

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**EL CAMBIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO
EN EL ECUADOR A PARTIR DEL AÑO 2002**

ESTEBAN GONZALO LEÓN VILLEGAS

OCTUBRE, 2016

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**EL CAMBIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO
EN EL ECUADOR A PARTIR DEL AÑO 2002**

ESTEBAN GONZALO LEÓN VILLEGAS

**ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE
LECTORES/AS: IVÁN TARCICIO NARVÁEZ QUIÑONEZ
EDWIN VINICIO ARCOS NARANJO**

OCTUBRE, 2016

DEDICATORIA

A mi negra... mi compañera, mi motor y mi inspiración

AGRADECIMIENTOS

A riesgo de no ser lo suficientemente grato, agradezco a mi negra por darme día a día su infinito amor, por la ternura en su dormir y por la felicidad en su despertar.

Por supuesto a mis padres y mis hermanos que han alentado mis potencialidades, a mis amigos por siempre permitirnos ser uno solo sin dejar de ser uno mismo.

Agradezco además a los profesores de la Maestría en especial a Guillaume por su capacidad de desafiarme, a mis compañeros y la gente del trabajo por comprender las limitaciones que supone estudiar una maestría y trabajar al mismo tiempo, a los panas que dejó esta Maestría por su complicidad en esta experiencia.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN.....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I.....	11
LOS ENFOQUES DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA DISCUSIÓN DEL CAMBIO.....	11
Enfoques de análisis de las políticas públicas.....	14
Enfoques Conductistas o de Elección Racional.....	14
Enfoques Cognitivos.....	19
Enfoques Neoinstitucionalistas.....	27
Neoinstitucionalismo Histórico.....	28
Caracterización del cambio.....	33
CAPÍTULO II.....	36
CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENDEUDAMIENTO A TRAVÉS DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA.....	36
Nodalidad.....	37
Autoridad.....	45
Tesoro.....	49
Organización.....	54
CAPÍTULO III.....	58
EL CAMBIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO EN EL ECUADOR.....	58
Análisis de Caso.....	60
Fuente: Elaboración Propia (2015).....	78
CONCLUSIONES.....	79
BIBLIOGRAFÍA.....	82
DOCUMENTOS.....	85
ENTREVISTAS.....	85

RESUMEN

El presente trabajo pretende abordar desde las políticas públicas la discusión sobre el cambio de las políticas públicas y sus principales variables explicativas según la literatura especializada. Evidentemente el cambio ha copado amplios espacios de discusión en la disciplina es por esto, que emerge dinámicamente el interés por su estudio; en este caso una política pública fundamental en el funcionamiento del Estado es precisamente la política fiscal y más concretamente la política de endeudamiento externo como herramienta de gestión de recursos financieros para el ejercicio estatal, la que abarca el interés de estudio y su proceso de cambio que supone adicionalmente elementos técnicos y simbólicos para el debate del acontecer económico y político del Ecuador.

Posterior a la discusión teórica sobre el cambio de la política pública, se caracteriza a la política pública de endeudamiento externo del Ecuador a través del modelo NATO planteado por Hood. Esta caracterización a través de los instrumentos permite delimitar el objeto de análisis y partir de un punto determinado de análisis a fin de descubrir si ha existido un cambio y cómo este ha operado. La desagregación por instrumentos de política nos permitirá determinar primero la existencia de una política pública y la posibilidad de caracterizarla como variable dependiente.

Finalmente, lo que se busca con este trabajo es explicar el cambio de la política pública desde el resultado o la variable dependiente a fin de inductivamente caminar hacia atrás identificando mecanismos causales que explicarían el cambio. Este ejercicio se lo realiza a través del método del Rastreo del Proceso y se orienta a determinar la existencia de un cambio y su explicación causal, partiendo del resultado identificado.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo investigativo analiza los orígenes del nacimiento de la política pública como disciplina en las ciencias sociales y pretende poner en discusión la dicotomía existente entre la finalidad de las políticas públicas como acción de gobierno que pretende crear conductas rutinarias y organizadas a fin de conseguir cimientos de orden social, y entre la constante dinámica de la acción gubernamental y social que da origen al cambio de las políticas públicas. Es así que, en esta posible contradicción entre estabilidad y dinámica de cambio, encontraremos que el cambio es una dinámica constante en el proceso de gestación y vida de las políticas públicas.

El cambio por lo tanto constituye la posibilidad de un rico análisis no sólo en la disciplina de las políticas públicas, tan transversal y configurativa de la acción estatal, sino que incluso abarca notable interés fuera de las ciencias sociales. Es por esto, que dentro de la disciplina el cambio también ha concertado sumo interés en la discusión política y académica y es precisamente lo que pretende abordar esta investigación. En consecuencia, este trabajo aborda cómo los principales enfoques de análisis han intentado otorgar mayor peso explicativo al cambio y posicionarse como la variable independiente a ser analizada.

Al respecto, podemos identificar tres principales enfoques de análisis: los enfoques de elección racional, que pretenden explicar a las políticas públicas a través de los intereses que tienen los actores sobre una decisión de política pública, lo cual los obliga a realizar cálculos que permitan la satisfacción de sus intereses al menor costo posible; los enfoques cognitivistas, que otorgan mayor importancia a las ideas como factor gestor de las políticas públicas, ideas que según este enfoque son fruto de la construcción e interpretación social y que permiten la interpretación del mundo en sí mismo y por ende, en términos de decisiones de política pública, un aspecto que determina qué asuntos son identificados como problemáticos dentro de una sociedad, cómo son interpretados y qué soluciones son las más idóneas desde la acción gubernamental. En conclusión, desde este enfoque, originario del constructivismo, el rol de las ideas son determinantes en la acción estatal y generan políticas públicas, convirtiéndose en la variable independiente de análisis. Finalmente, entre los principales enfoques de análisis tenemos el neoinstitucionalismo que da una mayor significancia al

rol de las instituciones como causa generadora de las políticas públicas. Ahora bien las instituciones según este enfoque comprende no sólo a las instituciones formales como las organizaciones, leyes, autoridades, sino que extiende su determinación a las instituciones informales concebidas como el conjunto de prácticas, creencias y valores que determinan las conductas sociales; precisamente la interdependencia y relación entre las instituciones formales e informales son las que para el neoinstitucionalismo explican las conductas sociales y la acción política. El neoinstitucionalismo como enfoque puede además ser clasificado en tres tipos: neoinstitucionalismo histórico que otorga mayor importancia al análisis histórico de la acción política en perspectivas de largo plazo en los que se sitúa el Estado como centro de análisis, por lo tanto para este neoinstitucionalismo es de mayor importancia el estudio de cómo las relaciones entre las instituciones políticas y sociales a largo plazo pueden determinar la trayectoria de las políticas públicas. El neoinstitucionalismo de elección racional centra a las instituciones cómo receptáculo y expresión de los intereses de los actores que se desarrollan en el campo político y gubernamental, para este neoinstitucionalismo las instituciones son un medio que permite expresar los intereses de los actores y a su vez minimiza los costos de transacción en la toma de decisiones, maximizando la satisfacción de sus intereses.

Finalmente dentro del neoinstitucionalismo podemos destacar al neoinstitucionalismo sociológico, en el que la importancia se centra en las variables culturales como factores explicativos de las políticas públicas, entendiendo que las prácticas culturales de la sociedad son tomadas como instituciones informales y que lo importante es la interacción existente entre este tipo de instituciones informales y las instituciones formales para describir el resultado de las políticas públicas.

Ahora bien, de esta rica discusión en la disciplina de las políticas públicas sobre el cambio y sus diferentes enfoques, en lo que se centra el segundo capítulo es iniciar la descripción y caracterización del cambio a partir de la misma caracterización de la política pública a través de la desagregación de la misma a través de los instrumentos de políticas empleados por el Estado. Para esto es de utilidad el modelo elaborado por Christopher Hood en 1986 que describe y clasifica a los principales recursos que posee el Estado para desplegar una determinada política, este modelo fue denominado NATO por sus siglas en inglés que pueden ser usadas también en español, y básicamente expresan el acrónimo compuesto por las siglas de estos recursos estatales: Nodalidad,

Autoridad, Tesoro y Organización. Para Hood se puede explicar y configurar a la política pública a través de la identificación de sus instrumentos e incluso podríamos decir que es posible que no exista política pública sin que se identifiquen y conjuguen estos cuatro tipos de herramientas. Nodalidad describe los elementos de información y comunicación que un Estado recibe, percibe y expresa para cumplir sus objetivos de política; Autoridad expresa las capacidades de poder legal de un Estado y en lo particular las reglas formales de una política pública determinada que incluso pueden entenderse como el elemento mayormente constitutivo de una política pública; Tesoro son los recursos financieros imprescindibles para llevar a cabo una política pública; y, Organización denota los agentes e instituciones formales que llevan a cabo el desarrollo de una política determinada. Para el caso de estudio el objetivo de este capítulo ha sido configurar a través de los instrumentos descritos en este modelo a una política esencialmente compleja como la endeudamiento externo que si bien se deriva de la política fiscal y en mayor grado de la política económica, es un elemento trascendental en el Estado como instrumento de obtención de recursos financieros para el ejercicio estatal y por ende para la implementación de sus políticas en un escenario de necesidades infinitas con recursos limitados. Es por esto, que el resultado de este capítulo configura a una política compleja como la de endeudamiento externo a fin de identificarla como la variable dependiente y encontrar un punto de partida que en regresión pretende ubicar a su variable independiente o detonante de cambio.

En el último capítulo se describe el modelo de *Process Tracing* o *Rastreo del Proceso* que es el método empleado para explicar el cambio en la política pública de endeudamiento externo. En este sentido este método, permite encontrar desde un punto específico o estado de la variable dependiente, aquellos mecanismos causales que paulatinamente y hacia atrás han efectuado el paso posterior; en otras palabras, casi como el ejercicio de un detective, este modelo permite a partir del resultado investigar cada una de las causas y factores que dieron paso al mismo, siguiendo un proceso ordenado en reversa que conecte cada efecto con su causa anterior. Esto no significa una investigación cronológica, sino la identificación de las causas precisas que resultaron en el efecto posterior, hasta llegar a un momento o circunstancia que detonó todo el proceso, en este caso de cambio de una política pública.

En este trabajo se destaca por lo tanto, la discusión de la importancia del cambio en la disciplina de las políticas públicas, la configuración de una política pública a través de los instrumentos y su importancia al momento de identificar la variable independiente a través del método de Rastreo del Proceso.

Se ha considerado la adaptación de este trabajo al análisis de la política pública de endeudamiento público externo por sus fundamentales implicaciones con el andamiaje cotidiano de la acción estatal como elemento de obtención de recursos financieros y por las implicaciones políticas y simbólicas que esta política ha tenido en los procesos de cambio político en América Latina, constituyéndose en un ícono o termómetro de independencia y autodeterminación, así como de su antítesis. Confío en que en el tipo de investigación empleada puede ser adaptable y enriquecedora en el análisis del cambio de políticas para otros casos y en otras realidades.

CAPÍTULO I

LOS ENFOQUES DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA DISCUSIÓN DEL CAMBIO

Pese a que la acción del Estado ha sido históricamente analizada por la sociología, las ciencias políticas, el derecho, la economía y demás ciencias sociales, la disciplina de políticas públicas surge desde mediados del siglo pasado en los Estados Unidos, a partir de Harold Lasswell y sus postulados orientados a otorgar mayor racionalidad a las decisiones que se toman en el proceso de las políticas.

A mediados del siglo pasado, Harold Lasswell identificó la necesidad de integrar el conocimiento e investigación de las ciencias a fin de otorgar mayor racionalidad a las decisiones que se toman en el proceso de la política (*policy process*), surge entonces la disciplina de las políticas públicas y el cuestionamiento de las elecciones que se toman desde el Estado con la finalidad inicialmente pragmática de resolver un problema que atañe a la sociedad y al mismo Estado.

Esto a lo que Lasswell denominó la orientación hacia las políticas (*policy orientation*), no sólo que estableció los cimientos para el desarrollo de la disciplina de las políticas públicas, sino que en su invocación a racionalizar las decisiones en el proceso de política, surge la discusión misma de la toma de decisión y de forma indirecta el cambio de las políticas públicas, a partir de la coyuntura de la crisis de la seguridad nacional estadounidense que urgía para Lasswell de medidas eficientes en el manejo de los recursos.

Ahora, si bien a partir de Lasswell el desarrollo del estudio de las políticas públicas avanzó a pasos vertiginosos, no es menos cierto que la disciplina sigue en constante definición y adaptación. Tal es el caso, como postula Méndez, que la misma definición de políticas públicas aún es difusa, por lo que, el objetivo de estudio en sí mismo presenta una complicación de origen.

No obstante, en la discusión del concepto se hallan ciertos elementos de definición de las políticas públicas, que si bien no son suficientes ni delimitados señalan un punto de partida del objeto del estudio de esta disciplina. Como concepto general de las políticas públicas tenemos que es la acción del Estado encaminada a cumplir ciertos objetivos. Es claro, sin embargo, que este concepto podría abarcar todo y nada en

cuanto al sinnúmero de decisiones y acciones que todo el aparato estatal efectúa de manera diaria y cotidiana.

Es por esto que Méndez establece que las políticas públicas son “blancos nebulosos en movimiento”:

[...] con frecuencia los objetivos generales, el paquete consciente de acciones y las relaciones entre ambos no pueden verse con claridad y además se están moviendo. La mayoría de las veces las políticas públicas son ejercicios de exploración y aprendizaje constantes. Esto se debe a que: a) casi siempre hay cierta incertidumbre en los procesos de formulación y ejecución de las mismas, lo que lleva a una retroalimentación permanente entre las diferentes etapas de las políticas públicas, y b) su contexto cambia frecuentemente (Méndez, 2010: 123).

Ahora bien, como señala Méndez (2010) el problema de la disciplina es la misma delimitación del concepto de políticas públicas. Sin embargo como señalé anteriormente pese a su amplitud conceptual podemos establecer un amplio consenso si es que empezamos por determinar que las políticas públicas son la manifestación de la acción del Estado encaminada a cumplir ciertos objetivos. Pese a este concepto algunos autores como Dye (1992) también señalan la inacción del Estado como contenido del concepto de las políticas públicas, es decir lo que los Gobiernos escogen hacer o no hacer.

En este sentido y con la intención de definir a las políticas públicas, Roth (2004) diferencia las acepciones que tiene la palabra política a partir de la precisión del significado de los términos en inglés. Así tenemos que, *Polity* es el ámbito del gobierno en las sociedades humanas, segundo, *Politics* es la actividad de organización y lucha por el control del poder, y tercero y lo que corresponde a esta disciplina *Policy* que tiene que ver con la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas. Evidentemente la discusión sobre el objeto de estudio de las políticas públicas no se agotan con la definición de estas acepciones traídas del inglés, no obstante permite otorgar una delimitación y alcance del concepto que ha sido objeto de elaboración constante por diferentes autores, así como el objeto de estudio de esta disciplina.

Según Roth (2004), [...] “*el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, medios, y acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos*”.

No obstante de la difícil e inacabada discusión sobre el límite y alcance de un concepto de políticas públicas, lo que resulta cierto es que, la acción estatal –invocando la

amplitud de esta definición- busca por naturaleza moldear una conducta en la relación entre Estado y sociedad y darle a esta conducta normas, orden y estabilidad.

Es decir, las políticas públicas por su naturaleza de ser producidas por el Estado tienden a provocar –o al menos pretenden- un orden de las conductas y hacerlas rutinarias y estables, de manera que causen certidumbre en un aspecto determinado de la vida social.

Justamente Lasswell establece que un rasgo importante del enfoque de políticas es la importancia que atribuye al acto de imaginación creativa capaz de introducir políticas nuevas, lo cual supone a su vez que todo proceso de decisión política lleva implícita la decisión de un cambio a la situación actual, así esta se presente como una medida de ajuste o radical. Por lo tanto, en un contexto de complejas dinámicas que rodean a las políticas públicas, el proceso de decisión supone implícitamente un cambio desde una situación anterior que se logra posicionar como problemática en la mirada del Estado y la sociedad y además necesaria de intervención pública.

Ahora si bien las políticas públicas se dirigen a la permanencia, certeza, orden y estabilidad de la sociedad, no es menos cierto que las sociedades evolucionan, cambian y se readecúan a través de los tiempos, por lo que los objetivos iniciales de una política que intentó moldear a una sociedad en un determinado momento caen en la obsolescencia por la dinámica social.

Esto en el fondo supone que el Estado está en una constante conversión y recreación, readecúa *el ser* con el *deber ser*, los problemas y los roles que asume se reinventan y por lo tanto, la eficacia de la acción estatal está ligada con la coherencia que esta guarde con los cambios que ocurren en la sociedad.

Más tarde, en el desarrollo de esta disciplina iniciada por Lasswell, autores como Wildavsky, Peter Hall y Lindblom enfocan su preocupación en el estudio del cambio de políticas públicas dentro del análisis de las mismas. Wildavsky (1969) hace énfasis en la posibilidad de que el análisis de la política pública junto con proceso de decisión de las agencias gubernamentales, se convierta en una herramienta del cambio social. Citando a Wildavsky:

By getting out of the fire house environment of day-today administration, policy analysis seeks knowledge and opportunities for coping with an uncertain future. Because policy analysis is not concerned with projecting the status quo, but with tracing out the consequences of innovative ideas, it is a variant of planning. Complementing the

agency's decision process, policy analysis is a tool of social change (Wildavsky, 1969: 190).

La discusión sobre el cambio resulta una pieza medular en el análisis de políticas públicas, pues confronta la estabilidad y el orden que las políticas públicas pretenden causar, con la dinámica compleja y el constante cuestionamiento por hacer algo mejor o distinto a lo que está actualmente establecido. Se crea entonces una especie de anomalía o dualidad en el sistema, a partir de la posibilidad de un cambio.

Enfoques de análisis de las políticas públicas

En este contexto, y en razón del desarrollo que ha tenido históricamente la disciplina de políticas públicas, se han identificado tres tipos de enfoques analíticos de la producción de las políticas públicas, es decir el enfoque de su variable independiente; y por ende de la variable independiente de su cambio. Los tres enfoques son: 1) enfoques conductistas o de elección racional; 2) los enfoques cognitivos; y, 3) los enfoques neoinstitucionalistas.

Enfoques Conductistas o de Elección Racional

El enfoque conductista tiene su origen en la economía neoclásica y parte del problema de la elección en un contexto en el que existe limitación en la distribución de los recursos frente a necesidades ilimitadas.

Frente a este escenario los enfoques conductistas consideran que las elecciones de política pública tienen como variable independiente los intereses de los autores frente a un determinado problema, por lo que realizan una serie de cálculos estratégicos que permitan maximizar la satisfacción de sus intereses y reducir los costos de transacción en la toma de decisiones.

Roth (2010) establece que una concepción común a esta vertiente es la consideración de que las políticas públicas no son más que el resultado de una lucha, de una competencia entre los distintos intereses objetivos de los individuos o de grupos de interés presentes en una sociedad.

Uno de los exponentes de este enfoque y del análisis del cambio de las políticas públicas es Charles Lindblom, quien con la preocupación de una continua mejora e innovación en las decisiones políticas propuso la teoría del incrementalismo en el

cambio de políticas, que establece que los cambios de política pública deben realizarse de manera incremental a la luz de sus experiencias pasadas, con el fin de llegar a políticas de acuerdo, su posición fue justificada en base a que según él la propuesta de cambio incremental responde a que no es normalmente posible ni la revolución, ni el cambio político drástico, ni siquiera grandes pasos planificados con sumo cuidado.

El incrementalismo de Lindblom tiene su fuente de explicación en la alternancia y competencia electoral que caracterizan a las democracias occidentales, en especial a la democracia estadounidense. La dinámica de competencia de partidos por el poder político obligan a los actores a ofrecer al electorado alternativas de soluciones políticas a los problemas que aquejan coyunturalmente a la nación. Sin embargo, Lindblom (1958) señala, que lo que más caracteriza a los procedimientos políticos es el incrementalismo, lo cual es justificado por estos postulados: 1) Los partidos políticos y sus líderes compiten por votos una vez que estos acuerdan aspectos fundamentales y después ofreciendo incrementalmente políticas diferentes en cada área de política en la que desean competir; 2) Cada uno de los partidos políticos que compite desplaza sus propias políticas sólo gradualmente en un momento dado. Esta alteración progresiva de las políticas del partido es, de hecho, lo normal aunque existen excepciones a la regla en todas las democracias bipartidistas y en algunas democracias multipartidistas; 3) La formulación de políticas se realiza a través de una secuencia de aproximaciones. Una política es dirigida a solucionar un problema, se prueba la solución, se altera la solución propuesta y se prueba la alteración a la solución propuesta y es alterada nuevamente y así continuamente. En resumen, las políticas incrementales surgen una sobre otra como la solución a un problema identificado.

