Tocqueville's challenge*. University of Michigan Press.



sociales reflejan nuestra concepción de la sociedad, y a su vez dictan las acciones que se deben tomar para sobrellevarlas. Dado que planteamos nuestras ideas en términos de palabras, el lenguaje en el cual planteamos nuestras ideas sobre el mundo social es un reflejo de nuestra concepción de la sociedad. Pero el lenguaje no solo refleja una concepción particular, al reflejar esta concepción también dicta las acciones que se deben tomar para sobrellevar los problemas. La relación entre ideas y acciones, y el rol del lenguaje como iluminador u ofuscador de nuestra comprensión del mundo social es un eje fundamental en cualquier investigación sobre la viabilidad de la democracia y la capacidad de una sociedad democrática para sobrellevar los problemas institucionales que le aquejan.

En su forma más básica, una sociedad democrática se basa en el gobierno de los ciudadanos, para los ciudadanos. La relación entre las ideas, las acciones y sus consecuencias es crítica para el éxito o fracaso del proceso de aprendizaje necesario para que una sociedad democrática sea viable. Ostrom acertadamente afirma que los hechos de la relación entre ideas y acciones, y la naturaleza del mundo social, no vienen dados a priori a ninguna mente humana, estos deben ser descubiertos. La herramienta con la que conformamos nuestra comprensión es el lenguaje. Por lo tanto, nuestra comprensión si bien es necesariamente mediada por el lenguaje, también necesariamente limitada por el lenguaje que utilizamos. Pero el lenguaje no es solamente un limitante, es el lenguaje lo que permite – bajo ciertas condiciones – incrementar nuestra comprensión de la sociedad y la relación entre las ideas y las acciones.

El lenguaje con el cual concebimos a la sociedad, es un determinante importante para la viabilidad de una sociedad que se gobierna a sí misma. Dicha sociedad debe estar dispuesta al aprendizaje mutuo para ser viable. En sociedades modernas donde existe un alto grado de división de trabajo y conocimiento, la gran mayoría de personas obtiene sus concepciones sobre una sociedad democrática (mediante el lenguaje) de los intelectuales – aquellos intermediarios de ideas de segunda mano –. El lenguaje que estos utilizan y sus concepciones sobre la sociedad son de suma importancia para la viabilidad de las sociedades democráticas.

### Falta de institucionalidad y el espejismo de la voluntad popular

Dicho esto, analicemos la aparentemente inocua frase, “en Ecuador falta institucionalidad”. Primero abordemos la estructura de la oración, Ecuador es el sujeto a quien le falta algo llamado institucionalidad. Las implicaciones de esta frase siguen de manera inmediata. La institucionalidad es algo que el sujeto (Ecuador) puede obtener. La falta de institucionalidad tiene que deberse a; o una falta de voluntad por parte del sujeto, o a una falta de medios para obtenerla. La solución implícita es que el sujeto (Ecuador) tenga la voluntad y los medios para obtener institucionalidad. Por lo tanto, debemos empoderar a un agente, que actuando en nombre del Ecuador obtenga institucionalidad. El agente que puede actuar por el Ecuador es el gobierno y debemos infundirle con la voluntad y los medios para obtener aquello que falta.

En el imaginario popular, la voluntad la infundimos mediante el proceso democrático, agregando la voluntad de los individuos en una “voluntad popular”. Los medios le infundimos dándole poder para hacer lo necesario para crear dicha institucionalidad, es decir otorgándole autoridad. Cómo exactamente se le puede infundir al agente con la voluntad y los medios puede estar abierto al debate, pero el curso a seguir queda claramente trazado por el lenguaje que enmarca el problema.

