



LA NUEVA ECONOMÍA

EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN
DEL ECUADOR

Alfredo Serrano Mancilla - Coordinador

SRI
...le hace bien al país

CEFI
CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES

La Nueva Economía en la Nueva Constitución del Ecuador

La Nueva Economía en la Nueva Constitución del Ecuador

La Nueva Economía en la Nueva Constitución del Ecuador

Servicio de Rentas Internas SRI

Salinas N17-203 y Santiago, Edif. Alhambra

Teléfono: (593) 2908578

www.sri.gob.ec

Diseño, diagramación e impresión:

Publingraf Industria Gráfica

Teléfonos: 244-2044 / 244-8570

www.publingraf.com

Quito - Ecuador

ISBN: 978 - 9942 - 07 - 790 - 5

Publicación de distribución gratuita. Los contenidos del libro se pueden difundir y reproducir, siempre que sean sin fines comerciales y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

Servicio de Rentas Internas
2015



Autores y autoras

Amoroso, Ximena
Directora General del Servicio de Rentas Internas del Ecuador

Andino, Mauro Alejandro
Viceministro de Relaciones Laborales del Ecuador

Arauz, Andrés
Subsecretario General de Planificación para el Buen Vivir del Ecuador

Carrasco, Carlos Marx
Ministro de Relaciones Laborales del Ecuador

Carvajal, Sebastián
Investigador del Centro de Estudios Fiscales del Ecuador

Gori, Esteban de
Investigador del CONICET, Profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de San Martín

Jácome, Hugo
Superintendente de Economía Social y Solidaria del Ecuador

Jiménez, Javier
Investigador del Centro de Estudios Fiscales del Ecuador

Long, Guillaume
Ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano

Muñoz, Pabel
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador

Oliva, Nicolás
Director del Centro de Estudios Fiscales del Ecuador

Páez, José Ramón
Asesor en la Superintendencia de Economía Social y Solidaria del Ecuador

Páez Pérez, Pedro
Superintendente de Control de Poder de Mercado del Ecuador.

Pazmiño, Patricio
Presidente de la Corte Constitucional del Ecuador

Ramírez, René
Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología del Ecuador

Serrano Mancilla, Alfredo
Coordinador del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica

Ubasart, Gemma
Investigadora PROMETEO en la SENPLADES y en FLACSO-Ecuador

ÍNDICE

Autores y autoras	7
Prólogo: La reflexión económica en un cambio de época	11
Ximena Amoroso	
Introducción: ¿Por qué es fundamental estudiar la nueva Constitución Económica en Ecuador?	13
Alfredo Serrano Mancilla	
Capítulo I	
Algunos aportes del modelo para la configuración del constitucionalismo del buen vivir	17
Patricio Pazmiño Freire	
Capítulo 2	
Otra ética para otra sociedad: la del sumak kawsay	35
René Ramírez Gallegos	
Capítulo 3	
¿Por qué una nueva economía en una nueva Constitución?	73
Carlos Marx Carrasco	
Capítulo 4	
Los léxicos políticos en la Constitución ecuatoriana	87
Esteban de Gori y Guillaume Long	
Capítulo 5	
Nueva política tributaria para el cambio de época posneoliberal	99
Nicolás Oliva y Ximena Amoroso	
Capítulo 6	
El sistema tributario de Montecristi: teoría y praxis	115
Javier Jiménez	

Capítulo 7	
El Ecuador de la Revolución Ciudadana: más política, nuevo Estado y mejores políticas públicas	143
Pabel Muñoz y Gemma Ubasart	
Capítulo 8	
Hacia una Economía Popular y Solidaria.....	157
Hugo Jácome y José Ramón Páez	
Capítulo 9	
Riesgos desatendidos del régimen de dolarización.....	173
Sebastián Carvajal	
Capítulo 10	
El proceso constituyente en Ecuador y la disputa por la construcción de un régimen de acumulación alternativo.....	193
Pedro Páez	
Capítulo 11	
Cambio de la matriz productiva	221
Andrés Arauz	
Capítulo 12	
El trabajo como centralidad social y económica en el cambio de paradigma	287
Mauro Alejandro Andino Alarcón y Carlos Marx Carrasco	
Capítulo 13	
Inserción económica del Ecuador en el mundo.....	299
Alfredo Serrano Mancilla	
Bibliografías	314

Prólogo

La reflexión económica en un cambio de época

Ximena Amoroso

¡*Que se vayan todos!* es una exhortación que denota un profundo desgarramiento interior. Es el grito del desahuciado, también de la desesperanza y de aquel que ya solo puede aspirar a un resquicio de solitaria dignidad. Ecuador, un país donde lo comunitario alcanza una expresión propia y sublime, clamó una vez con ese grito unánime: “¡Que se vayan todos!”. Tal era el desplome moral y el descrédito de la clase llamada a conducir el timón de los intereses colectivos, tal fue (*¡prohibido olvidar!*) el rumbo de la patria en un tiempo que se escribía en letras minúsculas.

En nombre de viejos postulados de la economía (como por ejemplo, el uso eufemístico del libre mercado o la seguridad jurídica para la tasa de ganancia del capital), el pueblo ecuatoriano sufrió el saqueo de sus recursos naturales, económicos, monetarios y sociales, conoció el desarraigo y padeció la expulsión y la explotación de su fuerza de trabajo al servicio de los oligarcas de siempre. La aplicación de recetas impuestas y falsos consensos fue un golpe fatal para la autoestima de un pueblo condenado a habitar un patio trasero, el botadero de las externalidades negativas de la cultura dominante.

Que se vayan todos, sin embargo, no expresa una resignación fatalista sino que representa el coraje de un pueblo, un grito de libertad, una consigna para un Cambio de Época. En efecto, a la encendida indignación popular le siguió un gran rechazo electoral a la vieja partidocracia, eligiendo a la Revolución Ciudadana como otra forma de hacer política, al mismo tiempo que surgía un proceso constituyente alumbrado por las ideas de participación, soberanía y justicia social que fraguó en la feliz Constitución de Montecristi. Un hito histórico que en el plano

económico supuso una ruptura decisiva con las ataduras del pensamiento único de corte neoliberal y su renovación por postulados económicos heterodoxos, propiamente ecuatorianos, abiertos a la multiculturalidad y la diversidad que es lo propio del mapa genético ecuatoriano. Una diversidad que nunca más puede ser la justificación de la desigualdad folclórica: el Buen Vivir se hace con todos y para todos, o no podrá llamarse Buen Vivir. Así, y frente a la obscena supremacía del capital, Montecristi —el sistema económico que encarna—, propende a *una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado. Frente a la inicua economía de mercado*, el Estado ecuatoriano tiende una mano *visible* y conciliadora al capital productivo comprometido con los objetivos de desarrollo en equidad, que es lo propio del sistema económico constitucional, social y solidario.

Un balance ecuánime de los años de la Revolución Ciudadana que inician con el proceso constituyente tendría que evidenciar que en la senda recorrida los claros superan ampliamente a los oscuros. Son precisamente estos oscuros los que constituyen los próximos desafíos, pero siempre partiendo del cambio de época en marcha, de tal manera que todo lo logrado sirva como cimiento y trampolín para continuar con las transformaciones pendientes y las tensiones que amenazan las conquistas alcanzadas; y partiendo de que son varios los desafíos que aún debe abordar el Estado. Lograr la irreversibilidad es el gran objetivo estratégico: prohibido olvidar y prohibido volver atrás a la vieja y fría noche neoliberal.

El libro que el atento lector tiene entre sus manos es un esfuerzo colectivo de hombres y mujeres comprometidos para que la Constitución de 2008 sea más que simple retórica bienintencionada, personas cuyo trabajo ha contribuido a las transformaciones logradas en este tiempo y que también enfrentan las contradicciones propias del ejercicio de gobierno —la contradicción no existe cuando las decisiones vienen dictadas desde afuera, burlando los cauces democráticos—, pero que se mantienen convencidas del poder transformador de lo público. En estas páginas, dedicadas a la reflexión crítica sobre las bases económicas de la Constitución de Montecristi, han querido compartir sus ideas sobre lo que conocen y hacen, y sobre lo que queda por hacer. Recibámoslas propositivamente, quizá entre ellas se avizore la senda de la continuidad hacia el desarrollo con equidad y justicia social; las claves para profundizar el Cambio de Época. Aquella que se escribe con trazos firmes y de la que mañana se escribirá en mayúsculas.

Introducción

¿Por qué es fundamental estudiar la nueva Constitución Económica en Ecuador?

Alfredo Serrano Mancilla

Podría parecer tarde, dado el tiempo que ha transcurrido desde que se aprobó con amplio respaldo popular la nueva Constitución de la República del Ecuador en el año 2008. Pero no lo es, porque estudiar la Constitución exige un tiempo suficiente para ver cómo esta discurre y camina, se interpreta, se desempeña, salta obstáculos, previstos e imprevistos, se reacomoda, se revitaliza, se retroalimenta, se proyecta, se consagra, se reapropia del imaginario ciudadano. Más bien se podría decir que aún es poco el tiempo transcurrido para conocer rigurosamente la Constitución Económica y el efecto real que ha tenido sobre el Buen Vivir de los ecuatorianos. Es escaso el tiempo, pero es verdaderamente obligatorio este ejercicio de realizar una primera aproximación a lo que supone este nuevo pacto social que ha permitido refundar al país. Es indispensable llevar a cabo este análisis sobre la Constitución Económica como cambio de paradigma económico, con el fin de poner punto final a una época para refundar una nueva; para enterrar la larga y triste noche neoliberal, y para que seguidamente se inaugure un nuevo horizonte estratégico posneoliberal. Se hace realmente imprescindible acercarse a este texto, a esta Carga Magna, no como un documento jurídico, sino político, con vida propia, que cristaliza la correlación de fuerzas sociales, culturales, históricas, políticas y económicas en un momento determinado, que define un nuevo marco de convivencia con nuevos objetivos, con pretensiones de instaurar un nuevo orden económico que modifique definitiva e irreversiblemente el sistema injusto heredado por la época neoliberal.

La llegada de la Revolución Ciudadana en Ecuador, encabezada por el Presidente

Rafael Correa, supuso un cambio desde la refundación constitucional, con una nueva propuesta para abrir un cambio de época posneoliberal, disputando un nuevo sentido común económico, con horizontes renovados, con un nuevo relato económico, abriendo un proceso de transformación estructural, con otros fines estratégicos; y siempre sin descuidar la forma en que se deben resolver, en la forma más inmediata posible, aquellos problemas sociales heredados, que acuciaban al pueblo ecuatoriano en el momento de partida de este nuevo proyecto político, social y económico.

La nueva Constitución ha sido en la historia reciente ecuatoriana un pacto social que demanda otra economía, una economía anclada definitivamente en un objetivo fundamental (tal como define el artículo constitucional 275): “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*”. Seguidamente, el artículo a continuación detalla otros objetivos claves para el nuevo régimen económico: “Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución”; “Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable, y la búsqueda del buen vivir de todos los ecuatorianos”.

Pero este libro no tiene como objetivo un relato jurídico, y en formato estático, de aquello que proclama la Constitución en el ámbito económico; para ello, es fácil leer el texto. Este libro más bien procura acercarse a la Carta Magna como una propuesta política, en lo económico, como una hoja de ruta para Ecuador, que luego de haber transcurrido un tiempo significativo —aunque aún insuficiente— nos permite hacer un primer balance, desde una visión holística e integral, con sus contradicciones, con las propias tensiones de cualquier proceso de cambio en marcha.

El Centro de Estudios Fiscales (CEF), dentro del Servicios de Rentas Internas (SRI), en el marco de la transición para constituir una escuela de pensamiento económico, ha dado un paso al frente en este complicado y necesario desafío, y

lo aborda desde múltiples miradas en lo económico, dando como resultado este libro acerca de “La propuesta económica constitucional en Ecuador”.

Son años en los que el mundo, una vez más, considera que estamos inmersos en una crisis sistémica del capitalismo; los postulados neoliberales van perdiendo todo tipo de credibilidad y legitimidad porque ni pudieron (ni quisieron) anticipar esta crisis, ni tampoco buscaron cómo salir de ella sin que sea a costa de la mayoría social en todo el mundo. Al mismo tiempo, buena parte de América Latina camina en sentido opuesto al de la ideología neoliberal, y precisamente por ello la región se ha convertido en estos tiempos difíciles en una referencia para navegar a contracorriente del statu quo en lo económico, paliando la deuda social de la mayoría ciudadana. En este contexto, en el que se produjeron también otras refundaciones constitucionales (como Venezuela y Bolivia), Ecuador es uno de los grandes ejemplos del cambio de época posneoliberal a favor de las mayorías. Por tanto, es el momento, justo y necesario, de hacer este esfuerzo de analizar, explicar y discutir la propuesta económica constitucional en Ecuador, para Ecuador, para América Latina, y también para el mundo. Para ello, este libro se presenta modestamente como una propuesta de libro blanco para “seguir leyendo” y “seguir escribiendo” hacia delante y hacia futuro cómo “sigue viviendo” esta Constitución Económica del Ecuador a lo largo del siglo XXI. Se trata de un intento de poner a pensar a un conjunto de intelectuales-académicos-políticos-militantes para abrir ventanas que nos permitan contribuir a “dar a conocer” qué propone económicamente una Constitución, la ecuatoriana, que sigue teniendo una gran importancia para el país, pero también para la región, y para otros rincones del planeta.

La idea no es más que ayudar a entender la propuesta económica constitucional del Ecuador desde muchas aristas; desde una mirada constitucionalista (Patricio Pazmiño; Presidente de la Corte Constitucional); desde la problematización del Buen Vivir (René Ramírez, Secretario Nacional de Ciencia, Tecnología y Educación Superior); desde lo que supone un cambio de paradigma económico propuesto en la nueva Constitución (Carlos Marx Carrasco, Ministro de Relaciones Laborales); desde la resignificación del Estado (Ximena Amoroso, Directora General del Servicios de Rentas Internas, y Nicolás Oliva, Director del Centro de Estudios Fiscales); desde una discusión de la política tributaria (Javier Jiménez,

Servicios de Rentas Internas); desde una explicación del Estado y la política pública (Pabel Muñoz, Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, y Gemma Ubasart, investigadora del tema); desde la propuesta de economía popular y solidaria (Hugo Jácome, Superintendente de Economía Popular y Solidaria, y José Ramón Páez, asesor especialista en la cuestión); desde la exploración de la política monetaria (Sebastián Carvajal, investigador del Centro Estudios Fiscales); desde la disputa por el régimen de acumulación (Pedro Páez, Superintendente de Control de Poder de Mercado); desde el desafío del cambio de la matriz productiva (Andrés Arauz, Subsecretaria General de Planificación para el Buen Vivir); desde la discusión del trabajo como centralidad económica (Carlos Marx Carrasco, Ministro de Relaciones Laborales, y Mauro Andino, Viceministro de Relaciones Laborales); y finalmente, desde el análisis de la situación del Ecuador a nivel internacional (Alfredo Serrano Mancilla, investigador sobre el tema).

Capítulo 1

Algunos aportes del modelo para la configuración del constitucionalismo ecuatoriano del Buen Vivir

Patricio Pazmiño Freire

1. Introducción

¿Cuál es la trascendencia política y jurisdiccional que podemos encontrar desde la vigencia de los contenidos económicos del constitucionalismo del Buen Vivir? Podemos afirmar que uno de sus efectos sustantivos fue ampliar y consolidar el catálogo de derechos en su dimensión unitaria, indivisible e interdependiente, materializando, de manera eficaz, la vida digna. De esta manera, la validez de los derechos conocidos como económicos y sociales implica no solo una obligación positiva de actuación del Estado, sino que adicionalmente resulta imperativo un manejo adecuado de la economía —de políticas redistributivas, tributarias progresivas, presupuestarias planificadas y de endeudamiento transparente y sostenible—, sin que esta política pública, por supuesto, implique una precondition programática restrictiva del goce efectivo de los derechos.

En el marco del proceso de construcción del paradigma del constitucionalismo del Buen Vivir en Ecuador, la economía, y la subsecuente gestión y diseño de la política pública en esta esfera, se ha disciplinado constitucionalmente con el propósito de dirigir al Estado y la sociedad ecuatoriana hacia un efectivo goce de derechos; por tanto, camino a la consolidación del Estado constitucional de derechos y justicia. Es parte de esta reflexión una breve aproximación a las principales características de los modelos de organización y gestión económica del Ecuador, destacadas en algunas cartas constitucionales, por un lado, confrontándolas, y, por otro lado,

articulándolas en continuidad y desarrollo de la nueva perspectiva de la Constitución Económica.

Es en esta línea de reflexión que aquí se propone un análisis de jurisprudencia constitucional reciente, que recrea este proceso del cambio de matriz en la cultura jurídica, concluyendo con una lectura de contenidos de algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto a la constitucionalidad de los tratados de protección de inversiones. Con esto, el trabajo quiere presentar a los lectores algunos componentes sustantivos logrados y que configuran aspectos medulares del aún incipiente constitucionalismo del Buen Vivir en Ecuador.

2. Entre el protagonismo del mercado o del Estado en la economía

Con el fin de la dictadura militar encabezada por Rodríguez Lara, sucedido por la Junta Militar que ordenó las comisiones de juristas que elaboraron el diseño institucional plasmado en la Constitución de 1978, legitimada por referéndum popular, se marcó el regreso del Ecuador a la vida democrática. Sin embargo, la democracia no ha sido pacífica en estos 36 años, debido a constantes avances y retrocesos caracterizados por pugnas de poder, orquestadas por los grupos dominantes que han encontrado en el diseño institucional de cada momento histórico-constitucional, un nicho para la realización de sus particulares fines.

Por lo señalado, es menester describir la evolución normativa de la planificación desde los tres últimos cambios constitucionales, y verificar la tendencia política e intereses económicos que cada uno de ellos ha cobijado.