Lindblom también atribuye los cambios incrementales de política cuando los cuerpos políticos que lo realizan tienen actitudes, intereses y valores dirigidos a la política incremental, se considera en este sentido, el dominio de estas actitudes favorables a las políticas incrementales principalmente por tres factores: 1) La existencia de amplios consensos en valores fundamentales; 2) Amplios consensos en la dirección y carácter de los cambios sociales deseados; y, 3) Una gran confianza en la predictibilidad de las consecuencias de los cambios incrementales por sobre los cambios sociales dramáticos.

El análisis de los cambios en políticas públicas desde este enfoque incremental, supone que estas deben ser consideradas como un cuerpo continuo y con trayectoria regular y constante, de manera que, los cambios incrementales o graduales se analizan secuencialmente y realizando comparaciones de qué hubiese sucedido si en una política específica no se adopta tal o cual medida o si esta no hubiese sufrido una alteración, y así se comparan sus efectos versus la inacción del aparato para determinar la existencia o no de un cambio y el grado del alteración que sufre la política pública en su trayectoria continua.

Este enfoque del cambio permite al decisor político a contar con predicciones más precisas sobre la afectación de un cambio de política pública, y es por esto que, con la finalidad de reducir al mínimo las probabilidades de fracaso, persiste según el incrementalismo una actitud contraria a los cambios drásticos que suponga mayores costes políticos *-politics-* y consecuencias indeseables en las políticas públicas *-policies-*; es decir en razón de minimizar los costos y maximizar las ganancias, el decisor realiza pequeños pasos graduales de cambio de política a partir de un camino recorrido, configurando a su vez entre Estado y sociedad un proceso de adaptación paulatina a los cambios, que tal vez en muchos casos no refleje la eficacia de las soluciones planteadas al problema objetivo, sino más bien un efecto de acuerdo entre los actores políticos que permite consensos en elementos fundamentales de *-politics-* y *-policies-* y reducción de la discusión y competencia entre los actores.

El incrementalismo inspiró modelos posteriores de explicación de los cambios, uno de los principales es el “Modelo de las Corrientes” que centra su explicación en el análisis de política pública en la etapa de agenda y formulación. El modelo propuesto como variable explicativa de los cambios de las políticas públicas parte de la idea que si bien el incrementalismo explica en gran medida los cambios de políticas públicas, no es menos cierto que no todos los cambios se presentan en la dinámica gradual propuesta por Lindblom, sino que existen siempre en el desarrollo de la acción estatal, problemas públicos que tratan de posicionarse por sobre otros problemas dentro de la agenda política, así mismo existen alternativas de política pública que están siempre buscando postulares como soluciones a problemas públicos identificados y que pese a que tanto problemas y soluciones pueden ser visibles para actores estatales y no estatales no

existen las condiciones políticas para que estos puedan ser incluidos en la agenda política.

El modelo propone la existencia de tres factores o corrientes independientes que siempre rondan el contexto de las políticas públicas.

La primera corriente es la identificación del problema; para Kingdon los problemas como tal siempre están presentes en el desarrollo de las políticas públicas y diría que en mayor o menor medida en el accionar diario del Estado, sin embargo esto no supone que todos los problemas o circunstancias adversas lleguen a convertirse una motivación para formular un cambio de política. Por ejemplo todos podríamos decir que es un “*problema público*” que los buses de transporte escolar no tengan suficientes seguridades como cinturones, señalización adecuada o carriles preferenciales o el sinnúmero de herramientas que podrían ser usadas para elevar la seguridad de los transportes escolares. Este problema hipotético resultaría emergente de intervención estatal, sin embargo en el ejercicio cotidiano de gobierno no está entre las prioridades.

Ahora supongamos que existe un infortunado accidente de tránsito en que está involucrado un vehículo de transporte escolar, causa graves lesiones a niños y se detecta que uno de los factores del accidente fue la falta de seguridad del transporte escolar. Evidentemente en cualquier sociedad un suceso de esta magnitud causaría conmoción y pondría enorme presión sobre las autoridades públicas a tomar acciones que mitiguen los accidentes de tránsito en vehículos de transporte escolar. Es ahí cuando a causa de un evento drástico, una condición adversa escala posiciones en las prioridades del Estado –pese a que siempre estuvo rondando como preocupación- y se posiciona como un problema público. Todo esto sugiere, que a diferencia de lo establecido por el incrementalismo, la política pública no sigue siempre un curso de acciones continuas, sino que existen eventos inesperados y de impacto que requieren de intervención drástica, en este caso el posicionamiento de un problema como prioritario en la agenda.

La segunda corriente es lo que denomina Kingdon las soluciones o alternativas a un problema identificado. En el ejemplo anterior, tal vez aún cuando como sociedad tengamos clara la necesidad de tener estándares altos de seguridad vial y más aún en transportes escolares, las soluciones a estos problema pueden ser tantos como la imaginación y sentido común otorguen, sin embargo no todas las posibles soluciones a ese problema serán adoptados eventualmente en la agenda política, por lo tanto pese a

que a todas las soluciones a este problemas pueden ser válidas y están flotando en el conjunto de acciones estatales de seguridad vial, no todas las soluciones van a hacer adoptadas; existe entonces un proceso de depuración de las soluciones que permite a la comunidad política llegar a consensos en posibles soluciones, unas prosperan otras se descartan y así llegan pocas soluciones a ser susceptibles de elección por parte del decisor político.

La tercera corriente es el contexto político en el que tanto los problemas como las alternativas se desenvuelven. El contexto político supone que si bien como remarca el incrementalismo, los actores políticos tienen acuerdos en aspectos fundamentales y que la competencia electoral por el poder político, sitúa a los líderes y partidos en competencia en la posición de no arriesgar drásticamente sus cálculos por la oferta de cambios de política pública radicales; no es menos cierto que los cambios de líderes, partidos e ideologías políticas, permiten tener escenarios diversos para la introducción de políticas públicas que antes no sería posible. Por supuesto, el contexto político como corriente en este modelo, no se limita únicamente al cambio de poder fruto de elecciones, sino a todos los factores endógenos y exógenos, sociales, económicos y de diversa naturaleza, que pueden establecer un escenario favorable para la introducción de cambios de política pública en uno u otro sentido.

Estas tres corrientes interdependientes, como dije anteriormente suelen estar flotando en el ámbito de cualquier política pública y sólo encuentran la posibilidad de influir y ocasionar un cambio en el momento en que estas tres condiciones se conjugan en un momento determinado y es ahí cuando se abre una Ventana de Oportunidad que permite el cambio de las políticas, señala Kingdon:

But to make it beyond that to an agenda of active decisions, all three streams must be joined. People recognize a problem, a proposal is ready that can be related to that problem, and the political conditions are right. If one of three is missing, then the item's place on a decision agenda is probably quite fleeting. There is no single-factor explanation for agenda change; several things come together at once (Kingdon, 1993: 41).

Es decir la interdependencia de las tres corrientes únicamente encuentra sentido y expresión en el cambio de políticas cuando sus contenidos se unen y encuentran resonancia entre sí, lo cual sucede por lapsos temporales, es decir la “Ventana de Oportunidad” no está indefinidamente abierta.

Otro de los aportes de este enfoque de análisis son las teorías del Equilibrio Puntuado. Esta teoría parte de la comparación con la biología evolucionaria en la que el cambio es un proceso estable de secuencias ordenadas y de desarrollo normal, que excepcionalmente son alterados por eventos exógenos radicales. Es por esto, que a este marco se lo ha caracterizado como una mezcla de elementos que trata por un lado de preservar la estabilidad del incrementalismo y el cambio radical. (Capano, 2009: 22).

Otro elemento que distingue a este marco de análisis es caracterizar a las instituciones como conservadoras y estables, por lo que únicamente los cambios pueden ser derivados de factores exógenos. En este sentido, el Equilibrio Puntuado sugiere que el estudio del cambio de política debe realizarse desde el entendimiento interno de un campo de política específico o subsistema de política, que tiene un desarrollo estable e incremental, pero que sin embargo, puede ser susceptible en aspectos puntuales de interactuar y ser influenciado por cambios exógenos y radicales que provocarían la alteración de todo el subsistema y provocar dentro de la estabilidad un sobresalto o un punto fuera de equilibrio o equilibrio puntuado. Como sintetiza Fontaine (2014), de manera general, los subsistemas de políticas tienden al equilibrio, mientras que los procesos macropolíticos –de dónde provienen los factores exógenos al subsistema– tienden a la puntuación.

Enfoques Cognitivos

Los enfoques cognitivos parten de la idea de que la realidad que nos rodea es socialmente construida a partir de ideas, creencias, normas e identidades o algún otro filtro interpretativo que nos permita aprehender el mundo. En este sentido, se establece que nosotros habitamos un mundo de nuestra creación y que la acción es estructurada por los significados que grupos particulares de personas desarrollan para interpretar y organizar sus identidades, relaciones y ambiente.

Para Surel (2000) este enfoque se basa en la creencia de que los elementos cognitivos y normativos juegan un importante rol en cómo los actores entienden y explican al mundo. Para esta escuela, las ideas y las interpretaciones de los actores son socialmente construidas y se convierten en la variable independiente, primero de la interpretación de los asuntos públicos que son vistos como problemáticos para la sociedad y por lo tanto la manera de resolverlos.

Este tipo de enfoques de análisis de las políticas públicas parten de escuelas constructivistas de las ciencias sociales, cuyos exponentes pioneros fueron Durkheim, quien argumentó que las sociedades se mantienen juntas por los hechos sociales de la cultura y no sólo objetivamente responden a hechos naturales o materiales y que esas sociedades particulares inventan diferentes identidades y creencias socialmente construidas. Weber fue el próximo constructivista que intentó retomar el pensamiento de Durkheim, él sugirió que las ideas son como determinantes de los caminos que a menudo deciden los caminos por los que la acción va a ser encaminada presionada por las dinámicas del interés.

Ahora en el campo de las políticas públicas este enfoque teórico tiene como una de sus importantes fuentes, la crítica a los enfoques conductistas de elección racional, según los que la formulación, implementación y cambio de las políticas públicas son provocados por los cálculos racionales de los actores que buscan a través de las políticas públicas maximizar la satisfacción de sus intereses. Ante esto los enfoques cognitivistas critican la posibilidad de que los actores cuenten con todos los elementos racionales para permitirse tomar con amplia discrecionalidad las decisiones en los procesos políticos.

Uno de los exponentes del enfoque cognitivista del cambio de políticas públicas es Thomas Kuhn, quien plantea el análisis de los cambios de la política pública, a partir de los cambios de paradigmas. Para Kuhn en las políticas públicas así como en las ciencias, existen períodos “normales” así como fases críticas, por lo que, sólo existen “políticas públicas normales” y “ciencias normales” en presencia de un paradigma que estabiliza a las fases críticas y estructura tanto a las ciencias como a las políticas públicas. Para esto Kuhn define al paradigma como “aquello que comparten los miembros de una comunidad científica y sólo ellos” (Surel, 2008: 51).

Yves Surel complementa esta definición de paradigma “un paradigma no es solamente una imagen social, sino un conglomerado de elementos cognitivos y prácticos que estructuran la actividad de un sistema de actores, que lo hacen coherente y durable” (Surel, 2008: 51).

Ahora bien para Kuhn un paradigma se compone de cuatro elementos: principios metafísicos generales, hipótesis, metodologías e instrumentos específicos. Estos cuatro

elementos deben confluír en un mismo momento para que se pueda decir que existe un paradigma.

Los principios metafísicos generales como elemento inicial y estructurante del paradigma son los valores y concepciones cognitivas profundas y esenciales que una comunidad científica le otorga a determinado objeto de estudio. Para esto Kuhn cita varias concepciones científicas que se han posicionado como paradigmas en determinados momentos, por ejemplo la “Revolución Copernicana” que cambió drásticamente la forma en que la comunidad científica veía al planeta tierra y su relación con el universo; es decir pasar de la concepción estructurante de que el planeta tierra es el centro del universo a la que determina que el planeta tierra no es más que un simple satélite del sol modifica radicalmente todos los demás análisis secundarios respecto a astronomía. Este pasar de una concepción esencial a otra en una comunidad científica crea un efecto de cambio de una premisa general y rompe con todas las concepciones secundarias, que paulatinamente se registrarán al cambio de los principios metafísicos generales.

Ahora bien, en el campo de las políticas públicas esto supone que como Estado y sociedad se estructura una determinación inicial del abordaje de problemas. Por ejemplo podríamos decir que una sociedad modifica sus principios metafísicos generales en cuanto a un problema público si es que la drogadicción que anteriormente es concebida como un problema de seguridad pasa a ser concebida como un problema socioeconómico o de salud. Es decir la transición de la concepción elemental de un problema supondría en este caso, de ver a un drogadicto como una amenaza a la seguridad ciudadana a verlo como una persona inmersa en condiciones socioeconómicas puntuales que hacen probable el camino a la adicción y en consecuencia como una persona que sufre de una enfermedad y por ende debe ser concebida también como un problema de salud pública. En el ejemplo esta transición de una concepción *N1* a una concepción *N2* cambia el abordaje de un problema público y por ende estructura las acciones y análisis secundarios que de este se puedan decir.

Las hipótesis y leyes son los nexos operacionales que permiten abordar el objeto de análisis a la comunidad científica, dicho de otra forma, son aquellos instrumentos que permiten una vez determinados los principios metafísicos generales, operar la ciencia en uno u otro sentido. Surel los describe como “elementos que aseguran la

operacionalización de los principios metafísicos generales, la operacionalización que constituye esta etapa del proceso científico que confiere al sistema conceptual abstracto una orientación lógica y racional capaz de dar cuenta de la realidad observada” (Surel, 2008: 47).

En el ejemplo citado anteriormente, el cambio de concepción de un drogadicto de un elemento nocivo y peligroso para la seguridad ciudadana a la concepción de víctima de condiciones socioeconómicas y poseedor de una enfermedad, determinaría que las hipótesis y leyes para abordar este problema se escojan desde el hecho de a qué agencia estatal le corresponde ser rectora de este problema, tal vez en la primera concepción señalada la agencia de seguridad perseguiría al drogadicto como una amenaza a la seguridad, en la segunda concepción la agencia de desarrollo social o de salud buscaría readecuar políticas para mitigar las causas socioeconómicas que hacen propenso a la población caer en adicción a drogas y diseñar programas para tratarlo como un paciente del sistema de salud.

La metodología supone directrices de acciones para abordar el objeto de estudio dentro de la comunidad científica y que se desprenden y son específicos a cada paradigma, Surel (2008) establece que aplicar este tercer nivel a las políticas públicas implica definir los tipos de relación que se consideran los más apropiados en un caso específico, entre el Estado y el sector concernido.

En el ejemplo, la metodología determinaría el camino de acciones a tomar para formular la política pública que combata el problema de drogadicción, que a su vez viene determinada por la concepción metafísica del problema, en términos generales, podríamos decir que la metodología determinaría en el estado *N1* perseguir en al delincuente drogadicto, en el estado *N2* proteger al drogadicto como víctima de condiciones socioeconómicas; por lo tanto la metodología dicta los parámetros de solución al problema.

Los instrumentos y las herramientas por último son los instrumentos empleados y escogidos por la comunidad científica o por el Estado –en las políticas públicas- para operar la solución al problema, determinado en jerarquía por los principios metafísicos, las hipótesis y la metodología.

En el caso hipotético de drogadicción, esto supondría tal vez dictar leyes, campañas de comunicación, focalización de programas de educación en sectores

vulnerables al problema, implementación de órganos de salud especializados para tratar la drogadicción. Este elemento es en el que la capacidad creativa del decisor de política pública se plasma bajo un orden de concepciones generales y se realiza la materialización del paradigma en acciones concretas como el último encadenamiento de los anteriores elementos.

En resumen para Kuhn, los paradigmas son elementos estabilizadores y determinantes de las ciencias como de las políticas públicas, por lo que, cuando un paradigma reinante entra en crisis, aparece un nuevo paradigma que depone al antes reinante, que estabiliza la crisis y estructura a las políticas públicas, es decir los cambios de paradigmas son los que explican los cambios de las políticas públicas reinantes y que para Kuhn causan una suerte de revolución en la comunidad científica, así como en la política pública que sufre el cambio.

Por lo tanto, el paradigma es una concepción cognitiva de cómo todo un sistema de política o una comunidad científica ven a un determinado aspecto y así se erige como una variable independiente explicativa de la política pública y el tránsito de un paradigma que entra en crisis hacia un emergente es la causa de los cambios en la política pública.

Continuando con los análisis cognitivos, tenemos a Sabatier que propone un modelo explicativo del cambio de las políticas públicas que se denomina *Advocacy Coalition Framework ACF – Marco de Coaliciones Promotoras*-. Este modelo parte de la idea de que los ciclos de política pública formulados por Lasswell tiene una limitación explicativa frente a la complejidad de la dinámica estatal en la toma de decisiones, que involucran actores estatales y no estatales, así como diferentes niveles de gobierno y agencias gubernamentales.

Para Sabatier, en este modelo el motor que adecúa el comportamiento de los actores y origina los cambios de política pública son la cohesión dentro de un sistema de creencias comunes, y es esto precisamente lo que constituye el núcleo fundamental de alimentación de una política pública.

El modelo parte de cuatro premisas fundamentales (Sabatier & Jenkins, 1993). Primero, para aplicar este modelo de análisis se requiere de proceso político de cambio que al menos tenga un lapso de tiempo de una década. Esto es porque Sabatier sostiene que un elemento trascendental para el cambio de las políticas públicas es el aprendizaje

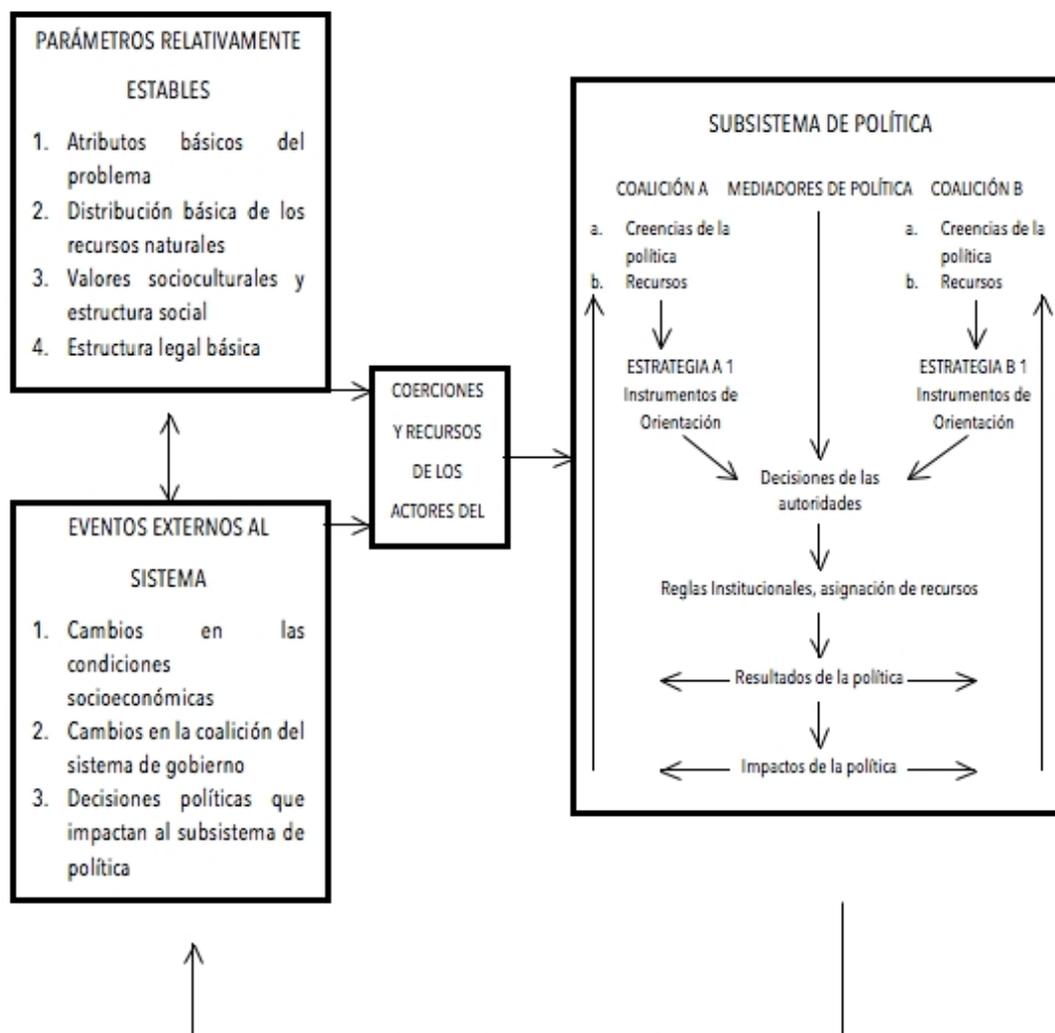
social, que básicamente es la emergencia de estudios, investigaciones y análisis que atraviesan un aspecto de política y que por tanto, requiere de al menos una década para que el aprendizaje social emerja y se establezca de manera que tenga la capacidad de influenciar políticas y alterar las percepciones y el aparato conceptual de los hacedores de política pública.

