



Diferenciación entre entornos de riesgo e incertidumbre en la toma de decisiones económicas: el caso de la crisis del covid-19

Evelyn Moreta Saraguro | iD Flacso (Ecuador)

RESUMEN El objetivo del presente artículo es evidenciar como la diferenciación entre entornos de riesgo e incertidumbre afecta la toma de decisiones económicas, sus estrategias y efectos. Para esto, se explora como ambos conceptos ingresan en la teoría económica, se entremezclan entre sí y, sin embargo, respaldan la toma de decisiones. A manera de ilustración, mediante un análisis crítico del discurso, se analiza cómo el gobierno ecuatoriano presentó la crisis sanitaria del covid-19 como un escenario de incertidumbre, pero el tratamiento dado se limitó a una situación de riesgo, con alternativas de acción aparentemente determinadas.

PALABRAS CLAVE Decisión económica, incertidumbre, riesgo, convenciones, neoliberalismo.

FECHA DE RECEPCIÓN 26/06/2023 **FECHA DE REVISIÓN** 17/09/2023 **FECHA DE APROBACIÓN** 18/09/2023

The difference between risk and uncertainty environments for economic decision making: the case of the COVID-19 crisis

ABSTRACT The aim of this paper is to show how the differentiation between risk and uncertainty environments affects economic decision making, its strategies and effects. It explores how both concepts enter into economic theory, intermingle with each other and, nevertheless, support decision making. By way of illustration, through a discourse analysis, we analyze how the Ecuadorian government presented the covid-19 health crisis as a scenario of uncertainty, but the treatment given was limited to a situation of risk, with apparently determined alternatives for action.

KEY WORDS Economic decision, uncertainty, risk, conventions, neoliberalism.

JEL CODES D7, D8, E37, Z13.

INTRODUCCIÓN

Diferenciar entre riesgo e incertidumbre tiene importantes implicaciones en la toma de decisiones económicas. A pesar de la temprana distinción realizada por Keynes (1921) y Knight (1921), la corriente económica dominante pasa por alto el contexto en el que operan los agentes. Esta teoría presupone el funcionamiento de la realidad y el comportamiento humano en el análisis de decisiones. No obstante, los desafíos

surgen cuando el entorno, las alternativas y las estrategias cambian, especialmente durante eventos extraordinarios, como la crisis sanitaria por covid-19 que experimentó Ecuador en el año 2020.

En el mes de marzo del mismo año, la narrativa creada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) durante la crisis sanitaria por covid-19, estableció únicamente dos vías de acción posibles respecto del uso de los recursos públicos para el pago de la deuda externa. Por un lado, destinar la totalidad de los recursos al sector de la salud, mismo que demandaba suministros de forma urgente, postergando así el cumplimiento de obligaciones financieras o, por otro lado, ejecutar el pago de los bonos 2020 en línea con lo establecido en la agenda económica, y a cambio recibir recursos inmediatamente. Bajo ese contexto, ¿las alternativas planteadas desde el gobierno respondieron en efecto a una situación de incertidumbre o, más bien, a una situación de riesgo?

Posterior a esta introducción, se repasa brevemente la incidencia de la incertidumbre y el riesgo en la teoría económica. A continuación, se revisa el análisis de discurso como enfoque metodológico para estudiar el discurso promovido desde el gobierno en torno a su propuesta de acción durante la crisis por covid-19. Después, se analizan los mecanismos subyacentes al discurso que dieron lugar al tratamiento de la crisis como un escenario de riesgo. Finalmente se presentan las conclusiones.

INCERTIDUMBRE Y RIESGO EN ECONOMÍA

En la formulación clásica de la teoría económica, la incertidumbre se ignoraba o se asumía explícitamente, suponiendo que los individuos tienen pleno conocimiento de sus elecciones y sus resultados (Borch, 1968). Un ejemplo de esto es la teoría de la utilidad, orientada al estudio de las decisiones de los individuos en situaciones de información completa. Supone que los agentes son racionales, es decir, individuos que toman decisiones óptimas maximizando su utilidad bajo ciertas restricciones. Mediante una serie de axiomas, los individuos están seguros del orden de preferencias y sus elecciones (Mas-Colell, Whinston y Green 1995).

Con el objetivo de partir de una teoría económica más realista, se intenta adicionar la incertidumbre en el análisis de decisiones mediante el concepto de utilidad esperada, desarrollado rigurosamente por Von Neumann y Morgenstern (1947) y Savage (1954).¹

Aquí, cada resultado es equivalente a una función de utilidad, es decir, la utilidad esperada de un resultado ponderado por su probabilidad de ocurrencia (objetiva o subjetiva), dentro del espectro limitado de eventos posibles (Johnson & Busemeyer, 2010). Como una noción normativa, todo comportamiento humano que se desvíe de la racionalidad y del proceso optimizador se identifica como sesgo. Sin embargo, dada la regularidad de los sesgos en la realidad, acorde a Kay y King (2020) la mayoría de estos no se tratan simplemente de errores lógicos o de creencias, más bien, son resultado del escenario de incertidumbre en el que deciden los agentes.

En ese sentido, para Keynes (1921) y Knight (1921) la incertidumbre no puede ser tratada de forma práctica como se lo hace con el riesgo. En entornos de riesgo los eventos pueden ser cuantificados asumiendo distribuciones de probabilidad para

todos los Estados conocidos del mundo. Mientras que, en situaciones de incertidumbre, no existe base para determinar una probabilidad, simplemente se desconoce a qué se enfrenta el individuo. A pesar de esa temprana distinción, la perspectiva económica dominante utiliza indistintamente los términos para el estudio de situaciones con información incompleta mediante el uso de probabilidades (Lavoie, 2022).

Según Lavoie (2022) la certeza ocurre cuando cada decisión conduce a un resultado concreto con valor conocido, en tanto que el riesgo se presenta cuando existe un conjunto de posibles resultados, asociados a una probabilidad de ocurrencia, con valores conocidos. Es distinto en la incertidumbre, donde se desconoce el valor de los resultados, el conjunto de posibles resultados, la probabilidad asociada al resultado² o la gama de elecciones posibles. Para Knight (1921) y Keynes (1921) cuando los individuos toman decisiones, actúan en función del conocimiento incierto y no como si prevalecieran las situaciones de riesgo.