3. Las reformas constitucionales entre 1978-1998

El retorno al orden constitucional democrático en 1978 desencadenó una polarización de la sociedad ecuatoriana, pese a que el nuevo orden fue aprobado por mayoría en referéndum. En este contexto se iniciaron los primeros enfrentamientos desde las trincheras políticas y las facciones que organizaban la resistencia.

Dicho escenario de oposición se encontraba en el campo económico liderado por la derecha, de un lado, y las nuevas estructuras de poder generadas por políticas

desarrollistas en el gobierno de facto, por el otro. No obstante, el oficialismo mayoritario de la época contaba con una organización planificada que, desde el gobierno, convirtió el rol del Estado gracias a plenas facultades como interventor y regulador de la economía (Paz y Miño & Pazmiño, 2008: 36).

La nueva Constitución (1978) introdujo en la época importantes innovaciones, como el establecimiento de una economía de planificación del mercado, con el objetivo de materializar la equidad y redistribución de la riqueza. Transformó la Junta Nacional de Planificación en el Consejo Nacional de Desarrollo, desplegando un rol importante en el ordenamiento territorial y en la generación de políticas de articulación espacial, y desarrollo regional basándose en la integración económica, articulada en un plan de desarrollo (1985-1988) que involucró al sector comunitario o de autogestión, además de los clásicos sectores público, privado y mixto (Rodríguez, 2000: 185).

Se ubicaron los factores productivos en el sector público, trasladando a este la titularidad exclusiva del sector hidrocarburífero y de recursos no renovables en general, así como los servicios públicos básicos, entre los cuales ya se incluían los de telecomunicación. Destaca el rol que desempeña la planificación centralizada de la gestión pública para el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales, así como el potenciamiento de los mecanismos de participación directa relacionados con la consulta popular, iniciativa de proyectos legislativos y el sufragio universal (Paz y Miño & Pazmiño, 2008: 37).

La Constitución de 1978 marca un hito en el país al demostrar que el Estado puede asumir un papel trascendental para lograr cambios sociales significativos, a diferencia de la Constitución de 1998, que impulsa un esquema de desarrollo y beneficios privilegiados para las élites económicas.

Pero los cambios sociales que se concretaron en cada uno de estos momentos políticos no fueron producto de la concesión filántropa de las élites dominantes, sino el resultado de arduas jornadas que contaron con la intervención de grupos sociales que demandaban el reconocimiento de sus derechos.

Es menester destacar, por ejemplo, al movimiento indígena que logró el reco-

nocimiento constitucional de 1998. Ya antes, en 1938, había obtenido carnet de identidad social su organización comunitaria con la expedición de la Ley de Comunas, donde se reconoció por primera vez a estos grupos sociales como la más generalizada forma de organización en las zonas rurales de la serranía, con sus autoridades y estructura propias.

En la misma línea, los movimientos sindicales de trabajadores asalariados consiguieron reconocimiento de derechos laborales con la expedición del Código de Trabajo en el mismo año 1938, lo que evidencia la importancia de los gremios en la dinámica del debate político, al mismo tiempo en que se declaraba la educación gratuita como un derecho.

4. El Estado al servicio del mercado

La década de los noventa es crucial para el mundo económico, con la derecha de regreso al poder unipolar. Apartándose de las inclinaciones progresistas implementadas en términos sociales, la Constitución de 1998 emprendió un largo descenso hacia el modelo de un Estado adecuado a la economía social de mercado, apartándose de los preceptos constitucionales de gestión desde un sistema nacional de planificación (Núñez Santamaría, 2012: 345). A pesar de que esta Constitución asumió un ropaje progresista al haber incorporado un conjunto de derechos de los pueblos indígenas, como la administración de justicia indígena y los derechos difusos o ambientales —que posteriormente no fueron objeto de desarrollo normativo legal—, incluyó las normas que consolidaron el modelo neoliberal de economía, política y derecho.

El modelo implementó la reestructuración del andamiaje social y del sector público para garantía y privilegio del libre mercado y la libertad de empresa, provocando una drástica reducción del Estado, aislándolo de las atribuciones y competencias con las que contaba a la luz del antiguo régimen constitucional en lo concerniente a la regulación del mercado (Paz y Miño & Pazmiño, 2008: 38).

Este modelo configuró la liberalización de los medios de producción y la mercantilización del trabajo, la privatización del sector público en beneficio

de las élites propietarias y el capital, así como el progresivo endeudamiento externo y aplicación de las políticas de ajuste estructural, dictadas por el Consenso de Washington, lo que se consolidó en un diseño político institucional que legitimó un sistema económico excluyente, concentrador y altamente inequitativo.

Los efectos fueron diversos: desde restricciones y debilitamiento de la organización institucional del Estado a favor de la liberalización y privatización de los servicios, la economía y los derechos, y el endeudamiento agresivo con pérdida total de soberanía económica por el sometimiento a las políticas del ajuste estructural, hasta la búsqueda de inversión extranjera debidamente blindada y a cubierto con los tratados de protección de las inversiones. Toda la ofensiva neoliberal se mostró incapaz de articular respuestas creativas desde la estatalidad para atender mínimamente a las cada vez más crecientes demandas sociales, laborales y ciudadanas en general.

5. ¿Es eficaz la protección de los derechos económicos y sociales cuando el mercado es el centro del desarrollo y la desregularización es el papel del Estado?

“La planificación y la programación constituyen un modo de ser del Estado en su unidad, que afecta profundamente su actividad, estructura y procedimientos, su organización, personal y técnicas de acción”.

Faya Viesca, 1981

La planificación es una actividad reservada a las esferas directivas de la administración, y surge como una herramienta que permite responder al interés público en tanto atiende las demandas de la colectividad (Faya Viesca, 1981: 58). Sin embargo, el diseño institucional que caracterizó la Constitución de 1998 se apartó del deber de cumplir con el establecimiento de las directrices macroeconómicas y mantuvo al margen de la agenda política la participación de los grandes conglomerados sociales, eliminando el CONADE, máximo órgano de planificación del período anterior. Así se confirmaba y aseguraba normativamente una paulatina disminución y desmantelamiento del aparato

estatal de planificación (Rodríguez, 2000: 186).

La disputa que el neoliberalismo emprendió en contra de la planificación no fue una disputa técnica sino política. Al encontrar que la planificación implicaba la racionalización y regulación del sistema por fuera de las decisiones individuales del mercado, se advirtió su inconveniencia para el modelo liberal dominante, como un atentado al concepto de libertad (Dávalos, 2008).

La inclinación por el neoliberalismo o Estado social de mercado en el diseño institucional de la Constitución de 1998 sometió la planificación a las mareas que generaba la garantía de la libre competencia, fundamentando la convivencia social en las libertades individuales, equiparando la democracia a los mercados competitivos. El más claro reflejo de esto en el país fueron la Ley para la Transformación Económica, también conocida como Ley Trole I, y la Ley para la Modernización del Estado o Ley Trole II, que permitieron avanzar en el proceso de la privatización y concesión de empresas públicas buscando la inversión extranjera (Bedón y Cadena, 2003: 15).

En síntesis, mientras la carta constitucional de 1978 daba continuidad a las tendencias desarrollistas de los años anteriores, modelando un Estado intervencionista en la esfera económica, estableciendo un trascendental desempeño de la planificación, vinculante e indicativa para el Estado y el sector privado, respectivamente, en cambio la Constitución de 1998 adoptó sucesivamente, cual tren bala, políticas y dispositivos legales que promovieron reformas para no solo debilitar, sino incluso eliminar todo vestigio del sistema de planificación.

6. El nuevo enfoque de la economía y el mercado en la Constitución de 2008

Anteriormente, era el mercado el que marcaba el ritmo de la agenda del Estado. La nueva Constitución de 2008, que expresa grandes acuerdos democráticos, cambia la perspectiva, invierte el orden de las prioridades estatales y sociales. Es el Buen Vivir el nuevo horizonte del Estado, el paradigma por descubrir y construir. De acuerdo a nuestra Constitución, el más alto deber del Estado es respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

Esta nueva visión también se encuentra impresa en el horizonte constitucional a

través del régimen de desarrollo. Así, los constituyentes determinaron la existencia de líneas mínimas para utilizar los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales para garantizar los derechos del Buen Vivir (art. 11.9 de la Constitución de 2008).

¿Dónde se ubica el mercado cuando el objetivo es el Buen Vivir? Para atender esta inquietud debemos partir del aserto de que estamos impedidos de asumir una posición eminentemente utilitarista que desconozca los derechos. La Constitución de Montecristi prescribe que el mercado y la gestión del Estado deben articularse para alcanzar objetivos sociales que hagan efectivo el Buen Vivir (Grijalva, 2013: 85). La Constitución elimina el canibalismo neoliberal y aquellas tesis que argumentaban que el mercado era un orden espontáneo que no podía ser controlado —como sostenía Hayek (2011)—, trasladando el enfoque principal hacia el ser humano en una relación de interculturalidad y en convivencia armónica con la naturaleza (Acosta, 2009: 20).

En congruencia con esto, la propiedad tiene función social y ambiental (art. 66.26), y se busca la inclusión de la economía informal representada por los comerciantes y artesanos. Esto implica un cambio respecto a la economía social de mercado que se había propuesto en la Constitución anterior, y que ahora se transforma en una economía social solidaria, inspirada en la cosmovisión de los pueblos originarios cuyo eje central de la economía es la vida (León, 2009: 63-64).

Este nuevo ordenamiento suprallegal, mandatorio sobre el carácter y naturaleza del mercado es, a no dudarlo, uno de los elementos fundamentales del constitucionalismo del Buen Vivir. Así se disciplinan constitucionalmente los factores de poder, otrora dominantes, del mercado y la economía ecuatoriana, para ponerlos al servicio de la gente a través de la garantía, protección y eficacia de los derechos constitucionales. Adicionalmente, recordando la terrible crisis bancaria de fines de los noventa, el nuevo ordenamiento constitucional de la economía y el mercado establece parámetros mínimos para enfrentar y prevenir crisis económicas, con el afán de no desatender los derechos constitucionales, también con una previsión de futuro (Embrid, 2012: 144-145).

7. El nuevo rol del Estado

El papel que juega el Estado no puede reducirse a un simple abstencionismo, sino que debe ser activo y vigilante para que el mercado sirva para cumplir los objetivos sociales, con interculturalidad y avenencia con la naturaleza. Para lograr este rol, el Estado ecuatoriano debe cumplir con cuatro funciones (Grijalva, 2011: 25-27):

- 1) Planificación estructurada: el Estado debe articular un Plan de Desarrollo que preste servicios públicos que, eficiente y eficazmente, permitan el pleno ejercicio de derechos (de ahí la importancia de la gestión coordinada y eficiente; ver Núñez, 2012: 340).
- 2) Gestión de sectores estratégicos: por la importancia que tienen estos sectores en el bienestar de la población le corresponde al Estado administrar, regular, controlar y gestionar la energía, las telecomunicaciones, recursos naturales no renovables, transporte y refinación de hidrocarburos, biodiversidad, patrimonio genético, espectro radioeléctrico y agua.
- 3) Inclusión del sistema económico: el que estará compuesto por formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, incluyendo organizaciones que antes eran consideradas como informales, tales como sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.
- 4) Priorización de la producción nacional: con lo cual, para enfrentarse a la competencia desleal, el Estado puede ejercer un control de precios que priorice la participación de la producción nacional, puede sancionar el monopolio u oligopolio privado y el abuso de posición de dominio del mercado.

8. Régimen de desarrollo

Para que el objetivo del Buen Vivir sea efectivo se ha previsto, constitucionalmente, la creación de un sistema nacional de inclusión y equidad social. Este se compone de un conjunto de políticas, normas, programas y servicios para la garantía de los derechos y el cumplimiento del régimen de desarrollo. El sistema se articula con el

Plan Nacional de Desarrollo y el sistema nacional descentralizado de planificación participativa. El Plan Nacional de Desarrollo debe abarcar parámetros mínimos que son:

- 1) Soberanía alimentaria: para asegurar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades accedan autosuficientemente a alimentos sanos, respetando la visión de interculturalidad.
- 2) Soberanía económica: que a su vez orienta un sistema económico social y solidario; una política fiscal dirigida al financiamiento de servicios y bienes públicos, la efectiva redistribución de la riqueza y la generación de incentivos para la producción de bienes y servicios socialmente necesarios y ambientalmente aceptables; un endeudamiento público solo cuando sea estrictamente necesario y que no afecte a los derechos del Buen Vivir, soberanía ni naturaleza; un presupuesto general del Estado que establece preasignaciones presupuestarias para sectores como la salud, educación, educación superior, investigación, ciencia, tecnología e innovaciones; un régimen tributario que promueve la redistribución de la riqueza y a la vez estimule el empleo digno, producción de bienes y servicios con responsabilidad ecológica, social y económica; una política comercial enfocada en dinamizar al mercado interno e insertar estratégicamente al Ecuador en la economía mundial; un sistema financiero concebido como servicio público que se enfoque en el desarrollo de los objetivos sociales del país; sectores estratégicos, servicios y empresas públicas donde el Estado maneje la administración, regulación, control y gestión de las telecomunicaciones, recursos naturales no renovables, transporte y refinación de hidrocarburos, biodiversidad, patrimonio genético, espectro radioeléctrico y agua.
- 3) Trabajo y producción: en donde se reconocen como formas de organización de la producción a las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas; se reconoce la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta y que cumplan una función social y ambiental; se reconoce como formas de trabajo todas las modalidades en relación de dependencia o autónomas; se busca democratizar los factores de producción promoviendo el acceso equitativo de factores de protección. En cuanto al intercambio económico y comercio justo,

el Estado intervendrá cuando sea necesario en las transacciones económicas para evitar la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de bienes y servicios que puedan perjudicar a la colectividad; y el ahorro e inversión protegerá el ahorro interno para la inversión productiva del país e incentivará el retorno del ahorro de los migrantes.

9. El mercado como medio y el Buen Vivir como fin

¿Cuál es la finalidad de una economía en relación con los derechos del Buen Vivir? No existe combinación más cercana entre economía y dignidad que la propuesta constitucional del Plan Nacional del Buen Vivir. Siempre la teoría social, y los modelos institucionales democráticos y el consenso han buscado poner las cosas en su lugar y definir el papel del Estado, la economía, el rol del ciudadano y la democracia. En ese sentido se han ensayado a lo largo de la historia todo tipo de combinaciones: el Estado al servicio de la libertad y el liberalismo, el Estado al servicio de las libertades individuales y el mercado, el Estado y mercado al servicio del individuo y, parcialmente, de lo social; y, ahora, el Estado, mercado y sistema internacional al servicio del Buen Vivir.

La última propuesta es la de los constituyentes ecuatorianos y puede ser calificada como desafiante e inocente a la vez. Es desafiante porque busca poner controles a las fuerzas salvajes del mercado y a la galopante globalización sin conciencia sobre la dignidad. Según Ricardo Sanín, es inocente porque plantea las siguientes cuestiones:

¿Puede una Constitución alterar la gigantesca balanza de poder mundial y los intereses que la determinan?... ¿Puede una Constitución pararse frente al consenso de Washington? ¿Ante el sistema jurídico a la OMC y el Consejo de Seguridad de la ONU? Parece un fósforo prendido en una tormenta eléctrica. La sonrisa de un niño a punto de calcinarse en medio de bombas inteligentes (Sanín, 2012: 17).

Esta propuesta se enfrenta a tantos retos. Aquí nos referiremos al control de constitucionalidad de instrumentos internacionales de inversión que contradicen la finalidad de servir a la dignidad individual y colectiva.

Los inversionistas extranjeros ven con buenos ojos a las economías desreguladas porque su nivel de maniobra para concretar la acumulación de riqueza en favor de sus empresas es mayor. El papel de la Corte Constitucional es fundamental para controlar si los tratados internacionales de inversión firmados en la década de los noventa e inicios del 2000 son coherentes con la nueva Constitución.

La Corte Constitucional para el Período de Transición, en Sentencia No. 040-07-TC, analizó el tema del ordenamiento jurídico anterior a la Constitución y consideró que, conforme la cláusula constitucional de derogatoria expresa, el ordenamiento antiguo no ingresa de pleno derecho al nuevo ordenamiento jurídico. A la vez, la Corte estableció un criterio de interpretación, para que en caso de duda sobre la constitucionalidad de una norma general se procure declarar su derogatoria, al tiempo que deja claro que el uso de este mecanismo debe ser tratado mediante consulta de norma y acción de inconstitucionalidad. Finalmente, se consideró que el análisis de dicho control normativo sería un análisis de constitucionalidad por el fondo y no por la forma, porque era imposible para el legislador del pasado saber cuáles serían las exigencias de las garantías normativas de la Constitución del futuro.

Los tratados internacionales firmados y ratificados antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 2008 deben ser analizados con relación al nuevo texto constitucional. En ese sentido, mediante dictámenes de constitucionalidad existen pronunciamientos de la Corte Constitucional que sugieren iniciar un proceso de denuncia porque la finalidad de estos instrumentos está reñida con la Constitución. Por ello cabe hacer referencia a la importancia del control de constitucionalidad en relación al rol de los tratados y su efecto en la Constitución Económica.

9. El control de constitucionalidad de los tratados internacionales de inversión para garantizar los derechos del Buen Vivir

El control de constitucionalidad se puede caracterizar como difuso, concentrado o mixto (Kelsen y Schmitt, 1988). También se clasifica por el momento en el cual se realiza el control, esto es: posterior, anterior y automático.¹ El control posterior

¹ Ver a este respecto el Dictamen No. 0001-11-DCP-CC.

es clásico, ocurre luego de que empieza a existir la norma, y es un mecanismo que se materializa mediante los procesos de inconstitucionalidad o la consulta de norma en el sistema concentrado ecuatoriano.