Segundo, la forma más provechosa y útil de analizar los cambios de política pública en un lapso de tiempo es enfocándose en los subsistemas de política, que se definen como la interacción de actores de diferentes instituciones que buscan influenciar las decisiones gubernamentales en un área de política. Los actores provienen de diferentes sectores de la sociedad, tanto dentro del aparato estatal (agencias o comités especializados en un área de política) como de organizaciones privadas que tienen un interés en el área de política. Lo que consolida a la diversidad de actores dentro del subsistema de política es el interés común sobre un problema público y la discusión latente sobre las alternativas a políticas vigentes, que según el modelo compiten por influenciar a los hacedores de política.

Tercero, los subsistemas de política deben incluir una dimensión intergubernamental que atraviese diferentes niveles de gobierno. Esto supone que el modelo orienta especial atención a que existen aspectos de política pública que pueden involucrar la participación de órganos estatales diversos, sea porque la temática de política pública involucra por su naturaleza a varias agencias gubernamentales, o debido a que la cooperación y coordinación entre órganos estatales de un mismo nivel (Legislativo y Ejecutivo), o niveles de gobierno nacionales y locales son imprescindibles para llevar a cabo los cambios de política.

Cuarto, las políticas públicas deben ser conceptualizadas como un sistema de creencias, entendido esto último como un conjunto de valores fundamentales y de percepciones de actores sobre la importancia de las relaciones causales, la magnitud con la que se concibe un problema y la apreciación que el subsistema tiene sobre los instrumentos de política pública empleados.

Grafico 1. Marco de Coaliciones Promotoras



Fuente: Sabatier & Jenkins (Marco De Coaliciones Promotoras (ACF))

Ahora bien, lo medular en la explicación del cambio en este modelo son las coaliciones promotoras, que como se mencionó anteriormente se aglutinan a través de un sistema de creencias sobre una política pública. Este subsistema de política nutre sus creencias por las variables exógenas presentes a la política. Estas variables se dividen en un grupo de variables relativamente estables: 1) los atributos básicos del problema que influyen en el aprendizaje y la política pública en sí misma; 2) la distribución básica de los recursos naturales que impactan las opciones en diferentes áreas de política pública y la distribución de la riqueza y viabilidad de ciertos sectores económicos; 3) valores socioculturales y estructura social que requieren de largos períodos de tiempo para

cambiar; y, 4) estructura legal básica. Por sus características de menor disposición al cambio estos son elementos relativamente estables. El segundo grupo de variables externas, son las denominadas eventos externos al sistema y se componen por: 1) cambios en las condiciones socioeconómicas. Este tipo de cambio puede afectar sustancialmente al subsistema por la posible desestimación que puede producir en los postulados de la política o porque modifican el apoyo de coaliciones promotoras; 2) cambios en la coalición del sistema de gobierno; y, 3) decisiones políticas que impactan al subsistema de política, debido a que los subsistemas no son autónomos ni aislados de otros aspectos de política pueden existir decisiones de otras políticas que afectan el estado del subsistema presente, por ejemplo es muy común que decisiones políticas en materia de recursos naturales no renovables afecten al subsistema de política ambiental o incluso este efecto puede darse en el sentido opuesto.

Luego estas dos variables externas influyen en la consolidación de las coaliciones promotoras que internamente como se estableció antes, forman el subsistema de políticas. Cada coalición comparte creencias y recursos a fin de presionar su estrategia de solución a un problema público ante los decisores de política pública que pasan a materializarse dentro de los límites de recursos y reglas propios de la agencia gubernamental. Esto por supuesto produce resultados e impactos de la política pública que dentro del subsistema de política vuelven para influir en las coaliciones promotoras sea para originar cambios o para reafirmar las creencias que unen a las coaliciones.

A este tipo de enfoques se suma también el enfoque retórico de las políticas públicas, cuyo principal exponente es Federico Majone. Majone (1997) establece que la emergencia y cambio de las políticas públicas se da por un proceso de deliberación y persuasión de los actores políticos a fin de convencer que una determinada política es la decisión adecuada. Al respecto Majone define:

[...] la política pública está hecha de palabras. En forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas. [...] Aún cuando una política se explique mejor por las acciones de grupos que persiguen fines egoístas, quienes traten de justificarla deberán apelar al interés del público y los méritos intelectuales del caso. Es posible que se trate de meras racionalizaciones, pero incluso las racionalizaciones son importantes porque pasan a formar parte del discurso político (Majone, 1997: 35-36).

Es decir, Majone establece que dentro de los enfoques cognitivistas, las palabras, las ideas, el discurso y la retórica es una variable independiente de la formulación y los cambios de las políticas públicas, la palabra es el instrumento de los actores para posicionar sus ideas como problemáticas y merecedoras de atención estatal, por lo que esta es la fuente de producción de las políticas públicas.

Enfoques Neoinstitucionalistas

Dentro de los enfoques neoinstitucionalistas tenemos que la variable independiente que explica la acción pública son las instituciones, redefinidas desde el antiguo institucionalismo, principalmente por March & Olsen (1984), los autores proponen y redefinen al nuevo institucionalismo como la posibilidad de superar al viejo institucionalismo, es decir ampliar el análisis antes exclusivo a las instituciones formales (organismos públicos, leyes, las funciones de poder del Estado, etc.) y volcar el análisis a la interdependencia de éstas con las instituciones informales o sociales.

Para el neoinstitucionalismo el estudio de las instituciones no se agota a la circunscripción de aquellas instituciones formales sino que determina también como objeto de estudio las instituciones informales, concebidas como el conjunto de prácticas, creencias, valores que determinan las conductas sociales y cómo se relacionan las instituciones formales e informales en el curso de una política. Por lo tanto, para este enfoque de análisis tanto las relaciones formales e informales y la relación dinámica entre ambas se convierte en la variable independiente de la aparición y cambio de las políticas públicas. Para precisar cito: “This new institutionalism emphasizes the relative autonomy of political institutions, possibilities for inefficiency in history, and the importance of symbolic action to an understanding of politics” (March & Olsen, 1984: 734).

Para estos autores, las instituciones, entendidas factores determinantes de las conductas sociales y de la acción del Estado no deben ser únicamente analizadas a través de las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de la información, sino también por las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes que sostienen u obstaculizan las reglas y rutinas. Por lo tanto, las instituciones son un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores (Roth, 2010).

Ahora bien, dentro de los enfoques neoinstitucionalistas, Hall & Taylor (1996) desagregó a las tres escuelas de desarrollo teórico de este enfoque.

Neoinstitucionalismo Histórico

El Neoinstitucionalismo Histórico centra su análisis en la necesidad de aprehender el Estado en una perspectiva de largo plazo y comparativa situando al Estado en el centro del análisis.

El Neoinstitucionalismo Histórico se desarrolló como respuesta a las teorías políticas y al funcionalismo estructural de los años sesentas y setentas. Para los institucionalistas históricos el Estado ya no debía ser visto como un intermediario neutral entre intereses que compiten entre sí, sino como el complejo de instituciones capaces de estructurar el carácter de los resultados del conflicto de grupo, por lo tanto empezaron a explorar cómo las instituciones políticas y sociales eran capaces de estructurar las interacciones, así como generar trayectorias nacionales distintivas.

Para los institucionalistas históricos las instituciones se definen por los procesos, rutinas, normas y convenciones formales e informales incrustadas en la estructura organizacional de la política o de la política economía. (Hall & Taylor, 1996)

Hall & Taylor (1996) se destacan cuatro características fundamentales de esta escuela: 1. la tendencia a conceptualizar la relación entre las instituciones y el comportamiento individual, relativamente en términos amplios. 2. Ellos enfatizan en las asimetrías del poder asociadas con la operación y desarrollo de las instituciones. 3. La tendencia de ver el desarrollo institucional que enfatiza en la “dependencia del sendero” y de consecuencias no deseadas. 4. Ellos están especialmente enfocados en integrar el análisis institucional con la contribución que otros tipos de factores, como las ideas, pueden causar en los resultados políticos.

a. Neoinstitucionalismo Económico o de Elección Racional

El Neoinstitucionalismo Económico o de Elección Racional precisamente parte desde la Escuela de la Elección Racional, sin embargo centra su atención en las instituciones como expresión de las preferencias e intereses de los actores que interactúan en el campo político. Así mismo las instituciones son entendidas como factor determinante que reduce las incertidumbres de los actores.

En este sentido según Hall & Taylor (1996) recoge el argumento de William son en tanto que una forma de organización particular puede ser explicada como el resultado de un esfuerzo por reducir el costo de transacción que resultaría de emprender la misma actividad pero sin la presencia de la institución. Es decir, las instituciones en este sentido son objeto de utilidad para minimizar los costos de transacción de la toma de decisiones y la maximización de la satisfacción de los intereses.

Así mismo Hall y Taylor (1996) destaca cuatro características fundamentales de la escuela del Neoinstitucionalismo de Elección Racional: 1. Los institucionalistas de elección racional emplean un conjunto característico de supuestos de comportamiento, ellos postulan que los actores relevantes tienen un conjunto de preferencias y que se comportan con la finalidad de maximizar el logro de aquellas preferencias y de hacerlo en una manera altamente estratégica que supone cálculos extensivos. 2. La política es una serie de dilemas colectivos. Lo que evita a los actores a tomar un curso de acción colectivamente superior es la ausencia de arreglos institucionales que de otra forma, garantizarían el comportamiento complementario de otros. 3. Se enfatiza el rol de la interacción estratégica en la determinación de resultados políticos, esto quiere decir que el comportamiento de los actores es más probable que sea conducido por cálculos estratégicos y que estos cálculos van a ser afectados significativamente por las expectativas de los actores en cómo otros probablemente se comportarán. Es decir, las instituciones estructuran estas interacciones y eliminan las incertidumbres. 4. Explican el origen de las instituciones en referencia al valor que otorgan a las funciones que cumplen las instituciones para los actores, es decir los actores crean las instituciones con miras a satisfacer el valor que supone para ellos que las instituciones realicen ciertas funciones.

b. Neoinstitucionalismo Sociológico

Para los neoinstitucionalistas sociológicos, las variables culturales explican la formación y funcionamiento de las instituciones y en un rango amplio de análisis, los factores culturales se convierten en una institución no formal, es decir para esta escuela las formas y procedimientos de las instituciones deben ser analizados a partir de prácticas culturales específicas parecidas a los mitos y ceremonias propias de ciertas sociedad y estas a su vez, deben ser asimiladas dentro de las organizaciones no precisamente para

mejorar sus medios y fines de eficiencia, sino como resultado de los tipos de procesos asociados con la transmisión de prácticas culturales.

Para Hall & Taylor (1996) los neoinstitucionalistas sociológicos se distinguen por tres aspectos principales: 1. Definen a las instituciones de manera más amplia, para ellos las instituciones no se agotan en la explicación de reglas formales, proceso o normas sino en los sistemas de símbolos, escritos cognitivos y estructuras morales que proveen “marcos de significado” que guían la acción humana. 2. Tienen un entendimiento distintivo de las relaciones entre instituciones y la acción individual, pero no en los términos de la elección racional, sino en tanto los códigos culturales que están de por medio en estas interacciones. 3. Tienen una aproximación distintiva de explicar cómo las prácticas institucionales se generan y cambian, para ellos las instituciones adoptan nuevas prácticas porque existe una mejora en la legitimidad social de la organización de sus participantes.

Uno de los aportes que los enfoques Neoinstitucionalistas han traído a la discusión del análisis del cambio de las políticas públicas es la teoría de Path Dependence –Dependencia de la Trayectoria- Este aporte enfatiza en el análisis del proceso histórico que las políticas públicas transitan, dando especial relevancia a los estados precedentes en una secuencia temporal. Básicamente lo que sugiere la Dependencia de la Trayectoria es que lo que ha pasado en el curso de desarrollo de una política pública en un estado de tiempo anterior va afectar y determinar los posibles resultados futuros en un estado posterior. Si bien esta premisa podría inducir que las políticas públicas siguen una suerte de inercia en razón del trayecto recorrido, la Dependencia de la Trayectoria establece que para entender variables sociales explicativas, se debe otorgar especial importancia en el pasado de la misma y entender cómo llegó hasta ese punto. Este aporte recoge elementos del incrementalismo en tanto que subraya en el hecho de que cuando la política pública ha transitado un camino, el costo de retrotraer el mismo es sumamente alto. La Dependencia de la Trayectoria además se explica por los rendimientos crecientes que una política paga a medida que ésta continúa el trayecto, es decir por cada paso que la política recorre por la trayectoria, aumentan los beneficios en comparación con cualquier otra posible trayectoria que tome la política pública. Los rendimientos crecientes pueden también ser descritos como un

proceso de vigorización y legitimación de la trayectoria recorrida o incluso como procesos de retroalimentación positiva (Pierson, 2000).

Para Pierson (2000) la Dependencia de la Trayectoria caracteriza la vida política principalmente por cuatro elementos: 1) Equilibrio Múltiple: Bajo un conjunto de condiciones iniciales propicias a los rendimientos crecientes, un número de resultados de política pública son posibles; 2) Contingencia: Si eventos relativamente pequeños ocurren en el momento preciso, estos pueden producir consecuencias significativas y duraderas; 3) El rol crítico de la sincronización y la secuencialidad: En procesos de rendimientos crecientes, cuando un evento ocurre puede ser crucial, debido a que momentos anteriores de la secuencia importan mucho más que momentos posteriores, al contrario, cuando un evento ocurre “muy tarde” puede que no produzca ningún efecto, sin embargo éste hubiese producido una consecuencia significativa si la sincronización del evento era adecuada; y, 4) Inercia: Una vez que un proceso de rendimientos crecientes está establecido, la retroalimentación positiva puede guiar al equilibrio, este equilibrio se tornará más resistente al cambio.

Resumiendo los postulados de la Dependencia de la Trayectoria, podemos decir que el neoinstitucionalismo histórico remarca la importancia de los sucesos anteriores que han guiado secuencialmente a una política para llegar a un estado actual y es precisamente la secuencialidad la que marca la dependencia del camino recorrido, haciendo que el trayecto se vuelva irreversible.

Finalmente, pese a que la Dependencia de la Trayectoria podría inferir que existe inercia y estabilidad en las instituciones que hace imposible el cambio, este análisis enfatiza en la capacidad adaptativa de las instituciones que se fortalece por cómo reacciona a estímulos externos. Sin embargo, los procesos reactivos son inducidos por coyunturas críticas o eventos extraordinarios como unos cambios sistémicos, y originan una serie de acontecimientos erráticos. (Fontaine, 2014) Es decir para este enfoque la importancia del trayecto recorrido es una variable independiente que adapta las conductas de los individuos y las organizaciones, producto de las creencias, normas compartidas, valores e ideas crea e institucionaliza las conductas de los actores y las relaciones sociales.

Otro aporte importante desde este enfoque es el realizado por Peter Hall (1993), quien para el análisis de los cambios de las políticas públicas propone que no todo

cambio de políticas públicas supone o tiene como trasfondo el cambio o emergencia de un nuevo paradigma, en los términos de Thomas Kuhn. Su propuesta parte de la idea de que los procesos de construcción de las políticas públicas son rompecabezas colectivos en nombre de la sociedad y que esta interacción política ha constituido un proceso de aprendizaje social –*process of social learning*- expresado a través de las políticas. La noción de aprendizaje social fue desarrollada principalmente por Hugh Hecló. No obstante, Hall desarrolla una definición medular para la explicación de los órdenes de cambio sin embargo Hall sintetiza el concepto con mayor precisión:

Learning is conventionally said to occur when individuals assimilate new information, including that based on past experience, and apply it to their subsequent actions. Therefore, we can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as the result of such process (Hall, 1993: 278).

Ahora bien, Hall agrega que los procesos de aprendizaje social pueden adoptar varias formas en tanto el grado de cambio que se efectúa o en el grado en el que una política es abordada. Para esto distingue que las políticas tienen tres niveles de alcance: 1) Los objetivos generales que guían a la política en un campo particular; 2) Las técnicas o los instrumentos de política que son utilizados para alcanzar dichos objetivos; y, 3) Las configuraciones precisas de los instrumentos.

Esta desagregación de la influencia y utilidad del aprendizaje social en estos tres niveles de intervención de políticas determinan para Hall los alcances de los cambios según el nivel de política en el que este actúa. En este sentido establece que existen tres órdenes de cambio en las políticas públicas, en su análisis a partir de las políticas públicas económicas del Reino Unido. El primer orden supone de los ajustes que se realizan a los instrumentos básicos de política. El segundo orden de cambio se efectúa cuando las técnicas o instrumentos para conseguir los objetivos generales o macro de la política se alteran, sustituyen o cambian, como resultado de insatisfacción o ineficacia demostrada en experiencias pasadas. El tercer orden de cambio ocurre cuando en un sector de la política los objetivos generales se alteran y cambian en secuencia y jerárquicamente a los dos niveles antes mencionados, es decir a los ajustes de los instrumentos y a las técnicas empleadas.

Para describir mejor este Tercer Orden de Cambio, Hall manifiesta: “Policymakers customarily work within a framework of ideas and standards that

specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing” (Hall, 1993:279).

Hall identifica a este Tercer Orden de cambio como la discontinuidad de las políticas y establece que este tipo de cambio puede ser tomado como un cambio de paradigma en el sentido de Kuhn.

First and Second order of change can be seen as cases of ‘normal policymaking’, namely of a process that adjust policy without challenging the overall terms of a given policy paradigm, much like ‘normal science’. Third order change, by contrast is likely to reflect a very different process, marked by the radical changes in the overarching terms of policy discourse associated with a ‘paradigm shift’ (Hall, 1993:279)

Caracterización del cambio

El cambio es un fenómeno presente inherente al ser humano y a la naturaleza, por esto su estudio ha sido abordado por todas las ciencias. Al ser un fenómeno tan cotidiano, este puede ser en muchas ocasiones dado por sobrentendido y puesto en segundo plano por debajo de las variables explicativas del cambio en sí mismo. Sin embargo de la complejidad que supone este fenómeno, de manera general podemos decir que el cambio no deja de ser la transición de un elemento de un estado a otro. Ahora bien tanto como en los aspectos regulares de la vida social, como en el campo de las políticas públicas el cambio y la estabilidad son fenómenos contrapuestos pero coexisten en un entorno dinámico. Blyth nos aproxima a un concepto del cambio en las políticas públicas: “Change is the normal status of policy-making, whereas stability is simply contingent upon human agency (through rules, institutions, social norms, ideas, etc.) striving to control environmental uncertainty.” (Blyth, 2011, citado en Cappano, 2012: 451)

Ahora bien, Capano (2009) ha señalado una matriz que permite caracterizar el cambio de política pública y por ende tomar decisiones epistemológicas y teóricas para abordar el caso de estudio. Los elementos a considerar dentro de las variables epistemológicas son:

- 1) La forma en la que progresa el evento, puede ser lineal o no lineal. Es lineal cuando existe la presencia de secuencias unitarias de eventos que están

estrictamente relacionados entre sí y que siguen un programa o proyecto preestablecido. Es no lineal cuando la política no sigue una secuencia preestablecida y cuando no necesariamente existen nexos causales entre pasos y etapas. Adicionalmente un progreso no lineal también significa que el cambio continuo en cualquier factor o variable puede guiar, aunque no siempre, a cambios profundos en el comportamiento de todo el sistema.