El lenguaje de la frase, no solo enmarca el problema, también refleja una concepción particular de lo que es una sociedad democrática, e implícitamente establece su solución. Vale repetir la concepción particular que refleja la frase; la democracia – mediante el mecanismo de la votación y representación – agrega las preferencias de los individuos que la conforman, para establecer una “voluntad popular”, y empodera con los medios a un agente – el gobierno – para llevar a cabo esta voluntad. Está concepción de la democracia es tan comúnmente aceptada, que su coherencia no suele ser cuestionada. Pero al enmarcar el problema de la institucionalidad con este lenguaje, al concebir de la democracia en esta manera, el lenguaje actúa no solo como una herramienta para la comprensión, también delimita y excluye otras maneras alternativas y mutuamente excluyentes de lo que significa una sociedad democrática.

### Arrow y la imposibilidad de la voluntad popular

Si bien la concepción de una sociedad democrática señalada arriba es comúnmente aceptada por intelectuales, difusores, formadores de opinión, y el público en general, el trabajo del economista y premio Nobel Kenneth Arrow nos demuestra que es una concepción fundamentalmente incoherente, una imposibilidad matemática. Ya en 1951, en su libro “*Social Choice and Individual Values*”<sup>2</sup> Arrow demostró que es matemáticamente imposible agregar las diversas preferencias de las personas en una “voluntad popular” (una función de bienestar social es el termino técnico) que se asemeje al concepto de voluntad que tenemos los individuos.

La demostración de Arrow tiene demasiadas implicaciones para tratar todas en este espacio, de tal manera que me centraré en una de las más relevantes para nuestra concepción de la democracia. Una de las implicaciones del afamado “Teorema de la imposibilidad de Arrow” es que es imposible mediante el voto mayoritario agregar las preferencias de los individuos para obtener un resultado único. De esta manera, la “voluntad popular” que emerge de la votación no es determinada por las preferencias de las personas, es determinado por las reglas de votación y la secuencia en la cual se presentan las opciones por las que se va a votar. En su forma más fundamental esto implica que la “voluntad popular” no es popular – no agrega las preferencias de las personas para crear una sola voluntad – ya que el determinante no es lo que piensan las personas, pero la secuencia de votación presentada por quien determina la agenda sobre la cual se votará.

El resultado de este fenómeno es lo que se conoce como ciclos de votación, en los cuales en votaciones sucesivas, personas con las mismas preferencias pueden escoger políticas que van alternando (en la primera elección votan por A, en la segunda votan por B, en la tercera por A, en la cuarta por C)<sup>3</sup>. El voto mayoritario, al no brindar un resultado único, pero más bien un resultado determinado por factores más allá de las preferencias los votantes y que puede alternar aleatoriamente, difícilmente se puede llamar “voluntad popular”. Gracias al Arrow, podemos entender por que nuestra concepción de la democracia reflejada en nuestro lenguaje es tan problemática, es literalmente imposible.

Las ideas informan las acciones, y cuando los resultados de las acciones no brindan los resultados esperados, la verdad de las ideas se ve cuestionada. Cuando nuestra concepción es que la democracia agrega la voluntad de los individuos en una “voluntad popular”, pero vemos resultados que alternan aleatoriamente y son determinados por la agenda de quien organiza la votación y no por las preferencias de los votantes, la democracia como forma de organización social es cuestionada. Al requerir una voluntad que nos dirija permitimos que se instalen instituciones que concentra poder en la voluntad de ciertos individuos y no en las preferencias de sus mandantes. Nuestros problemas institucionales son en gran parte consecuencia de esta visión imposible de la democracia que es tan comúnmente acepta, es un problema de lenguaje en el sentido más fundamental.

Para resolver nuestros problemas institucionales y seguir teniendo un gobierno de los ciudadanos para los ciudadanos, debemos abandonar esa concepción tan comúnmente aceptada de la democracia como “voluntad popular” (y existen varias concepciones alternativas<sup>4</sup>), pues como Arrow demuestra, es una concepción imposible.

### Referencias

Arrow, K. J. (1951). *Social Choice and Individual Values* (No. 12). Yale University Press.