El control anterior de constitucionalidad se aplica previo a que exista la norma, y se trata de un medio para el perfeccionamiento en la formación de aquella. Así por ejemplo, se ha previsto el control de constitucionalidad para tratados internacionales con posterioridad a su suscripción, pero también antes de la ratificación y depósito; es decir antes de que sean derecho interno.

Finalmente, el control automático de constitucionalidad es una facultad oficiosa de la Corte Constitucional que puede activarse ante normas existentes. Por ejemplo, ante normas en que, a pesar de no estar cuestionada su constitucionalidad, del estudio del caso se desprende la necesidad de realizar un juicio de constitucionalidad con la finalidad de declararlas contrarias a la Constitución. Esta facultad en Ecuador es exclusiva de la Corte Constitucional.²

También pueden presentarse casos en los que la Corte Constitucional realiza el control de forma oficiosa para materializar el referido control previo. Es importante señalar que el control posterior de constitucionalidad se realiza siempre mediante sentencia; no así el control automático o aquel requerido para el perfeccionamiento de un acto, como la denuncia de tratados internacionales, que se ejecuta a través de dictamen.

Concentrémonos ahora en el control de constitucionalidad de los tratados internacionales de inversión firmados antes de la Constitución de 2008. El control se realizó mediante dictámenes de constitucionalidad, ya que la denuncia del tratado es una competencia del Ejecutivo, según el art. 420 de la Constitución. Mientras que para que los tratados entren en vigencia, conforme al art. 419 —que trata temas relacionados al territorio y sus límites, compromiso para modificar leyes, política económica establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, acuerdos de integración y comercio, atribución de competencias jurisdiccionales y el patrimonio natural—, corresponde la

²Ver la Sentencia No. 004-13-SAN-CC.

ratificación del Legislativo. En temas generales, corresponde al Ejecutivo. Finalmente, se requiere un referendo cuando lo solicita la ciudadanía o el presidente, conforme lo establece el art. 420 de la Constitución.

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto de tratados de inversión que contienen cláusulas de protección de capitales extranjeros y cesión de jurisdicción.³ Según los tratados de inversión, la jurisdicción internacional debe activarse ante cualquier conflicto sobre la implementación del tratado. Estos casos son resueltos por centros internacionales de arbitraje. Una forma de proteccionismo y ausencia de control caracteriza estas inversiones internacionales, que tienen por finalidad servir al capital, y también buscan que el Estado esté al servicio de este sistema.

¿Cómo puede el Estado someterse al sistema internacional de inversiones? Está al servicio del capital cuando no hay calidad ni control de la inversión y del cumplimiento de los derechos constitucionales de las personas, pues la privatización tiene como consecuencia la no intervención del Estado.⁴ En caso de intervención para control o protección de derechos de los ciudadanos, son el Estado y sus autoridades quienes cometen incumplimiento del tratado, sin más consideraciones.

Los dictámenes de constitucionalidad de los tratados de inversión que ha resuelto la Corte Constitucional se han enfocado en la declaración de incompatibilidad de todas las cláusulas que se refieren a la prohibición de ceder a instancias internacionales la competencia de juzgamiento en tribunales internacionales de arbitraje. Esta prohibición está prevista en el art. 422 de la Constitución, junto con temas que versan sobre salud, medicinas ancestrales y agua.

Cabe notar que estos pronunciamientos buscan reorientar la política internacional

³ Ver las Sentencias No. 020-10-DTI-CC – Gobierno de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Ecuador; No. 023-10-DTI-CC – República Federal de Alemania y Ecuador; No. 026-10-DTI-CC – República de Finlandia y Ecuador; No. 027-10-DTI-CC – República Popular de China y Ecuador; No. 0029-10-DTI-CC – Repúblicas de Argentina, Brasil, Paraguay y Venezuela y Ecuador; No. 030-10-DTI-CC – Reino de Suecia y Ecuador; No. 031-10-DTI-CC – Países Bajos y Ecuador; No. 035-10-DTI-CC – República Francesa y Ecuador; No. 038-10-DTI-CC – Venezuela y Ecuador; No. 040-10-DTI-CC – República de Ecuador.

⁴ Ver la Sentencia No. 003-11-SIN-CC.

del Ecuador, que estaba concentrada en la protección de capitales, materializando el principio de soberanía. Así, en estos fallos, la Corte Constitucional ha guardado plena coherencia con la Constitución, que dispone proteger y garantizar la dignidad individual, colectiva y ambiental dentro de los parámetros del Buen Vivir.

Los derechos constitucionales no solo son un límite al poder interno, sino que también funcionan como límites para controlar el comportamiento del Estado en el sistema internacional. Estas posiciones son de tipo teleológico, pues se concibe a la Constitución desde su finalidad que es servir al individuo, los colectivos y la naturaleza. De otro lado, encontramos a los tratados de inversión pensados para proteger al capital. En esta constante contradicción entre la dignidad y el capital, en Ecuador, mediante el control de constitucionalidad, se ha tomado una decisión, optando por la protección de la dignidad prevista en la Constitución.

La preocupación más grande de los sectores productivos empresariales en este tema es el riesgo de la fuga de capitales y la afectación a la seguridad jurídica. Estos argumentos son claramente insuficientes para no tomar ninguna decisión al respecto. Habría que preguntarse: ¿seguridad jurídica para qué o para quiénes?, principalmente sobre la base de un modelo que no responde a la voluntad constitucional del pueblo ecuatoriano, sino a una seguridad mercantilizada de carácter crematístico e individualista, que ha desplazado a la dignidad humana y ambiental.

La Corte Constitucional, con los mencionados fallos, ha demostrado ser coherente con la Constitución, al concretar una seguridad jurídica relacionada con la dignidad materializada en la integridad de los derechos y obligaciones dispuestos por la Carta Magna.

Otro factor es el temor a la falta de capitales privados para solucionar los problemas sociales. Esta postura no es más que un temor infundado, que tiene como finalidad afectar el modelo constitucional del Buen Vivir. La afirmación del control constitucional no significa que Ecuador se cierre a todo tipo de inversiones o acuerdos comerciales, sino que más bien busca diversificar inversiones que, obteniendo un margen razonable de ganancia, vayan conforme al plan económico del Buen Vivir, que se sujeten soberanamente al servicio de la dignidad de las

personas, pueblos, nacionalidades, colectivos y la naturaleza, como componentes sustantivos del constitucionalismo del Buen Vivir en la esfera de la economía ecuatoriana para este siglo XXI.

10. Construyendo el constitucionalismo del Buen Vivir

Por lo dicho, estamos en condiciones de sostener que el modelo ecuatoriano podría ser descrito como un constitucionalismo del Buen Vivir. Este reconoce la influencia de las teorías neoconstitucionales que, importadas desde el sur de Europa, ponen el énfasis en la irradiación que ejercen los derechos y garantías constitucionales sobre el ordenamiento jurídico; y también se inspira en el nuevo constitucionalismo latinoamericano y una parte del constitucionalismo popular que encuentra su característica esencial en la legitimidad de los procesos democráticos altamente participativos —en el caso ecuatoriano se refuerza esto con el principio constitucional de la interculturalidad que da sustento al *sumak kawsay* o Buen Vivir—.

De ahí que la noción de los derechos del Buen Vivir, que abarcan los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Constitución ecuatoriana del 2008, implican por un lado, la poderosa participación del Estado, ya desde las instancias ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales, en la provisión de dichos bienes, así como la relación armoniosa del individuo con la naturaleza (Benavides, 2013: 17).

No obstante, es menester señalar que ese proyecto no se agota en la inspiración del poder constituyente de Montecristi, ni en las influencias coyunturales de los países de la región, sino que más bien es heredera de una larga tradición histórica que recoge las luchas libertarias del General Eloy Alfaro y su revolución liberal, de los pueblos y nacionalidades,⁵ de los movimientos campesinos y obreros,⁶ que se vieron cristalizadas tempranamente en el advenimiento del constitucionalismo social en la Constitución de 1929⁷ y su plena realización en la Constitución de 1945, aunque esta fue temprana-

⁵Que encontró desarrollo normativo en la Ley de Comunas de 1926.

⁶Por ejemplo, una de las primeras organizaciones sindicales en la historia ecuatoriana fue la Compactación Obrera Nacional, aparecida en los años treinta y ligada a la Iglesia Católica. Al respecto ver el trabajo de Guillermo Bustos (1991).

⁷Como instituciones de regulación de la actividad económica se idearon entonces las superintendencias; así como la creación de un banco central, a más de la instauración de un sistema de seguridad social, indicio también del aporte de la Misión Kemmerer, que ayudó a diseñar el nuevo aparato institucional.

namente derogada por la oligarquía apenas un año después de su aprobación.

Entonces, si decimos que el constitucionalismo del Buen Vivir nace de las luchas sociales históricas del Ecuador, debemos demandar que el desarrollo jurisprudencial de este nuevo constitucionalismo afinque y consolide esta tradición libertaria y soberana, conjugándola con los elementos sustanciales de la interculturalidad, la diversidad, soberanía y dignidad de las personas, los pueblos y la naturaleza, bajo el amparo eficaz de los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos. Dos sentencias pueden servir como ejemplos. La primera sobre la cosmovisión andina y la segunda sobre la eficacia de los derechos sociales.

La Sentencia No. 008-09-SAN-CC resolvió el caso de la Universidad Amawtay Wasi. En este expediente se analiza la posición del CONESUP (institución pública que regulaba la existencia de las universidades) que ordenaba que la Universidad Amawtay Wasi limitara su actividad a la ciudad de Quito por cinco años. Sin embargo, la Corte Constitucional realizó una nueva interpretación de la Constitución a través de la interculturalidad, mediante la cual se sustentó el enfoque armónico de la diversidad cultural de las catorce nacionalidades que conviven en Ecuador. Luego, el prisma del *alli causai* o Buen Vivir nos muestra que el antiguo CONESUP no podía obligar a la Universidad Amawtay Wasi a homogeneizarse al saber occidental, sino que se debía respetar su cosmovisión andina y permitir la implementación de sus propios métodos de aprendizaje.

Por otro lado tenemos la Sentencia No. 148-12-SEP-CC, que se refiere a una sentencia de la Corte Nacional que vulneraba la justicia por falta de formalidades. En este caso se requería de un informe pericial que permitiera la reparación de un inmueble en el que habitaban personas adultas mayores. Sin embargo, la sentencia de la Corte Nacional impedía que se obligara a los demandados a la reparación. Esta formalidad impedía el ejercicio del derecho a una vivienda digna, siendo este un derecho plenamente justiciable. La sentencia muestra la prevalencia de los principios materiales —como es el caso de una vivienda digna— frente a los principios inmateriales —formalidad de los actos— en casos de una vulneración insoportable. Solo con el pleno goce

de los derechos se puede llegar al Buen Vivir.

Ahora bien, si intentamos un ejercicio de articulación de estas dos sentencias podríamos ensayar otra hipótesis sobre algunos de los factores jurídicos que alimentan el nuevo constitucionalismo en Ecuador. En el constitucionalismo del Buen Vivir tendríamos la interculturalidad como eje central, a través del cual no existe jerarquización de conocimientos sino una sinergia de saberes, al mismo tiempo que las garantías constitucionales son encaminadas al goce efectivo de derechos y la convivencia en armonía con la naturaleza. Como hemos visto en este ensayo, el constitucionalismo del Buen Vivir se ha desarrollado poco a poco en la historia con las grandes batallas sociales; mientras que se sigue dibujando con la jurisprudencia que va realizando las aspiraciones de la Constitución de Montecristi.

11. Conclusiones

El mercado no es la medida de todas las cosas y no puede convertirse en el principal factor organizador de una sociedad y su relación con la naturaleza. Por el contrario, en el Estado constitucional se requiere recordar constantemente la naturaleza instrumental del mercado que emerge de los textos constitucionales, donde se convierte en un espacio social y cultural, al interior del cual la dignidad del hombre no es solamente postulada sino también practicada, indicando la alternativa que concilia el rechazo al Estado y el rechazo al mercado (Häberle, 1997: 44-46).

Por el efecto irradiador de los derechos constitucionales, ningún espacio del Estado queda sin su cobertura (Prieto, 2004: 51). Es el caso de la economía, que tampoco escapa de la constitucionalización. Y al mismo tiempo, el papel de la economía es fundamental, pues el Estado requiere de dinero para poder garantizar derechos, no solo los derechos económicos, sociales y culturales, sino también los derechos de libertad (Holmes y Sunstein, 2011: 33). Por este motivo, la Constitución de Montecristi, desde un reclamo democrático, estableció un enfoque económico que representa las necesidades sociales. El mercado dejó de ser el eje y en cambio la economía se concentra, ahora, en el ser humano y el Buen Vivir. Para ello se fijó un Plan Nacional de Desarrollo que orienta el

quehacer público hacia la satisfacción de derechos de una forma armónica con el medio ambiente.

Los tratados internacionales de inversión han sido considerados contrarios a la Constitución, principalmente por ceder competencias nacionales en materia jurisdiccional a organismos internacionales —que configuraban, en consecuencia, una afectación al plan económico nacional de desarrollo, hoy protegido y desarrollado bajo el constitucionalismo del Buen Vivir, que está íntimamente ligado a la soberanía nacional, la dignidad individual, colectiva y ambiental y una efectiva y eficaz vigencia de todos los derechos constitucionales—.

Capítulo 2

Otra ética para otra sociedad: la del *sumak kawsay*

René Ramírez Gallegos

Para “continuar soñando sabiendo que estoy soñando”

Nietzsche, *La gaya ciencia*

I

Cualquier proyecto responsable tiene orientaciones éticas, utópicas y teóricas que permiten delimitar el sentido del camino y asegurar la factibilidad de las expectativas que contiene. Esas orientaciones constituyen una hoja de ruta que guía las grandes decisiones que generan marcos institucionales dentro de los cuales operarán los actores sociales, políticos y económicos, y permitirán visualizar en cada momento de la marcha si se está o no en el camino adecuado.

Si bien, a nombre de la “objetividad”, cuando se habló del Consenso de Washington los principios rectores no fueron colocados explícitamente, tal propuesta tenía una particular forma de ver al individuo, de analizar las pautas de distribución de los bienes públicos, de problematizar la forma de agregación de la elección social, de visualizar la relación hombre/naturaleza, de concebir la libertad, igualdad y demás valores que rigen la convivencia social. En este artículo voy a sostener que la búsqueda de un nuevo orden social tiene que fundamentarse en un cambio de principios que permita reflexionar sobre posibles formas alternativas de ver el mundo y, por lo tanto, potenciales rutas diferentes de intervención y convivencia social.

La crisis de pensamiento latinoamericano vivida en las últimas décadas se ha evidenciado en la forma de intervención homogeneizadora, que se implementó en la

región bajo el supuesto de que era viable establecer una sola receta para pacientes con diferentes síntomas y disímiles enfermedades. Muchas veces, tal problema sucedía por el miedo a aventurarse a debatir conceptos y principios con los que supuestamente nadie estaría en desacuerdo. Libertad, justicia, equidad, igualdad, democracia, entre otros, son principios que a simple vista no están en tela de duda. No obstante, si escarbamos más sobre tales conceptos podemos detectar abismales diferencias en la manera de definirlos, que al momento de concretarse en intervenciones públicas darán paso a políticas y resultados completamente diferentes.

Por ejemplo, si bien en las nuevas visiones del desarrollo la estrategia de inclusión económica actualmente produce grandes acuerdos, como se podrá evidenciar más adelante, los resultados no serán los mismos si creemos que la libertad está asociada a la no interferencia y a la libre elección individual que si sostenemos que la libertad está relacionada con la no dominación y la expansión de las capacidades y potencialidades de todas y todos los miembros de una sociedad. De la misma forma, claramente, la estrategia de inclusión y las políticas públicas que se ponen en marcha serán diferentes si tenemos como principio rector la equidad y no la igualdad.

Lo que tratamos de sugerir es que la construcción de un nuevo pacto de convivencia como es la sociedad del Buen Vivir debe tener claros los principios y las orientaciones que lo delimitan. Este artículo busca poner sobre la mesa de debate los principios y orientaciones más evidentes que estuvieron detrás de la agenda del Consenso de Washington, colocando frente a ellos una propuesta de nuevos principios rectores, que podrían dar paso a un nuevo contrato social y una visión alternativa al desarrollo en Ecuador. Para ello el texto se divide en tres partes. La segunda parte comienza por aquellos principios y justicias que definen las grandes orientaciones éticas, utópicas y teóricas del proyecto de cambio, en el marco de una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad civil. La tercera sección trata de poner en evidencia el trasfondo analítico ético/normativo que sustenta los principios propuestos. Se analiza la concepción sobre: 3.1) el individuo; 3.2) la forma de distribución de los bienes en la sociedad; 3.3) la eficacia, eficiencia y calidad; 3.4) los bienes y logros por ser distribuidos y alcanzados; 3.5) la libertad; 3.6) lo público; 3.7) el trabajo; 3.8) la elección

social y la democracia; 3.9) la naturaleza; 3.10) el Estado y la cultura; y 3.11) los valores predominantes de convivencia social.

Sin lugar a dudas, el texto es incompleto. No obstante, su objetivo es empezar a sumar esfuerzos, no solo para profundizar las críticas hacia el paradigma del CW,⁸ sino fundamentalmente para pensar propuestas de cambio a partir de las mismas. En este caso en particular, las propuestas de cambio han surgido en un contexto histórico particular y en un tiempo determinado. A la vez, el propósito es volver a dar primacía en los debates sobre desarrollo a la disquisición entre este, la filosofía política, lo político y las definiciones éticas en juego. En términos históricos y políticos el sustento de los principios mencionados en el presente texto se encuentra plasmados en la Constitución de la República del Ecuador de 2008, cuyo horizonte de sociedad he denominado “socialismo del *sumak kawsay*” o “bio-socialismo republicano” (Ramírez: 2010).