- 2) La dinámica del desarrollo, este puede ser evolucionario o revolucionario. Es evolucionario si implica un proceso de continua adaptación. Puede ser incremental, de naturaleza gradual, generalmente lento, a veces rápido. Revolucionario es cuando el desarrollo de la política es caracterizado por ser radical, discontinuo, impredeciblemente rompe con el pasado. Se evidencian la propuesta de nuevas soluciones a problemas públicos.
- 3) Motores del cambio, son las fuerzas que generan el cambio. Aquí se determinan las características de las causales de cambio, y acorde con la matriz de Capano esto determinaría el modelo escogido.

Los elementos de las variables teóricas son:

- 1) Definición del desarrollo de la política y del cambio. Esto supone la focalización del cambio en un momento preciso del desarrollo de la política, que a su vez será el objeto de análisis. Estos énfasis en determinados momentos de la política pueden ser: la transformación de la definición de los asuntos en discusión, la estructura y contenido de la agenda política, el contenido de un programa de política o el resultado de la implementación de una política.
- 2) El tipo de cambio, este puede ser incremental o radical. Es incremental si el cambio es una transformación marginal desde el status quo y es radical si existe un profundo movimiento desde la situación presente.
- 3) El producto del cambio, en este aspecto la pregunta esencial es si el cambio producido es reversible o irreversible.
- 4) El nivel de abstracción y el dilema Estructura/Agencia. El nivel de abstracción determina el alcance del análisis, este puede ser macro si es que el cambio es analizado como el producto de la competencia política, tendencias económicas o la opinión pública; es micro si es que el cambio se explica como la reconstrucción a fondo de un específico del desarrollo de políticas.

5) Los mecanismos causales, variables explicadoras y dimensiones configurativas.

Esta matriz es de suma utilidad al momento de determinar el alcance del objeto de análisis a través del encadenamiento de elementos que caracterizan a la política a ser analizada y el cambio.

Ahora bien, más allá de los análisis sobre el cambio de las políticas públicas realizados por varios autores, lo fundamental del cambio está en la esencia misma de las políticas públicas. Las políticas públicas buscan moldear conductas y prácticas de la sociedad para provocar en sí un cambio a una situación no deseada o considerada problemática. A partir de esto las políticas se implementan, se asientan en la dinámica social y buscan en este sentido orden, estabilidad y permanencia a fin de prever e institucionalizar conductas, valores y creencias. Es por esto que de manera cíclica el cambio es algo que parecería estar al acecho de las políticas que encuentra un momento adecuado para efectuarse y efectuar cambios en la realidad social.

La discusión por ende, es permanente y radica en el afán continuo de mejorar los procesos de política. Aquí incluso han tenido influencia las ciencias económicas y empresariales, en términos de trasladar las virtudes y aptitudes del gerenciamiento hacia la política y propender a la eficiencia de los procesos en el Estado.

Esto ha sido cada vez más evidente, a partir del fenómeno de la globalización, de la desregularización económica y del crecimiento y dinamización de los mercados financieros en los que el Estado perdió paulatinamente capacidad de gobernar y de abarcar todas las funciones que estas nuevas realidades imponían.

Finalmente y enfatizo en que el cambio y la innovación son asuntos inherentes a las políticas públicas e inmanente a las relaciones sociales, las sociedades y la política que rodea a la disciplina.

CAPÍTULO II

CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENDEUDAMIENTO A TRAVÉS DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

La política pública de endeudamiento externo es un componente de la política económica y de manera más precisa de la política fiscal de un país. En este sentido la política de endeudamiento externo podría ser vista como un espacio de política de interacciones complejas entre el Estado, sociedad y mercado a fin de normar una fuente de financiamiento necesaria.

Ahora bien, este campo de política compleja requiere de caracterización y delimitación, para lo que describiré los instrumentos de política pública de endeudamiento externo según el modelo *NATO* (*Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización*) desarrollado por Christopher Hood (1986).

El modelo NATO pretende representar el quehacer gubernamental en determinados campos de política a través de la clasificación de los recursos que generalmente el Estado posee a fin de llevar a cabo los objetivos de política pública. Hood (1986) describe estos recursos: Nodalidad denota la propiedad de estar en el medio de una red social o de información, estrictamente un nodo es la conjunción de canales de información. Básicamente la nodalidad es el conjunto de recursos de información con los que cuenta el Estado en un determinado espacio de política a fin de conseguir objetivos. Autoridad denota la capacidad de poder legal o normativo del Estado, este poder se expresa por la capacidad de exigir, prohibir, garantizar o adjudicar, en este sentido los recursos de autoridad son tradicionalmente vistos como uno de las propiedades que definen o configuran al Estado. Tesoro denota la posesión de recursos financieros para llevar cabo los objetivos previstos que materializan los objetivos de la política. Organización supone la capacidad del Estado de contar con personas, tierras, instalaciones, infraestructura, materiales y equipo que en conjunto operan para ejecutar una política determinada.

Ahora bien, el modelo de Hood permite a configuración de la política pública, en el caso puntual, la política pública de endeudamiento externo. Bajo este precepto la intención de este capítulo es configurar la política de endeudamiento externo en el año 2013 a través de los instrumentos empleados por el Estado.

Nodalidad

La política de endeudamiento externo tiene como particularidad de desarrollarse en lo que se podría decir un ámbito dual, por un lado estatal en tanto las decisiones de financiamiento influyen en la orientación de sus políticas y la ejecución del quehacer estatal y por ende determinan las prioridades de gestión del Estado, y por otro lado en tanto que esta política se desarrolla en el campo de los mercados financieros internacionales que juegan con reglas propias. En este sentido, en cuanto a lo que he denominado el ámbito estatal o se podría decir incluso interno, los recursos de información son en términos de Hood (1986) detectores y efectores, es decir como detectores recaban información como un *input* para el Estado y efectores en tanto tienen la capacidad de influenciar a actores políticos o simplemente a la ciudadanía. Ahora bien en este sentido la principal herramienta detectora de información en el caso de política pública de endeudamiento externo, es el Presupuesto General del Estado¹, a través del que el Estado primero determina si existe equilibrio fiscal, superávit o déficit presupuestario. En este último escenario –bastante común en la economía de nuestro país- origina la necesidad de que el Estado busque fuentes de financiamiento distintas a las provenientes de nuestra propia economía, es decir –principalmente- fuera de la recaudación tributaria y en el caso ecuatoriano de la exportación de petróleo.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) expedido en octubre de 2010 establece varios mecanismos de información con la finalidad de controlar y monitorear la contabilidad estatal y orientar la toma de decisiones. Uno de los hitos de COPFP es la creación e institucionalización del Sistema Nacional de Información (SNI)² que permite la recolección y monitoreo de datos para la planificación y las finanzas públicas.

¹ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. **Art. 77.-** Presupuesto General del Estado.- El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado. No se consideran parte del Presupuesto General del Estado, los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

² Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. **Art. 33.-** Del Sistema Nacional de Información.- El Sistema Nacional de Información constituye el conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas. Sus características, funciones, fuentes, derechos y responsabilidades asociadas a la provisión y uso de la información serán regulados por este código, su reglamento y las demás normas aplicables.

La información que genere el Sistema Nacional de Información deberá coordinarse con la entidad responsable del registro de datos y la entidad rectora de las finanzas públicas, en lo que fuere pertinente.

Adicionalmente, el COPFP establece varias disposiciones que permiten al Estado a través de la Autoridad Nacional de Finanzas el flujo y recolección de información financiera, contabilidad gubernamental, fases del ciclo presupuestario y en lo particular sobre el endeudamiento público³.

Sobre esto último, la Autoridad Nacional de Finanzas Públicas y el Banco Central del Ecuador mantienen un registro que publica periódicamente a fin de informar a la ciudadanía y diversos actores políticos, económicos y financieros sobre el estado del endeudamiento público. Este boletín condensa estudios pormenorizados de las cifras, acreedores, relación con el Producto Interno Bruto (PIB), entre otros aspectos relacionados al endeudamiento público.

³ Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. **Art. 135.-** Información relativa al endeudamiento público.- El Ministerio de Finanzas tendrá la responsabilidad de vigilar que el monto total del saldo de la deuda pública del conjunto de entidades y organismos del sector público, no sobrepase el cuarenta por ciento (40%) del producto interno bruto (PIB). El Ministerio de Finanzas emitirá las normas técnicas respectivas que regularán los límites específicos para las entidades sujetas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Para el cumplimiento de la responsabilidad señalada en el inciso anterior, las entidades y organismos del sector público, considerando los diversos instrumentos de endeudamiento público, remitirán información del movimiento y saldo de su deuda al Ministerio de Finanzas de manera obligatoria y en el formato y periodicidad que éste requiera. Adicionalmente, las entidades financieras públicas remitirán, mensualmente, información relacionada con el movimiento y saldo de la deuda contraída con ellas por las entidades y organismos del sector público así como las inversiones realizadas en los instrumentos financieros emitidos o estructurados por ellas.

La información recibida deberá ser procesada y registrada en el sistema de información que deberá establecer el Ministerio de Finanzas para el efecto.

Adicionalmente, la Superintendencia de Bancos y Seguros, la Superintendencia de Compañías, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y el Banco del Estado deberán remitir de manera obligatoria un reporte de saldos y movimiento de deuda pública de las entidades públicas que no forman parte del Presupuesto General del Estado, de conformidad con su competencia y en los formatos establecidos de manera mensual.

Tabla 1. Saldos de la Deuda Pública Total con Relación al PIB. Años: 1990-2009 Cifras en millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica y porcentajes

AÑOS	DEUDA EXTERNA		DEUDA INTERNA		TOTAL		PIB
	Saldo	Deuda/PIB	Saldo	Deuda/PIB	Saldo	Deuda/PIB	
1990	12.051,90	116,43	272,5	2,64	12.324,70	119	10.351,30
1991	12.626,50	111,34	239,9	2,12	12.089,40	113,4	11.342,70
1992	12.537,00	104,55	845,2	7,05	13.352,20	11,6	11.991,00
1993	13.025,00	58,51	1.213,10	8,08	14.238,10	94,56	15.056,70
1994	13.757,80	74,07	1.217,10	8,58	14.975,50	80,69	18.572,80
1995	12.378,90	81,3	1.252,30	8,2	13.631,20	67,5	20.195,50
1996	12.529,90	59,33	1.470,70	6,92	14.100,50	66,3	21.257,90
1997	12.583,50	53,24	1.321,70	5,58	13.905,50	58,53	23.635,60
1998	13.185,10	56,7	2.455,90	10,56	15.641,00	67,26	23.255,10
1999	13.759,90	52,52	3.023,50	18,13	16.783,40	100,65	16.674,50
2000	11.228,80	70,47	2.829,90	17,72	14.052,70	88,19	15.933,70
2001	11.368,90	53,49	2.831,40	13,18	14.168,30	66,68	21.249,80
2002	11.377,40	45,59	2.771,40	11,13	14.148,80	56,82	24.899,50
2003	11.451,10	40,13	3.016,20	10,53	14.507,30	50,66	25.635,90
2004							
Marzo	11.367,60	34,83	3.159,70	9,68	14.527,50	44,51	32.642,20
Junio	11.163,50	34,2	3.270,80	10,02	14.434,30	44,22	32.642,20
Septiembre	11.078,70	33,92	3.491,10	10,7	14.561,80	44,61	32.642,20
Diciembre	11.060,40	33,88	3.489,00	10,69	14.549,40	44,57	32.642,20
2005							
Marzo	10.859,80	29,2	3.810,90	10,25	14.870,50	39,45	37.188,90
Junio	10.537,10	28,34	3.879,10	10,43	14.416,20	38,77	37.156,90
Septiembre	10.394,00	27,95	3.926,10	10,56	14.320,10	38,51	37.156,90
Diciembre	10.550,30	29,18	3.536,20	8,91	14.536,50	36,09	37.156,90
2006							
Marzo	11.232,60	26,9	3.828,80	9,17	15.061,40	36,08	41.763,20
Junio	10.401,70	24,91	3.629,50	8,69	14.031,20	33,6	41.763,20
Septiembre	10.247,70	24,54	3.284,50	7,86	13.532,20	32,4	41.763,20
Diciembre	10.214,90	24,56	3.277,60	7,85	13.492,50	32,31	41.763,20
2007							
Marzo	10.378,60	22,67	3.213,20	7,02	13.591,50	29,08	45.789,40
Junio	10.368,50	22,64	2.879,70	6,29	13.248,20	28,93	45.789,40
Septiembre	10.348,80	22,6	3.066,00	6,7	13.414,80	29,3	45.789,40
Diciembre	10.632,70	29,22	3.230,90	7,08	13.872,60	30,3	45.789,40
2008							
Marzo	10.370,20	18,96	3.088,30	5,65	13.458,50	24,61	54.685,90
Junio	10.060,10	18,43	3.038,00	5,56	13.118,10	23,99	54.685,90
Septiembre	10.017,30	18,32	2.967,10	5,43	12.954,40	23,74	54.685,90
Diciembre	10.088,90	18,45	3.545,10	6,67	13.734,00	25,11	54.685,90
2009							
Enero	9.993,90	19,45	3.617,30	7,04	13.611,20	26,49	51.385,60
Febrero	10.061,40	19,58	4.133,70	8,04	14.195,10	27,82	51.385,60

Marzo	10.045,50	19,55	4.133,60	8,04	14.179,10	27,59	51.385,60
Abril (1)	10.047,50	19,55	3.049,50	5,93	13.097,30	25,49	51.385,60
Mayo	10.124,20	19,7	3.049,60	5,93	13.173,80	25,64	51.385,60
Junio (2)	7.014,90	13,65	3.019,10	5,88	10.034,90	19,53	51.385,60
Julio	7.501,00	14,6	3.000,50	5,84	10.501,50	20,44	51.385,60
Agosto	7.493,70	14,58	2.967,90	5,78	10.461,60	20,36	51.385,60
Septiembre	7.507,90	14,61	2.968,70	5,78	10.476,50	20,39	51.385,60
Octubre	7.521,00	14,64	2.572,60	5,59	10.393,50	20,23	51.385,60
Noviembre	7.534,60	14,66	2.570,20	5,59	10.404,50	20,25	51.385,60
Diciembre	7.392,50	14,39	2.542,20	5,53	10.234,70	19,52	51.385,60

(1) En abril, 2009 se recompra con el 100% de descuento los bonos AGD en poder del Banco Central.

(2) Se reduce el 93,05% del saldo de los bonos globales 2012 y 2030 (junio y diciembre de 2009).

(3) Cifras provisionales para los años 2008 y 2009.

(4) Incluye atrasos de intereses y comisiones a fines del periodo.

Fuente: Boletines informativos del Banco Central del Ecuador y Boletines de la Deuda Pública de la Subsecretaría de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas (2007).

En párrafos anteriores se mencionó que la política pública de endeudamiento externo podría desagregarse en dos ámbitos, uno estatal y uno externo en tanto que esta se desarrolla en la dinámica de mercados financieros internacionales. Al ser esta una característica muy particular de esta política, el análisis de herramientas de nodalidad hacia el exterior como detectores o efectores son de suma importancia en la articulación de esta política. Precisamente el cuadro arriba descrito es elemento también dual de información en tanto es un *input* para el Estado y un *output* para los mercados financieros internacionales. Ahora bien, todos los agentes del mercado financiero internacional se alimentan de información y construyen su percepción sobre la rentabilidad y riesgo de posibles inversiones. En esta dinámica prestar dinero ya sea por la contratación directa de préstamos a un país o por la compra de bonos o títulos valores que emite una República, significa una inversión en un agente más de mercado. Por lo tanto, la percepción de los mercados sobre el Ecuador –en el caso particular- es un elemento que juega un rol fundamental en el tránsito de la política de endeudamiento externo. Ahora bien, al ser la percepción un elemento fundamental, esta se expresa en varios indicadores bursátiles que miden el riesgo y rentabilidad de las inversiones. En este sentido, tenemos indicadores como el *Riesgo País*, uno de los indicadores de Riesgo País más utilizado en los mercados financieros internacionales es el *Emerging Markets Bond Index (EMBI)* este indicador es publicado diariamente por la entidad

financiera J.P. Morgan Chase. Este indicador⁴ mide la diferencia de tasa que pagan los bonos en dólares emitidos por países emergentes y los bonos americanos, considerados de cero riesgo (Treasury Bond o T-Bond); esta diferencia se denomina *spread* o *swap*. (Casallas Vela, 2011)

Lo que expresa en otras palabras este indicador, es la posibilidad de riesgo que existe de un país de pagar sus obligaciones de deuda externa, lo cual supone que a mayor riesgo de no pago, mayor es la tasa de rentabilidad exigida a los bonos que emite un país en el mercado internacional. Esto además de marcar la variabilidad de la tasa que un inversionista puede exigir para comprar bonos de un Estado, en el fondo construye la percepción de los mercados internacionales sobre el riesgo y rentabilidad de un país, no sólo en términos de préstamos de deuda externa, sino también en cuanto a la posibilidad de inversión en sus economías, incluso este indicador marca para agentes internacionales una suerte de termómetro de la conducción política de un país y de la efectividad y éxito de sus políticas. Este y otros indicadores financieros internacionales son indudablemente configurativos y determinantes de la política pública de endeudamiento externo, aunque parecería ser un aspecto lejano a conceptos de soberanía es innegable la necesidad de adaptación a estas reglas de juego para un país, si es que requiere de la participación en mercados financieros internacionales. Sin embargo de lo anterior así como esto puede resultar una imposición indeseable para un Estado, no es menos cierto que el Estado mismo puede operar estas reglas a favor como las analizaremos más adelante. Sobre este punto, en definitiva se recalca sobre el peso de los indicadores financieros internacionales como instrumento de información⁵ para el Estado como detector en tanto delimita las posibilidades por ejemplo de contratar

⁴ El EMBI se mide en unidades P.B. (puntos básicos), por ejemplo si un país tiene como calificación 650 P.B. supone que el Gobierno deberá pagar 6,5% por encima de los bonos libres de riesgo (Treasury Bills) emitidos por el Tesoro de los Estados Unidos de Norteamérica.

⁵ Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. **Art. 155.-** Servicios especializados vinculados indirectamente con operaciones de endeudamiento público y de administración de deuda.- Se consideran servicios especializados vinculados con las operaciones de endeudamiento público o de administración de deuda los siguientes:

1. Los servicios de calificación de riesgo;
2. Los servicios de plataforma de información y negociación a tiempo real, tales como Reuters, Bloomberg, ReDeval, CIMB, entre otros;
3. Los servicios financieros necesarios para posicionar de mejor forma a la República del Ecuador, a fin de lograr operaciones de endeudamiento público que mejoren el perfil de la deuda pública; y,
4. Los que eviten y minimicen la contratación de endeudamiento y sus costos financieros incluidos todos los instrumentos y derivados financieros.

Los procedimientos necesarios para la contratación de estos servicios especializados serán establecidos en la norma técnica que para el efecto se expida.

empréstitos en el extranjero o la emisión de bonos, y como efector en tanto el Estado puede emitir señales informativas –en las reglas establecidas por los mercados internacionales- a fin de generar confianza al inversionista.

Un elemento importante de nodalidad que es considerado como configurativa de la actual política de endeudamiento externo del Ecuador es el Informe Final de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC) emitido en el año 2008. Esta Comisión fue ordenada por el Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo No. 472 de 9 de julio de 2007⁶. La CAIC tuvo como principal misión la realización de una auditoría integral a los procesos de contratación y/o renegociación del endeudamiento público, el origen y destino de los recursos y la ejecución de programas y proyectos que se financien con deuda interna y externa, con el fin de determinar su legitimidad, legalidad, transparencia, calidad, eficacia y eficiencia, considerando los aspectos legales y financieros, los impactos económicos, sociales, de género; regionales, ecológicos y sobre nacionalidades y pueblos⁷.

La CAIC tuvo la tarea descrita que la realizó por el término de un año y medio aproximadamente, en diciembre de 2008 la CAIC emitió su informe de auditoría integral de la deuda pública ecuatoriana por el lapso de 30 años (1976-2006). Las principales conclusiones del trabajo de auditoría arrojaron que:

- En el proceso de auditoría de los créditos, se identificaron características y condicionalidades perjudiciales constantes, coartando, inclusive, cualquier acto de defensa que pudiera intentar el país en resguardo de sus derechos; tales como:
 - a. Injerencia en asuntos internos del país con la consecuente lesión a la soberanía.
 - b. Renuncia a la inmunidad soberana del país, a la inmunidad de jurisdicción y al derecho a la defensa □ y reclamación.
 - c. Violación de derechos fundamentales de personas y pueblos; así como, irrespeto a los instrumentos internacionales de derecho.
 - d. Cláusulas abusivas que violentan los derechos del país soberano.
 - e. Violación de los estatutos del FMI, BM, BID y leyes de los estados prestamistas y prestatarios.