Como resultado, bajo un escenario de incertidumbre fundamental, la racionalidad de los individuos se distorsionaría y daría lugar a comportamientos erráticos. Sin embargo, Lavoie (2022) explica que, bajo cualquier forma de incertidumbre,³ el comportamiento de los agentes no es necesariamente irracional. Siguiendo a Keynes (1936) y suponiendo agentes con racionalidad procedimental, basada en las limitaciones del conocimiento y las capacidades humanas, los individuos recurren a estrategias alternativas para la toma de decisiones como son las convenciones,⁴ las normas, las costumbres o los hábitos.

Asimismo, Keynes (1936) subrayó el papel estabilizador de la incertidumbre fundamental en la economía. Las convenciones y la confianza depositada en ellas, atenuarían las reacciones agregadas de las noticias. Es decir, la incertidumbre fundamental junto con una racionalidad procedimental, generan patrones regulares que facilitan la predicción del comportamiento en circunstancias normales. No obstante, en casos excepcionales, como las crisis, la incertidumbre puede generar desestabilización, porque obliga a abandonar todas las reglas o convenciones preexistentes⁵ (Lavoie, 2022).

Dado que el entorno sobre el cual operan los decisores es complejo, la importancia en la distinción entre riesgo e incertidumbre, radica en el cambio de decisiones a favor de la disminución de efectos no deseados.⁶ Esto conduce a la redefinición de contexto de trabajo, su formulación teórica y abordaje práctico (Kay y King, 2020). A continuación, antes de pasar a observar esta diferencia en el marco de la crisis por covid-19, se repasa brevemente el enfoque metodológico para estudiar el discurso en torno a las decisiones económicas tomadas por el gobierno.

ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO

Los análisis del discurso⁷ (AD) son un conjunto de prácticas académicas interrelacionadas de teoría, métodos de observación, descripciones, análisis o aplicaciones que estudian las estructuras y estrategias del texto y la conversación⁸ (Van Dijk, 2009). Los AD estudian la situación espacio-temporal, es decir, a las fuerzas históricas, políticas y sociales que se vinculan con las formas del discurso, así como el conocimiento

mutuo de oyentes y hablantes, y la aceptación tácita de convenciones, creencias y presupuestos aceptados por los miembros de una comunidad (Otaola, 1989).

Cuando el interés del análisis es profundizar en los niveles del discurso micro (desde el actor social) y macro (desde grupos o instituciones que ejercen poder), a partir de sus dimensiones cognitivas, sociales, emocionales, políticas, culturales o históricas, Van Dijk (2009) denomina a estos estudios como análisis críticos del discurso (ACD). Estos analizan la forma en la que el poder y la desigualdad social se representan, reproducen, legitiman y resisten en el texto y el habla en contextos sociales y políticos. Bajo la premisa de que las relaciones de poder son discursivas, el ACD se enfoca en explicar cómo el uso del discurso influye en la perpetuación de problemáticas sociales. Así también, el ACD estimula la multidisciplinariedad en la teorización formal de diversas disciplinas.

Este enfoque busca entender cómo la estructura y los procesos sociales devienen de asuntos políticos (Van Dijk, 2009). Considerando que el lenguaje empleado durante un discurso político no es únicamente contemplativo o justificativo, sino también performativo, un ACD político es pertinente en la medida que esclarece los sistemas de pensamiento a través de los cuales las autoridades plantean, especifican y resuelven los problemas del gobierno (Rose y Miller, 1992).

Por lo tanto, en la siguiente sección se aplica una aproximación al ACD para analizar la decisión del gobierno respecto del pago de capital a los tenedores de bonos 2020, durante la crisis por covid-19.

NARRATIVA Y DISCURSO EMPLEADOS POR EL GOBIERNO DURANTE LA CRISIS POR COVID-19

La pandemia por covid-19 generó un escenario de incertidumbre al poner en duda las diferentes estrategias establecidas para proteger la seguridad de las personas⁹ (Zavaleta y Rico, 2021). El surgimiento de un nuevo virus, sus orígenes y sus rápidas consecuencias, crearon incertidumbre en relación con la evolución epidemiológica de la pandemia. Asimismo, el alcance y los impactos desconocidos de la crisis sanitaria en las actividades económicas, así como la efectividad de las decisiones políticas adoptadas por las autoridades, generaron incertidumbre y afectaron las expectativas de los agentes en relación a sus patrones de consumo, ahorro, producción e inversión (Benigno *et al.*, 2020).

Previo al comienzo de la pandemia, el país ya venía enfrentando una crisis de deuda pública que se ubicó al año 2020 en el 69% respecto del PIB¹⁰ (Iturralde, 2020). Bajo la narrativa del gobierno, esta situación, junto al incremento sostenido del gasto público desde el año 2007,¹¹ la fuerte caída del precio del barril del petróleo en el año 2015,¹² el terremoto en Pedernales en el año 2016, entre otros factores, habían comprometido la disponibilidad de recursos mucho antes de la crisis por covid-19.

Asimismo, el sector de la salud se vio afectado por las medidas de austeridad que se presentaron como necesarias para el saneamiento de las finanzas públicas. Desde el año 2017 la inversión pública presupuestada para el sector de la salud experimentó disminuciones progresivas afectando infraestructura, adquisición de insumos y contratación de personal médico.¹³ Sumado a esto, el sistema de salud

pública se mantuvo de forma improvisada y curativa, en lugar de avanzar hacia un sistema preventivo que integre la seguridad social y la salud pública (Acosta, 2020).

Con estos antecedentes, el 29 de febrero del año 2020 se registra el primer caso por covid-19 y, ante la rapidez de los contagios en las primeras semanas, el 16 de marzo el gobierno decretó estado de excepción, dando comienzo al confinamiento, cierre de fronteras y la habilitación exclusiva de negocios del sector de alimentos y medicinas (King, 2020). Estas medidas repercutieron en la dinámica de las actividades productivas, al mismo tiempo que los recursos disponibles para atender la pandemia disminuían por efecto de la caída abrupta del precio del barril del petróleo.¹⁴

ANÁLISIS DEL MICRONIVEL DEL DISCURSO

Ante esta situación, el ministro de Finanzas (2018-2020), vocero del gobierno en materia económica, divulgó la hoja de ruta a seguir durante los próximos meses. En rueda de prensa el ministro Martínez (2020) con fecha 10 de marzo, resaltó:

Este escenario [caída abrupta del precio del petróleo], tiene un detonante, que es todo lo que ha sucedido alrededor del coronavirus, que ha generado mucha incertidumbre; una desaceleración del crecimiento mundial, que ha tenido un impacto en el precio de las materias primas [...].