II

Las orientaciones éticas que guían la propuesta de cambio en Ecuador pueden ser resumidas en tres aristas, que se sustentan en una concepción *igualitaria y democrática de la justicia*:⁹

- a) Justicia social y económica como posibilidad de un mutuo reconocimiento o reciprocidad: en una sociedad justa, todos y todas gozan del mismo acceso a los medios materiales, sociales y culturales necesarios para llevar una vida digna, que posibilite el mutuo reconocimiento como iguales entre los ciudadanos de una comunidad política, garantizando de esta manera la viabilidad de procesos recíprocos reales.¹⁰
- b) Justicia democrática participativa y deliberativa: en una sociedad políticamente justa, todos y todas deben contar con el mismo poder para decidir y deliberar sobre cues-

⁸Cuyos principios se basan fundamentalmente en el utilitarismo liberal.

⁹Estos principios han sido tomados del Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013 (Senplades, 2009).

¹⁰Siguiendo a Martha Nussbaum (2007), creemos que dentro de esta justicia se debe incluir la justicia hacia las personas con discapacidad física y mental. Se trata de personas como todas las demás, pero hasta ahora las sociedades no las han tratado en un plano de igualdad como a los demás ciudadanos. De la misma forma, incluimos las cuestiones de justicia relacionadas con el trato que dispensamos a los animales.

tiones que afectan a su destino común y contribuir al control colectivo institucionalizado, lo que debe entenderse como un principio de igualdad política y de poder colectivo democrático que valore de igual forma la participación de todos y todas.

c) Justicia intergeneracional/ecológica: en una sociedad inter-generacionalmente justa, las acciones y planes del presente tienen que considerar a las generaciones futuras. Tal situación implica un contrato (re)distributivo que tome en cuenta el devenir del tiempo y el impacto ambiental y social que tienen las acciones y decisiones tomadas hoy.¹¹

d) Justicia transnacional pro-comunes: una sociedad mundialmente justa implica tomar en cuenta que en las opciones vitales de cada persona están limitadas también por los accidentes de nacimiento y de origen nacional. En la medida en que existe el reconocimiento de bienes públicos mundiales y la consolidación de las interrelaciones de movilidad de personas y recursos entre países, se vuelve evidente que para un tratamiento adecuado de la justicia internacional y cosmopolita no solo se deben abordar los tradicionales temas de la guerra y la paz, sino también los de justicia económica, redistribución de bienes tangibles e intangibles y de igualar el peso de la participación en los ámbitos políticos globales.¹²

No obstante, puesto que, debido a la diversidad humana,¹³ no es posible ni deseable conseguir la plena igualdad, es necesario enmarcar los límites socialmente tolerables de la desigualdad, así como los fines que es necesario procurar.

¿Qué desigualdad es la admisible moral y éticamente? La postura liberal —representada, por ejemplo, por el segundo principio de Rawls (1958)— sostiene que si un nuevo escenario de desigualdad mejora no solo las expectativas de quienes están mejor situados sino también las expectativas de los más desfavorecidos,

¹¹Vale señalar que la justicia intergeneracional no solo tiene que ver con el futuro sino también con aquellas injusticias que se dieron en el pasado y que deben revertirse en el presente o futuro para “hacer justicia”. Por ejemplo, la jubilación universal en aquellos países en que los trabajadores informales o los excluidos nunca pudieron ser parte del mercado laboral moderno, y por lo tanto nunca tuvieron acceso a los beneficios del Estado de bienestar.

¹²Para un análisis detallado sobre lo que implica la justicia transnacional, ver Nussbaum (2007).

¹³Diversidad que es producto de características externas como el medio ambiente natural y social, o el patrimonio heredado legítimamente; y características personales, tales como edad, orientación sexual, etnia, metabolismo, etc.

estos y la sociedad en conjunto deberían valorar como justa tal desigualdad. No obstante, tal postura no deja de ser conformista puesto que no necesariamente supera niveles previos de desigualdad insoportable, no rompe con relaciones de poder y de opresión entre personas, ni garantiza las bases materiales de un mutuo reconocimiento entre ciudadanos y ciudadanas, así como tampoco la emancipación individual y social.

Afirmamos entonces que el principio rector de la justicia relacionado con la igualdad tiene que estar encarnado —en el lado negativo— por la eliminación de aquellas desigualdades que producen dominación, opresión o subordinación entre personas; y —en el lado positivo— por la creación de escenarios que fomentan una paridad que viabilice la emancipación y autorrealización de las personas, y en donde los principios de solidaridad y fraternidad puedan prosperar y con ello la posibilidad de un mutuo reconocimiento¹⁴ (o de reciprocidad).¹⁵

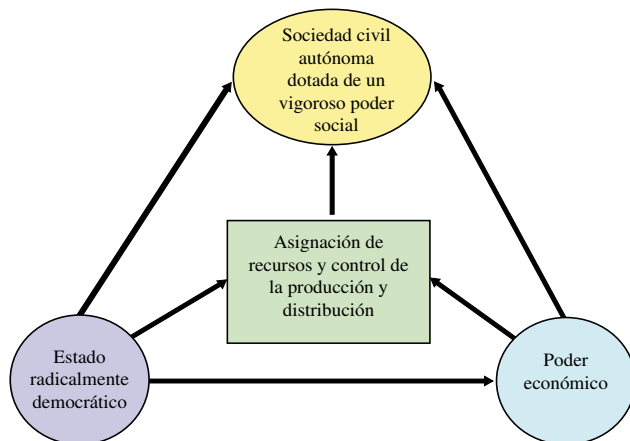
Esta concreción del principio de justicia orienta las acciones referidas hacia la institucionalización de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil. A diferencia de viejas formas de ver al Estado, el proyecto de cambio emancipador que se propone debe basarse en la igualdad y la democracia, sustentadas en última instancia no en el poder estatal ni económico sino en el “poder social”.

Como señala Wright (2006), esto implica un proceso de democratización del poder. Tal poder consiste en la libertad y capacidad de movilización autónoma de la gente para realizar voluntariamente acciones colectivas cooperativas de distinto tipo en la sociedad. Esa capacidad efectiva requiere que la ciudadanía organizada tenga un control real sobre los esquemas fundantes del uso, asignación y distribución de los recursos tangibles e intangibles del país. La hoja de ruta prescribe aquí un incremento del poder social sobre la forma en que el poder estatal y los poderes económicos condicionan y configuran la actividad económica.

¹⁴Claramente, en el segundo principio de Rawls se puede dar el caso de la imposibilidad del mutuo reconocimiento —condición de la autorrealización—, ya que la desigualdad puede beneficiar a todos sin romper relaciones de poder o subordinación.

¹⁵En el caso del mundo andino, el principio de la reciprocidad adquiere vital importancia en las relaciones sociales, razón por lo cual el lado positivo del criterio de igualdad mencionado adquiere una relevancia histórica adicional.

Gráfico 1. Poder social



Fuente: Wright (2006).

Los postulados mencionados conducen hacia una ruptura radical con las concepciones conservadoras del ser humano, de la sociedad, de las relaciones entre personas al interior de la sociedad y del trato del ser humano con la naturaleza. Para visualizar tal ruptura, a continuación se describe el trasfondo analítico normativo que sustenta las orientaciones propuestas.

III

3.1. Sobre el agente del cambio: del individuo solitario-atómico al individuo social

El proyecto utilitarista liberal se fundamenta en el supuesto de que el individuo, por naturaleza, busca su propio interés y autosatisfacción personal, y que tal comportamiento en un sistema institucionalizado a partir del principio de mercado libre da como resultado el bienestar social. La felicidad del ser humano no depende entonces de la relación con otro individuo, razón por la cual la autorrealización se puede conseguir “solitariamente”. A través de un comportamiento racional egoísta y en un espacio denominado mercado; y principalmente mediante el acto de comprar, el ser humano consigue su felicidad, tanto individual como social.

...lo único que busca es su propia ganancia, y en este, como en muchos otros casos, una mano invisible le lleva a promover un fin que no estaba en sus intenciones. Y ello no es necesariamente malo para la sociedad. Al buscar su propio interés a menudo promueve el de la sociedad más eficazmente que si realmente pretendiera promoverlo (Smith, 1776).

A diferencia de tal mirada defendemos que el aislamiento y la soledad del individuo son empírica y lógicamente imposibles, puesto que la realización de una vida plena es impensable sin la interacción y el reconocimiento del otro, que son todos y no un grupo particular. Desde la vulnerabilidad del bebé humano es evidente que no podemos vivir sin otros. No se trata de que alguien opine o defina cómo cada individuo debe resolver su vida, ni tampoco que las elecciones vengan ya trazadas por una comunidad que proporciona los criterios de decisión en el mismo momento en que otorga la pertenencia individual al colectivo. De lo que se trata es de que no podemos defender nuestra vida sin defender la de los demás —los presentes y nuestros descendientes—, y que todos juntos debemos asegurar que cada persona y cada comunidad puedan efectivamente elegir la vida que desean, vivir y que al mismo tiempo aseguremos el ejercicio de todos los derechos de cada uno de los miembros de la sociedad.

Tal situación obliga también a ver al ser humano no como un simple consumidor sino como un portador de derechos y responsable de obligaciones hacia los otros. Este principio es fundamental para entender cuál es la utopía realista de lo humano que debe guiar las acciones e intervenciones de las políticas públicas diseñadas en nombre del florecimiento humano. Aquí existen al menos dos alternativas. La primera toma como punto de referencia aquel imaginario individuo solitario, egoísta y cuyo anhelo básico es no ser interferido por nadie. La segunda tiene como referente central un individuo social y solidario que se realiza en la vida compartida con los demás.

Al tomar a la sociedad como punto de referencia —y no únicamente al individuo atómico— logramos resaltar el espíritu colectivo y cooperativo del ser humano, en contraposición con aquel ser egoísta y aislado que nos propone la economía utilitaria liberal. Se trata de un individuo que incluye a los otros en su propia concepción de bienestar. Como sostenía Kant: “al considerar mis necesidades como normativas para otros, o, al hacerme un fin para los otros, veo mis necesidades hacia

los otros como normativas para mí”. A este planteamiento solo habría que añadir un elemento: que “los otros” (todos y todas) puedan ver mis necesidades también como normativas para ellos.

En síntesis, este principio abre un espacio de realización del individuo, en donde este puede pensarse y recrearse en relación con los demás; lo que implica reflexionar en torno a las distancias justas e injustas que lo separan de los otros, y por lo tanto puede cobrar consciencia de que ser poseedor de deberes implica necesariamente cumplir obligaciones o derechos hacia los otros.

3.2. Sobre la forma de distribución de los bienes en la sociedad: de la equidad (asistencia) social a la igualdad, integración y cohesión social ¹⁶

El neoliberalismo ha buscado distribuir los bienes públicos basándose en los criterios de eficiencia económica, y tomando el nombre de equidad ha realizado asistencialismo social.¹⁷ El diagnóstico neoliberal hizo hincapié en la asignación eficiente de los recursos para producir crecimiento económico y para impedir una consecuencia “inevitable” de tal objetivo, identificó a la pobreza —a través de la asistencia social— como el principal problema social sobre el que había que intervenir. No obstante, este esquema no tomó en cuenta el problema de las distancias entre los ciudadanos, el derecho a la dignidad de ganarse el propio sustento con el trabajo propio, ni tampoco el problema de la integración social. Por ello, un cambio debe reintroducir estos planteamientos en las nuevas formas de la intervención pública.

En efecto, al ser el objetivo la asignación definida como “eficiente” de los recursos, que a través del mercado promovería el crecimiento económico tan deseado, se tenía como supuesto que el bienestar de toda la población crecería debido al derrame producido por el incremento del tamaño del pastel. Puesto que tal situación no sucedió,

¹⁶Para un análisis detallado sobre este tema ver Ramírez y Minteguiaga (2007)

¹⁷Vale señalar que por “principio de equidad” me refiero aquí a la pauta distributiva de la redistribución secundaria del ingreso, puesto que el objetivo de la política pública en la era liberal era el auspicio y la no interferencia del mercado. La equidad fue el medio a través del cual se trató de remediar los efectos desestructurantes que produjo el mercado. De la misma forma, vale aclarar que en esta sección no se toma a la equidad desde el punto de vista de la diversidad. Únicamente se hace alusión a relaciones sociales y económicas. Más adelante se hará explícito el tema relacionado con la diversidad humana.

evidenciándose al contrario un proceso de pauperización social —y que, a la vez, no se pretendía abandonar el objetivo principal de promover como criterio absoluto de una buena economía la eficiencia de los mercados al valorar los recursos y capacidades, legitimando o eliminando automáticamente iniciativas, inversiones y proyectos—, fue necesario, por razones de gobernabilidad o por mínimos recaudos morales, intentar remediar tal situación a través de la construcción de la pobreza como objeto privilegiado de intervención.

En la práctica esta situación implicó la separación entre “lo económico” y “lo social”, e incluso de lo político-cultural y ambiental. A través del asistencialismo, la política social fue experimentando diversos programas que buscaron inicialmente sacar a los pobres de la pobreza, pero que en estricto rigor lo único que hicieron —en el mejor de los casos, y en la mayoría— es que no se agudizara el problema y generara dificultades de gobernabilidad. Finalmente, el neoliberalismo reconoció que solo se pretendía “aliviar” la pobreza extrema.

Escondiéndose tras el principio de la equidad, se sostuvo que una sociedad justa es aquella que mejora de alguna manera la situación de los más desaventajados. A través de tal principio, incluso aplicado de manera inconsecuente con la formulación liberal planteada por Rawls, se sostuvo y toleró cualquier tipo de desigualdad y hasta su agravamiento, con tal de que hubiera alguna redistribución a favor de los más pobres de los pobres, aunque fuera aumentando a la vez la desigualdad entre el conjunto de los pobres y los sectores medios respecto a las élites privilegiadas.¹⁸ Esa redistribución, presentada como acciones de donación directa del Estado o mediadas por organizaciones de la Sociedad Civil, al mantener al asistido en condiciones estructurales de no poder reciprocarse, lo ubicó en una posición de dependencia clientelar.

¹⁸Detrás de tales principios está la teoría de la justicia promulgada por John Rawls (1999). Vale mencionar, no obstante, que se añade un componente utilitario a tal perspectiva y que por lo tanto no son fieles con la propuesta planteada por el filósofo estadounidense. En estricto rigor, Rawls sostiene en su segundo principio que la “desigualdad es permisible solo si hay razón para creer que la práctica que incluye o da como resultado esa desigualdad obrará en provecho de todas las personas embarcadas en ella” (Rawls, 1999: 88). No obstante, a lo largo del libro nos podemos percatar que se refiere sobre todo a la igualación de oportunidades, por lo cual la prioridad es atender a los más pobres de los pobres, entendidos en un sentido amplio.

Así, bajo dicho principio tanto los servicios sociales universales como los programas de protección social terminaron interviniendo de una manera muy particular: dejaron de ser derechos de todos a los bienes públicos y se convirtieron en redistribuciones secundarias *focalizadas* en los más pobres. En este proceso, el punto de referencia de la política social pasó a ser el individuo o la familia pobre, y dejó de ser la sociedad como un todo. Dicha pauta de redistribución, superpuesta a una estructura de expoliación y exclusión de la distribución primaria de los resultados económicos, fue suplantando poco a poco el ideario de la plena igualdad, basándose en el supuesto de que la equidad subsanaría la histórica exclusión de los pobres a la vez que avanzaría en criterios de eficiencia —al mercantilizar los bienes públicos como vía de acceso para los que pudieran pagar—. No obstante, en su aplicación las políticas y programas sociales equitativos y pro-pobres adolecieron de ciertos problemas prácticos al buscar la igualación únicamente a través de bienes mínimos —bienes de subsistencia elemental—.¹⁹

Debemos recordar que el paradigma neoliberal se olvidó de que existen valores universales y derechos humanos, y al abogar por una defensa del mercado postuló programas sociales que terminaron fragmentando a la sociedad en tantas partes como grupos sociales pueden existir en el mundo social. Una suerte de lista infinita al más claro estilo borgiano: pobres, indigentes, niños y niñas, grupos con necesidades básicas insatisfechas, niños y niñas trabajadoras, discapacitados, mujeres, minorías étnicas, indígenas, campesinos, desempleados, personas sin vivienda, analfabetos, drogadictos, desertores, hogares que no consumen sal yodada, pobres proclives a tener muchos hijos, etc., etc., etc.

Esa visión fragmentada de la realidad, como señala José Luis Coraggio, es como una colcha hecha de retazos, que debería abrigar pero tiene zonas sin tela por donde entra el frío, u otras partes con retazos mal cosidos, que igualmente dejan pasar un viento que llega hasta los huesos.

¹⁹Los “bienes de subsistencia elemental” son algo muy distinto de los “bienes primarios” del liberal Rawls, que incluyen la libertad de toda forma de dominación, el acceso a posiciones de autoridad, el acceso a la educación, a la riqueza como activos y no solo como ingreso corriente, etc. Vale mencionar, además, que si bien se suele afirmar que los programas de transferencia monetaria han tenido impacto en el acceso a servicios básicos, ningún programa implementado como parte de las políticas públicas neoliberales, y en el contexto del libre juego del mercado, ha sido reductor de los niveles de pobreza en la sociedad. A lo sumo ha contrarrestado un empobrecimiento aún mayor.

En este sentido, si se une la idea de tomar al (extremadamente) pobre como punto exclusivo de referencia, en la práctica la política de distribuir exclusivamente medios de subsistencia parcial, con el olvido del efecto de deterioro de las capacidades que tiene el transcurrir del tiempo en condiciones límite de supervivencia de los individuos y comunidades, se observa que las brechas entre personas no pueden ser resueltas bajo este esquema. Así, la asistencia a través de la insignia de la equidad abstracta no produciría más igualdad, principio utópico que está en el corazón del proyecto que se defiende.