⁶ ANEXO 1

⁷ Tomado del artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 472 de 9 de julio de 2007.

- f. Relación asimétrica entre las partes contratantes.
- g. Usura y anatocismo.
- Los organismos multilaterales, la banca extranjera y demás acreedores, con la participación de autoridades y funcionarios nacionales, impusieron sus condiciones al país, forzaron a un mayor nivel de endeudamiento y a sucesivos procesos de “reestructuración” no transparentes que generaron la transferencia de deudas privadas al Estado, canjes y pagos anticipados injustificados, costos onerosos y operaciones directas en el exterior, sin registro en el Ecuador; y provocaron desvíos y distorsiones en el destino de los créditos para atender las exigencias de pago a los acreedores privados del exterior. En el caso de la banca privada internacional, lo hicieron representados por un reducido grupo de bancos: Shearson Loeb Rhoades, Lloyds Bank, Citybank, JPMorganChase.
- El proceso de endeudamiento del Ecuador, durante el período comprendido entre 1976 y 2006, desde la perspectiva de una continuidad estructural, se desarrolló en beneficio del sector financiero y empresas transnacionales, afectando visiblemente los intereses de la Nación. Los condicionamientos impuestos y el pago de la deuda, limitaron los derechos fundamentales de personas y pueblos, profundizando la pobreza, aumentando la migración y deteriorando las condiciones ambientales.

Respecto a la deuda comercial:

- Se han descubierto evidencias de ilegalidad e ilicitud en múltiples renegociaciones con la banca privada internacional, perjudiciales al Ecuador y favorables a los intereses de los acreedores; la utilización de artificios contables y la renuncia a la prescripción, seguida de la conversión de la deuda prescrita en Bonos Brady y de ésta en Bonos Global.
- El FMI participó activamente en todos los convenios que celebró el país con la banca privada internacional, mediante su informe favorable y obligatorio, en el cual se condicionaba un acuerdo *stand by* que significaba complicidad con los acreedores privados y una intromisión inaceptable en las decisiones soberanas de política económica y social. □El alza unilateral de las tasas de interés a niveles exorbitantes a partir de 1979 significó una alteración fundamental de las circunstancias a que se sujetaban los contratos, infringiendo la equidad, que es

uno de los principios generales del derecho, y el “equity” que es uno de los principios del derecho anglosajón al que estaban sujetos los contratos.

- El Plan Brady significó el canje de una deuda ya prescrita, que, además, valía alrededor del 25% en el mercado secundario, por bonos con capitalización explícita de intereses, lo que configuraría anatocismo. Además, hubo la exigencia de compra de garantías colaterales representadas por bonos del Tesoro de EE UU, por un monto que correspondía a 72% del principal de la deuda comercial en su valor de mercado.
- Los bonos Global presentan serios indicios de ilegalidad desde su instrumentación, en el año 1999 hasta su emisión en el 2000. En primer lugar, se trató del prepago, bajo la figura de canje, de una deuda garantizada por colaterales, no canjeable (Bonos Brady Par y Descuento); luego, al incluir los bonos de “interés” (Brady PDI e IE) se incurriría en anatocismo; finalmente, se verificó que las garantías Colaterales (US\$ 724 millones) fueron utilizadas para otros fines indebidos, luego de ser depositados en una cuenta en el exterior, en Salomón Smith Barney, que no fue contabilizada en el Ecuador, ni por el MEF ni por el BCE.

Además, dichos bonos Brady y los Eurobonos que también se canjearon no se encontraban vencidos, por tanto no eran exigibles. Financieramente, el canje de bonos Brady a Bonos Global contiene varios aspectos de ilegalidad y representó un serio perjuicio y daño económico y moral al Ecuador.

Respecto a la deuda multilateral:

- Los créditos multilaterales establecieron condicionalidades que dieron lugar al debilitamiento del Estado y su capacidad de planificación, ajustes estructurales, procesos de desregulación, privatizaciones y traslado de competencias al sector privado, perjudiciales a los intereses de la Nación, y siguiendo una matriz impuesta a los países del Sur. Esto generó inestabilidad política y continuos enfrentamientos de gobiernos con sectores sociales.
- En las minutas acordadas, se encuentran evidencias de irregularidades, tales como renegociaciones que incluyen el cobro de intereses sobre intereses, prohibido por la legislación ecuatoriana. Las mismas minutas otorgan al FMI el rol de vigilantes de los intereses de los acreedores, siendo estos los mismos que

dominan las decisiones del FMI.

Respecto a la deuda interna:

- La emisión interna de bonos del Estado ha servido, mayoritariamente para atender el servicio de □ la deuda pública externa así como para cubrir requerimientos de pagos de deuda pública interna.

Sin duda las conclusiones arrojadas por auditoría realizada por la CAIC es un componente que configura incluso la actual política de endeudamiento externo ecuatoriana, esta auditoría marcó un hito en el proceso de cambio de la política de endeudamiento, convirtiéndose en un referente simbólico, documental, comunicacional e informativo de esa necesidad de cambio, lo cual en lo posterior orientó la implementación de herramientas de la política de endeudamiento vigentes a la fecha. La auditoría de la CAIC fue además un elemento adicional para que el Gobierno Nacional goce de amplio apoyo popular y de sectores académicos, así como de organizaciones sociales que durante años habían postulado su profunda disconformidad contra las políticas de deuda externa, lo que permitió reforzar su legitimidad para reformular los pilares de la política de endeudamiento externo y enviar a su vez un mensaje contundente a los mercados financieros internacionales.

Autoridad

Los recursos de autoridad en términos de Hood comprenden básicamente los cuerpos legales concernientes a la política pública determinada y que expresan la capacidad de exigir, prohibir, garantizar o adjudicar. Precisamente los recursos de autoridad y cuerpos legales, podría decirse, son los recursos mayormente constitutivos y configurativos de una política pública –no por eso suficientes ni efectivos-. Es por esto que, el recurso de autoridad de la política pública de endeudamiento externo se corresponderá al análisis de sus herramientas normativas.

La mayor y primera fuente normativa de un Estado es su Constitución Política, de aquí se originan las principales reglas de la convivencia social y de estructuración política, económica y social del Estado; y por supuesto, los derechos fundamentales de los ciudadanos. En lo particular, tenemos que en la Constitución aprobada por Referéndum en el año 2008, se estructura los preceptos constitutivos y delimitantes de la política pública de endeudamiento, marcando un antes y un después en términos de

autoridad, que posteriormente serían desarrollados por otros cuerpos legales de menor jerarquía normativa. La Constitución Política del año 2008 establece en lo principal y pertinente las siguientes directrices sobre el endeudamiento:

Art. 290.- El endeudamiento público se sujetará a las siguientes regulaciones:

1. Se recurrirá al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes.
2. Se velará para que el endeudamiento público no afecte a la soberanía, los derechos, el buen vivir y la preservación de la naturaleza.
3. Con endeudamiento público se financiarán exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago. Sólo se podrá refinanciar deuda pública externa, siempre que las nuevas condiciones sean más beneficiosas para el Ecuador.
4. Los convenios de renegociación no contendrán, de forma tácita o expresa, ninguna forma de anatocismo o usura.
5. Se procederá a la impugnación de las deudas que se declaren ilegítimas por organismo competente. En caso de ilegalidad declarada, se ejercerá el derecho de repetición.
6. Serán imprescriptibles las acciones por las responsabilidades administrativas o civiles causadas por la adquisición y manejo de deuda pública.
7. Se prohíbe la estatización de deudas privadas.
8. La concesión de garantías de deuda por parte del Estado se regulará por ley.
9. La Función Ejecutiva podrá decidir si asumir o no asumir deudas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Como se analizó anteriormente en el recurso de nodalidad, se puede ver correlación y coherencia entre las conclusiones emitidas por la CAIC en la auditoría integral de la deuda con los principales preceptos constitucionales sobre esta política pública. Esto no supone que necesariamente existió influencia única y directa de los resultados de auditoría de la CAIC sobre la Asamblea Constituyente, pero si que existió un proceso de articulación entre varios factores que resultaron en el cambio de los pilares fundamentales de la política de endeudamiento público, respecto al manejo histórico hasta esa fecha.

Actualmente y en coherencia con lo establecido por la Constitución, la norma medular que rige a la política de endeudamiento externo es el Código de Planificación y Finanzas Públicas expedido en octubre de 2010 y su Reglamento. En lo principal y conceptual este cuerpo normativo establece aquellas transacciones que operadas por el Estado son consideradas como endeudamiento público, los límites del endeudamiento

público, el destino de los fondos obtenidos por esta fuente de financiamiento y la designación de los entes burocráticos responsables de esta política y sus atribuciones principales, mismas que serán abordadas en cuanto al recurso de organización. Para mayor detalle se transcribe lo pertinente en el CFPF:

Conceptualización: Art. 123.- Contenido y finalidad.- El componente de endeudamiento público tiene bajo su responsabilidad normar, programar, establecer mecanismos de financiamiento, presupuestar, negociar, contratar, registrar, controlar, contabilizar y coordinar la aprobación de operaciones de endeudamiento público, de administración de deuda pública y operaciones conexas para una gestión eficiente de la deuda.

El endeudamiento público comprende la deuda pública de todas las entidades, instituciones y organismos del sector público provenientes de contratos de mutuo; colocaciones de bonos y otros valores, incluidos las titularizaciones y las cuotas de participación; los convenios de novación y/o consolidación de obligaciones; y, aquellas obligaciones en donde existan sustitución de deudor establecidas por ley. Además constituyen endeudamiento público, las obligaciones no pagadas y registradas de los presupuestos clausurados. Se excluye cualquier título valor menor a 360 días.

Para el caso de las empresas públicas se excluyen todos los contratos de mutuo del tipo crédito con proveedores que no requieran garantía soberana.

Para el caso de banca y las entidades de intermediación financiera públicas se excluyen todas las operaciones que realicen para solventar sus necesidades de liquidez y aquellas destinadas a la intermediación financiera que no provengan de deuda externa multilateral, de proveedores, de gobiernos ni de la banca que requiera garantía soberana del Estado.

Los pasivos contingentes tienen su origen en hechos específicos que pueden ocurrir o no. La obligación se hace efectiva con la ocurrencia de una o más condiciones previstas en el instrumento legal que lo generó.

Los pasivos contingentes no forman parte de la deuda pública. Un pasivo contingente solo se constituirá en deuda pública, en el monto correspondiente a la parte de la obligación que fuera exigible.

La deuda contingente podrá originarse:

1. Cuando el Estado, a nombre de la República del Ecuador, otorga la garantía soberana a favor de entidades y organismos del sector público que contraigan deuda pública.
2. Por la emisión de bonos y más títulos valores cuyo objeto sea garantizar a los contribuyentes el retorno de sus aportaciones.
3. Por la suscripción de contratos de garantía para asegurar el uso de las contribuciones no reembolsables.
4. Por contingentes asumidos por el Estado ecuatoriano, de conformidad con la ley, u otras obligaciones asumidas en el marco de convenios con organismos internacionales de crédito.

La contratación de la deuda contingente debe seguir el proceso de endeudamiento público, en lo pertinente.

Límite de endeudamiento: Art. 124.- Límite al endeudamiento público.- El monto total del saldo de la deuda pública realizada por el conjunto de las entidades y organismos del sector público, en ningún caso podrá sobrepasar el cuarenta por ciento (40%) del PIB. En casos excepcionales, cuando se requiera endeudamiento para programas y/o proyectos de inversión pública de interés nacional, y dicho endeudamiento supere el límite establecido en este artículo, se requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus miembros. Cuando se alcance el límite de endeudamiento se deberá implementar un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal.

El ente rector de las finanzas públicas, con base en la programación de endeudamiento cuatrianual regulará los límites específicos para las entidades sujetas al ámbito de este código.

Con base en la programación presupuestaria cuatrianual, el ente rector de las finanzas públicas podrá suscribir operaciones de endeudamiento público previo al comienzo de los siguientes ejercicios fiscales.

No existirá destino específico para el endeudamiento más allá de lo establecido en la Constitución y en el presente Código, para lo cual el Ministerio de Finanzas durante la ejecución presupuestaria asignará estos recursos a los programas y proyectos que cuenten con los requisitos establecidos. Se establecerán en el reglamento de este Código los mecanismos que permitan garantizar que el financiamiento, dentro del marco constitucional y del presente Código, pueda ser reasignado de manera ágil entre programas y proyectos en función de la ejecución de los mismos.

En la proforma del Presupuesto General del Estado se incluirá el límite anual de endeudamiento neto para consideración y aprobación de la Asamblea Nacional.

Destino del Endeudamiento: Art. 126.- Destino del endeudamiento.- Las entidades del sector público que requieran operaciones de endeudamiento público lo harán exclusivamente para financiar:

1. Programas.
2. Proyectos de inversión:
 - 2.1 para infraestructura; y,
 - 2.2 que tengan capacidad financiera de pago.
3. Refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país.

Se prohíbe el endeudamiento para gasto permanente. Con excepción de los que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia; previa calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República.

Sin perjuicio de otra legislación pertinente a la política de endeudamiento externo, como recurso de autoridad, los cuerpos normativos descritos son los mayormente constitutivos de la política pública vigente de endeudamiento externo. Como se desprende fácilmente de lo anterior es que la posibilidad de endeudamiento público únicamente cuando los recursos fiscales no son suficientes para financiar el Presupuesto General del Estado, así mismo que únicamente la contratación de empréstitos con gobiernos, organismos multilaterales, bancos o la emisión de bonos o títulos valores serán únicamente

destinados para financiar programas y proyectos de inversión e infraestructura, únicamente podrían servir para refinanciar deuda pública externa cuando esto supone condiciones más favorables para el Estado, evitando consecuentemente –pese a que su prohibición también es expresa en la Constitución y el COPFP- la usura y anatocismo, y finalmente establece que el límite del endeudamiento no puede superar el 40% del PIB. Estos postulados constitutivos son también resultado de un proceso de cambio que se originó años atrás y que encontró varios factores favorables y detonantes para que se llegará a consumir el cambio de la política pública de endeudamiento externo, lo cual se analizará en el capítulo posterior.

Tesoro

La particularidad de la política de endeudamiento externo en cuanto a los recursos de tesoro es que precisamente la política supone el ejercicio de captación de fondos en el exterior para internamente invertirlos en infraestructura y proyectos que tengan la capacidad de retorno. De igual forma la política supone la salida de fondos para pagar las obligaciones externas antes contraídas. Sin embargo de lo anterior, evidentemente la gestión, administración y manejo burocrático del endeudamiento externo requiere de financiamiento para poder materializar los objetivos trazados sobre esta política, para comprobar lo anterior se ilustra en la siguiente tabla los recursos destinados para este fin por la Autoridad Nacional de Finanzas Públicas:

Tabla 2. Ejecución Presupuestaria de la tarea “Administrar el endeudamiento público de manera consistente y transparente”. Año 2013

ADMINISTRAR EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE MANERA CONSISTENTE Y TRANSPARENTE											
DESCRIPCIÓN	ASIGNADO	MODIFICADO	VIGENTE	MONTO CERTIFICADO	COMPROMETIDO	DEVENGADO	PAGADO	SALDO POR COMPROMETER	SALDO POR DEVENGAR	SALDO POR PAGAR	%EJECUCIÓN
Remuneraciones Unificadas	761531,00	-253000,00	508531,00	0,00	501229,49	501229,49	501229,49	7301,51	7301,51	0,00	98,56
Salarios Unificados	17353,00	0,00	17353,00	0,00	17352,96	17352,96	17352,96	0,04	0,04	0,00	100,00
Décimo Tercer Sueldo	64907,00	-8000,00	56907,00	0,00	46768,27	46768,27	46768,27	10138,73	10138,73	0,00	82,18
Décimo Cuarto Sueldo	10275,00	0,00	10275,00	0,00	7260,90	7260,90	7260,90	3014,10	3014,10	0,00	70,67
Gastos de Representación	0,00	5000,00	5000,00	0,00	451,25	451,25	451,25	4548,75	4548,75	0,00	9,03
Honorarios	4000,00	1000,00	5000,00	0,00	3501,22	3501,22	3501,22	1498,78	1498,78	0,00	70,02
Horas extraordinarias y suplementarias	10792,00	18400,00	29182,00	0,00	28600,28	28600,28	28600,28	591,72	591,72	0,00	97,97
Subrogación	17926,00	12500,00	30426,00	0,00	25504,64	25504,64	25504,64	4921,36	4921,36	0,00	83,83
Encargos	10000,00	-6900,00	3100,00	0,00	333,07	333,07	333,07	2766,93	2766,93	0,00	10,74
Aporte Patronal	75596,00	-21000,00	54596,00	0,00	51644,59	51644,59	51644,59	2951,41	2951,41	0,00	94,59
Fondo de Reserva	62163,00	-15000,00	47163,00	0,00	44358,96	44358,96	44358,96	2806,02	2806,02	0,00	94,05
Compensación por vacaciones no gozadas por cesación de funciones	0,00	6000,00	6000,00	0,00	2261,00	2261,00	2261,00	3339,00	3339,00	0,00	44,35
Edición, impresión, reproducción, publicaciones, suscripciones, fotocopiado, traducción, empastado, enmarcación, serigrafía, fotografía, carnetización, filmación e imágenes satelitales	0,00	27510,00	27510,00	156,80	25365,95	25365,95	25365,95	2139,85	2144,05	0,00	92,21

Difusión, información y publicidad	16191,55	-16191,55	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Difusión e Información	0,00	69500,00	69500,00	8907,68	54385,20	54385,20	54385,20	14664,80	14664,80	0,00	78,90
Servicio de incineración de documentos y sustancias estupefacientes y psicotrópicas	0,00	125000,00	125000,00	0,00	81041,99	81041,99	81041,99	43958,01	43958,01	0,00	64,83
Otros servicios generales	83780,00	-83780,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Pasajes al interior	5254,00	14380,00	19634,00	0,00	18813,18	18813,18	18813,18	820,82	820,82	0,00	95,82
Pasajes al exterior	44857,09	160000,00	204857,09	0,00	200590,83	200590,83	200590,83	4266,26	4266,26	0,00	97,92
Viáticos y subsistencias en el interior	7100,00	-2000,00	5100,00	0,00	2896,87	2896,87	2896,87	2203,13	2203,13	0,00	56,80
Viáticos y subsistencias en el exterior	63545,00	50000,00	113545,00	0,00	110556,14	110556,14	110556,14	2988,86	2988,86	0,00	97,37
Viáticos por gastos de residencia	6475,20	-6475,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Mobiliarios	1917,00	-1917,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Maquinarias y equipos	2982,00	-2959,60	22,40	0,00	22,40	22,40	22,40	0,00	0,00	0,00	100,00
Otras instalaciones, mantenimientos y reparaciones	7100,00	-7100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Consultoría, asesoría e investigación especializada	0,00	4801265,26	4801265,26	51,28	4792037,94	4792037,94	4792037,94	9227,32	9227,32	0,00	99,81
Materiales e insumos de construcción, eléctricos, plomería, carpintería, señalización vial, navegación y contra incendios	1562,00	-1233,86	328,14	0,00	328,14	328,14	328,14	0,00	0,00	0,00	100,00
Repuestos y accesorios	1704,00	-1704,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros de uso y consumo corriente	4260,00	-4260,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Costas judiciales, trámites notariales y legalizaciones de documentos	0,00	20000,00	20000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20000,00	20000,00	0,00	0,00
Al sector privado no financiero	250000,00	-245000,00	5000,00	0,00	5000,00	5000,00	5000,00	0,00	0,00	0,00	100,00
Obligaciones de ejercicios anteriores por gastos en bienes y servicios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	1531270,84	4634034,05	6165304,89	9115,76	6021157,49	6021153,29	6021153,29	144147,40	144151,80	0,00	97,66

Fuente: Ministerio de Finanzas (con adaptación propia, 2015)

Como se desprende del cuadro el presupuesto para el manejo de la política de endeudamiento externo en el año 2013, en su gran mayoría para cubrir gastos corrientes, como pago de remuneraciones, viáticos al exterior, mobiliarios y equipos y otros de inversión como la contratación de una consultoría de asesoría e investigación especializada, son los rubros en los que mayores recursos se destinaron a fin de mantener el ejercicio de esta política.