[...] Por eso ratificamos el hecho de que el Ecuador tiene que avanzar en la recuperación de esos equilibrios macroeconómicos desde el punto de vista fiscal, externo, por el lado de las reservas e institucional, es decir, que el país tenga la capacidad de actuar y operar rápidamente como corresponde en una situación de esta naturaleza.

[...] Como les digo eso no es un análisis lineal [Estimación de \$ 2.000 millones de impacto estructural por efecto de la caída del precio del petróleo], que uno tome el precio de hoy lo proyecta hasta final de año. Si no, es un análisis que tiene ciertos supuestos, aunque, como ya hemos visto, en el caso del precio del petróleo, es muy difícil estimar y prever su comportamiento. Sobre todo, porque hay decisiones que pueden ser predecibles y otras que definitivamente no, como lo que estamos viendo actualmente.

El gobierno reconoció a la crisis covid-19 como un escenario de incertidumbre y como tal, la imposibilidad de predicción tanto del impacto de la caída de los precios del petróleo en el nivel de ingresos, así como los efectos agregados de la pandemia en la economía ecuatoriana. Aceptada esta limitación, entre las primeras decisiones adoptadas por el gobierno estuvieron la reducción presupuestaria en gasto corriente y gasto de inversión, contribución de los servidores públicos, vía tiempo y salarios, y de los ciudadanos, mediante el incremento de impuestos¹⁵ (Sanmartín, 2020).

Posteriormente, en rueda de prensa virtual transmitida por EcuadorTV (2020), cuando se hace el anuncio sobre la decisión de pago de una parte del capital de los bonos 2020, el ministro Martínez (2020) con fecha 23 de marzo, menciona:

Se han tomado dos decisiones. La primera, [...] utilizar el periodo de gracia de los intereses que estaban previstos pagar durante esta semana, por \$ 200 millones. Eso, insisto, nos permite aliviar la presión financiera para poder destinar esos recursos a los pagos de salud particularmente.

[...] Adicionalmente, para no vulnerar las fuentes de financiamiento futuras, el Ecuador ha decidido hacer el pago del capital de los bonos 2020 que vence el día de mañana. ¿Por qué se toma

esa decisión? porque hay recursos próximos que tienen que arribar al Ecuador y que están en riesgo si es que el Ecuador no actúa de una manera ordenada [...]. En consecuencia, se pagan cerca de \$ 320 millones para acceder a \$ 2.000 millones, de manera inmediata, de las fuentes de financiamiento que tenemos ya gestionadas hasta el momento [recursos provenientes de acuerdos bilaterales con China, y multilaterales con FMI, BID, Banco Mundial, CAF] [...]. El Ecuador necesita este momento tomar decisiones que le permitan, insisto, por un lado, aliviar la presión financiera que tiene, pero, por el otro lado, mantener acceso a las fuentes de financiamiento. De lo contrario va a ser muy difícil, imposible prácticamente, atender la emergencia sanitaria. Va a ser imposible darles del oxígeno que necesitan los productores. Va a ser muy complejo atender a todos los mecanismos de protección social a través de los bonos que estamos ampliando. [...] ¿Cómo se compensa eso? naturalmente, con mayores recursos, con recursos externos que permitan también inyectar liquidez a la economía y que nos permitan salir de este momento duro [...].

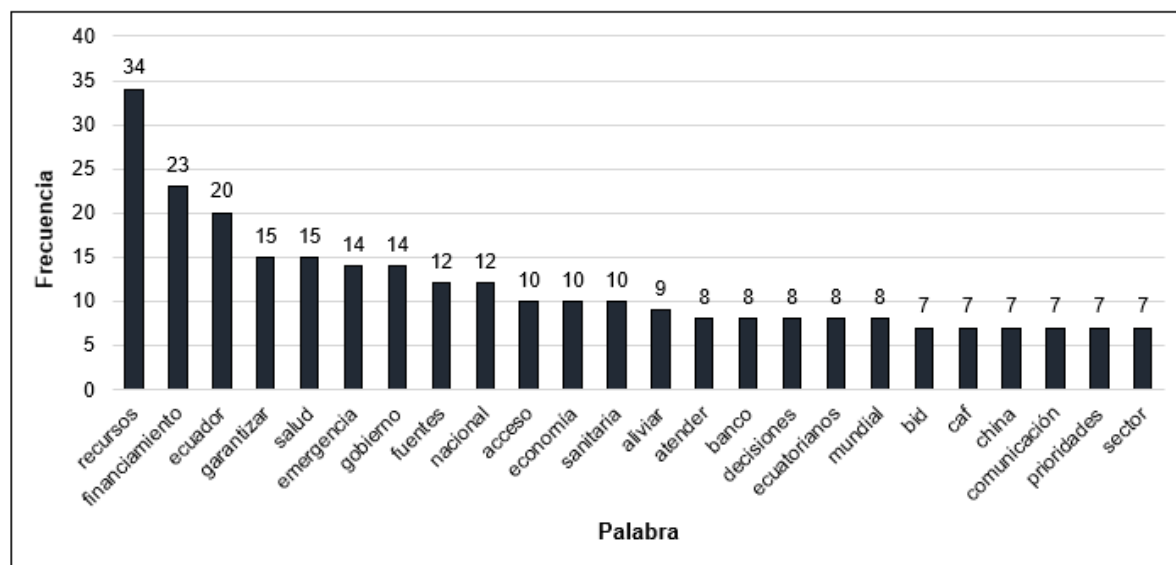
El ministro reitera varias veces que la posición del gobierno es pagar una parte de la deuda para asegurar financiamiento en el futuro (ver conteo de términos en la Figura 1). Implícitamente se aboga la comprensión de parte de los oyentes, representantes de medios de comunicación y público en general, calificando de imposible la confrontación de la crisis sin el apoyo internacional. Para que las puertas no se cierren, fue necesario el pago de las obligaciones en pro de un país comprometido con sus deudas. El propósito fue generar recursos con destino prioritario al sector de la salud, la alimentación, la producción de las microempresas y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica¹⁶ (Sanmartín, 2020).