Por otra parte, la eficiencia actuó como criterio complementario de la equidad. Esto fue así porque al priorizar como criterio de asignación la focalización —dar más a los más pobres de los pobres—, el único gasto justificado resultaba el que podía reducir los costos y asignar beneficios solo a aquellos que “realmente” lo necesitaran de acuerdo a los criterios de las necesidades “mínimas” —evitar la mortalidad infantil, la mortalidad materna, sacar de la extrema pobreza—. La eficiencia del gasto solo se garantiza en este esquema evitando el error de inclusión del definido (tecnocráticamente) como “no necesitado”, así como los problemas de subcoberturas o filtración de los beneficiarios.

Este tipo de asignación del gasto potenció el abandono de la garantía del derecho *universal* del ciudadano (igualdad) a salud, educación, empleo, vivienda, etc., y justificó la otra cara de la eficiencia del mercado: la reducción del gasto social como condición de la garantía efectiva de los derechos de todos los ciudadanos y la apertura de nichos de mercado para la organización y venta de bienes públicos, orientada por la utilidad mercantil, potenciando la dualización social —aunque aún la debilitada provisión pública pueda muchas veces seguir siendo superior a algunas formas de la provisión privada—.

Por estas razones, proponemos retomar a la sociedad como unidad de observación e intervención —y no exclusivamente a los individuos—, y a la igualdad, integración e inclusión social como pautas distributivas, a fin de actuar para promover el espíritu gregario, cooperativo y solidario del ser humano, la responsabilidad de sus acciones frente a los otros y la universalidad de los derechos que debe garantizar el Estado.

Frente a la postura de distribución de bienes mínimos de subsistencia, una propuesta alternativa debe recuperar ideales de consenso sobre *máximas morales-sociales*. Por ejemplo, no solo evitar la muerte sino prolongar una vida con calidad. También creer que es posible compartir identidades diversas, construir y recuperar espacios públicos, garantizar el acceso a la justicia, tener un trabajo adecuado que permita o garantice el derecho a ganarse el propio sustento, tener tiempo para la contemplación, la creación artística y la recreación, desear participar en público sin sentirse avergonzado, entre otros.

O, pregunto: ¿debemos conformarnos con el objetivo de no morir un día antes o sentir que la vida es simplemente un proceso de resistencia que tiene como fin alargar unas horas más la existencia?

Siguiendo a Martha Nussbaum (2007), creemos que es preciso reconocer que existen dos umbrales que nos permiten caracterizar una vida como humana. El primero tiene que ver con las capacidades que tienen los seres humanos para realizarse y funcionar dentro de la sociedad. Si existen personas que se encuentran debajo de ese umbral, podríamos estar de acuerdo en que su vida no podría llamarse humana. El segundo umbral se refiere a que las funciones y capacidades de la persona no sean tan mínimas, ni tan reducidas, ya que aunque podríamos considerar que es una vida humana no podríamos afirmar que es una buena vida o que es una vida digna de ser vivida. Claramente, un nuevo contrato social no debe basarse únicamente en evitar la muerte (mínimos) sino en auspiciar una vida digna de ser vivida (máximas).

Tal vida digna no puede ser pensada al margen de la reducción de las distancias sociales, económicas, políticas, sociales, ambientales, territoriales y culturales. La *equidad de mínimos*, al limitarse al acceso a bienes de subsistencia y no tomar en cuenta las distancias de las que parten los individuos, ha producido una sociedad desigual, poco cohesionada, y donde la probabilidad de construir dominación y subordinación es alta. Con ello se posterga la posibilidad de buscar un lugar común en el que ciudadanos pares tengan el anhelo de convivir juntos.

Cualquier política social y económica que no auspicie la posibilidad de encuentro

entre sus ciudadanos para deliberar sobre qué se entiende por bien-estar común y cómo se consigue tiene tintes poco democráticos, como parece tener la política social neoliberal. En términos político-ideológicos, como señala Mouffe (2003), el explícito esfuerzo que ha llevado a cabo la izquierda hasta ahora para alcanzar un consenso de “centro” —por ejemplo, defendiendo políticas equitativas— la condujo a abandonar su lucha por la igualdad en todos los campos.²⁰ Con ello, cualquier posibilidad de transformación de las relaciones de poder parece haber quedado eliminada.

3.3. Sobre la eficiencia, eficacia y calidad desde la izquierda y en consonancia con la historia

En la teoría neoclásica existe un supuesto *trade off* entre justicia —entendida como equidad— y eficiencia. Se suele argumentar que si se transfiere dinero de un rico a un pobre generalmente hay costos de transacción —usualmente por la intervención estatal— que van en detrimento de la eficiencia de mercado. Esta afirmación ha guiado implícita o explícitamente el accionar político de las políticas públicas.

No obstante, este “dogma de fe”, que ha inspirado de igual forma a la corriente de pensamiento de derecha —como ha sido demostrado a lo largo de la historia económica y político-intelectual de las últimas décadas—, contiene muchos supuestos que no se cumplen: existe asimetría de información, no siempre hay competencia perfecta, los precios esconden información importante en la valoración de los bienes y servicios, la economía no se encuentra siempre en pleno empleo, entre otros. Sin embargo, lo más importante para la derecha ha sido la eficiencia de mercado, puesto que se suponía que por arte de magia la redistribución llegaría, de manera que la orientación de la política ha sido no impedir el “buen” funcionamiento del dios mercado.

Por el otro lado, la izquierda, en nombre de las injusticias históricas, ha tenido como su principal lucha redistribuir la riqueza sin preocuparse mucho —casi nada, en algunos países— por la búsqueda de la eficiencia. Ahora bien, el primer punto que se debe desmitificar es la existencia misma de tal disyuntiva; es decir,

²⁰Una estrategia de la izquierda para intentar situarse “más allá de la vieja izquierda y la derecha” y desde allí defender un nuevo tipo de progresismo de corte pragmático.

que si se aboga por políticas distributivas necesariamente se camina en contra de la eficiencia, y viceversa. De hecho, en economías como la ecuatoriana podría afirmarse que —en algunos casos— la mejor política redistributiva es la eficiencia y la mejor política de eficiencia es la búsqueda de la justicia.

Esto me lleva al centro de la argumentación de este escrito. Es necesario romper con la supuesta univocidad, neutralidad y ahistoricidad de estos conceptos —incluido el de calidad, como mencionaré más adelante—, y visibilizar su carácter problemático y político. Así como Amartya Sen (1975) pregunta: igualdad, ¿de qué?, es posible y necesario preguntarse: eficiencia, ¿de qué?; calidad, ¿de qué? En efecto, los conceptos no son buenos, malos o deseables per se. En un país con poca riqueza, los procesos redistributivos pueden llevar a “igualar pobreza”. En economías con alto desempleo, la búsqueda de eficiencia puede llevar a más desempleo al orientarse hacia la producción con la menor cantidad de “recursos” posibles.

Cada ecuatoriano podría tener mayor riqueza per cápita si el sistema fuese más eficiente. Algunas veces hay que buscar la eficiencia para luego redistribuir; en otros casos, hay que sacrificar eficiencia por la necesidad de mayor justicia. En Ecuador se puede señalar que hay la suficiente riqueza para superar toda la pobreza que registra su población —el ingreso o consumo per cápita es, aproximadamente, entre dos y tres veces superior a la línea de pobreza—; pero, de la misma forma, existe un sistema económico extremadamente ineficiente, que imposibilita que cada ciudadano pueda recibir más porción del pastel del que recibe con la actual redistribución. Es decir, cada ecuatoriano o ecuatoriana podría tener mayor riqueza per cápita si el sistema fuese más eficiente.

Esta temática adquiere otra dimensión cuando nos referimos a procesos políticos de cambios revolucionarios en donde claramente se parte de la necesidad de transformar la sociedad. En este marco, el primer paso radica en definir política y colectivamente la sociedad en la que se quiere vivir —por ello, la importancia de establecer un nuevo pacto de convivencia en el caso ecuatoriano, como se mencionó, materializado a través de su nuevo texto constitucional aprobado en referendo popular en el año 2008—. El segundo paso radica en

ser eficaz para conseguir tal objetivo. Únicamente luego de superados estos dos objetivos se podrá contestar a la pregunta: ¿qué igualdad y qué eficiencia?

Ser eficientes en procesos de transformación social radical sin ser eficaces en el objetivo que se quiere alcanzar puede llevar a profundizar una sociedad injusta que se desea, precisamente, dejar atrás. Así por ejemplo, si el sistema productivo es generador de injusticias y somos más eficientes sin transformar ese patrón productivo, lo que se está haciendo es profundizar tales injusticias. En este sentido, se debe ser eficaz en transformar el patrón de especialización o re-enrumbando la dirección del barco para luego ser eficientes. El orden de los factores sí altera el producto, en este caso.

A la vez, es necesario disputar la eficiencia desde su definición. Desde la mirada economicista, eficiencia es la cantidad mínima de *inputs* para obtener un nivel dado de *outputs*; que se traduce en el capitalismo en minimizar costos para obtener la mayor ganancia o beneficio posible. Si la izquierda sigue midiendo el valor en unidades monetarias jamás podrá disputar el sentido de la eficiencia neoclásica. Así por ejemplo, se podría medir en unidades físicas la eficiencia: unidades de energía, de tiempo, de biomasa o de vidas humanas. Es más eficiente un sistema cuando para la producción de un mismo bien utiliza menos energía (julios), tiempo (horas), produce menos desperdicios/contaminación (kilocalorías) o permite “garantizar más” vida (y su reproducción). ¿Qué es más eficiente: construir un hospital que demore 5 años y cuyo costo sea un 20% más barato, o un hospital que se demore 3 años y su valor sea 20% más caro? Claramente, la respuesta desde una visión de izquierda no proviene, únicamente, de analizar los costos monetarios entre ambas alternativas.

En sociedades que parten de un nivel inicial de alta desigualdad y que no se encuentran en el pleno empleo, se puede mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de otra; pero el que recibe la mejora puede ser el que se encuentra mejor ubicado socialmente. Puede resultar inmoral que con la excusa de buscar la eficiencia (paretiana) un multimillonario reciba aún más riqueza, y un indigente que no ha satisfecho sus necesidades mínimas se quede en su situación inicial.

La izquierda tiene también que disputar la distribución en el proceso. Usualmente, la derecha ha señalado que es necesario primero tener un sistema de mercado eficiente, puesto que la redistribución vendrá de la mano invisible. A más de saber que históricamente dicha premisa no se ha cumplido, esto ha imposibilitado pensar desde la economía política cómo tener un sistema más justo, no solo en el momento de la distribución sino en el mismo instante en que se está “cocinando el pastel”. En otras palabras, la izquierda debe buscar “redistribuir produciendo”, pero a la vez “producir distribuyendo”. Esto último requiere tener un sistema de organización y de propiedad que trascienda el del capitalismo, basado en la relación capital/trabajador y propiedad privada/asalariado, respectivamente; es decir, hay que construir una verdadera economía plural *con* mercado y no de mercado —nos referiremos a este punto con mayor detalle más adelante—.

Y, ¿qué con la calidad? Un proyecto de izquierda no puede hablar de eficiencia sin hablar de calidad. La calidad tampoco es un concepto ahistórico, neutral o a-territorial. La calidad es —siguiendo a Laclau (1996)— un “significante vacío” que es necesario llenar de contenido. La calidad tiene que ver con los procesos y acciones que garantizan perdurabilidad del resultado deseado en un momento histórico particular. En este marco, también es un concepto en disputa política, y por ello contiene una problemática ineludible. Si la democracia actual tiene un sesgo patriarcal, la calidad de la democracia debe tener aroma de mujer.

Así por ejemplo, en este momento histórico en Ecuador, entre otras características, aumentar la calidad en el campo de la educación requiere generar condiciones y resultados que permitan producir —no solo transmitir— conocimiento nuevo y crítico, en función de las necesidades y potencialidades de su población y en el marco de la construcción de un nuevo orden social: la construcción de una democracia humana sostenible, que base su materialidad en una transformación productiva justa. En países asiáticos, por ejemplo, que han alcanzado el objetivo de ser generadores de conocimiento, actualmente la calidad se debe —entre otras disputas— a un sistema que permite generar conocimiento y aprendizaje a través de procesos que profundizan el diálogo de civilizaciones —Oriente-Occidente, principalmente—.

En Ecuador, de nada serviría tener una mayor eficiencia terminal en el sistema de educación superior sin cambiar la calidad del sistema. Esto no fue un problema en el neoliberalismo, que buscó mayor eficiencia terminal sin importar la calidad del titulado. Incluso podría señalar que hubiese sido deseable ser más ineficiente en aquellas universidades de peor calidad, que fueron cerradas por el gobierno actual por falta de calidad —no siempre “más” es “mejor”—.²¹ No es casualidad que emergieran universidades privadas u oferta estatal que ofrecían títulos de fines de semana y sin el conocimiento que los respalde. Si se hubiese permitido que las 14 universidades cerradas continúen funcionando, tendríamos más titulados, pero sin la posibilidad de disponer de mayores capacidades para generar conocimiento innovador, y por lo tanto con poca probabilidad de generar transformación social posible.

Una vez más, no es lo mismo eficiencia y luego calidad, que calidad y luego eficiencia. En un sistema con estándares mínimos de calidad, la premisa sería calidad y eficiencia a la vez. Debido al momento histórico que vive el país, el orden de los factores sí altera el producto, una vez más. En el mediano o largo plazo, la mala calidad conlleva —sí o sí— a grandes ineficiencias e injusticias sociales, puesto que usualmente la peor calidad es para los más pobres. La primera pregunta que se debe hacer entonces la izquierda en cada campo es: calidad, ¿de qué? Por otra parte, lo que no puede dejar pasar la izquierda es que la excelente calidad debe ser para todos, y sobre todo para los más excluidos y pobres, para remediar las injusticias históricas y permitir encuentros sociales sin ningún tipo de discriminación.

En este sentido, a diferencia de la construcción de la derecha que postula que los conceptos como equidad/igualdad, eficiencia, eficacia y calidad son buenos o malos o deseables per se, la izquierda tiene que recuperar su sentido político e histórico en el marco de la edificación del nuevo orden social. No hacerlo, o al menos no problematizarlo, sería una señal de que la izquierda no ha sido capaz de romper con el discurso y la práctica hegemónica del neoliberalismo.

²¹En abril de 2012 el Gobierno ecuatoriano cerró 14 universidades por falta de calidad académica. (N. del e.)

3.1. Sobre los bienes y logros que deben ser redistribuidos y alcanzados: de los satisfactores mínimos al cumplimiento de derechos y potenciación de las capacidades humanas

De la discusión anterior, se deriva una crítica radical a la minimización de los satisfactores humanos²² que plantea la política social neoliberal frente a la ampliación de las opciones de vida para todos, la obtención efectiva de logros y el cumplimiento de derechos que postula un nuevo paradigma alternativo.

La tradición socialista ha inspirado, desde siempre, a una sociedad “en la que el libre desarrollo de cada uno es la condición del libre desarrollo de todos”. Por el contrario, fundándose en el pensamiento de Rawls, el objetivo de la política pública liberal ha sido la distribución de bienes primarios entre individuos, tergiversada además por el neoliberalismo que la reduce a la complacencia de satisfactores mínimos —de subsistencia—. La política social, al asumir como objetivo el acceso a bienes mínimos de los menos favorecidos, ha intentado *reducir las carencias*. Pero como antes se mencionó, el referente debe ser la vida digna y no la mera supervivencia. Debe ser el florecimiento de las capacidades de las personas como el desarrollo cognitivo, el tener una vida saludable y no únicamente el acceso a educación “básica”, a la atención primaria de la salud, o la mera reducción de la mortalidad infantil.

De la misma forma, habría que preguntarse en qué medida la igualación hacia la supervivencia ayuda a construir una sociedad cohesionada. Como se ha tratado de sugerir aquí, la igualación de mínimos —que tiene como mira los satisfactores indispensables a que accede el individuo pobre y no las capacidades que el individuo y la sociedad pueden efectivamente desarrollar— no lleva necesariamente a

²²En realidad se suele hablar de necesidades mínimas, pero tal como esta noción ha sido problematizada al momento de la elaboración de la política pública podemos corroborar, siguiendo a Max Neef, que de lo que se trata es de “satisfactores”. Por ejemplo, con respecto a la alimentación, las políticas instauradas buscan satisfacer los requerimientos nutricionales del ser humano. No obstante, alimentarse es para el hombre mucho más que nutrirse; la necesidad alimentaria se define con normas sociales y no solo biológicas. Qué se come, cómo se prepara, de qué manera se come y en compañía de quién son también elementos que conforman la necesidad alimentaria.

la construcción de un lugar común.²³ La máxima arriba indicada debe ser modificada de modo que aspiremos a una sociedad *en la que el libre desarrollo de todos es la condición para el libre desarrollo de cada uno*.

Por tal razón, la meta debe ser la expansión de las capacidades de todos los individuos para que ellos a su vez puedan elegir autónomamente, de manera individual o asociada, sus objetivos. Asimismo, la atención no debe estar puesta exclusivamente sobre el acceso al bien mínimo, a tener lo elemental, sino sobre dicho acceso como una condición importante, pero no suficiente para el verdadero objetivo: el desarrollo de capacidades y potencialidades fundamentales, y la afirmación de identidades que constituyen el *ser*.

Como dijo el Premio Nobel de Economía Amartya Sen: “dado que la conversión de los bienes primarios o recursos en libertades de elección puede variar de persona a persona, la igualdad en la posesión de bienes primarios o de recursos puede ir de la mano de serias desigualdades en las libertades reales disfrutadas por diferentes personas” (1992: 97). Claramente, deberíamos abogar por un criterio de florecimiento de las capacidades en el marco del cumplimiento de los derechos humanos²⁴ antes que basarnos únicamente en el criterio del acceso a satisfactores de las necesidades mínimas, que han sido definidas, además, por procedimientos tecnocráticos ajenos a la voluntad de los ciudadanos.