Buchanan, J. M. (1984). Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications. *The theory of public choice II*, 11-22.

Buchanan, J. M., & Congleton, R. D. (2006). *Politics by principle, not interest: Towards nondiscriminatory democracy*. Cambridge University Press.

Ostrom, V. (1997). *The meaning of democracy and the vulnerability of democracies: A response to Tocqueville's challenge*. University of Michigan Press.

Riker, W. (1982). *Populism Against Liberalism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Justice*.

<sup>2</sup> Arrow, K. J. (1951). *Social choice and individual values* (No. 12). Yale University Press.

<sup>3</sup> Si bien los ciclos de votación no ocurren siempre, Riker demuestra que la probabilidad de que estos se den se acerca a uno mientras crece el número de votantes y el número de temas sobre los que se va a votar. Riker, W. (1982). *Populism Against Liberalism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Justice*.

<sup>4</sup> Buchanan, J. M. (1984). *Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications*. *The theory of public choice II*, 11-22. Buchanan, J. M., & Congleton, R. D. (2006). *Politics by principle, not interest: Towards nondiscriminatory democracy*. Cambridge University Press.



# El elefante en la habitación: ¿cómo va a cumplir el Gobierno con sus obligaciones financieras en 2017?

Pablo Vega García, PhD  
pvega@usfq.edu.ec

El nuevo Gobierno hereda una estructura fiscal insostenible. Sirva como prueba los déficits del sector público no financiero (SPNF) de los últimos 4 años que han sido los mayores (en porcentaje del PIB) de los últimos 17 años. La causa hay que buscarla más allá de los bajos precios del petróleo ya que en 2013 y durante la mayor parte de 2014 los precios del petróleo eran todavía elevados. El **gráfico 1** muestra la evolución del balance fiscal global y primario (éste último no tiene en cuenta el pago de intereses de deuda) del SPNF para el período 2000-2016.

Adicionalmente a este déficit, el gobierno tiene que hacer frente a otras obligaciones no registradas en el presupuesto operacional, como son la amortización de deuda y otros compromisos adquiridos. Por lo tanto, el déficit/superávit operacional agregado a estas otras obligaciones conforman las necesidades de financiación del gobierno. Si en el 2016 estas necesidades de financiación fueron de \$15,000-\$20,000 millones (aproximadamente un 40%-50% del gasto operacional devengado), las expectativas tanto de déficit como las necesidades de financiación para 2017 serán similares a las de 2016. Primero, porque hasta mitad de año el presupuesto es el mismo que el de 2016 al tratarse de año electoral; segundo, debido al continuismo anunciado en las políticas económicas; y tercero, porque los precios del petróleo en 2017 son, en media, muy similares a los de 2016 y las expectativas son que se mantenga entorno a estos valores.<sup>1</sup>

Por lo tanto, uno de los principales retos a los que se enfrentará el nuevo gobierno en 2017 será el de cuadrar, de nuevo, sus cuentas a final de año.

## ► ¿Cómo cerró el gobierno la brecha de financiación en el 2016?

Tomando prestadas las reservas del Banco Central (\$3,000 millones), no devolviendo el crédito contraído en años anteriores con el Banco Central (\$1,300 millones), con nueva emisión de bonos en el exterior (\$2,750 millones), con nuevos préstamos con China (\$3,000 millones), preventa petrolera (\$900 millones),

con la renovación de otras deudas a corto plazo (CETES), y con subidas de impuestos (alza del IVA, contribuciones "solidarias"), privatizaciones y concesiones (puerto de Posorja hasta 2066, concesiones mineras, etc.)