Luego, el 07 de julio, en entrevista para Teleamazonas (2020), el ministro Martínez (2020) anuncia la renegociación de los bonos y la aceptación mayoritaria de sus acreedores, aseverando a la par, que el pago en marzo del 2020 incidió en dicha apertura:

Influyó mucho y positivamente. [...] porque demostró que el Ecuador estaba dispuesto a cumplir con sus obligaciones. Esto por un principio de actuación de seriedad, en el que, evidentemente, nos enfrentamos a una decisión muy difícil porque teníamos toda la pandemia en pleno crecimiento [...]. Pero si no tomábamos esa decisión íbamos a caer en *default*.

Recordando que entre los casos de incertidumbre señalados por Lavoie (2022) se encontraba el desconocimiento sobre la gama de elecciones posibles, parece ser, que al presentar únicamente dos alternativas de acción posibles, el escenario estaba siendo tratado como uno de riesgo, más no como uno de incertidumbre. Más claramente, el ministro expuso que las opciones se limitaban a:

Primero, pagar los USD 320 millones de capital de los bonos 2020, garantizar el apoyo internacional y enviar un mensaje de responsabilidad al mundo; o, en otras palabras, como señaló el secretario general de Presidencia (2019-2021), Juan Sebastián Roldán (2020), en rueda de prensa del 23 de marzo: «[...] lo que vamos a lograr es, inmediatamente, [...] que entren \$ 2000 millones a cambio de pagar \$ 300 millones. Es un buen negocio para el país, un buen negocio para los ecuatorianos y al mismo tiempo no cerrarnos las puertas». O, segunda opción, no ejecutar el pago, cerrar las futuras fuentes de financiamiento y destinar tales recursos al tratamiento de la emergencia. Como lo expresó Roldán (2020) en rueda de prensa:

Figura 1. Principales términos empleados en rueda de prensa (23.03.2023)

Nota: Rueda de prensa virtual. Participan ex-Ministro de Economía Richard Martínez y ex-Secretario General de Presidencia Juan Sebastián Roldán.

Fuente: EcuadorTV (2020).

Lamentablemente, la tentación de mucha gente es, pan para hoy hambre para mañana. Vivimos eso durante diez años. El ministro de Economía está garantizando que los ecuatorianos tengamos pan para hoy y pan para mañana. Es lo responsable, es lo lógico y es lo sensato en una situación como la que estamos viviendo.

En principio, toda obligación debe ser honrada con la responsabilidad del caso. Una deuda pagada puntualmente asegura una reputación que facilita ser sujeto de crédito ante requerimientos de financiamiento. Sin embargo, frente a un evento de crisis sanitaria, impredecible y extraordinario, que demandaba recursos de urgencia para asistir un sistema de salud colapsado, justificar que el acto de pagar es necesario por un reflejo de responsabilidad, es sumamente cuestionable. El escenario de incertidumbre exigía medidas más drásticas y la consideración de alternativas adicionales acordes a la crisis de por medio y al contexto ecuatoriano. No existían únicamente dos opciones como se expresó retóricamente desde el gobierno.

Se sugirió una declaración de moratoria generalizada de la deuda desde varios organismos internacionales, para conseguir en conjunto con otros países, especialmente Argentina, mejores términos de renegociación de la deuda (Acosta *et al.*, 2021). Se pudo impulsar condiciones y condonaciones de tramos importantes de la deuda, como sí lo hizo Argentina¹⁷ (Estévez, 2021). Había la posibilidad de realizar canjes de deuda u optar por mecanismos de endeudamiento en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible. Se abogó incluso por un análisis con base no solamente en el nivel de ingresos, sino en la vulnerabilidad de los sistemas de salud y financiero de los países.¹⁸ Este último de especial importancia internacional, porque existía la posibilidad de múltiples impagos unilaterales que diera lugar a una crisis financiera y económica extendida (ONU News, 2020). Aun así, se hicieron diferentes pagos en capital e intereses, principalmente, a los tenedores de bonos durante el año 2020.

Esta respuesta del gobierno para enfrentar la crisis sanitaria por covid-19 en materia económica, podría responder a diferentes mecanismos que subyacen implícitamente en el discurso de sus voceros y que de forma simultánea funcionan como herramienta de acción ante escenarios de incertidumbre.

ANÁLISIS DEL MACRONIVEL DEL DISCURSO

Keynes (1936) reconoce el papel de las convenciones en situaciones de incertidumbre. Según Erber (2012) las convenciones de desarrollo¹⁹ sirven como dispositivo para determinar problemáticas y soluciones prioritarias, y a la par, aumentar la coordinación entre los actores sociales con el fin de disminuir la sensación de incertidumbre. Aunque suelen presentarse como un proyecto que conduce al bien común, en el fondo, suelen reflejar formas de distribución de poder económico y político que imperan en una sociedad. Estas pueden ser impulsadas por la fuerza y el lugar que ejercen los agentes, entre ellos, los responsables políticos, corporaciones, organizaciones multilaterales o la academia (Modenesi y Modenesi, 2015).

Dentro de sociedades complejas siempre coexisten distintas convenciones de desarrollo que compiten entre sí para convertirse en la convención dominante.²⁰ Aunque en la actualidad la convención puramente neoliberal, con base en la teoría económica neoclásica, ha perdido fuerza,²¹ en parte por la crítica que surge desde las visiones heterodoxas de la economía,²² esta sigue latente cuando desde el discurso se insiste en la necesidad de fundamentos sólidos para el buen desempeño de una economía. Una expresión con un fuerte poder retórico que se extiende hacia las instituciones que manejan la política macroeconómica como medio para alcanzar los objetivos de la convención (Erber, 2012).

Así, el objetivo de mantener el equilibrio macroeconómico que mencionó el ministro, corresponde a dicha convención, misma que parece ser una respuesta a la inestabilidad del sistema económico y al aumento del poder del capital financiero, como posibles escenarios de incertidumbre. La necesidad de financiamiento externo, usando de estrategia el pago de la deuda como muestra de responsabilidad ante los mercados internacionales, sin ahondar en una época de marcada incertidumbre, satisface la convención neoliberal relacionada a la integración plena de un país a la economía mundial y a la búsqueda constante del equilibrio macroeconómico.²³ En consecuencia, la decisión del gobierno de adoptar dicha convención refleja un sistema de ideas que opera furtivamente en concordancia con la narrativa neoliberal y menoscaba el análisis del entorno sobre el cual se toman decisiones.²⁴

El ejercicio del poder político por parte de las instituciones del gobierno, también facilitó la promulgación del discurso que limitaba el tratamiento de la crisis covid-19 a un escenario de riesgo. Según Rose y Miller (1992), los gobiernos utilizan su poder político para plantear soluciones que contienen los ideales y los conocimientos reivindicados de quienes lo conforman. Se trata de una relación de coacción y persuasión que permite legitimar al gobierno y sus decisiones. De esa forma, el discurso que habla de la imperante necesidad de pago como única vía para recibir recursos de mayor cuantía, puede resultar convincente cuando quien lo divulga es la máxima autoridad en materia económica.