Para tal cumplimiento, es decir, para que los individuos ejerzan sus capacidades y potencialidades, “es necesaria una distribución igualitaria de las condiciones de vida, dado que solo si se dispone de los recursos necesarios podrán realizarse los proyectos individuales, y solo si esa distribución no es desigual existen las condiciones para un mutuo reconocimiento sin el cual no hay una pública externalización de las capacidades” (Ovejero, 2005: 78). Sin embargo, como se dijo, esto no es suficiente.

²³De hecho, si la política social de transferencia de recursos no ha posibilitado que la gente salga de su pobreza, jamás se podría suponer que ha incluido a la población pobre en la comunidad política, y peor que ha producido una sociedad cohesionada. (Aunque quizá sí cohesionada en la pobreza.)

²⁴Lo cual implica, como se mencionó anteriormente, hablar también de obligaciones.

El objetivo ulterior debe ser la garantía de los derechos del ciudadano y con ello la co-responsabilidad que tienen ellos en el cumplimiento de los deberes para con los otros, sus comunidades y la sociedad toda. Tal situación implica justamente abandonar aquella mirada reduccionista que caracteriza a los procesos de focalización. La focalización de recursos —además insuficientes— en los más pobres de los pobres ha intentado cumplir la función de legitimar las reformas sectoriales, cuyo objetivo fue dismantelar o debilitar las políticas de carácter universal.

Pero si el objetivo son los derechos, las políticas no pueden ser selectivas sino universales; razón por la cual el objetivo para los bienes públicos debe ser la ampliación de las coberturas y la mejora de la calidad de las prestaciones para todos y todas. La focalización puede reflejar una prioridad ante emergencias momentáneas, pero el principio rector de la estrategia económica y social de mediano y largo plazo debe ser la universalidad solidaria.

La idea de incluir igualmente a todos y todas permite una invocación más allá de los términos individuales (personales) de tipo colectivo, y se refiere a la estructura social misma y a la posibilidad de cohesión de la sociedad. No hay que olvidar que se trata de políticas de carácter “público” no solo en el sentido estatal del término —que las financia, gestiona e implementa el Estado—, sino que involucran una inclusión no discriminatoria de toda la comunidad política, de la ciudadanía con capacidad de decisión, liberada del poder de unos pocos. En ellas participan los sujetos más allá de su condición de clase, del lugar ocupado en la estructura formal de trabajo o de su sexo o credo. Se trata de políticas de y para la *sociedad en general*.

3.5. Sobre la libertad: de la limitación de ver a la libertad únicamente como no interferencia (libertad negativa) a la libertad como no dominación y expansión de las capacidades y funcionamientos (libertad positiva y negativa)

Todo proyecto responsable de construir una sociedad mejor tiene que abordar el tema de la libertad. Empero, ¿cuál es el cambio radical en la perspectiva sobre la “libertad”? El (neo)liberalismo defiende que “la mejor sociedad es aquella en la

que los individuos no se interfieran mutuamente, viven cada uno según sus ideas, los derechos los protejan frente al Estado y frente a los otros y las instituciones se limiten a fijar unas elementales reglas de juego neutrales para convivir” (Ovejero, 2006: 113). Implícitamente, se puede señalar que el (neo)liberalismo ve la libertad como no interferencia de la posibilidad de elección de los individuos “solitarios”.

Superando el principio que asume la libertad como mera no interferencia en los asuntos propios y ajenos —la libertad negativa de la tradición liberal—, un nuevo paradigma debe adherir a una concepción de la libertad que entienda a la realización de las potencialidades de cada individuo como una consecuencia de la realización de las potencialidades de los demás. Es necesario entender que la libertad de todos es la condición de posibilidad de la libertad de cada uno, y viceversa. Por tal razón, no podemos sostener el principio de libertad que supone un individuo que se piensa aislado de sus vínculos con la sociedad. Tenemos que pensar la libertad en términos de “las garantías sociales universales” que, al garantizar la libertad de todos y todas, garanticen la libertad de cada uno. Y cada uno contribuye mejor a reproducir su vida y la de sus descendientes en tanto es solidario en el logro de una vida digna para los otros.

En tal sentido, la libertad de una persona no se limita a que otro no interfiera en sus acciones individuales. Por ejemplo, no es suficiente únicamente no coartar la libertad de expresión de los que pueden expresarse, sino que además se requieren políticas que propicien la capacidad de todos y todas para ejercer dicha libertad de palabra y voz. No es libre el que elige entre dos trabajos de miseria que no garantizan la protección social cuando no tiene otras opciones. Tampoco aquella mujer que da a luz a sus hijos en su hogar no como *opción informada* y asistida sino porque no tiene acceso a la opción de asistencia sanitaria profesional o capacitada. Si un niño o joven no puede recibir el beneficio del acceso a una educación de calidad porque necesita trabajar, claramente su libertad está condicionada a sus circunstancias y su elección no implica una elección libre. Ni siquiera podríamos problematizar que es libre aquella persona que migra pero que en tal proceso genera fragmentación, desarraigo, rupturas no deseadas. En tal decisión el corto plazo se define como una espera acumulativa de la

seguridad futura sin saber con quién se va a gozar de esa seguridad eventual. Es una elección en un ámbito de dominación, por las circunstancias.

En suma, se entiende por libertad la posibilidad real —dadas las condiciones materiales y no materiales para su efectivización— de autogobierno de una sociedad, entendida como la capacidad real para decidir las orientaciones del proyecto personal de vida de cada uno y cada una, así como las normas que rigen la vida de todos. Sin lugar a dudas, el derecho universal a la libertad tiene su contraparte en la obligación universal de luchar por la igualdad y no ejercer coerción contra nadie. Dicha utopía orienta a definir democráticamente políticas de bienes públicos y comunes en las cuales las personas puedan tener libertad efectiva para aceptar o rechazar el beneficio en cuestión. Como la libertad debe ser un atributo de todas las personas y de la sociedad como un todo, sin mayor igualdad entre las personas, las comunidades, las regiones y las naciones, no se puede cumplir el principio de la libertad.²⁵

3.6. Sobre lo público: de lo mercantil a la reconstrucción de lo público

¿Para qué preocuparnos de lo público si, como postulaba Adam Smith, el bien común se consigue a través de la simple búsqueda de los intereses privados? Este es el supuesto que permitía legitimar un escenario de dominio mercantil a partir del cual se llegaría al bienestar colectivo mediante una “mano invisible” que corregía los problemas del egoísmo individual por arte de magia. La pasión por el lucro individual se transmutaba en virtud cívica.

No obstante, en un escenario de dominio mercantil, el interés general que proponía Adam Smith no es el bien común. En la actualidad, el bien común no puede consistir sino en realizar las transformaciones que frenen la máquina de destruir la vida en que se ha convertido el mercado autorregulado. Y eso requiere una voluntad política que se construye y opera desde la esfera pública en el encuentro, diálogo y debate de los ciudadanos iguales.

Los hombres y mujeres no pueden ser verdaderos ciudadanos si parten de desiguales

²⁵Por eso es falsa la dicotomía que se suele suponer entre libertad e igualdad.

dotaciones de bienes y capacidades para reproducir la vida doméstica, si la reciprocidad se da entre personas y comunidades sin recursos, si el campo de juego denominado mercado no permite muchas de las veces tener ni siquiera a dos participantes (equipos) para poder empezar la “partida” —porque muchos quedan marginados y excluidos incluso antes del arranque del juego—, si el principio de redistribución no opera u opera regresivamente, y si el Estado y la sociedad no planifican de manera consciente y democrática los procesos de cambio. En efecto, el resultado final de treinta años de neoliberalismo ha sido una definición de lo público como ligado al despliegue de lo “privado” —incluido el Estado—.²⁶ Por esto es indispensable pensar tal problema desde otro lugar.

Es necesario recuperar en nuestra historia aquellas concepciones de lo público que estuvieron asociadas a algo distinto al mero encuentro en el mercado de los intereses particulares de las personas. Por ejemplo, aquellas nociones que se articularon en la construcción de un proyecto de país, nación o región independiente, que involucraron un proyecto social integrador y expectativas de un futuro mejor, construido colectivamente. Como parte de la recuperación de lo público necesitamos la construcción de espacios comunes de encuentro social, cultural y político, y no meramente de mercado. Asimismo, esta mirada retrospectiva no sugiere la pretensión de un imposible regreso al pasado. Sabemos que el proyecto del pasado no es idealizable, porque en muchos casos negó la libre expresión de identidades como las de las mujeres, las culturas indígenas y los afro-descendientes. Más bien se trata de reconstruir lo público, desde el aprendizaje de las experiencias pasadas, con los avances producidos en el presente y, sobre todo, teniendo en cuenta qué queremos ser como sociedad en el futuro.

Hay que retomar la dimensión pública de la vida social desde algunos atributos centrales. Por ejemplo, la idea de lo público como opuesto a lo oculto. En el caso del Estado la publicidad de sus actos es fundamental, ya que podría generar desigualdades en la forma de asignación de los recursos y la imposibilidad de reclamar por parte de aquellos perjudicados. Nos referimos así a recuperar, como señala Rabotnikof (2005), el sentido “manifiesto” de lo público. Asimismo, lo

²⁶Nos referimos a que, desde esta perspectiva, el Estado ha sido cooptado por intereses privados y prebendarios

público como publicidad no permitiría que se ejerzan relaciones de dominación bajo el argumento de que son parte del espacio privado e íntimo, como por ejemplo la violencia contra la mujer. Parte de publicitar lo oculto tiene que ver con evidenciar todo aquello que en el campo de lo privado produce relaciones de dominación o subordinación entre los seres humanos.

Por otra parte, es necesario recuperar la noción de lo público como construcción colectiva-social del bien común. En este sentido, nos referimos con lo público a “lo que es de interés o de utilidad común a todos los miembros de la comunidad política, a lo que atañe al colectivo y, en esta misma línea, a la autoridad de lo que de allí emana” (Rabotnikof, 1995: 9-10). En este sentido, esto implica la recuperación de lo “público” como “político”. Finalmente, es necesario recuperar la noción de lo público asociada a los espacios comunes de encuentro entre ciudadanos, es decir, espacios abiertos a todos y no exclusivos.

Lo contradictorio de la mirada neoliberal es creer que puede emerger el bien común solo por la acción reguladora del mercado sobre las posiciones e iniciativas de cada persona o grupo, sin que exista un espacio común en donde participemos todos y todas para deliberar y decidir democráticamente sobre qué entendemos por bien común. Lo que estaría en juego entonces es la necesidad de configuración del espacio público, o espacio de lo público, que debería comprender tanto a “los lugares comunes, compartidos y compartibles (plazas, calles, foros), como a aquellos donde aparecen, se dramatizan o se ventilan, entre todos y para todos, cuestiones de interés común” (Rabotnikof, 2005: 10-11).

Siguiendo a Rabotnikof, tal perspectiva implica también pensar lo público desde un cierto retorno del Estado y el rol que juega la ciudadanía. No hay que olvidar que el Estado logró durante buena parte de su historia identificarse con lo común y lo general, gracias a diversas funciones indispensables que supo llevar adelante. Nos referimos a la idea del Estado en tanto espacio de representación política o actor institucional privilegiado en los procesos de desarrollo económico, de promoción social y de garantía jurídica; a la presencia de un referente simbólico más o menos común (Estado nación-soberanía) que supo orientar los procesos de socialización (educación pública), de pertenencia ciudadana, de integración simbólica;

y, por último, un actor que asumió el monopolio de la violencia legítima y de la legalidad frente al ejercicio privado de la violencia (Rabotnikof, 2005: 10-11).

A la vez, hay que pensar lo público también desde el nuevo lugar que tiene la sociedad civil: se trata del espacio de los movimientos sociales, de las asociaciones comunitarias, de los colectivos ciudadanos, de las nuevas identidades emergentes y de la participación organizada del voluntariado, que reclaman para sí un rol preponderante en los procesos de toma de decisiones políticas y en la incidencia en las grandes orientaciones de la vida pública del país.²⁷

De la misma forma, es necesario recuperar lo público más allá de las circunscripciones territoriales; es decir, lo público mundial. Existen bienes como los medioambientales cuyo cuidado y distribución trascienden a las fronteras nacionales. Por tal razón, para evitar la “tragedia de los comunes”, o el uso intensivo del bien de una manera privada nacional, se requiere un compromiso o contrato mundial para posibilitar su cuidado. Tal situación supone, en muchos casos, abandonar criterios de valoración a través del mercado y los precios, y apostar a la valoración de uso del bien. En concreto, si una de las principales características del neoliberalismo fue la privatización/mercantilización de lo público, es prioridad para la construcción de una nueva sociedad recuperarlo.

3.7. Sobre el trabajo: del empleo asalariado alienante al trabajo y ocio liberadores

El eje movilizador de la producción capitalista y del neoliberalismo está centrado en la producción y apropiación del trabajo excedente. Históricamente, hemos conocido el alcance y límite de la sed insaciable del capital para obtener el “plus” del trabajo: a través de la extensión de la jornada laboral, el incremento del ritmo y la cadencia de la producción, abaratando los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, desvalorizando el propio trabajo, generando intercambios asimétricos.

²⁷Claro está que la relación entre la sociedad civil y lo público se tiene que pensar de manera compleja. No puede ser la relación que se estableció en la década de los noventa, en donde la sociedad civil asumió definiciones confusas y contradictorias que permitieron en muchos casos que se la asociara indistintamente al mercado. Así, lo público no puede distinguirse de lo privado. Ver sobre el tema Minteguiaga (2006).

De esta manera, el origen de la ganancia se encuentra en el trabajo no pagado, es decir, la acumulación del capital se fundamenta en la explotación del trabajo. En el marco del capitalismo, el continuo incremento de la “productividad del trabajo” está asociado a tal dinámica, y la aplicación de la ciencia y la tecnología se han articulado a dicho propósito.

El proceso generado por el capitalismo da como resultado un trabajador alienado. La alienación del trabajo asalariado es fundamentalmente un extrañamiento del obrero frente al producto de su trabajo y frente al proceso de trabajo, situación que es similar tanto cuando nos referimos al trabajo manual como cuando hacemos alusión al trabajo intelectual. De hecho, el producto del trabajo asalariado se enfrenta al obrero —o al trabajador intelectual— como un ser extraño a él y lo domina: “La única forma como la gente puede obtener su libertad para hacer descubrimientos, o salvar vidas, o iluminar poéticamente el mundo, es trabajando para el capital... y usando sus habilidades creativas para ayudar al capital a acumular más capital” (Berman, 2000: 38-46).

Desde esta perspectiva, una sociedad diferente debería institucionalizar el trabajo de reproducción —las actividades domésticas—; las formas autónomas de trabajo asociado para el intercambio o para la resolución de necesidades colectivas —vivienda, capacitación, salud, gestión del medio ambiente, infraestructura de transporte, energía, etc.—; y la redistribución del excedente que aparece como ganancias del capital. No obstante, tal proceso es una de las aristas del problema relacionado con la relación entre hombre y transformación de la naturaleza.

El principio es que los ciudadanos tengan la posibilidad de asegurarse el propio sustento con su trabajo. Sin embargo, es necesario hacer una acotación. En la práctica social y económica se ha confundido el reparto del trabajo y el reparto del empleo. En las actuales sociedades capitalistas, las actividades laborales se dividen básicamente en una parte de trabajo asalariado, una parte de trabajo mercantil autónomo, una parte de trabajo no mercantil doméstico y una parte en el trabajo comunitario. En este sentido, el objetivo igualitario consiste en repartir toda la carga de trabajo, no solo la parte que se realiza como empleo asalariado. Lo que hoy se plantea como reparto del trabajo no es más que reparto del empleo

asalariado, y el objetivo que lo alienta es menos una voluntad de repartir igualitariamente la carga de trabajo que la de proceder a un reparto más igualitario de la renta.

Se trata, así, de buscar la solidaridad en todos los ámbitos de la vida, ya que cuando el reparto del trabajo adopta la modalidad de reparto del empleo, a través de reducciones proporcionales de la jornada de trabajo y los salarios en aquellos sectores que lo permitan, lo que se está proponiendo es una mera distribución de la renta entre los asalariados, la solidaridad dentro de una sola clase. Un objetivo de un cambio de época estará asociado al lema “trabajar menos para que trabajen todos, consumir menos para consumir todos con criterios sostenibles ambientalmente, mejorar la calidad de vida dedicando todos más tiempo a cuidar de los demás, del entorno y de nosotros mismos; cuestionar no solo la distribución de la renta sino la forma de producción y los productos consumidos”. No obstante, la reducción de la jornada no debe ser vista solo como instrumento tecnocrático para una distribución más justa del trabajo, sino como la meta transformadora de la sociedad, de crear más tiempo disponible para las personas (Ramírez, 2012).

En términos del rol del Estado, como señala Boaventura de Sousa Santos, el modo de producción debe estar centrado en el trabajo pero no asentado en la propiedad estatal de los medios de producción como proponía el socialismo real, sino en un régimen mixto de propiedad donde coexisten la propiedad privada regulada, el patrimonio público y las comunidades y las asociaciones colectivas (cooperativas) —que, en tanto buscan la reproducción de la vida de sus miembros, tienen la potencialidad de asumir como objetivo colectivo la reproducción de la vida de todos, y pesar fuertemente en las decisiones sobre la economía pública—. Es buscar pasar de una economía del egoísmo a una del altruismo-solidario; es pasar de un sistema al estilo Microsoft Windows a un sistema Linux; es decir que lo socialmente eficiente implica —mientras se sale del voraz capitalismo— cooperar o —en el peor de los casos— competir compartiendo, generando riqueza motivados por el interés particular, pero respetando criterios de solidaridad, reciprocidad y justicia social en un espacio de mutuo reconocimiento.