## ► ¿Cuál es el desglose de la brecha fiscal estimada para 2017?

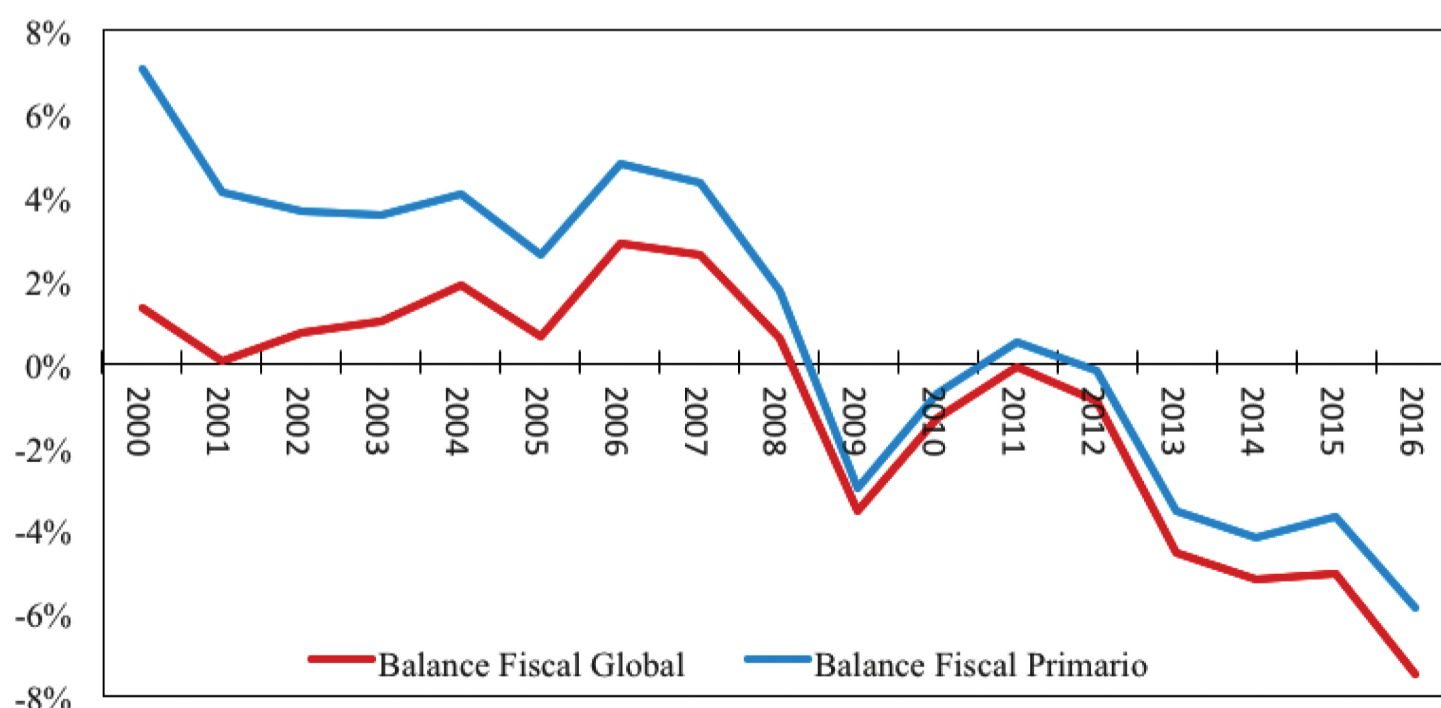
De nuevo habrá unos \$7,000 millones de déficit fiscal, el gobierno debería devolver los \$4,300 millones que tomó prestados del Banco Central (BCE) hasta diciembre de 2016, \$1,100 millones de deuda con Schlumberger, más unos \$3,500 millones por pagos de deuda. Esto elevaría las necesidades de financiación a \$15,900 millones. El Observatorio de la Política Fiscal añade a esta cifra unos \$3,000-\$4,000 millones de CETES (Certificados de Tesorería, que consisten en una deuda a corto plazo del Ministerio de Finanzas) en manos de bancos privados y otras instituciones financieras y \$1,500 de compromisos adquiridos por preventas petroleras.<sup>2</sup> Por lo tanto, en 2017 el Gobierno tendría que cerrar una brecha fiscal de más de \$20,000 millones.