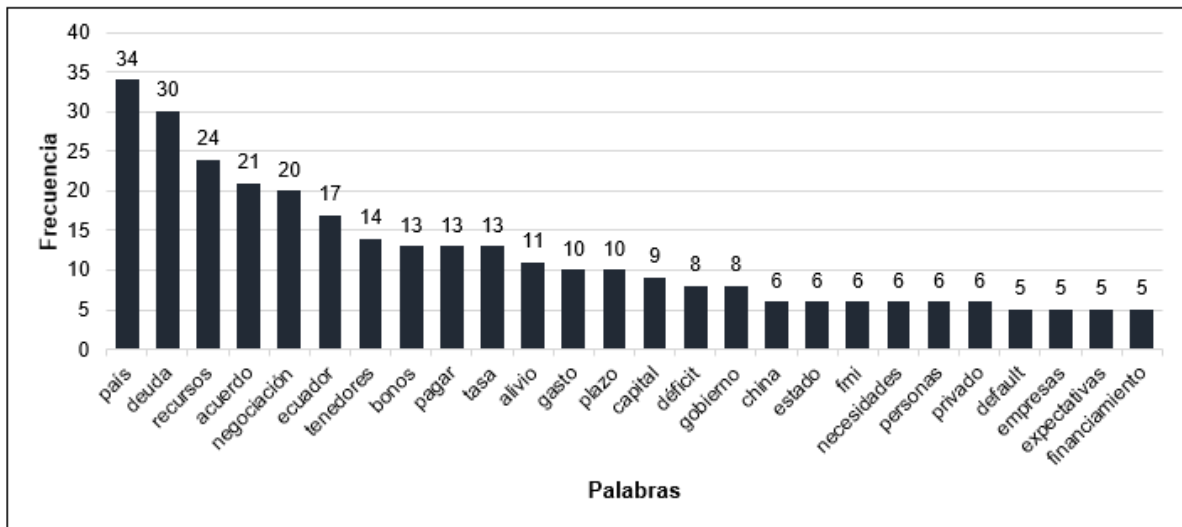
Keynes (1936) insistía en la relevancia de la preferencia por la liquidez²⁵ en la toma de decisiones de gasto real cuando la predicción no es posible. De ahí la existencia de los contratos. Estos proporcionan certidumbre a los individuos sobre los flujos de caja en el largo plazo y les permite formarse expectativas sobre su posición de liquidez en el futuro (Davidson, 1991). Los gobiernos, mediante el ejercicio de su poder político, tienen la posibilidad de identificar parámetros que configuren cierto tipo de expectativas en los individuos (Marqués, 2009). Por eso, posterior a la renegociación de los bonos, el ministro anunció el alivio que representó para la economía ecuatoriana y para los tenedores de bonos, la propuesta de renegociación que garantizaba liquidez para ambas partes. Las expectativas de los tenedores pasan a tener un papel más relevante en las decisiones del gobierno (ver conteo de términos en la Figura 2).

Sin embargo, tal búsqueda de liquidez se mantiene en duda cuando se aterriza en el origen de los recursos y la percepción de los acreedores internacionales. El pago de los \$ 320 millones se realizó a los tenedores de bonos 2020, mientras que los \$ 2000 millones de financiamiento llegaron desde organismos multilaterales y bilaterales, es decir, se trataba de distintos segmentos de financiamiento. Igualmente, se hizo alusión al impacto sobre el riesgo soberano del Ecuador y su influencia en las expectativas de los diferentes acreedores. No obstante, se ha estudiado que el efecto del nivel de deuda pública en el riesgo soberano es menor en comparación con el efecto de variables externas, como la volatilidad del precio del barril de petróleo (Carrillo-Maldonado, Díaz-Cassou y Flores, 2023). En consecuencia, y en adherencia a la observación del ministro, dada la dificultad de proyectar a futuro la dinámica del precio del barril del petróleo, es discutible la relevancia que se otorgó a este indicador, especialmente durante una crisis global.²⁶ Es posible que además de la poca reflexión sobre el escenario de trabajo y de las ideas que provienen de la convención neoliberal, existan otros factores que, para este caso, tuvieron igual o más peso en la toma de decisiones.

Estas situaciones cuestionan el papel real de las instituciones de gobierno dentro de una sociedad. Para Rawls (1999) uno de los principios fundamentales de las instituciones justas implica que los miembros menos favorecidos de una sociedad deben recibir protección prioritaria cuando las circunstancias se deterioran.²⁷ Así, aunque el ministro mencionó reiteradas veces que la prioridad del gobierno era el destino de recursos al sector de la salud, los resultados del pago de los \$ 320 millones, cuando empezaba la fase de contagio masivo en el país, no compensaron la entrada de \$ 2000 millones que arribaron apenas a fines del mes siguiente. La propagación fue inmediata y el número de fallecidos pasó de 79 hasta el 23 de marzo del año 2020 (fecha de pago), a 4562 fallecidos, tan solo un mes más tarde (Observatorio covid-19 Ecuador, 2022). Por lo cual, la prioridad del gobierno más bien pareció ser el alcance del equilibrio macroeconómico por encima del resguardo de la salud humana.

Finalmente, el «esfuerzo»²⁸ que hizo el país para garantizar financiamiento futuro, tuvo un alto costo social en relación con la cantidad y calidad de las muertes por el virus del SARS-CoV-2.²⁹ En ese sentido, la decisión tomada por el gobierno permite cuestionar incluso el propósito de fondo del hacer económico. Debido a la proximidad de la convención neoliberal con la teoría económica neoclásica, era de esperar que las decisiones no contemplan la priorización de la vida humana por sobre cuestiones puramente económicas.³⁰ Asimismo, debido a que la teoría económica neoclásica no diferencia entre los escenarios de riesgo e incertidumbre para la toma

Figura 2. Principales términos empleados en entrevista al ex-Ministro Martínez (07.07.2023)



Nota: Entrevista al Ex-Ministro de Economía Richard Martínez.
Fuente: Telemazonas (2020).

de decisiones, era de suponer que estas se ajustaran a las acciones ya establecidas por la convención y no a un análisis contextual de fondo que bien pudo aportar más en el salvamento de vidas humanas.