A lo que nos referimos es a que hay que situarse en la perspectiva más amplia de la transformación de las relaciones sociales en sentido emancipador, liberando tiempo para el ocio creador, para el erotismo, para el arte y la artesanía, para

el descubrimiento personal y la indagación existencial, para el estudio, para el viaje, para la participación democrática, para la fiesta y la celebración, para el cuidado de las personas y de la naturaleza, para la minga dentro de la comunidad; en suma, tiempo libre para vivir garantizando un trabajo que permita la realización personal en todos sus ámbitos. Tal situación se vincula con los objetivos de la abolición de la división sexual del trabajo y un reequilibrio de los tiempos sociales, que reduzcan la importancia del trabajo en beneficio de otras dimensiones de la existencia humana. Es una perspectiva por la que vale la pena luchar. Es decir, lo que está en disputa es también la construcción de mundos vitales distintos al del capitalismo, que ponen en duda el imperio absoluto de la producción (y el productivismo).

3.8. Sobre la elección social y la democracia: del mercado y la poliarquía restrictiva a la democracia representativa y participativa/deliberativa

¿Cómo se construye el mecanismo de elección social de una comunidad política? Otra de las características de la visión neoliberal tiene que ver con la forma de agregación de la elección social. La época neoliberal puso todas sus fichas en el mercado y la democracia representativa como los espacios básicos de agregación de los intereses económicos, sociales y políticos. Es un sistema que combina las decisiones a través de los precios, en escenarios de competencia y un esquema de propiedad privada de desigual acceso a los medios de producción, e involucra instituciones políticas que se reducen al cumplimiento de procedimientos formales.

La democracia representativa es básicamente el cumplimiento de elecciones de manera regular. En el espacio del mercado el individuo es visto como mercancía y su objetivo es la acumulación de riqueza en un juego en el que todo lo que gane “uno” lo pierde “otro”. En el espacio de la vida democrática, el individuo es centralmente un elector cuyo principal objetivo es garantizar la alternabilidad y renovación de la clase dirigente. Tal sistema produjo niveles de dominación entre individuos, que claramente se correspondían con relaciones de poder político que distorsionaron la relación representante-representado.

Un Estado democrático, por el contrario, requiere instituciones políticas y modos de gestión pública que den cabida a la deliberación pública y a la participación social en la toma de decisiones y en el control social de la acción estatal. Un Es-

tado democrático exige una readecuación institucional que vaya más allá de las tradicionales instancias de la democracia representativa. Representación política y participación social van de la mano. Solo en la medida en que se abran los debidos espacios de intervención y diálogo a los ciudadanos —mucho más allá de la movilización social reivindicativa— estos aumentarán su poder de organización social autónoma y podrán constituirse en un pilar para el cambio político que requiere el país. Además hay que capitalizar la predisposición política que asumen las diversas organizaciones de la sociedad civil para integrar el diseño institucional del régimen democrático.

La democracia participativa comienza por el mutuo reconocimiento entre individuos, lo cual es incompatible con estructuras sociales que involucran niveles flagrantes de desigualdad. Hay que hablar entonces de una democracia que implica una igualdad sustantiva entre sus miembros. La condición de una democracia participativa es haber logrado un tipo de igualdad que posibilite la reciprocidad entre sus miembros.

A su vez, uno de los principios motores de la economía clásica del bienestar y capitalista se refiere al principio de Pareto, y más precisamente al denominado “óptimo paretiano”.²⁸ Bajo la mirada económica mencionada, el objetivo del Estado ha sido —como se mencionó— la búsqueda de la eficiencia y la optimalidad paretiana para la asignación de los recursos. Dado que, de acuerdo a la teoría, dicha optimalidad se garantiza a través del mercado perfecto —donde se produce la mayor riqueza al menor costo económico (eficiencia)—, el Estado únicamente tiene que garantizar la constitución del mismo. Sin embargo, este principio no deja de tener cargas axiológicas que tienen que ser cuestionadas.

Dadas características externas como el patrimonio heredado, el medio ambiente natural y social, y la diferencia de características personales —edad, sexo, metabolismo, entre otras—, la forma de asignación no puede establecerse

²⁸ Este concepto ha sido el punto de referencia a partir del cual se ha defendido la forma de distribución y asignación de las políticas públicas alrededor del mundo. Se dice de una distribución de riqueza que es paretiano-preferida a otra cuando alguno de los individuos ve aumentada su utilidad sin que haya disminuido la de ningún otro. Mejoramiento paretiano es todo cambio en el que algún individuo obtiene más utilidad sin que disminuya la utilidad de ningún otro. Realizando sucesivos mejoramientos paretianos se alcanzará una situación óptima.

por criterios ad hoc como la eficiencia, la eficacia y la optimalidad —peor aún utilizando lo monetario como unidad de análisis—. Las relaciones económicas, sociales y ambientales son conceptos multidimensionales e históricos, por lo que no necesariamente requieren la maximización de todos los objetivos al mismo tiempo (Roy, 1985).

Tal como explican reconocidos pensadores de la economía ecológica: en lugar de buscar las “soluciones óptimas” se trata de priorizar como sociedad las dimensiones del desarrollo, las políticas más costo-efectivas en términos socio-económico-ambientales, para alcanzar determinados objetivos y llegar a “soluciones compromiso” (Martínez-Alier y O’Connor, 1995). La deliberación y participación permiten integrar a los diferentes actores en un proceso de diálogo, en el que intereses y objetivos en conflicto se evalúan y jerarquizan de acuerdo a un conjunto de criterios definidos públicamente y entre actores pares.

3.9. Sobre la naturaleza: del deterioro ambiental a la convivencia armónica con la naturaleza

Durante muchos años la ortodoxia neoclásica ha apostado ciegamente por un modelo económico intensamente extractivista, que no solo ha dilapidado la riqueza natural sino también la estabilidad económica, y ha profundizado las brechas sociales. Una nueva forma de entender el desarrollo social y productivo necesita reconocer la dependencia de la economía respecto de la naturaleza, lo que significa admitir que la economía forma parte de un sistema mayor, el medio ambiente, que es soporte de la vida como proveedor de recursos y funciones ambientales, y sumidero de desechos.

La economía no puede verse únicamente como un circuito cerrado entre productores de mercancías y consumidores, siendo el mercado su mecanismo de coordinación a través de los precios. En realidad, la economía constituye un sistema abierto que necesita el ingreso de energía y materiales, los cuales se utilizan como insumos del proceso productivo, y al ser procesados generan un flujo de residuos: el calor disipado o energía degradada y los residuos materiales, que en ese estado retornan a la naturaleza, pero no pueden reciclarse completamente. Asimismo, además de la recreación con hermosos paisajes, la naturaleza proporciona un

conjunto de servicios fundamentales para la vida, tales como la temperatura, la lluvia, la composición atmosférica, etc., que constituyen condiciones insustituibles, cuya preservación tiene por lo tanto un valor infinito.

No se trata de mantener incólume el patrimonio natural —porque esto es imposible por el uso de energía y materiales que realizan las distintas sociedades, así como por la capacidad de asimilación de los ecosistemas—, sino de resguardarlo a un nivel adecuado. Aunque el incremento del capital material se refleja en las medidas tradicionales del crecimiento económico, este capital material no es sustituto del capital natural. En este aspecto, es fundamental tomar en cuenta la incertidumbre existente sobre posibles consecuencias de determinadas decisiones.

En efecto, las acciones presentes tienen efectos en el futuro, muchos de los cuales pueden ser irreversibles. En tales circunstancias, cabe la aplicación del “principio de precaución” como guía de decisión ante la incertidumbre, sobre todo cuando se alude a sistemas complejos como es la naturaleza. De acuerdo a este principio, cuando los conocimientos científicos y técnicos actuales no permiten identificar con certeza los efectos de determinada actividad, es mejor prever y evitar posibles daños ambientales —o de otro tipo, como daños a la salud— antes de corroborar sus repercusiones efectivas. Esta constituye una directriz razonable para la decisión, que además resulta ser equilibrada en términos inter-generacionales.

Las políticas públicas tradicionalmente han intentado enfatizar, con poco éxito, la equidad intra-generacional, enfocándose en los más pobres. No obstante, suele omitirse la equidad inter-generacional; se ignoran las preferencias de las próximas generaciones —o incluso las preferencias de la generación actual en unos cuantos años—, y estas generaciones se infravaloran cuando se descuenta el futuro. No se entiende que el no pago de la “deuda ambiental” ahora puede implicar la imposibilidad de pago de la “deuda social” del mañana.

Promover el desarrollo sostenible significa apuntalar el progreso tecnológico hacia el incremento de la eficiencia, en lugar del aumento de la productividad. Empero, ¿qué tipo de eficiencia? La eficiencia entendida como la generación de un nivel de producción determinado para conseguir una vida digna de todos y todas

con el menor uso posible de recursos naturales. En relación con los recursos naturales renovables, hay dos condiciones de base para garantizar la sostenibilidad: que las tasas de extracción no excedan las tasas de regeneración, y que las tasas de emisión de residuos no excedan la capacidad natural de asimilación de los ecosistemas. Finalmente, respecto de los recursos no renovables, su explotación podría tener lugar a una tasa igual a la tasa de creación de sustitutos renovables.

Aunque estos criterios son significativos desde un punto de vista teórico, resulta complicado ponerlos en práctica. En este marco, entra en funcionamiento la solución compromiso descrita anteriormente. Es decir, que la discusión social defina un nivel de capital natural crítico que se requiere conservar, no solo por motivaciones ecológicas sino también por consideraciones éticas y sociales. La conservación implica la restricción de actividades extractivas y también de la construcción de carreteras e infraestructura que pudieran promover la colonización de zonas frágiles. Esta propuesta será inviable si no se disputa políticamente un cambio en la división internacional del trabajo, en donde se reconozca el costo de oportunidad que tiene para los países del Sur la protección de la biodiversidad.

En este contexto, los países del Sur deben empujar para la ampliación de los incentivos de Kioto hacia las Emisiones Netas Evitadas (ENE), dando prioridad a aquellas emisiones que se dejan de producir en zonas mega-biodiversas. Las ENE son las emisiones que, pudiendo ser realizadas en la economía de cada país, no son emitidas; e incluso las emisiones que son reducidas. En términos netos, como bien señaló el Presidente de la República del Ecuador en la Conferencia de Cambio Climático realizada en Cancún en 2010, “no ensuciar el medio ambiente (por omisión, teniendo el derecho de realizar la acción) es equivalente a limpiarlo (acción sin tener la obligación de realizarla)”. El reconocimiento del bien común “biodiversidad” a través de este tipo de mecanismos podría implicar una importante redistribución a escala planetaria en esta nueva división internacional del trabajo.

La iniciativa ENE busca construir el sentido de que la biodiversidad y el cambio climático son bienes públicos y comunes a la humanidad, razón por la cual no son asunto de un Estado-nación sino que son cuestiones trans-estatales y pos-nacionales.

De la misma forma, su valoración no está asociada en sentido estricto a una cantidad de dinero que se espera recibir sino a la construcción de una relación diferente entre el ser humano y la naturaleza; y a una valoración no cuantificable monetariamente de la biodiversidad. Si bien uno de los principios del socialismo es la supremacía del trabajo sobre el capital, como se ha sugerido en otros artículos, la sociedad del Buen Vivir tiene un principio adicional: la vida (buena) sobre el trabajo (Ramírez, 2012). Dicha vida pone el centro de atención en la generación de bienes (no males) relacionales, los cuales incluyen la relación armoniosa de la mujer y el hombre con la naturaleza.

Sobre la base de estos principios, esta propuesta busca construir puentes desde el lado ambiental con la economía, ligada siempre a los intereses sociales. La búsqueda de una igualdad social que permita el cumplimiento de los derechos humanos y el respeto a la escala de los ecosistemas son los planteamientos centrales. Está implícita la idea de que se debe dar un giro, desde una política de extracción intensiva en recursos naturales hacia un paradigma del florecimiento humano con consideraciones sociales y ambientales. La ética con las actuales y futuras generaciones, así como con el resto de especies, es también una condición necesaria en la sociedad del Buen Vivir.

3.10. Sobre el Estado y la cultura: del Estado “uninacional blanco-mestizo-patriarcal” al Estado unitario, soberano, pacífico, democrático, laico, plurinacional y megadiverso

La construcción de los Estados modernos ha estado regida por una visión colonial del poder, en que se asume una visión homogénea de la cultura y la identidad nacional que tiene en el centro del orden social, étnico y simbólico de cada nación al universo blanco-mestizo-patriarcal. El contenido y la forma de las naciones han estado así estrechamente ligados a los intereses e imaginarios de las élites económicas y políticas, predominantemente blancas, burguesas, masculinas, educadas, y urbanas. El proyecto nacional se ha recreado desde una matriz cultural demarcatoria y jerárquica, tanto en el nivel de la gestión pública y la representación política como en el nivel de los espacios de sociabilidad de los individuos.

Las identidades nacionales se han establecido, entonces, como referentes universales en los que las diferencias y particularidades socio-culturales debían subsumirse o asimilarse. Se ha generado, así, una configuración simbólico-cultural fundada en sólidos sistemas de dominación y discriminación, con efectos directos sobre los problemas de desigualdad y exclusión económica —en casi todos los países de la región el mapa de la pobreza se traslapa con el mapa étnico—, que impiden la emergencia de sistemas políticos y culturales abiertos, flexibles, diversos y pluralistas.

La visión de un Estado plurinacional, megadiverso y plural apunta, por el contrario, al reconocimiento político de la diversidad étnica, sexual, regional, y a la generación de una sociedad con múltiples trayectorias de lealtad y pertenencia a la comunidad política. Tal cosa como la identidad nacional constituye un referente poscolonial homogeneizador que no tolera la diferencia y la diversidad como principios constitutivos de la organización estatal. El Estado plurinacional megadiverso asume la idea de una multiplicidad de identidades que, en continua interacción, reproducen una serie de relaciones complejas con la nación. Así, la figura del ciudadano como titular de unos derechos exigibles únicamente en términos individuales se articula para dar lugar a la noción de derechos de titularidad colectiva: lenguaje, cultura, justicia, y territorio.

Tal diversidad es reflejada institucionalmente por medio de una arquitectura estatal de carácter flexible donde la descentralización, la autonomía y otras circunscripciones territoriales especiales pasan al primer plano. Asimismo, el principio de un Estado que reconoce la diferencia debe prefigurar soluciones jurídicas e institucionales específicas —bajo la forma de derechos— que posibiliten la efectiva igualdad de los diversos en el marco de un Estado unitario. Se abre así el espacio para específicas políticas de discriminación afirmativa, que aseguren la reparación de las ventajas históricas de ciertos grupos y prefiguren un contexto efectivo de oportunidades igualitarias para todas y todos los ecuatorianos.

No obstante, el conceder a algunas personas un derecho desigual debe ser siempre un objetivo temporal —y no debe convertirse en un *modus operandi* de la política pública—, dado que supone situar al “beneficiario” en una posición de subordinación e indignidad frente a los demás. Supone no reconocer su igual dignidad

humana frente al resto de personas, mientras que abogamos más bien por el reconocimiento de una igual dignidad de los seres humanos.

Por otra parte, la actividad cultural y artística debe ser entendida como el libre despliegue de la expresividad y del ejercicio de la reflexión crítica. La concepción tradicional y elitista de la cultura define y valora a las diversas manifestaciones del arte ya sea como expresiones elevadas de valores universales a las que accede una minoría selecta o como parte de las costumbres, símbolos y proyectos que convergen hacia la pura afirmación de la conciencia nacional. En contraste, en una sociedad radicalmente democrática, la cultura debe ser concebida y experimentada como una actividad simbólica que permite dar libre cauce a la expresividad y capacidad de reflexión crítica de las personas.

Una parte fundamental del valor de esta actividad radica en su capacidad de plasmar la especificidad social, cultural e histórica en la que se desenvuelve la vida social. Por tal motivo, la actividad cultural debe ser garantizada por el Estado como un bien público. A diferencia de todo otro bien intercambiable en el mercado por su valor de cambio, las expresiones culturales tienen valores intrínsecos y sustantivos. Este irreductible valor social de la actividad cultural no puede ser determinado, simplemente, por un precio monetario, ni regirse, como otros bienes, por la lógica del mercado capitalista. Por su carácter esencialmente libre se debe garantizar, entonces, la autonomía de la actividad cultural y artística frente a los imperativos administrativos del Estado. En consecuencia, el Estado debe garantizar y promover la creación cultural y artística bajo condiciones que aseguren su libre desenvolvimiento.

Así mismo, tomando en consideración el contexto histórico, político y cultural de cada país, es necesario formular como principios la soberanía nacional, que permita la inserción de cada país en el orden económico y político de una manera autodeterminada e independiente, sobre la base del respeto a la identidad nacional y al reconocimiento de la diversidad étnica, cultural, social, económica y política de los distintos grupos humanos que comparten el territorio de cada país en el contexto de las múltiples disparidades mundiales; y también reivindicar la garantía efectiva de la paz.²⁹

²⁹“Desde el fin de la Guerra fría, más de 40 guerras civiles en los países en desarrollo han producido el desplazamiento de aproximadamente 50 millones de personas fuera de sus hogares y ha cobrado alrededor de 5 millones de vidas”. Ver: www.iss.nl.

Defender la soberanía nacional, en un contexto diverso e intercultural como el que se plantea, hace necesaria la superación del concepto tradicional y defensivo que identifica la noción de soberanía con la de integridad territorial e independencia política. Una nueva mirada de la soberanía implica, además, la autodeterminación en materia económica y financiera, cultural, ambiental y alimentaria. Garantizar la soberanía nacional, en esos términos, hace imprescindible diseñar, desarrollar y poner en funcionamiento un conjunto de programas, estrategias y actividades que, a la vez que reducen progresivamente la tradicional dependencia política y económica del país, garantizan los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los ecuatorianos.