## ► ¿Cuáles son las alternativas para cerrar esta brecha presupuestaria en 2017?

Tal y como sucediera en el 2016 el reto no será sencillo pero puede ser posible a costa de debilitar más al Banco Central -lo cual pone en riesgo la dolarización-, de hipotecar el futuro del país con la emisión de más deuda o vendiendo activos y concesionando inversiones. Como alternativa estaría la de acudir a las multilaterales o iniciar planes de ajuste fiscal. En concreto, las medidas que el Gobierno podría adoptar serían las siguientes:

1. Seguir tomando recursos del Banco Central. Los \$4,300 millones de crédito del Banco Central al Gobierno a finales de 2016 seguramente seguirán sin devolverse. Adicionalmente, hasta el 9 de junio de este año, el Gobierno ha aumentado este endeudamiento en \$1,570 millones. Es decir, que \$5,870 millones de las necesidades de financiación

Gráfico 1. Balance Fiscal Global y Primario del Sector Público no Financiero (%PIB), 2000-2016



Fuente: Banco Central de Ecuador

1 El precio medio del barril WTI en 2016 fue de \$43 y en lo que va de 2017 la media es de \$50. En el mejor de los casos y siendo muy optimistas, esta diferencia de \$7 por barril podría mejorar el balance fiscal entorno a unos \$1,000 millones.

2 Estas dos últimas cifras son estimaciones dada la poca información oficial y la falta de transparencia que hay al respecto.

ya estarían cubiertas. El riesgo de esta práctica es que descapitaliza el Banco Central, aumenta la incertidumbre y pone en riesgo la dolarización. No olvidemos que la mayoría de estos recursos del Banco Central provienen directamente de los depósitos bancarios de los hogares y empresas (encaje bancario) y de los depósitos de los gobiernos autónomos (que al fin de cuentas también pertenecen a los hogares y empresas).

2. Continuar pidiendo prestado a China. Los últimos préstamos en 2016 fueron a tasas de interés en torno al 7% y con un plazo de 8 años. Se desconoce cuáles son las condiciones y los colaterales de estos préstamos, pero tanto las tasas de interés como los vencimientos no son favorables, a pesar de que son ligeramente mejor a los que obtiene Ecuador en el mercado internacional.

3. Seguir tomando prestado en el mercado internacional de bonos. Hasta junio de este año el Gobierno ha emitido \$3,000 millones en bonos. En enero emitió bonos por \$1,000 millones al 9.125% con un vencimiento de 10 años y en mayo emitió \$1,000 millones al 8.75% a 5 años y \$1,000 mil-

lones al 9.625% a 10 años. Los problemas que plantea esta alternativa es que limita cada vez más la acción del Gobierno en los próximos años. En 2017, el pago de intereses aumentará en unos \$480 millones como consecuencia de las emisiones de bonos internacionales de 2016 y de 2017. Esto supone que el pago de intereses al que el Gobierno tendrá que hacer frente en 2017 será de unos \$2,400 millones (aproximadamente un 2.4% del PIB).

4. Dinero electrónico, Títulos del Banco Central (TBC's), canje del crédito al Gobierno por acciones de bancos públicos (como el realizado en mayo de este año por \$2,138 millones) y demás medidas mal llamadas "creativas" que disminuyen la credibilidad del Banco Central, erosionan su balance y, por lo tanto, ponen en riesgo el régimen monetario y financiero.

5. Retrasar el pago a proveedores, lo cual supone trasladar los problemas fiscales al resto de la economía.

6. Seguir privatizando, concesionando activos públicos o prevendiendo petróleo. En algunos casos las privatizaciones puede que sean necesarias por cuestiones de eficiencia. En el caso de la venta petrolera implicaría reducir los recursos disponibles para futuros gobiernos.