CONCLUSIONES

A partir de la diferenciación propuesta por Knight (1921) y Keynes (1921), la teoría económica dominante ha intentado adherir escenarios de incertidumbre al análisis de la toma de decisiones mediante el uso de probabilidades objetivas y subjetivas. Sin embargo, al hacer uso de probabilidades que determinan los posibles escenarios, realmente se está trabajando sobre entornos de riesgo. En un escenario de incertidumbre, los individuos no tienen claridad de los posibles eventos que puedan surgir y, por ende, las alternativas, la distribución de probabilidad y los resultados tampoco son evidentes.

Mediante la narrativa de los acontecimientos ocurridos antes y durante la crisis sanitaria-económica por covid-19 y el ACD promulgado por el gobierno en materia económica, se logró evidenciar la diferencia en las decisiones derivadas de ambos escenarios. De esa forma, aunque la crisis fue presentada como un escenario de incertidumbre, en el fondo, esta fue abordada como un escenario de riesgo, al acotar las alternativas de acción en únicamente dos opciones.

Asimismo, se logró poner de manifiesto que, en circunstancias de incertidumbre, es posible que las decisiones de las autoridades se hayan ajustado a la convención neoliberal. El gobierno presentó como imperativo el pago del capital de los bonos 2020, para proyectar una imagen de responsabilidad financiera frente a los acreedores y, a la par, garantizar la entrada de recursos líquidos al país. Sin embargo, estas decisiones parecen reflejar que la prioridad del gobierno fue mantener la estabilidad de los fun-

damentos y lograr el equilibrio, con base en lo que establece la convención neoliberal, a pesar de que el discurso manejado por las autoridades haya expuesto al sector de la salud, y de forma implícita, la vida humana, como urgencia principal.

Igualmente, las decisiones adoptadas son cuestionables especialmente por el alto costo social que implicaron. En situaciones de incertidumbre, es de esperar que los individuos se adhieran a las convenciones sin reflexionar a profundidad sobre el escenario en el cual actúan y, como consecuencia de esto, tomar decisiones poco acertadas. Sin embargo, el problema radica en que el gobierno, sus instituciones y representantes, no son un agente más dentro del espectro social. Su función es velar por el interés público, y si este se rinde a las acciones impuestas por el neoliberalismo, su presencia queda reducida a una herramienta más que permite perpetuar un sistema de ideas que velan por intereses privados.

Por último, reconociendo que la teoría económica neoclásica funciona como base científica del neoliberalismo, la crítica también apunta al objetivo de fondo de la economía, el cual, desde la perspectiva dominante, olvida que los seres humanos también actúan bajo un marco social que limita su egoísmo y da paso al comportamiento altruista.

NOTAS

- 1 Este último enfoque, en conjunto con Friedman (1953), se extiende a la teoría económica suponiendo que, en una amplia gama de circunstancias, los agentes se comportan como si trataran racionalmente de maximizar su utilidad esperada, aunque en realidad no lo hagan. Gran parte de la perspectiva económica dominante se ajusta a esta idea.
- 2 Dequech (1999) denomina como ambigüedad a este tipo de incertidumbre. Bajo ambigüedad se conocen todos los resultados posibles, aunque no se conozca con total seguridad la probabilidad de cada resultado.
- 3 La incertidumbre fundamental puede verse desde dos perspectivas: incertidumbre ontológica e incertidumbre epistemológica. La primera se enfoca en las características del mundo. La segunda resulta de las limitadas capacidades de los agentes para utilizar o conocer la información de la realidad investigada. (O'Donnell, 2014). Davidson (1996) considera que el mundo funciona bajo incertidumbre ontológica al aseverar que la realidad es no ergódica, es decir, una sola muestra de información no es suficiente para representar un proceso estocástico (Gaitán, 2013). De ahí se desprenden propuestas de análisis de incertidumbre como la teoría del caos o el análisis de los cisnes negros, pese a que, para Davidson (1996), ambas opciones sigan representando incertidumbre epistémica o situaciones de riesgo.
- 4 Las convenciones son normas sociales compartidas por los individuos que les permite tomar decisiones en situaciones de resultados futuros desconocidos (Carabelli, 1988).
- 5 Heiner (1983) postula que, en un mundo sin incertidumbre, los individuos con información completa y capacidad de optimización, responderían a cada pequeño estímulo en su entorno, complicando la predicción de su comportamiento.