Sin embargo de lo anterior, en el mismo año los ingresos por concepto de endeudamiento externo como fuente de financiamiento fueron USD \$3.736'170.000 de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, de los cuáles se devengaron USD \$3.082'350.00 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, representando un nivel de ejecución presupuestaria de 82,5% de este ingreso. Para mayor ilustración:

Tabla 3. Ingresos y Financiamiento PGE 2012 – 2013 por Tipos de Ingresos (Millones de Dólares)

CONCEPTO	DEVENGADO 2012 (a)	2013				VARIACIÓN 2012-2013 (f=d/a-1)
		INICIAL (b)	CODIFICADO (c)	DEVENGADO (d)	%EJECUCIÓN	
A INGRESOS TOTALES + CFDD + VENTA ANTICIPADA (B+J)	29.160,19	32.366,83	36.161,72	32.292,79	89,3%	10,7%
B SUBTOTAL INGRESOS + FINANCIAMIENTO (C+I)	28.807,01	32.176,83	33.873,91	31.704,99	93,6%	10,1%
C SUBTOTAL INGRESOS (D + H)	24.227,33	26.291,83	27.949,90	26.377,24	94,4%	8,9%
D INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL (E +F +G)	19.696,93	18.881,45	19.775,83	20.085,09	101,6%	2,0%
E INGRESOS TRIBUTARIOS NO PETROLEROS	12.317,78	14.288,13	14.008,02	14.167,83	101,1%	15,0%
F INGRESOS DEL PETRÓLEO Y DERIVADOS	5.678,05	3.009,22	4.471,36	4.232,68	94,7%	-25,5%
G ENTIDADES Y ORGANISMOS	1.701,09	1.584,09	1.296,45	1.684,59	129,9%	-1,0%
G1 AUTOGESTIÓN	1.632,22	1.512,22	1.232,52	1.629,62	132,2%	-0,2%
G2 PREASIGNADOS	23,88	24,91	24,91	24,54	98,5%	2,8%
G3 ASISTENCIA TÉCNICA Y DONACIONES	44,99	46,96	39,02	30,43	78,0%	-32,4%
H FINANCIAMIENTO PÚBLICO	4.530,41	7.410,38	8.174,07	6.292,14	77,0%	38,9%
H1 INTERNO	2.127,63	1.913,75	2.291,74	2.216,60	96,7%	4,2%
H2 EXTERNO	1.712,31	4.333,26	3.736,17	3.082,35	82,5%	79,1%
H3 OTROS SALDOS, CUENTAS POR COBRAR Y VENTA ANTICIPADA	681,47	1.163,36	2.146,17	993,20	46,3%	45,7%
I CUENTA DE FINANCIAMIENTO DE DERIVADOS DEFICITARIOS CFDD	4.579,68	5.885,00	5.924,01	5.327,75	89,9%	16,3%
J VENTA ANTICIPADA DE PETRÓLEO	353,18	190,00	587,81	587,81	100%	66,4%

Fuente: Ministerio de Finanzas (con adaptación propia, 2015).

En conclusión al ser esta una política que permite y gestiona financieramente el tránsito de recursos económicos para el resto de políticas del Estado, su financiamiento se da en términos de gasto corriente o gasto permanente para mantener la operatividad de

infraestructura y personal que maneja esta política, cuyos resultados se ven reflejados en la obtención de recursos de financiamiento para el país, así como en el control, monitoreo y sostenibilidad de la deuda externa.

Organización

Específicamente los recursos de organización suponen las instituciones formales que ejecutan una política. En este sentido, el principal componente estructurador de las instituciones formales son las normas como recurso de autoridad constitutiva de la política pública. En particular sobre la política pública de endeudamiento externo, tenemos dos actores fundamentales que ejecutan la política pública. Primero el COPFP establece que es el Presidente de la República a través del Ministerio a cargo de las Finanzas Públicas el que será el ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP). El SINFIP tiene entre sus objetivos específicos la sostenibilidad y legitimidad del endeudamiento público, objetivo que principalmente debe ser llevado a cabo por el ente rector en este caso, el Ministerio de Finanzas⁸. Ahora bien, como ente rector del SINFIP el Ministerio de Finanzas tiene varias atribuciones respecto a la política económica y financiera nacional, no obstante en lo pertinente a endeudamiento público encontramos en el COPFP que:

Art. 74.- Deberes y atribuciones del ente rector del SINFIP.- El ente rector del SINFIP, como ente estratégico para el país y su desarrollo, tiene las siguientes atribuciones y deberes, que serán cumplidos por el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas: [...]

4. Analizar las limitaciones, riesgos, potencialidades y consecuencias fiscales que puedan afectar a la sostenibilidad de las finanzas públicas y a la consistencia del desempeño fiscal e informar al respecto a las autoridades pertinentes de la función ejecutiva;

5. Acordar y definir con el ente rector de la Planificación Nacional las orientaciones de política de carácter general, de cumplimiento obligatorio para las finanzas públicas; [...]

22. Utilizar instrumentos y operaciones de los mercados financieros nacionales y/o internacionales, a fin de optimizar la gestión financiera del Estado;

23. Determinar los mecanismos de financiamiento público;

24. Normar los procesos de negociación y contratación de operaciones de endeudamiento público;

⁸ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. **Art. 71.-** Rectoría del SINFIP.- La rectoría del SINFIP corresponde a la Presidenta o Presidente de la República, quien la ejercerá a través del Ministerio a cargo de las finanzas públicas, que será el ente rector del SINFIP.

Art. 72.- Objetivos específicos del SINFIP.- El SINFIP tendrá como objetivos específicos los siguientes:[...]

4. La sostenibilidad y legitimidad del endeudamiento público;

25. Realizar las negociaciones y contratación de operaciones de endeudamiento público del Presupuesto General del Estado, y designar negociadores, manteniendo la debida coordinación con las entidades del Estado a cuyo cargo estará la ejecución de los proyectos o programas financiados con deuda pública;
26. Participar a nombre del Estado, en procesos de negociación de cooperación internacional no reembolsable originada en canje o conversión de deuda pública por proyectos de interés público, que se acuerden con los acreedores;
27. Aprobar o rechazar la concesión de garantías de la República del Ecuador, para endeudamientos de las entidades y organismos del sector público; [...]

Adicionalmente en cuanto al proceso de contratación de empréstitos al exterior, así como la emisión de bonos o títulos valores, la Constitución Política establece en el artículo 289⁹ la obligación de que todas estas operaciones sean discutidas y aprobadas por un Comité de Deuda y Financiamiento. La ley, precisamente el COPFP desarrolla esta disposición constitucional en cuanto a la conformación, atribuciones y procedimientos generales de dicho comité.

Art. 138.- Comité de Deuda y Financiamiento.- El Comité de Deuda y Financiamiento estará integrado por el Presidente(a) de la República o su delegado, quien lo presidirá; el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas o su delegado y el Secretario(a) Nacional de Planificación y Desarrollo o su delegado.

El Subsecretario(a) a cargo del Endeudamiento Público actuará como Secretario del Comité y cuando fuere requerido proporcionará asesoría técnica.

Este Comité se reunirá previa convocatoria del Ministro a cargo de las finanzas públicas. El ente rector de las finanzas públicas, bajo responsabilidad del Secretario, mantendrá un archivo de las actas y decisiones del Comité.

La organización interna del Comité y su funcionamiento, se establecerá en el reglamento que aprobará el propio Comité.

A partir de la Constitución de Montecristi y los cuerpos legales secundarios la estructura institucional del Estado han ido cambiando paulatinamente, en este caso particular es el Ministerio de Finanzas –con esto no se pretende mencionar que no lo haya sido antes- la autoridad principal encargada del manejo de la política de endeudamiento externo, y en el trámite específico de estudio y aprobación de financiamiento del exterior es el Comité

⁹ Constitución Política de la República. **Art. 289.-** La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento de acuerdo con la ley, que definirá su conformación y funcionamiento. El Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público.

de Deuda, conformado por el Ministerio de Finanzas, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y acompañado por el delegado del Presidente de la República. Este cuerpo organizado supone además la coordinación no sólo de las condiciones en las que el país accede a financiamiento externo en términos de pertinencia, riesgo y negociación, sino también de la articulación de este con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Anual de Inversión. Es decir, como consta en páginas anteriores, una de las condicionantes del financiamiento externo, es que este sirva para programas y proyectos de inversión o infraestructura, que previamente deben ser avalados y aprobados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Sobre este aspecto, cabe destacar la competencia e influencia de la SENPLADES en el manejo de la política fiscal, pues la orientación efectiva de recursos, indistintamente de su fuente de origen, debe pasar por un proceso de aprobación de SENPLADES.

Tabla 4. Instrumentos de la política de endeudamiento externo en el Ecuador según modelo NATO

Instrumentos de política de endeudamiento externo en el Ecuador			
Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Presupuesto General del Estado Instrumentos de información contable y estudios de análisis fiscal Información de los mercados financieros internacionales como Riesgo País, índice EMBI. Estudio de la Auditoría Integral de la Deuda realizado por la CAIC	Constitución Política Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas Reglamento al Código Orgánico y Finanzas Públicas	Presupuesto General del Estado, asignaciones corrientes para el andamiaje burocrático y contabilidad del endeudamiento externo	Presidente de la República Ministerio de Finanzas Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Asamblea Nacional Comité de Deuda y Financiamiento

Fuente: Elaboración Propia, 2015

Una vez analizados los principales recursos de los que dispone el Gobierno para efectuar la política pública de endeudamiento en términos de Hood, podemos caracterizar a la misma, de manera que se obtiene un punto de partida o más bien dicho de regresión a través del que se pretenderá rastrear los mecanismos causales que influyeron en el cambio de la política pública. Como se observará en el capítulo

siguiente, lo que se ha hecho al caracterizar la política pública de endeudamiento es obtener la variable dependiente de este estudio, para propender a la búsqueda y explicación de cómo opera dicho cambio hasta llegar a un factor detonante o variable independiente del mismo.

CAPÍTULO III

EL CAMBIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO EN EL ECUADOR

Una vez que se ha caracterizado a través de los instrumentos de política el endeudamiento externo en el Ecuador, tenemos que esta constituye la variable dependiente del cambio objeto del estudio. Entonces lo que pretende este capítulo es encontrar la variable independiente de ese cambio.

Con fines explicativos, la variable dependiente de este estudio se la denominará Y, y expresa el conjunto de instrumentos que caracterizan a la política pública de endeudamiento en el Ecuador con corte al año 2013. Como sucintamente se infiere y describe en el capítulo anterior todos estos instrumentos configurativos de la política tienen factores explicativos de su apareamiento en la arena política. Ahora bien, precisamente estos factores explicativos de la política pública son el punto de partida que nos permitirá iniciar el análisis explicativo de lo que constituyó el cambio de política, es decir cómo y por qué llegamos a la política Y.

En este sentido, el método a ser utilizado es el denominado *Process Tracing* o *Rastreo del Proceso*. Este método de análisis ha sido desarrollado por autores como Beach & Pedersen, y constituye un método contemporáneo de análisis que permite la descripción del tránsito entre una variable X o independiente y una variable Y o dependiente; este tránsito al que se podría denominar “caja negra” supone la explicación de todos aquellos factores que permitieron a X producir Y, en tal sentido como señalan los autores el método de rastreo del proceso está estrechamente ligado con la necesidad de rastrear los mecanismos causales o pasos que permitieron transitar a una política de X a Y, en palabras de los autores:

Studying causal mechanisms with process tracing enables the researcher to make strong within-case inferences about the causal process whereby outcomes are produced; enabling us to update the level of confidence we have in the validity of a theorized mechanism (Beach & Pedersen, 2013:8).

Para esto Beach & Pedersen (2013) sugieren que el método de rastreo del proceso debe ser usado en base a tres variantes de estudio, según las aspiraciones del investigador, por lo que, conceptualizan a las variantes en el campo de las ciencias sociales: Evaluación de Teoría, Formador de Teoría y Explicativo de Resultados.

El método de Evaluación de Teoría deduce una teoría de la literatura existente para después probar o evaluar si es que existe evidencia que cada parte de un hipotético mecanismo causal está presente en el caso de estudio, lo que permite analizar si la elaboración de inferencias que apuntan a probar que el mecanismo funcionó dentro del caso o si el mecanismo en su conjunto estaba presente, sin embargo no se puede precisar a través de este método si es que el mecanismo fue la única causa del resultado.

El método Formador de Teoría pretende la elaboración de una explicación teórica generalizable desde la evidencia empírica, infiriendo que existe un mecanismo causal más general por sobre los hechos de un caso particular. Señalan Beach & Pedersen que si bien este método puede ser analíticamente útil, no existirían guías en la literatura que permitan descifrar cómo este método de rastreo de proceso debe ser desarrollado.

El método Explicativo de Resultados intenta elaborar una mínima pero suficiente explicación de un resultado enigmático en un momento y evento histórico. Aquí el objetivo no es construir o evaluar teorías más generales, sino la pretensión es elaborar una explicación mínima y suficiente de los resultados del caso, por lo que, las intenciones son más centradas en el caso que orientados en la teoría.

Para el caso de estudio, se considera como la variante del mecanismo más adecuada el método Explicativo de Resultados. Beach & Pedersen señalan sobre este método, dos alternativas de uso. La primera es el camino deductivo que significa seguir los pasos descritos bajo el método de Evaluación de la Teoría, en el que un mecanismo existente es evaluado para determinar si es que puede ser tomado en cuenta como factor del resultado; el segundo camino es el inductivo que procede de una manera más análoga con la metodología histórica o el clásico trabajo de un detective, supone trabajar desde el resultado hacia atrás matizando las evidencias en un intento por descubrir un mecanismo causal suficiente que produzca el resultado. Este es un análisis elaborado desde abajo hacia arriba *-bottom-up-*, que usa material empírico como la base para la elaboración de una explicación plausible de mecanismos causales por los que X o múltiples X's producen Y.

En base a la caracterización de la política pública de endeudamiento externo a través de los instrumentos, que como se señaló en páginas anteriores es el resultado o variable dependiente Y, el camino inductivo dentro del método de Explicativo de

Resultados del Proceso de Rastreo será el utilizado para el análisis del cambio de política pública objeto de este estudio.

Sin embargo de que se ha descrito en términos generales el Proceso de Rastreo un elemento imprescindible para la explicación de la transición de una variable a otra es el rol de los mecanismos causales. Sobre este particular Beach & Pedersen (2013) destacan las características de los mecanismos causales dentro los métodos de rastreo del proceso. En tanto que en los análisis centrados en el caso, un mecanismo es a menudo considerado como un conglomerado de partes sistemáticas y no sistemáticas que en su conjunto dan cuenta de un resultado particular. En contraste, los análisis centrados en la teoría operan con mecanismos causales relativamente simples que únicamente incluyen partes sistemáticas que pueden ser generalizadas más allá de los límites de un caso singular. Para mayor precisión los mecanismos causales pueden ser definidos:

A mechanism is a set of interacting parts – an assembly of elements producing an effect not inherent in any of them. A mechanism is not so much about ‘nuts and bolts’ as about ‘cogs and wheels’ – the wheelwork or agency by which an effect is produced (Hermes, 1998:78 citado por Beach & Pedersen, 2013:44).

En conclusión y con el afán de precisar el rol de los mecanismos causales se podría usar como analogía la forma de una cadena, en cada extremo de la cadena está X por un lado y Y al otro extremo, sin embargo lo que permite la unión de los puntos X y Y son precisamente los eslabones de la cadena uniformemente alineados para transitar de X a Y, por lo que en la analogía cada eslabón hace un mecanismo causal del siguiente para llegar de un punto a otro.

Una vez descrito el proceso de rastreo y los métodos convenientes según el caso, lo que corresponde es el análisis del caso particular, empezando inductivamente como se mencionó anteriormente por el final es decir desde Y hacía atrás por cada mecanismo causal que nos lleve hacia X o variable independiente que detonó el cambio de la política pública de endeudamiento externo en el Ecuador.

Análisis de Caso

Como se analizó en el capítulo anterior, uno de los elementos constitutivos más contundentes de la política pública de endeudamiento externo en el Ecuador es el

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. El COPFP se aprobó por la Asamblea Nacional en octubre de 2010 con 73 votos a favor, 31 en contra, una abstención y un voto en blanco. Cabe destacar que el proyecto de Ley fue remitida por el Ejecutivo en septiembre del mismo año con carácter de urgente en materia económica. Los procesos de aprobación de leyes con carácter de urgente en materia económica tienen un tratamiento especial y expedito en la normativa vigente¹⁰ a la fecha. En este sentido también es importante mencionar que pese a que en aquel entonces la Asamblea Nacional estaba conformada por 124 asambleístas, 59 de los cuales pertenecían a la bancada oficialista, por lo que para la aprobación de esta ley según la normativa se necesita la mayoría absoluta de sus miembros, es decir se requirieron al menos 63 votos. Esto supone entonces que su aprobación no dependió únicamente de la bancada oficialista, no obstante, la ley se aprobó dentro del plazo previsto con más votos de los requeridos.

¹⁰ **Constitución Política de la República. Art. 140.-** La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.

Ley Orgánica de la Función Legislativa. Art. 62.- Segundo debate para proyectos de urgencia en materia económica.- Para el caso de los proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica por el Presidente de la República, la comisión especializada analizará y recogerá las observaciones al proyecto de ley, efectuadas por los asambleístas en el primer debate del Pleno.

Transcurrido el plazo de cuatro días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada deberá presentar a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate, al que deberá adjuntarse la sistematización de todas las observaciones presentadas.

La Presidenta o Presidente, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría de la Asamblea Nacional, la distribución del informe a las y los asambleístas.

Concluido el plazo de cuarenta y ocho horas, contado desde la distribución de los informes, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, lo incluirá en el orden del día del Pleno para segundo debate, en el que se aprobará, modificará o negará el proyecto de ley.

El segundo debate se desarrollará en una sola sesión. Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, o por títulos, capítulos, secciones o artículos. Asimismo, por decisión del Pleno de la Asamblea Nacional, se podrá archivar un proyecto de ley.

Cuando en el plazo de 30 días, la Asamblea Nacional no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.

Ahora bien, como se caracterizó en el capítulo anterior, resulta necesario analizar los preceptos principales del COPFP que configuran a la política pública de endeudamiento externo. Tenemos por lo tanto que:

- El financiamiento proveniente de endeudamiento público únicamente puede destinarse para financiar programas y proyectos de inversión que tengan estas dos condiciones o bien que sean para infraestructura o que tengan capacidad de pago; para refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país. Pese a que se prohíbe el endeudamiento para gasto permanente, el mismo cuerpo legal hace la excepción sobre esta regla general para salud, educación y justicia, previa calificación de excepcionalidad realizada por el Presidente de la República.
- El monto total del saldo de la deuda pública no puede superar el 40% del PIB, únicamente en casos excepcionales la Asamblea Nacional podrá aprobar endeudamiento público por sobre este límite cuando sea con objeto de financiar programas y proyectos de inversión pública de interés nacional. Adicionalmente establece que en caso de haber llegado al límite de endeudamiento establecido deberá implementarse un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal.

Ahora bien, más allá de que se haya efectuado un proceso de discusión y aprobación del COPFP, la voluntad política debía ser contundente para la aprobación de este cuerpo legal, se podría inferir que, sin que esto suponga la explicación de un mecanismo causal, que la exposición de motivos del envío del proyecto de ley desde el Ejecutivo determina justificaciones sólidas sobre la necesidad de incorporar este texto legal y consolidar un rumbo distinto en la política de endeudamiento externo. Cito lo pertinente:

[...] la política fiscal y, en general, la gestión de las finanzas públicas deben estar subordinadas a los objetivos nacionales de desarrollo. Sin embargo, esta premisa que, a simple vista, parece lógica y de fácil comprensión, enfrenta serias dificultades al momento de llevarse a la práctica en nuestro país. La razón es sencilla, el marco institucional, legal, técnico y operativo que ha regido en el país está desarrollado para operar bajo una premisa opuesta. [...] El gasto y la inversión pública, entonces, han estado subordinados a los objetivos macroeconómicos de estabilización y ajuste fiscal. [...] Ya no se utilizaban los recursos públicos de manera planificada para solventar las necesidades de desarrollo y, por el contrario, el presupuesto se organizó para asegurar mejores resultados fiscales que permitan garantizar solvencia fiscal y, consecuentemente, una buena capacidad de repago de la deuda externa. [...] Adicionalmente, durante los últimos años ha sido común observar que el Estado mantenga flujos netos negativos de desembolsos externos;

es decir, que los pagos que se han realizado por amortización de deuda externa han sido mayores que los desembolsos recibidos por esta fuente. Esto evidencia que el endeudamiento externo no ha funcionado en los últimos años como fuente de financiamiento y sustento de los niveles de inversión pública para el desarrollo (Exposición de Motivos, 2010).¹¹

Pese a que lo sustentado en la Exposición de Motivos denota la voluntad política del Estado de reorientar los preceptos de la política pública de endeudamiento, también en los Considerandos del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas existen elementos normativos que antecedieron su emisión y que pueden ser identificados como mecanismos causales. Adicional a esto, cabe destacar y caracterizar que la configuración de la política de endeudamiento externo establece que la política de endeudamiento externo debe tener una articulación necesaria con las políticas de desarrollo y planificación nacionales.