7. Préstamos con multilaterales a las que aún no se ha acudido como el FMI y el Banco Mundial. Ya que el crédito con el BID parece haber alcanzado su límite, la otra opción es acudir a las otras dos multilaterales con capacidad suficiente para otorgarle liquidez al gobierno en condiciones financieras más ventajosas que el mercado o China. A cambio exigirán ciertos ajustes fiscales, como recortar el gasto y aumentar el ingreso, con el objetivo de hacer que el balance del gobierno sea sostenible en el medio y largo plazo.

8. Introducir progresivamente ajustes fiscales, como puede ser la racionalización y la reducción del gasto público, **principalmente del gasto corriente y de los subsidios**, y mejorar la capacidad recaudatoria del Gobierno. El objetivo de estos ajustes sería el de traer los presupuestos a la senda de la sostenibilidad fiscal.

En resumen, de los aproximadamente \$16,000-\$21,000 millones de necesidades financieras a las que tiene que hacer frente el Gobierno en 2017 ya se han cubierto aproximadamente unos \$9,000 millones (si se hace una renovación del crédito con el Banco Central y considerando la conversión de parte de esta deuda en acciones de bancos públicos hecha en mayo). Faltarían por cubrir unos \$7,000-\$12,000 millones. Las opciones sostenibles que quedan son cada vez menos. Continuar haciendo lo que hasta ahora (crédito del Banco Central, deuda externa y preventas petroleras) es imposible de mantener indefinidamente, pone en riesgo el actual régimen de dolarización e hipoteca el futuro inmediato. Las alternativas que no se han utilizado aún como la de introducir políticas progresivas de ajuste fiscal o acuerdos con multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID), que a su vez exigirán medidas de ajuste fiscal a cambio, supondrán un costo político que el nuevo Gobierno tendrá que gestionar. A pesar de lo impopular que resulten estos ajustes, es fundamental que el nuevo Gobierno elabore presupuestos que sean sostenibles por sí mismos y que no requieran de medidas extraordinarias para cuadrarlos de manera sistemática. En el momento en el que se agoten estas medidas extraordinarias, el costo social y político será aún mayor.

Como nota al margen, pero muy relacionado con este tema, es importante destacar que las cifras de déficit fiscal son una estimación basada en las cifras de 2016 ya que, desde marzo de este año, el Ministerio de Finanzas dejó de publicar las cifras de ejecución presupuestaria para 2017. Esta falta de transparencia, además de no respetar el derecho de la ciudadanía a conocer dicha información, es contraria a las buenas prácticas de gobierno y aumenta la incertidumbre y la desconfianza en la gestión del Gobierno.

## UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO



CURSOS INDIVIDUALES  
O EN PAQUETE  
MÉTODOS DE

## INVESTIGACIÓN PARA PROYECTOS SOCIALES Y AMBIENTALES

EVALUACIÓN DE IMPACTO  
DE PROGRAMAS DE DESARROLLO

3, 4, 5, 6, 7 y 8 de julio - (24 horas)

Santiago Bucaram, PhD Universidad de California-Davis  
Profesor de Economía de la USFQ.

## VALORACIÓN DE SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

12, 13, 14 y 15 de julio - (16 horas)

Mario Fernández, PhD Universidad de Texas A&M  
Researcher Senior – Auckland Council – New Zealand

Costos: • 1 curso: \$550 • 2 cursos: \$950 • 3 cursos: \$1250  
Pagos con todas las tarjetas de crédito, diferido 3 meses sin interés  
Los seminarios se dictarán de 5 a 9 pm lunes a viernes  
sábado 8 am a 12 pm

Los cursos se realizarán en el campus de la USFQ en Cumbayá.

Para mayor información

Web: [cursoscade.usfq.edu.ec](http://cursoscade.usfq.edu.ec)

Cel. / ☎ 099 181 3781



CADE

Instituto de Economía USFQ