- 6 El debate en la distinción riesgo-incertidumbre tiene un importante trasfondo en la formulación teórica misma que tiene fundamento en los supuestos que se traducen en grados de creencia. El debate puede profundizarse hasta la diferenciación semántica de los términos que se asocian a probabilidad, riesgo e incertidumbre. Al ser utilizado en diferentes contextos el mensaje de quienes lo emplean no queda claro, generando incompreensión o distorsionando las ideas (Rivera Berrio, 2007).
- 7 Para Van Dijk (2009) el análisis (crítico) de discurso no se trata de un método, como un conjunto de procedimientos o pasos a seguir para hallar la verdad y enseñarla (RAE, 2022). Más bien, son maneras de desarrollar el análisis o la descripción del discurso.
- 8 Estos pueden ser: análisis gramatical (fonológico, sintáctico, léxico, semántico), análisis pragmático de actos de comunicación, análisis retórico, estilística, análisis semiótico, análisis narrativo, análisis de la argumentación, la sociolingüística y la etnografía de la comunicación o la psicología del procesamiento del discurso, etc. (Van Dijk, 2009).
- 9 Zavaleta Hernández y Becerra (2021) señalan que el virus del SARS-CoV-2 representó, más bien, un riesgo global porque cambió varias certezas en el campo de la seguridad mundial, entre ellas, la percepción de riesgo, la construcción de la amenaza y las estrategias de seguridad nacional. No obstante, más tarde mencionan, que la pandemia también generó miedo, como reacción social ante la incertidumbre, que se extendió hacia la vida económica y productiva de la población.
- 10 El gobierno anterior al año 2018 empleó el cálculo consolidado para cumplir con la exigencia de mantener el nivel de deuda pública por debajo del 40% del PIB. Sin embargo, el gobierno de Lenin Moreno afirmaba que la deuda en realidad alcanzaba al 60% del PIB lo que justificaba la necesidad de sanear las finanzas públicas a través de medidas estructurales (King y Samaniego, 2020).
- 11 El argumento era el uso indiscriminado de las reservas internacionales del Banco Central para el financiamiento del gasto público (Torres, 2021).
- 12 El precio pasó de \$ 107 el barril de petróleo a \$ 44 el barril (MarketWatch, 2023).
- 13 Desde el año 2017 la inversión pública presupuestada para salud experimentó una progresiva disminución, pasando de \$ 353 millones a \$ 186 millones en el año 2019. Su ejecución fue sustancialmente menor, pasando de \$ 241 millones en 2017 a \$ 110 millones en el año 2019 (Acosta, 2020).
- 14 De \$ 66 el barril a \$ 18 el barril de petróleo (MarketWatch, 2023).
- 15 Decisiones detalladas durante la rueda de prensa del 10 de marzo del año 2020. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=DzXYNenT9R8&t=931s>.
- 16 Prioridades detalladas durante la rueda de prensa del 23 de marzo del año 2020. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=fFiUgYWAIV4>.
- 17 Durante el año 2020, se efectuaron pagos periódicos de capital e intereses en su totalidad, a pesar de que en el mercado los bonos ecuatoriano se encontraban aproximadamente al 30% de su valor (Estévez, 2021).
- 18 La estructura de la deuda pública externa ecuatoriana (aproximadamente el 50% de la deuda externa pública es con acreedores oficiales – organismos multilaterales) era más parecida a la deuda de regiones con menor nivel de ingresos en comparación a los países latinoamericanos de ingreso medio alto. Ecuador pudo ser contemplado dentro de las medidas aplicadas a países de ingreso medio bajo,

- a pesar de que cuantitativamente tuviese ingreso medio alto (OECD, 2020).
- 19 Erber (2012) postula que existe una convención si, dada una población P, se observa un comportamiento C que cumple con: (a) C es compartido por todos los miembros de P; (b) cada miembro de P cree que todos seguirán C; (c) tal creencia da a los miembros de P razones suficientes para adoptar C. Una convención de desarrollo, se enfoca en los cambios estructurales necesarios dentro de una nación.
 - 20 Para el caso de Brasil, Erber (2012) destaca las convenciones desarrollista de cambio estructural en los patrones productivos y, la convención neoliberal que abogaba por un cambio institucional a favor de instituciones de mercado que protejan los derechos de propiedad y la apertura al comercio internacional.
 - 21 Principalmente debido al fracaso de las medidas neoliberales para impulsar a países en desarrollo y frente al triunfo de medidas heterodoxas. En realidad, durante la convención neoliberal, el crecimiento per cápita de los países en desarrollo fue aproximadamente la mitad del crecimiento reflejado durante la convención desarrollista (Chang, 2008).
 - 22 Como las visiones neoschumpeteriana, postkeynesiana, neokeynesiana, entre otras.
 - 23 Junto a la independencia de los bancos centrales, la participación del Estado únicamente como veedor de los derechos privados, la corrección de distorsiones del mercado, etc. (Erber, 2012).
 - 24 Keynes (1936) mencionaba también, que la sabiduría mundana enseña que es mejor para la reputación del individuo fracasar convencionalmente que tener éxito de forma no convencional.
 - 25 Activos o bienes duraderos que sean fácilmente convertibles en dinero efectivo.
 - 26 Adicionalmente, cuando el ministro de Economía anuncia que honrará la deuda de los bonos 2020 y que diferirá el pago de intereses de bonos 2022 y 2023, el riesgo país se situó en 6063 puntos (El Universo, 2020). Al día siguiente, el riesgo país disminuyó en aproximadamente 1000 puntos. Seguía siendo alto a nivel de Latinoamérica.
 - 27 De hecho, entre las principales justificaciones respecto de la existencia del gobierno, está la búsqueda del bienestar de la población y el interés público mediante el provisionamiento de bienes y servicios que el sector privado no puede ofertar (Stiglitz, 1999).
 - 28 Martínez (2020) indicó que «el esfuerzo que había hecho el país para demostrar seriedad, responsabilidad, tenía que venir acompañado de un apoyo también de quienes son acreedores de la deuda ecuatoriana».
 - 29 Al finalizar el año 2020, Ecuador registraba alrededor de 215.000 casos de contagio y 14.059 muertes por el virus (Banco Mundial, 2021).
 - 30 La teoría neoclásica se esfuerza por convertir a la economía en una ciencia objetiva y positivista que desprecia las decisiones que tienen en cuenta los valores éticos. Olvida que el individuo también actúa bajo principios altruistas, dentro de un marco social que limita su individualidad y con ello su egoísmo (Kamarck, 2002).