En ese contexto, la Constitución Política¹² establece la subordinación de la programación y ejecución del Presupuesto General del Estado y de la inversión pública y asignación de recursos a los objetivos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo. En ese sentido el Plan Nacional de Desarrollo emitido para el período 2009 – 2013 en el “Diagnóstico Crítico” establece como uno de los aspectos a superar sobre política fiscal, las disposiciones de la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LOREYTF) en cuanto a la predisposición de los recursos para el pago del servicio de la deuda externa y la limitante de crecimiento de la inversión social establecida anualmente hasta un 3,5% anual.

No obstante de lo anterior, un elemento contundente de causalidad de las disposiciones normativas de la política de endeudamiento externo establecidas en el COPFP fueron las dispuestas por la Constitución de Montecristi de 2008. Aquellos aspectos puntuales si bien se caracterizaron en el capítulo anterior, no dejan de ser importantes de recalcar para inferir cómo estas influenciaron en el producto del COPFP. Principalmente los preceptos constitucionales se expresan en los artículos 289 y 290 y en general configuran a la política de endeudamiento externo bajo estas bases:

¹¹ Mediante oficio No. 548-SNJ-10-1407 de 15 de septiembre de 2010, el Presidente Constitucional de la República, Eco. Rafael Correa Delgado envió el proyecto de ley del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas con carácter de urgente en materia económica, a la Asamblea Nacional, con la correspondiente exposición de motivos.

¹² Artículos 280 y 293 de la Constitución Política.

- El endeudamiento externo será una herramienta de financiamiento únicamente cuando los ingresos fiscales y de cooperación internacional no sean suficientes para sustentar el Presupuesto General del Estado.
- Los recursos provenientes de endeudamiento únicamente podrán destinarse a programas y proyectos de inversión de infraestructura y que tengan capacidad de pago, de manera excepcional podrán destinarse a la refinanciación de deuda externa cuando esta presente condiciones más favorables para el Estado.
- Se prohíbe el anatocismo o la usura en las operaciones de endeudamiento público.
- Se prohíbe la estatización de las deudas privadas.
- Se procederá a la impugnación de deudas que se declaren ilegítimas por organismo competente.

Como se puede observar la Constitución Política como instrumento de mayor jerarquía jurídica y política estableció las bases principales para articular en lo concreto un cambio en la política pública de endeudamiento externo, particularmente expresada en el COPFP, sin embargo de esto, merece atención la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir o Plan Nacional de Desarrollo elaborado en el año 2007, año en el que inició el Gobierno de la Revolución Ciudadana. Un aspecto importante a señalar es que la elaboración de este primer plan estuvo a cargo de la SENPLADES que en aquel entonces fue dirigido por el economista Fander Falconí, él junto a otros académicos previo a su participación en el Gobierno Nacional se habían manifestado en varios documentos y pronunciamientos públicos cuestionando la política económica del país previo al año 2007, con particular atención sobre el manejo del endeudamiento externo. Es importante en este sentido señalar cuáles fueron los aspectos concretos respecto a la política fiscal y de endeudamiento externo que se incluyeron como objetivos dentro del Plan Nacional del Buen Vivir del año 2007.

Tabla 5. Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir 2007

OBJETIVO	POLÍTICA	ESTRATEGIA
Objetivo 11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible	11.20 Usar la renta petrolera en inversión social y productiva, en especial en proyectos orientados a equilibrar las disparidades territoriales de producción y productividad.	1. Reforma de las leyes de Presupuesto y de Transparencia Fiscal y establecimiento de presupuestos de gasto público con los criterios territoriales, descentralizados y equitativos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.
	11.22. Desarrollar políticas de endeudamiento externo supeditado a las estrategias de inversión social y productiva para ampliar las capacidades y libertades de la ciudadanía	1. Concordancia entre la política de endeudamiento público externo y las necesidades de financiamiento de los programas y proyectos de inversión social y productiva propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo.
	11.23. Garantizar la sostenibilidad macroeconómica, evitando la pérdida del poder adquisitivo del dólar, reduciendo la incertidumbre y ampliando las posibilidades de inversión social y productiva, y manteniendo la viabilidad de la balanza de pagos	2. Manejo eficiente, equilibrado y transparente de las finanzas públicas.
		3. Redistribución de los recursos a favor de la inversión social y productiva.
4. Incremento de los márgenes de participación del Estado en la renta petrolera y minera mediante la renegociación de los contratos de concesión que benefician a las empresas extranjeras.		
6. Renegociación de la deuda externa para atenuar la carga de su servicio en el mediano plazo.		
7. No pago de la deuda externa pública ilegítima.		

Fuente: Plan Nacional del Buen Vivir 2007. Elaboración propia (2015).

Como se puede colegir fácilmente del desarrollo del objetivo 11 del Plan Nacional del Buen Vivir del año 2007, en este se establecieron políticas que guiarían sustancialmente en lo posterior estrategias de implementación a través de instrumentos a la política de endeudamiento externo, que se ven expresadas en instrumentos como el COPFP.

Otro elemento a considerar como mecanismo causal inmediato de Y o variable independiente es el Informe de Auditoría Integral de la Deuda Pública elaborado en el año 2007 al 2008 por la CAIC. Si bien en el capítulo anterior este instrumento fue clasificado como un elemento de nodalidad, no es menos cierto que dicho instrumento fortaleció la legitimidad de un nuevo contenido de las políticas públicas de

endeudamiento. Sobre este documento en particular no ampliaré la explicación en este punto, pues una explicación extensa consta en páginas anteriores, no obstante si consiste en un agente que sumado a los otros analizados constituyen un mecanismo causal.

Para resumir, sobre estos documentos analizados, la Constitución Política, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 y 2007 y el Informe de Auditoría de la Deuda Pública emitido por la CAIC constituyen un mecanismo causal que interactuando entre sí, plasmaron en lo inmediato la consolidación de una nueva política de endeudamiento externo constituida y expresada por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Pese a lo expresado aquí esto no supone que los actos normativos por sí mismos resultaron en la inmediata promulgación del COPFP, sino que estos contenían la legitimidad otorgada por el amplio apoyo popular y electoral otorgado al Gobierno de la Revolución Ciudadana, aspecto que será abordado como un mecanismo causal anterior. No obstante, los cuerpos normativos analizados y constitutivos de la política pública de endeudamiento externo en términos de mecanismo causal se denominarán “Nuevas disposiciones constitucionales, Planes Nacionales de Desarrollo y auditoría al endeudamiento externo”, esto con el afán de en lo posterior graficar el rastreo del proceso obtenido.

Las reformas legales y estudios sobre endeudamiento externo no hubieran sido posibles si es que los postulados del Gobierno Nacional no hubieran tenido resonancia en las instituciones que tienen la capacidad organizativa y de autoridad para emitir dichas herramientas. Es decir, por más legítimos y técnicos que sean las ideas y diagnósticos de los problemas públicos y sus posibles soluciones esto no garantiza la implementación de instrumentos sino se cuenta con los elementos de poder público necesarios para llevarlos a cabo, es por esto que el mecanismo causal anterior se basa precisamente en la conformación de las organizaciones formales que implementaron dichos cambios.

La Asamblea Constituyente de Montecristi fue una de las principales propuestas de campaña del Movimiento Alianza País a través de su candidato presidencial, Rafael Correa Delgado. Una vez electo y posesionado el Presidente de la República, a través del Decreto Ejecutivo No. 2 de 15 de enero de 2007, empieza la ejecución de esta promesa de campaña ordenando convocar a Consultar Popular la siguiente pregunta:

¿Aprueba usted que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes, de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que transforme el marco institucional del Estado, y elabore una nueva Constitución?¹³

La convocatoria a elecciones sobre la pregunta puesta en consideración del pueblo ecuatoriano se llevó a cabo el 18 de marzo de 2007. El resultado de las elecciones otorgó un amplio apoyo popular a la iniciativa presidencial de instalar una Asamblea Constituyente con la finalidad de elaborar una nueva Constitución.

Tabla 6. Resultados de la Consulta Popular para Establecer una Asamblea Constituyente

	No. de votos	%
SÍ	5.354.595	81,72%
NO	814.323	12,43%
VOTOS EN BLANCO	51.087	0,87%
VOTOS NULOS	332.484	5,07%

Fuente: Consejo Nacional Electoral (con adaptación propia 2015)

Este amplio apoyo popular posteriormente se convertiría también en una victoria electoral del Movimiento Alianza País en la conformación de la Asamblea Constituyente, conforme se muestra en la Tabla 7.

¹³ Tomado del Artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 2 de 15 de enero de 2007.

Tabla 7. Resultados de las elecciones para Asamblea Constituyente

Partido / Movimiento	% de votos	# Escaños
MPAIS	56,15%	73
PSP	13,85%	18
PRIAN	6,15%	8
PSC	3,85%	5
MPAIS/PS	2,31%	3
RED	2,31%	3
MPD	2,31%	3
UNO	1,54%	2
MUPP/NP	0,77%	1
PRE	0,77%	1
ID/MPC	0,77%	1
PSP/RED	0,77%	1
MUPP-NP/MPD	0,77%	1
MUPP-NP/MNPNS/MOP	0,77%	1
MPD/MPAIS	0,77%	1
MPAIS/MUSHUK INTI/AA	0,77%	1
MPAIS/MIP	0,77%	1
MPAIS/MIFA	0,77%	1
MHN	0,77%	1
MCIFY	0,77%	1
ID/MPD/PS-FA/MUPP-N	0,77%	1
ID-I	0,77%	1

Fuente: Consejo Nacional Electoral (con adaptación propia 2015)

Tabla 8. Número de electores para elección de Asambleístas Constituyentes, año 2007

Electores	9.371.232
Votantes (*)	6.857.466
Votos Blancos	429.120
Votos Nulos	665.776

Fuente: Consejo Nacional Electoral (con adaptación propia 2015)

Con 80 representantes del Movimiento Alianza País entre oficialistas y alianzas con otros partidos y movimientos, el oficialismo tenía todas las condiciones para implementar sus propuestas para la elaboración de una nueva Constitución. No obstante de aquello, incluso la propuesta de Constitución elaborada por la Asamblea Constituyente de Montecristi, también fue puesta en consideración del pueblo ecuatoriano a través de un referendo. Los resultados del referendo fueron los siguientes:

Tabla 9. Resultados Electorales Del Referendum Aprobatorio De La Constitución De Montecristi

Respuesta	No. de votos	Porcentaje
Sí	4.722.065	63,93%
No	2.075.754	28,10%

Fuente: Consejo Nacional Electoral (con adaptación propia 2015)

Todo el apoyo popular materializado en las elecciones otorgado al Gobierno de la Revolución Ciudadana hace posible que la Constitución Política pueda establecer e institucionalizar los preceptos básicos de la política de endeudamiento externo y su necesaria articulación con la inversión pública necesaria para el desarrollo planificados por hasta ese entonces el Plan Nacional del Buen Vivir 2007 y posteriormente replicada en el Plan del Buen Vivir 2009. Adicional a esto, la legitimidad al repudio del manejo de las políticas de endeudamiento externo previas y la confluencia de personalidades académicas y sociales que durante años previos a la llegada al poder del Gobierno de la Revolución Ciudadana habían coincidido en varios espacios comunes respecto a la negativa conducción de la política de endeudamiento externo en el Ecuador, y que tienen cabida en espacios de poder en el Gobierno electo, coadyuvó a posicionar la

necesidad de cambio como un problema público. Esto fomenta el estudio de la CAIC y sus posteriores conclusiones antes analizadas.

Para fines explicativos este mecanismo causal se denominará “Apoyo Popular y Legitimidad Política”

Ahora bien, el apoyo que recibieron las propuestas de ir a una Asamblea Constituyente, que la mayoría de asambleístas constituyentes hayan pertenecido al oficialismo y que finalmente la propuesta realizada por la Asamblea Constituyente haya sido aprobada por el pueblo ecuatoriano tiene un denominador común, y este es, precisamente la llegada al poder de Rafael Correa con un plan de gobierno que tuvo también amplio apoyo popular.

Cabe en este punto recordar que Rafael Correa gana las elecciones presidenciales del año 2006 en segunda vuelta, prácticamente con 14 puntos de diferencia frente a su contendor, pese haber perdido la primera vuelta electoral, conforme ilustra esta tabla:

Tabla 10. Elecciones Presidenciales 2006

Segunda Vuelta Electoral			
Partido	Candidato	Votos	Porcentaje
Movimiento Alianza PAIS/PS-FA	Rafael Correa Delgado	3.517.635	56,67
Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN)	Lenin Moreno Garcés		
	Álvaro Noboa	2.689.418	43,33
	Vicente Taiano		
	TOTAL VOTOS	6.966.145	
	VOTOS BLANCOS	70.219	
	VOTOS NULOS	681.960	
	VOTOS VALIDOS	6.213.966	
Primera Vuelta Electoral			
Partido	Candidato	Votos	Porcentaje
Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN)	Álvaro Noboa	1.464.251	26,83%
	Vicente Taiano		
Movimiento Alianza PAIS/PS-FA	Rafael Correa Delgado	1.246.333	22,84%
	Lenin Moreno Garcés		
Partido Sociedad Patriótica (PSP)	Gilmar Gutiérrez Borbúa	950.895	17,42%
	Leonardo Escobar		
Izquierda Democrática / Red Ética y Democracia (ID/RED)	León Roldós	809.754	14,84%
	Ramiro González Jaramillo		
Partido Social Cristiano (PSC)	Cynthia Viteri	525.728	9,63%
	Ernesto Dávalos		
Movimiento MUPP-NP	Luis Macas	119.577	2,19%
	César Sacoto Guzmán		
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	Fernando Rosero	113.323	2,08%
	Susy Mendoza		
Movimiento de Reivindicación Democrática (MRD)	Marco Proaño Maya	77.655	1,42%
Movimiento Popular Democrático (MPD)	Luis Villacís	72.762	1,33%
	César Buelva Yasaca		
Concertación de Fuerzas Populares (CFP)	Jaime Damerval	25.284	0,46%
	Lida Moreno		
Alianza ALBA-Tercera República (ATR)	Marcelo Larrea Cabrera	23.233	0,43%
Movimiento Revolucionario Participación Popular (MRPP)	Lenin Torres	15.357	0,28%
	María Pareja		
Integración Nacional Alfarista (INA)	Carlos Sagnay de la Bastida	13.455	0,25%
	Jeannette Benavides Reinoso		
	TOTAL VOTOS	6.617.167	
	VOTOS BLANCOS	316.376	
	VOTOS NULOS	775.694	
	VOTOS VALIDOS	5.525.097	

Fuente: Consejo Nacional Electoral (con adaptación propia 2015)

Sin embargo, más allá de ilustrar las cifras electorales, lo que complementa a este evento y marca contundencia respecto a la política pública de endeudamiento es que en efecto gana el candidato Rafael Correa junto a una propuesta de gobierno que prometió entre otras aspectos un profundo cambio a la política de endeudamiento público.

El Plan de Gobierno de Alianza País se dividió en lo que se denominaron las “Revoluciones”: 1) Revolución constitucional y democrática, 2) Revolución ética: combate frontal a la corrupción, 3) Revolución económica y productiva, 4) Revolución educativa y de la salud; y, 5) Revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana. En lo pertinente respecto a los cambios realizados sobre las políticas de endeudamiento externo tenemos entre el Plan de Gobierno¹⁴ que:

- Reforma política a través de una Asamblea Nacional Constituyente. Convocar a una consulta popular que apruebe el establecimiento de una Asamblea Nacional Constituyente, con todos los poderes, con la finalidad de elaborar una nueva Constitución.
- Auditoría integral de la deuda externa y de los recursos del Estado. Se investigará el destino de la deuda externa a través de una Comisión Nacional de Auditoría a la Deuda Externa, y ésta será pagada en la medida que no afecte las prioridades del desarrollo nacional.
- Política soberana de deuda externa. El pago de la deuda externa no puede ser prioridad por sobre las necesidades de desarrollo humano. Para el servicio de la deuda contratada y renegociada con acuerdos definitivos y en condiciones de legitimidad, habrá que establecer parámetros claros en términos fiscales que garanticen el cumplimiento del compromiso adquirido sin afectar el desarrollo del país, por lo que dentro del Presupuesto General del Estado no podrá afectar las inversiones sociales ni tampoco minimizar las necesidades de desarrollo.
- Los procesos de reducción del endeudamiento, a través de la recompra de deuda, únicamente se realizarán cuando esta operación presente condiciones más favorables para el Ecuador.

¹⁴ Tomado del Plan de Gobierno del Movimiento Alianza País 2007-2011.

La conjugación de una propuesta electoral, abanderada por un movimiento político nuevo en la arena política nacional caracteriza el mecanismo causal descrito al que se le denominará “Ascenso al Poder de una propuesta de cambio político”.

No es el afán preciso de examinar las estrategias electorales, sin embargo constituyen elementos conductores del cambio de política de endeudamiento externo, los aspectos aquí descritos y que considero se articularon de manera que permitieron la posibilidad de cambio.

En este sentido un elemento fundamental que permitió el ascenso al poder político de Rafael Correa y el Movimiento Alianza País, fue contar precisamente con un candidato que dio muestras claras en un gobierno anterior, que se podían tomar medidas contundentes y radicales respecto, en este caso particular, al tratamiento de la deuda externa. Es aquí cuando se vuelve importante el paso de Rafael Correa como Ministro de Economía y Finanzas. Pese a que su paso por esa Cartera de Estado fue de aproximadamente tres meses, esto permitió tres cosas puntuales: realizar reformas sustanciales a las políticas fiscales y de endeudamiento externo, posicionar a esta política tan técnica como algo que tiene fuerte implicación con la conducción y orientación de las políticas sociales del Estado y aparecer como figura política y ganar amplia popularidad.

La política pública de endeudamiento externo del Ecuador se caracterizó desde los años ochentas por una constante influencia y hasta dominación de los agentes externos prestamistas y posteriores acreedores del país. De a poco al Estado se le iba de las manos el manejo de la deuda pública, convirtiéndose en una especie de círculo vicioso en el que el Estado se endeudaba por necesidad de financiamiento, financiamiento que a su vez se orienta en gran medida al pago de la deuda externa, dejando de lado varias necesidades por las que el Estado recurría nuevamente a los prestamistas.

Por esta dinámica de política fiscal el Estado recorrió prácticamente treinta años. Sin embargo, y debido entre otros factores a las diversas crisis institucionales que sufrió el país en la década de los noventas y a la crisis económica que explotó en el año dos mil, que entre otras cosas forzó a la dolarización, el Estado ecuatoriano optó por declarar la moratoria de los Bonos Brady, uno de los documentos o instrumentos internacionales siendo el primer país en el mundo en hacerlo. Cabe destacar sin

embargo y sin entrar en análisis profundos sobre el camino recorrido por la deuda externa ecuatoriana, que la moratoria de los Bonos Brady se declaró el 28 de agosto de 1999 únicamente por el no pago de un cupón de 44 millones de dólares (Correa, 2012:110).

En respuesta a esta moratoria se establece como una medida de responsabilidad financiera mediante una ley denominada Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, publicada en el Registro Oficial No. 589 de 4 de junio de 2002, el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, cuyo objeto era mantener un nivel de gasto responsable, sin embargo, los recursos de este Fondo se orientaron en mayor proporción a recomprar la deuda externa ecuatoriana colocada en papeles de crédito. Adicionalmente esta ley establecía como regla fiscal un límite del 3,5% al gasto primario, lo cual en definitiva condicionaba la inversión pública, más no los pagos exigidos en servicio de la deuda externa.