REFERENCIAS

- Acosta, A. (2020). El coronavirus en los tiempos del Ecuador. *Análisis Carolina*, 1-19. https://doi.org/10.33960/AC_23.2020
- Acosta, A., Cajas-Guijarro, J. y Jácome, H. (2021). *Ecuador: al borde del naufragio... Entre la pandemia sanitaria y el pandemio neoliberal*, 1-44.
- Banco Mundial. (2021). *Ecuador, el país que venció la pesadilla de la pandemia en 100 días*. World Bank. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2021/10/18/ecuador-the-country-that-vanquished-the-nightmare-pandemic-in-100-days>
- Benigno, P., Canofari, P., Bartolomeo, G. D., & Messori, M. (2020). *Uncertainty and the pandemic shocks*.
- Borch, K. (1968). *The economics of uncertainty* (Princeton Studies in Mathematical Economics). bit.ly/3qSZPg0
- Carabelli, A. M. (1988). *On Keynes's method*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-19414-8>
- Carrillo-Maldonado, P., Díaz-Cassou, J., & Flores, M. (2023). *What are the main variables that influence the dynamics of Ecuador's sovereign risk?* 1-23. <https://doi.org/10.1080/15140326.2022.2158009>
- Chang, H. J. (2008). *Bad-samaritans-rich nations poor policies and the threat to the developing world*. Random House Business Books.
- Davidson, P. (1991). Is probability theory relevant for uncertainty? A post keynesian perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 129-143. <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.129>
- Davidson, P. (1996). Reality and economic theory. *Journal of Post Keynesian Economics*, 18(4), 479-508. <https://doi.org/10.1080/01603477.1996.11490083>
- Dequech, D. (1999). Expectations and confidence under uncertainty. *Journal of Post Keynesian Economics*, 21(3), 415-430.
- EcuadorTV. (2020, marzo 23). *Rueda de prensa Richard Martínez, ministro de Finanzas y Juan Sebastián Roldán, secretario de Presidencia*. bit.ly/3JvrlXo
- El Universo. (2020). Riesgo país cierra en 6063 puntos este 23 de marzo. *El Universo*. bit.ly/44ib5kt
- Erber, F. S. (2012). The evolution of development conventions. *Revista de Economía Contemporánea*, 16(1), 1-22. <https://doi.org/10.1590/S1415-98482012000100001>
- Estévez, E. (2021). *Evolución y legitimidad de la deuda externa* [entrevista]. bit.ly/3PvAoeN
- Friedman, M. (1953). *Essays in positive economics*. University of Chicago Press, 3-43.
- Gaitán, J. C. (2013). *Análisis económico de ergodicidad* [pregrado]. Universidad de los Andes.
- Heiner, R. A. (1983). The origin of predictable behavior. *The American Economic Review*, 73(4), 560-595.
- Iturralde, P. (2020). Ecuador, Covid-19 y deuda. *Centro de Derechos Económicos y Sociales*. <https://cdes.org.ec/web/ecuador-covid-19-y-deuda/>
- Johnson, J. G. and Busemeyer, J. R. (2010). Decision making under risk and uncertainty. *WIREs Cognitive Science*, 1(5), 736-749. <https://doi.org/10.1002/wcs.76>
- Kahneman, D. and Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometría*, 47(2), 263-291. <https://doi.org/10.2307/1914185>
- Kamarck, A. M. (2002). *Economics as a social science: An approach to nonautistic theory*. University of Michigan Press.

- Kay, J. and King, M. (2020). *Radical uncertainty decision-making for an unknowable future*. The Bridge Street Press.
- Keynes, J. M. (1921). *A treatise on probability* (MacMillan and Co., Limited). MacMillan and Co., Limited.
- Keynes, J. M. (1936). *The general theory of employment, interest and money* (séptima). Fondo de Cultura Económica.
- King, K. (2020). Ecuador paga y renegocia su deuda externa en medio de la covid-19. *Análisis Carolina*. https://doi.org/10.33960/AC_52.2020
- King, K. and Samaniego, P. (2020). Structural change and counter-reforms in Latin America: Necessity or possibility? *Cuadernos de Economía*, 39(80), IX-XIV. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v39n80.88548>
- Knight, F. (1921). *Risk, uncertainty and profit*. Houghton Mifflin Company.
- Lavoie, M. (2022). *Post-keynesian economics: New foundations*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781839109621>
- MarketWatch. (2023, febrero 6). *Download CL.1 Data | Crude Oil WTI (NYM \$/bbl) Front Month Price Data*. MarketWatch. <https://www.marketwatch.com/investing/future/cl.1/download-data>
- Marqués, G. (2009). *Argumentos en favor de la intervención estatal bajo incertidumbre*. 204-221.
- Modenesi, A. D. M. and Modenesi, R. L. (2015). Development conventions: Theory and the case of Brazil in the latter half of the twentieth century. *Journal of Post Keynesian Economics*, 38(1), 131-161. <https://doi.org/10.1080/01603477.2015.1065677>
- Observatorio Covid19 Ecuador. (2022). *Personas fallecidas | coronavirus Ecuador*. Observatorio Covid-19 Ecuador. <https://www.covid19ecuador.org/fallecidos>
- O'Donnell, R. (2014). A critique of the ergodic/nonergodic approach to uncertainty. *Journal of Post Keynesian Economics*, 37(2), 187-209.
- OECD. (2020). *Impacto financiero del covid-19 en Ecuador: Desafíos y respuestas*. 1-19.
- ONU News. (2020, abril 17). *Hay que actuar con rapidez para que la crisis de liquidez del coronavirus no se convierta en un problema de solvencia | Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/story/2020/04/1473032>
- Otaola, C. (1989). El análisis del discurso: Introducción teórica. *Epos: Revista de filología*, 5, article 5. <https://doi.org/10.5944/epos.5.1989.9656>
- RAE. (2022). *Método | Diccionario de la lengua española*. «Diccionario de la lengua española». Edición del Tricentenario. <https://dle.rae.es/método>
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice: revised edition*.
- Rivera Berrio, J. G. (2007). La borrosa distinción entre riesgo e incertidumbre. *Tecnológicas*, 19, 13-45.
- Rose, N. and Miller, P. (1992). Political power beyond the State: problematics of government. *The British Journal of Sociology*, 43(2), 173-205. <https://doi.org/10.2307/591464>
- Sanmartín, L. (2020, marzo 10). *Ministro de Economía, Richard Martínez, explica las medidas económicas por el coronavirus*. bit.ly/3JtUguQ
- Savage, L. (1954). *The foundations of statistics* (Dover Publications, vol. 2). bit.ly/3t3HM-Vn
- Stiglitz, J. E. (1999). El papel del gobierno en el desarrollo económico. *Cuadernos de Economía*, 18(30), article 30.

- Teleamazonas, E. (2020, julio 7). *Ministro de Economía y Finanzas, Richard Martínez, analiza la renegociación de la deuda externa*. bit.ly/3COvPVe
- Torres, W. (2021). Desde 2008 reservas del Banco Central están debajo del nivel aceptable. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/finanzas-reservas-banco-central-gasto-publico-ley-defensa-dolarizacion/>
- Van Dijk, T. (2009). *Discurso y poder*. Editorial Gedisa. <http://www.dissoc.org/ediciones/v10n01/DS10%281%29Van%20Dijk.pdf>
- Von Neumann, J. and Morgenstern, O. (1947). *Theory of games and economic behavior* (60th anniversary ed). Princeton University Press.
- Zavaleta, S. K. y Rico, C. I. (2021). La pandemia del SARS-CoV-2 como riesgo global: Desigualdad e inseguridad humana. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 0(31), 62-76. <https://doi.org/10.17141/urvio.31.2021.4985>