El origen de estos fondos básicamente provenían de los excedentes petroleros y se los preasignaba en su mayor proporción al pago de la deuda externa. La Ley distribuyó los ingresos del FEIREP en esta proporción: 70% para recomprar la deuda pública externa a valor de mercado, 20% para estabilizar los ingresos petroleros, hasta alcanzar el 2,5% del Producto Interno Bruto, y el 10% a través de educación y salud para promover el desarrollo.

Los resultados de esta política tendiente a la disminución de la deuda pública desembocó en que:

“Si bien es cierto que nunca se llegaron a comprar Bonos Global con dinero del FEIREP, su sola creación y los ingentes recursos que manejó –más de 600 millones de dólares para el año 2005- produjeron un incremento sustancial del precio de nuestra deuda externa, y, dicho sea de paso, de la interna también. Solamente en el año 2003, gracias al inicio del funcionamiento del OCP y, con ello, del FEIREP, los Bonos Global 12 incrementaron su valor de mercado del 64,4% a 96,5% en su valor nominal, y los Global 30 pasaron de 47% a cerca del 77%, lo que representó para los tenedores ganancias de más de 1.400 millones de dólares, mientras que para Ecuador significaba igual monto de costo adicional en caso de querer recomprar la deuda en el mercado” (Correa, 2012: 114).

A la par de la implementación de estos instrumentos de política pública el Ecuador desde el año 1.997 hasta el año 2.005 vivió una profunda crisis institucional que se

manifestó por el derrocamiento de tres Presidentes de la República elegidos en el marco constitucional vigente, Abdalá Bucaram el 7 de febrero de 1.997, Jamil Mahuad el 21 de enero de 2.000 y finalmente Lucio Gutiérrez quien fuera derrocado el 20 de abril de 2.005 por una serie de movilizaciones ciudadanas denominada “Los Forajidos”.

Este continuo derrocamiento de Presidentes de la República y su trasfondo que expresaba la debilidad de las instituciones políticas ecuatorianas y la incapacidad de los partidos políticos para procesar los conflictos sociales, encontró desahogo en la consigna popular principal del derrocamiento de Lucio Gutiérrez “¡Fuera Todos!”. En otras palabras, la demanda generalizada de la ciudadanía no se agotaba con el derrocamiento de Lucio Gutiérrez, sino con la exigencia de un cambio institucional completo del Estado.

La legitimidad de las instituciones políticas –Presidente, Congreso, Función Judicial, partidos políticos, etc.- era nula, razón por la que, en este momento incluso se empieza a hablar de la necesidad de llamar a una Asamblea Constituyente que “refunde al país”.

El derrocamiento de Lucio Gutiérrez desembocó en la sucesión presidencial del entonces Vicepresidente Alfredo Palacio, no obstante, el momento político social presentó la coyuntura propicia para que se ventilen y posicionen un sinnúmero de propuestas políticas tendientes a recomponer el deslegitimado Estado, es decir este momento de inestabilidad se constituía en una especie de hervidero de ideas y propuestas destinadas a corresponder a la demanda ciudadana de reconstituir el marco institucional del Estado, fenómeno que pese a los anteriores derrocamientos no se había evidenciado con tal fuerza.

Como es normal uno de los primeros actos del nuevo Presidente fue conformar su Gabinete Presidencial. Uno de los autodenominados “Forajidos” asumía el Ministerio de Finanzas Públicas, el economista Rafael Correa, quien en uno de sus ensayos académicos “La política económica del gobierno de Lucio Gutiérrez, una perspectiva desde la economía política” se refería en los siguientes términos:

“En aras de la estabilidad económica se congelan las pensiones de los jubilados y se prioriza el pago de la deuda, claramente existen ganadores y perdedores del programa económico, [...] La política económica del actual régimen no tiene nada nuevo. Por el contrario, es la más ortodoxa expresión del pensamiento dominante en Latinoamérica” (Correa, 2003: 6).

Uno de los primeros ofrecimientos del nuevo Ministro de Finanzas fue la eliminación del FEIREP por considerarla una 'ley de oscurantismo fiscal'. Es así que luego de presentar la propuesta al debilitado Congreso y prácticamente sin diputados oficialistas que inicialmente se hubiese previsto que puedan apoyar esta propuesta, a través de la Ley No. 4, publicada en el Registro Oficial No. 69 de 29 de julio de 2005, se eliminó el FEIREP y se creó la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico – Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS).

Según la reforma de esta Ley presentada por Correa y aprobada por el Congreso Nacional, la redistribución de los recursos del FEIREP se realizó de la siguiente forma: 35% para líneas de crédito con interés preferenciales destinadas al financiamiento de proyectos productivos en los sectores agropecuario, industrial, pesca artesanal, pequeña industria, artesanía y microempresa; el 30% para proyectos de inversión social, distribuidos de la siguiente manera: 15% para inversión en el sector educación y cultura y 15% para inversión en salud y saneamiento ambiental, el 5% para la investigación científico-tecnológica, el 5% para el mejoramiento y mantenimiento de la red vial nacional, el 5% para la reparación ambiental y social por efecto de los impactos generados por las actividades hidrocarburíferas o mineras desarrolladas por el Estado, y, el 20% para estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2,5% del Producto Interno Bruto.

Como se evidencia fácilmente más allá del análisis de la distribución de los nuevos destinatarios de los recursos del FEIREP, lo que es más destacable de esta reforma fue que se eliminó el pago anticipado de compra de deuda externa a lo que en el FEIREP se destinaba un 70% de los recursos.

Esta reforma que ocurre en una coyuntura política y social particular, marcó un hito del rumbo posterior de las políticas de endeudamiento público del Ecuador, constituyéndose en una especie de disparador o detonante del cambio de la política fiscal del país.

Este suceso político que marcó un hito en la política de endeudamiento público externo del Ecuador aporta a un profundo estudio del cambio de las políticas públicas y en particular, la eliminación del FEIREP parecería reunir a las tres corrientes establecidas por Kingdon.

El problema: la ingenua e inconveniente preasignación de fondos para recomprar la deuda pública haciendo que esta se revalore significativamente ubicando a los acreedores internacionales en una posición cómoda y segura; y que, adicionalmente esta preasignación suponga la limitación para el Estado de invertir en las necesidades de desarrollo del país.

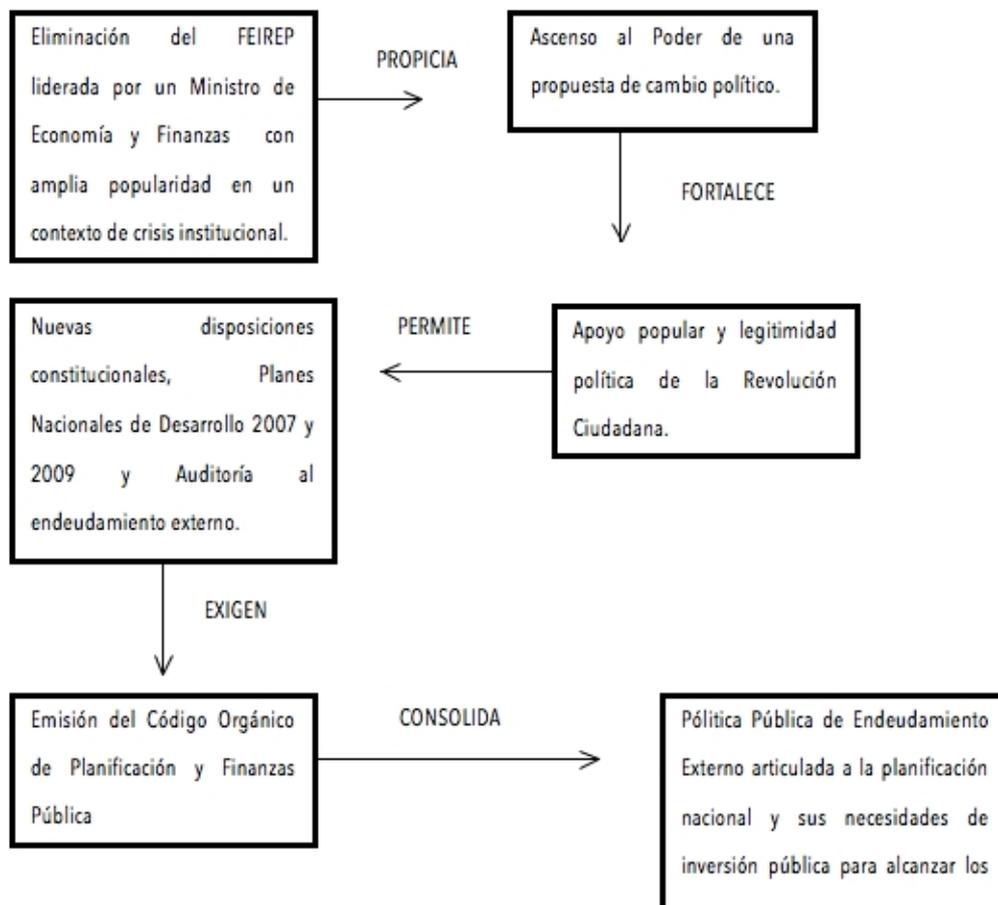
La solución: eliminar las preasignaciones establecidas y dirigidas al pago de la deuda externa y adoptar una política de endeudamiento externo que logre revertir la carga en el fisco que tenía la deuda externa, y establecer que las necesidades de endeudamiento público deben estar ligadas con las necesidades de inversión para el desarrollo del país, no para la recompra de deuda, a menos que esto suponga condiciones más favorables para el Estado.

La coyuntura política: luego de haber sido derrocado el Gobierno de Lucio Gutiérrez y por el inmenso desprestigio de las instituciones políticas, no sólo la eliminación del FEIREP era posible, sino muchas otras políticas que desafíen el pasado al que la ciudadanía rechazó en las calles, pudieron haber contado con la posibilidad de ingresar a través de esa ventana de oportunidad que se abrió en las políticas públicas ecuatorianas.

Es esta conjunción de acontecimientos que permiten una ventana de oportunidad para el cambio de la política pública de endeudamiento externo, y que, en lo particular considero que marcó el detonante para iniciar el cambio de esta política. A este detonante se denominará “Eliminación del FEIREP por el Ministro de Economía y Finanzas con amplia popularidad en un contexto de crisis institucional.”

A continuación se grafica el rastreo del proceso del cambio de esta política pública.

Grafico 2. Rastreo del Proceso del Cambio de la Política Pública de Endeudamiento Externo en el Ecuador a Partir del Año 2002



Fuente: Elaboración Propia (2015)

CONCLUSIONES

Las políticas públicas expresan el quehacer estatal con la finalidad de imprimir un direccionamiento en diversos sectores de la sociedad y por ende establecer un mecanismo de interacción y procesos estables y rutinarios que tiendan al orden social. No obstante, de aquello en la misma emergencia de las políticas públicas como disciplina en las ciencias sociales, determinan la necesidad de profesionalizar o tener una orientación ecléctica de todas las ciencias al servicio del Estado. Esto supone por supuesto una amplia y diversa discusión sobre la transición de problemas particulares hacia el interés público y por ende de la emergencia de necesidades de intervención estatal.

Es precisamente con el apareamiento de las políticas públicas como disciplina, a través de Laswell y su invocación a otorgar mayor racionalidad a los procesos de decisión política que en el mismo nacimiento de la disciplina se establece implícitamente la necesidad de continua discusión del cambio de las políticas públicas, creando una suerte de antítesis entre la estabilidad que pretenden las políticas públicas y la necesidad del cambio continuo de las mismas. Esto por supuesto, no implica ambigüedad sobre la naturaleza de las políticas, sino más bien una discusión inherente y necesaria en el campo político.

La discusión sobre el cambio de las políticas públicas es extensa en la disciplina, sin embargo, esta se ha centrado en el análisis de tres principales vertientes explicativas: intereses, ideas o instituciones. Cada variable explicativa tiene un abordaje distinto y basa su argumentación desde un enfoque particular. Al análisis a través de los intereses se ha denominado enfoque conductista o de elección racional y propone que las políticas públicas son fruto de los intereses de los actores que toman decisiones en base al conocimiento limitado que tienen sobre todos los recursos de política, por lo que buscan el desarrollo de políticas a fin de satisfacer sus intereses al menor costo posible. Las ideas como variable independiente supone que las políticas públicas se realizan en base a las ideas, percepciones, normas, creencias y conocimientos que vienen dados por la construcción social del mundo en que habitamos, esta argumentación tiene como su origen el constructivismo y pretende en el campo de las políticas públicas explicar a las mismas a través de elementos cognitivistas como variable independiente.

Las instituciones como variable explicativa de las políticas públicas, son los denominados enfoques neoinstitucionales y parten de considerar a las instituciones formales como causales de las políticas públicas, pero no suficientes, es por esto que, amplían su concepción de instituciones sin limitarse a las entidades formales, sino que consideran también consideran como instituciones a aquellas concebidas como el conjunto de prácticas, creencias, valores que determinan las conductas sociales y cómo se relacionan las instituciones formales e informales en el curso de una política. Sobre estos enfoques existen tres diferentes formas de abordarlos a saber: el neoinstitucionalismo de elección racional, el neoinstitucionalismo histórico y el neoinstitucionalismo sociológico.

Esta discusión amplia en la disciplina requiere de elementos específicos de argumentación, por lo que resulta metodológicamente un aporte la caracterización de una política a través de los instrumentos, esto es lo que se pretendió en el capítulo segundo, respecto a la política pública de endeudamiento externo. En tal sentido, cabe destacar la importancia de que tiene en sí mismo esta política como aspecto generador de recursos económicos públicos aptos para el financiamiento de otras políticas del Estado. Al respecto se utilizaron los instrumentos de política esquematizados en el Modelo NATO de Hood que permiten caracterizar a una política entendiendo a cada instrumento como una entidad constitutiva de la política. Sobre este particular, en la política de endeudamiento externo se pueden observar rasgos distintivos que pretenden que la orientación de los recursos causados por el endeudamiento externo tenga estrecha y dependiente relación con los objetivos de desarrollo del Estado, es por esto que, supedita la obtención de recursos al destino de inversión pública y adicionalmente trasciende la sostenibilidad fiscal como un elemento estructurador de la misma.

El modelo NATO permitió caracterizar la política y encontrar un punto de partida para que yendo hacia atrás procura explicar el cambio de la política pública de endeudamiento externo, que es objeto de este estudio. La metodología empleada fue el Rastreo del Proceso de manera inductiva, por lo que se analizaron los mecanismos causales que permitan explicar de manera suficiente los anteriores pasos de la política de endeudamiento externo desde su detonante hasta su consolidación. Este tránsito de X a Y ha sido descrito a través de este método.

Resulta trascendente en la historia del país el Gobierno de la Revolución Ciudadana, más allá de la lectura política favorable o no que le podamos dar, lo que es cierto es que este Gobierno ha marcado un antes y un después en el tipo y estilo de gobernar, así como en la estructuración del Estado.

La Constitución Política de Montecristi, junto al amplio apoyo popular del que ha gozado este proyecto político y el ingrediente del fuerte liderazgo del Presidente de la República han producido una serie de cambios en la vida política del país, así como en las relaciones de poder en la sociedad.

Esto a mi parecer se ve reflejado en el estudio del cambio de la política pública de endeudamiento externo. Esta política puede ser considerada como una herramienta imprescindible de la política económica y fiscal de un país y en ese sentido el tratamiento que se le da a la deuda externa, así como al destino de los fondos obtenidos por este medio denotan las prioridades de inversión para el Estado y la capacidad de mantener una economía robusta y en crecimiento.

Indistintamente de valorar los efectos del cambio de esta política pública, resulta evidente que ha existido un cambio en términos de Hall de Tercer Orden, pues en el caso particular la manera de concebir a la política es la que cambia radicalmente desde un punto anterior en el que la política se caracteriza por privilegiar los índices macroeconómicos y la sostenibilidad fiscal como falso sinónimo de estabilidad económica hacia una política que privilegia al ser humano por sobre el capital financiero, expresado en la subordinación del endeudamiento público a la inversión pública siempre que esta corresponda a los objetivos de planificación y desarrollo. Por supuesto, todavía queda mucha tela por cortar para determinar la consistencia e irreversibilidad del cambio de esta política pública, no obstante los cambios plasmados hasta la actualidad dan cuenta de que existe un cambio de tercer orden que ha desarrollado consecuentemente cambios de segundo y primer orden.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto y Fander Falconí (2005). *Asedios a lo imposible: propuestas económicas en construcción*. Quito: Flacso Ecuador
- Beach, Derek & Rasmus Brun Pedersen (2013). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Burbano, Felipe (2005). "La caída de Gutiérrez y la rebelión de abril". *Íconos No. 23*:19-26.
- Capano, Gilberto & Michael Howlett (2009). "Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice No. 11(1)*:1-5.
- Capano, Gilberto (2009). "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice No. 11(1)*:7-31.
- Capano, Gilberto (2013). "The never-ending puzzle." *Handbook of Public Policy*: 451 – 462. London: Routledge.
- Casallas Vela, Jorge Eliecer (2011). *El indicador riesgo país EMBI (Emerging Markets Bond Index): Las tasas de interés y su incidencia en el mercado bursátil de Colombia, en el periodo 2002-2009*. Bogotá: Universidad de la Salle.
- Correa, Rafael (2003). "La política económica del gobierno de Lucio Gutiérrez". *Íconos No. 16*: 6-10.
- Correa, Rafael (2012). *Ecuador: de banana republic a la no república*. Quito: Debate.
- Correa, Rafael (2005). "Otra economía es posible". En *Asedios a lo imposible, Propuestas económicas en construcción*, Acosta, Alberto y Fander Falconí (Ed.): 69 - 78. Quito: Flacso Ecuador.
- Dye, Thomas (1992). *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall - Englewood Cliffs.
- Fontaine, Guillaume (2014). *Introducción al análisis de políticas públicas*. (En proceso de publicación).
- Hall, Peter (1993). "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The case of Economic Policymaking in Britain" *Comparative Politics* Vol. 25, No. 3: 275 - 296.
- Hall, Peter & Rosemary Taylor (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political studies*, XLIV: 936 - 957.

- Howlett, Michael, M. Ramesh & Anthony Perl (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 163). Toronto: Oxford University Press.
- Hood, Christopher (1986). *The tools of government*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Hood, Christopher & Helen Margetts (2007). *The tools of government in the digital age*. London: Palgrave Macmillan.
- Hood, Christopher (2007). “Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades”. *Governance*, Vol. 20(1): 127-144.
- Kingdon, John (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Harlow: Pearson.
- Kingdon, John (1993). “How do issues get on public policy agendas?”. In *Sociology and the Public Policy Agenda*, Wilson, William (Ed.): 40-50. London: Sage.
- Lindblom, Charles. (1992). “Todavía tratando de salir del paso”. En *La hechura de las políticas*. Aguilar, Luis (Comp.): 227-254. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, Giandomenico (1997) “Análisis de las políticas y Deliberación Pública”. En *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Aguilar, Luis (Comp.): 35 – 108. México: Fondo de Cultura Económica.
- March, James & Johan Olsen (1984). “The New Institutionalism: Organizational Factor In Political Life”. *The American Political Science Review*, Vol.78, No. 3: 734-749.
- Méndez, José Luis (2010), “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, En *Políticas Públicas*. Aguilar Luis (Ed.): 115-150. México: Siglo XXI.
- Parsons Craig (2010), “Constructivism and Interpretive Theory”. In *Theory and Methods in Political Science*, Stoker, Gerry & David Marsh (Ed.): 80-98. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pierson, Paul (2000). “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”. *The American Political Science Review*, Vol. 94 No. 2: 251-267.
- Roth Deubel, André (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Roth Deubel, André (2010). *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Sabatier, Paul (1988). "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". *Policy sciences*, Vol. 21(2): 129-168.

Sabatier, Paul & Hank Jenkins-Smith (Ed.) (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Colorado: Westview Press.

Surel, Yves (2008). "Las políticas públicas como paradigmas". *Estudios Políticos* No.33: 41-65.

Wildavsky, Aaron. (1969). "Rescuing policy analysis from PPBS". *Public Administration Review*, 29 (2): 189-202.

DOCUMENTOS

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Octubre, 2010.

Constitución Política de la República del Ecuador. Octubre, 2008.

Decreto Ejecutivo No. 2 de 15 de enero de 2007.

Decreto Ejecutivo No. 472. Julio de 2007.

Informe Final de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público. Diciembre, 2008.

Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal. Junio, 2002.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. 2007.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. 2009.

Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Noviembre, 2014.

ENTREVISTAS

Ec. Juan Eduardo Hidalgo Andrade, Asesor de la Subsecretaría de Financiamiento Público del Ministerio de Finanzas. Agosto, 2015.