3.11. Sobre la convivencia: de la envidia y competencia a la solidaridad, fraternidad y cooperación

El neoliberalismo nos ha hecho creer que el mercado es el principal espacio de encuentro entre individuos. De hecho ese encuentro es cada vez más entre los productos del trabajo y no entre los trabajadores, mientras que el verdadero encuentro se da en los procesos de producción colectiva, y aun así solo puede contribuir al encuentro intersubjetivo en la medida en que se pueda generar igualdad de condiciones para que todos los trabajadores tengan la opción de realizarse en el trabajo compitiendo cooperativamente, y decidir el empleo que desean tener. El mercado es uno de los múltiples espacios en los cuales se relacionan las personas, y la competencia es solo una de las tantas formas *en que* se relacionan entre sí.

Al mismo tiempo, como bien señala Dupuy (1998), uno de los valores a través de los cuales se construyó y configuró la sociedad de mercado es la envidia. Una de las razones por la cual se siente envidia de los demás es porque estamos acostumbrados a los juegos que podríamos llamar de “suma-cero”, en los que para ganar es necesario arrebatarle algo al contrario, de modo que, cuanto menos consigue este más obtiene uno. Tal situación está basada en una lógica estática de mercado para la cual una mayor demanda de un producto implica la disminución de la cantidad vendida de otros productos y viceversa. En los juegos que no siguen esta regla, que podríamos denominar de “suma-no-nula”, el objetivo sigue siendo conseguir la mayor cantidad posible de puntos; pero a veces, el permitir al rival

realizar una buena jugada redundar en un beneficio mutuo. Puede que estos “juegos” artificiales de sociedades hipotéticas sean todos del tipo “suma-cero”, pero no se puede decir lo mismo de la vida real.

Como se mencionó en el apartado anterior, uno de los principales objetivos de la nueva política es construir espacios públicos para todos y todas —no para unos pocos—, donde se pueda deliberar sobre asuntos comunes entre ciudadanos y ciudadanas con igual peso de voz. Donde el objetivo no sea obtener un rédito —ni única ni principalmente—, sino *compartir* y construir experiencias comunes de vida que viabilicen el anhelo de querer edificar un porvenir compartido permitiendo a su vez la autorrealización personal.

En términos productivos, esto implica una propuesta de organizaciones económicas, tanto solidarias como cooperativas, basadas en un componente fuertemente asociativo, democrático, que busquen tanto individual como colectivamente la reproducción de la vida de sus miembros. En la vida real, lo que se busca es construir un continuo de relaciones en que sus miembros se reconozcan como parte de una comunidad social y política. La construcción de la cooperación como ausencia de envidia quizá es un objetivo mucho más loable para una sociedad que tiene como horizonte el recuperar el carácter político, cooperativo y gregario del individuo, en lugar del ser solitario y egoísta en el cual se basa la sociedad del libre mercado.

Tal construcción debe recuperar el concepto de fraternidad, en particular en su sentido robespierriano y jacobino: que nadie domine a nadie, que nadie necesite depender de otro particular para poder subsistir. Es decir, lo que se busca es unificar programáticamente las exigencias de libertad e igualdad de las más heterogéneas poblaciones. El objetivo es entonces, en este frente, emanciparse a través de procesos de eliminación de barreras verticalmente dispuestas, buscando hermanarse horizontal y universalmente. En este punto, vale señalar que la fraternidad constituye la piedra angular de la igualdad y la libertad, puesto que a más de que significa la universalización de los mismos también quiere decir la elevación de todas las clases y ciudadanos civilmente subalternos, incluyendo a las mujeres, en una sociedad civil de personas plenamente libres e iguales. De esta forma, la fraternidad requiere romper también el despotismo patriarcal, ya que la fraternidad

implica la entrada en la ley civil de todos los que han sido vistos y tratados como domésticamente subalternos (Doménech, 2004: 86-87).

Vale mencionar, entonces, que la solidaridad y la cooperación tendrán mayores probabilidades de prosperar en la medida en que prospere la fraternidad. A su vez, la cooperación se desarrollará por sí sola en la medida en que las partes interesadas sean conscientes de que en el futuro estarán ligadas por proyectos conjuntos; es decir, un esquema en que las personas puedan reconocer que el beneficio de uno depende del beneficio de todos. En tal medida, la búsqueda de una sociedad fraterna del Buen Vivir, que participe en la construcción de un provenir compartido, es condición necesaria para la edificación de una sociedad más o menos libre de envidia.

Capítulo 3

¿Por qué una nueva economía en una nueva Constitución?

Carlos Marx Carrasco

El tratadista español García Pelayo define la “Constitución Económica” como el conjunto de “normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica o, dicho de otro modo, para el orden y proceso económico”. En consecuencia, al hablar de la Constitución Económica nos referimos a los preceptos constitucionales que delimitan el marco dentro del cual han de desenvolverse las actividades socioeconómicas del conjunto de actores públicos, comunitarios, asociativos y privados. Por tanto, el concepto da cuenta del conjunto de principios, derechos y obligaciones económicas de los individuos y del Estado.

La historia constitucional de los Estados (nacionales o no) es muy rica y variopinta. Los Estados europeos marcaron las pautas para la construcción constitucional a partir del surgimiento de los Estados burgueses que nacieron a raíz de la Revolución Francesa. La idea básica —al menos como idea— es que el bien común se convirtió en el objetivo fundamental de la organización y existencia de los Estados y la aplicación de políticas públicas. De ahí que los diferentes modelos constitucionales no han podido desentenderse de incorporar, aunque sea solamente en la parte dogmática, la necesidad de construir la sociedad del bienestar mediante la existencia del Estado de bienestar.

Comprendiendo que las injustas condiciones socioeconómicas constituyen caldo de

cultivo para el descontento social y el surgimiento de conflictos bélicos, luego de las lecciones que dejaron las dos cruentas guerras mundiales, Europa se empeñó en construir un modelo de sociedad y de Estado orientados al “bienestar” (“mejor vivir”). La preocupación de las políticas públicas, sin alejarse de la visión eurocentrista/occidental, privilegió la máxima cobertura de la salud y la educación para el conjunto de la población, así como la universalización de los servicios básicos (agua potable, alcantarillado) y de la seguridad social. La cobertura universal de los servicios básicos, y la salud y educación gratuitas, se colocaron en la base de la cohesión social europea. De hecho los presupuestos públicos, bajo el principio de “suficiencia recaudatoria”, definieron desde entonces la necesidad de una considerable presión fiscal a fin de financiar el “Estado de bienestar”.

La industrialización y crecimiento europeos, con tremenda acumulación originaria de capital obtenida desde las colonias, hasta alcanzar —aunque con una buena dosis de holgazanería— la mayoría de edad, se sustentaron en el proteccionismo y la tutela directa del Estado. Las políticas redistributivas, en los ámbitos fiscal y tributario, se convirtieron en instrumento imprescindible para alcanzar tales objetivos y fines. Fue una elevada presión fiscal —en los años sesenta sobrepasaba el 30% del PIB, ubicándose actualmente por encima del 40%; en algunos países, se acerca al 50%— la que permitió la redistribución del ingreso. El efecto es que el coeficiente de Gini se redujo en la gran mayoría de países europeos a menos de la mitad, situándose en un promedio en torno a 0,25 —mientras tanto, en los países latinoamericanos y caribeños persiste una profunda desigualdad, y el coeficiente de Gini es de entre 0,5 y 1—.

Durante los últimos años, buena parte de la “Casa Grande” europea atraviesa por una severa crisis, que repercute en los niveles de empleo e impacta fuertemente en la calidad de vida de la población más pobre y de menores ingresos. La ortodoxia del ajuste neoliberal, mediante lo que Ignacio Ramonet denominó “golpe de Estado financiero”, se ha convertido en la receta practicada por la troika (Comisión Europea, Banco Central Europeo y FMI) para enfrentar la crisis. Precisamente en aquellos países donde la presencia “troikista” es fuerte —como en España, Portugal, Italia y Grecia— los niveles de pobreza, desempleo y exclusión son alarmantes. En España, por ejemplo, el desempleo supera el 25%.

En el período anterior a la crisis en Europa, los países del Norte global (incluidos los europeos) utilizaban a los organismos multilaterales (FMI, BM, OMC) para embarcar a los países del Sur global en la aventura del modelo de desarrollo neoliberal “apropiado”, al mismo tiempo que disfrutaban plácidamente del intervencionismo-proteccionismo interno. En cambio América Latina atravesaba por la pesadilla de la “larga noche neoliberal”, que destruyó la institucionalidad y presencia de los Estados y las políticas públicas, dejando duras secuelas en la población más vulnerable. Luego de una corta primavera desarrollista que intentaba, mediante la intervención directa de la planificación estatal, sustituir las importaciones como la vía para la industrialización y el desarrollo, la región se comprometió con las políticas de ajuste y estabilización, lo que a la postre significó la pérdida no solo de una década sino de un cuarto de siglo. Argentina, Brasil y México aprovecharon, al menos parcial y temporalmente, las políticas de la llamada Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), y se separaron de los demás países de la región latinoamericano-caribeña. Por su parte, en Ecuador recién en los años setenta se inician intentos de modernización del Estado y se le confiere una función algo “dirigista” en procura del desarrollo.

Nuestro país intentó tardíamente emprender la ISI. Lo conseguido al amparo de los postulados cepalinos, a partir de la crisis de la deuda —iniciada durante el gobierno demopopular/cristiano, que duró cerca de 25 tortuosos años— fue abandonado por la “partidocracia”, confundida con la oligarquía económica, que renunció a la soberanía en la definición de las políticas públicas —la económica, sobre todo—. Lamentablemente, durante este tenebroso cuarto de siglo gran parte de la población, ante las limitaciones organizativas y de una clara conciencia política, se sumió en una especie de “síndrome de Estocolmo”, convirtiéndose en rehenes de captores farsantes, por quienes votaban una y otra vez, en un insulso ejercicio democrático pseudo-representativo. Porque cuando los sectores populares votaban por una propuesta de campaña progresista, una vez en ejercicio del poder el candidato ganador, pronto se desilusionaban ante el engaño conservador. Algunos líderes y movimientos sociales, poco a poco, politizan a la sociedad civil y empieza a calar en la conciencia ciudadana la necesidad de una profunda transformación política, social, económica, ética y cultural (Revolución Ciudadana).

La presencia de un fuerte liderazgo, pensar lo que se siente, decir lo que se piensa y hacer lo que se dice, emerge con luz propia. Rafael Correa Delgado se convierte en la cabeza visible de dicho liderazgo colectivo. La Revolución Ciudadana, aprovechando toda la riqueza histórica acumulada en largas y utópicas luchas populares, penetra profundamente en la conciencia social y torna irreversible el proceso. La nueva Constitución de la República constituye la expresión utópica viable de un proyecto de vida común, que decanta luego en el ejercicio más democrático de la historia política ecuatoriana, en el Plan Nacional del Buen Vivir —el cual avanza y concreta la construcción del nuevo edificio social y político—, y el conjunto de leyes y decretos presidenciales, coincidentes con la “política real”. Claramente, estos documentos se orientan hacia la creación del nuevo ser humano, caracterizado por su natural vocación de “ser social” que no solamente se ocupa y se preocupa del YO sino también —y con toda la fuerza de su conciencia solidaria— del NOSOTROS. El marco jurídico, la nueva institucionalidad y el conjunto de políticas funden en un feliz encuentro el sagrado principio del sentir con el pensar, el decir y el hacer. Ya no es el “pensa-miento” el “para-dogma” teórico que construye las utopías inviables, sino el “pensa-siento” como para-digma de las utopías que permiten hacer “extraordinariamente bien lo que se puede hacer”, demorándose un poquito, pero siempre bien y correctamente hecho.

El Socialismo del Buen Vivir (*sumak kawsay*) es la más bella utopía posible del siglo XXI. Significa: armonía colectiva, armonía con la naturaleza, sentido nacional de pertenencia, políticas democráticamente soberanas, inserción responsable e inteligente en el mundo global, recuperación y práctica —individual y colectiva— de principios y valores —solidaridad, honestidad, respeto, responsabilidad, amor a la paz, entre otros—. El socialismo del y para el “Buen Vivir”, que avanza imparable, impulsa la construcción de una sociedad en la que todos los hombres y mujeres, niños y niñas disfruten a plenitud de la vida, sin opulencias ni carencias. La canasta de “satisfactores” de las necesidades individuales y colectivas debe contemplar aquellos bienes y servicios materiales que ofrecen los mercados y también aquellos que los mercados no ofrecen, como son los bienes espirituales. La nueva Constitución brinda el escenario propicio para la construcción de este Buen Vivir.

Este socialismo requiere, sin duda, también del mercado. El modelo económico es social, solidario y con mercado —el mercado que, desde luego, tiene su parte,

no como propietario de los destinos de la sociedad sino como instrumento o mecanismo de ayuda para resolver los problemas económicos sociales—, y no como el dogma neoliberal propugna: un mercado dueño de los destinos de la sociedad. Los parámetros de la gestión económico-productiva tienen obligatoriamente que incorporar variables de eficiencia, equidad y eficacia. Eficiencia para optimizar con responsabilidad social, laboral, ambiental y fiscal la calidad y la productividad. Equidad para la justicia distributiva y redistributiva, priorizando al ser humano y su trabajo como los factores vivos y con alma de todo proceso productivo. Eficacia para lograr la universalización del acceso digno a los frutos del Buen Vivir.

Para el socialismo del siglo XXI el Buen Vivir (*sumak kawsay*) no es el imperio de la razón y el positivismo pragmático que exacerba el egoísmo y excluye a muchos; por el contrario, es sabiduría solidaria, es pan con alma, es inclusión total con respeto a la diversidad. Es la “razón cordial” de vivir.

Precisamente en el capítulo cuarto de la Constitución, en la sección primera, que trata sobre el Sistema Económico y la Política Económica, en el art. 283, “Principios jurídicos del sistema económico-social: de economía pública, privada, mixta, popular y solidaria (que incluye los sectores corporativistas, asociativos y comunitarios)”, se expresa con absoluta claridad que: “El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y la reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir”.

Este artículo es clave para comprender la dimensión del nuevo sistema económico que (constitucionalmente) se está construyendo. Coexisten y se complementan diversas formas de organización económica y de propiedad. Es clarísima la vocación constitucional así como la visión ideológica y política de Alianza País —que constituyó una sólida mayoría en la Asamblea Constituyente de Montecristi, encargada de liderar la redacción de la nueva Constitución que, finalmente, fue refrendada por el pueblo en consulta popular— respecto a la indispensable sinergia entre el Estado mediante las políticas públicas (política económica), el mercado (como uno de los actores que participan en la asignación de recursos), los intereses de las distintas organizaciones económicas; y, por supuesto, los intereses de la sociedad.

El art. 284 da cuenta con mucha precisión de los objetivos de la política económica, lo que incluye la definición de los alcances de la participación del Estado en la economía. Se confiere a la política económica y a la política fiscal (contemplada en el art. 285) un papel importante en el desarrollo nacional y territorial, así como en la distribución y redistribución del ingreso. Algo fundamental: corresponde a la política económica asegurar la soberanía alimentaria y energética.

En el camino andado durante estos siete años del Gobierno de la Revolución Ciudadana se evidencian notables avances en la aplicación del texto constitucional. La reducción de los niveles de pobreza, el incremento importante del empleo, la reducción de la desigualdad (el índice de Gini bajó de 0,54 a 0,46), el crecimiento significativo de la producción (aumento del PIB anual promedio del 4,5% en los siete años), la drástica reducción de la deuda y su servicio (respecto al PIB y al presupuesto fiscal), la mejora ostensible de la cobertura salarial respecto a la canasta básica, la estabilización de los precios; todo esto se está volviendo posible gracias al énfasis en el crecimiento y desarrollo endógenos, la enorme importancia que se da a la incorporación de valor agregado en la producción nacional y también la relevancia que se concede a la ciencia, la tecnología y el conocimiento para el cambio de matriz productiva y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ecuatorianos.

El Régimen de Desarrollo, contenido en el Título VI de La Constitución, contiene los pilares básicos referidos a la naturaleza misma del desarrollo, cuyo fin último es la consecución del Buen Vivir (sumak kawsay). Se confiere al Estado la tarea fundamental de planificar el desarrollo participativo como la metodología para la acción colectiva. El Plan Nacional de Desarrollo se considera como “instrumento matriz de proyectos, programación y ejecución presupuestaria” al que se “sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del Presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de recursos públicos”. La planificación, como metodología democrática del y para el desarrollo, claramente se orienta a complementar y corregir las distorsiones e ineficiencias sociales del mercado, cuyas enormes limitaciones quedaron al descubierto luego de un cuarto de siglo de desenfrenada presencia neoliberal.

El art. 282, que prescribe el “acceso equitativo de campesinos a la tierra, [que]

debe cumplir función social; prohibición del latifundio”, promueve y dispone la obligación de constituir un fondo nacional de tierras con el fin de regular el acceso equitativo a la tierra. Lo ocurrido con la distribución de las tierras de la hacienda “La Clementina” (con una extensión que supera las 12.000 hectáreas) constituye un hito histórico, un hecho concreto en la aplicación constitucional y el programa de gobierno del Movimiento PAÍS, tanto sobre la equidad en el acceso a la tierra como en el estricto apego a los principios éticos que deben ser observados en el cumplimiento de las leyes, incluidas, obviamente, las tributarias —puesto que la expropiación fue parte de un proceso judicial por evasión de impuestos—. Hoy, el predio de “La Clementina” es de propiedad de cerca de 2.000 hogares de trabajadores y trabajadoras, que durante años entregaron su esfuerzo en condiciones precarias. Siguiendo todos los procedimientos legales, una vez que la deuda con el Estado de la Empresa Bananera Noboa adquirió firmeza definitiva, se remató el predio, resultando adjudicatarios los socios de la Cooperativa que se había constituido para tal propósito. El financiamiento lo obtuvieron de un crédito concedido por la Corporación Financiera Nacional (CFN).

En el marco económico constitucional, los artículos 300 y 301 (Sección Quinta, del Régimen Tributario) son de vital importancia para la construcción y logro del Buen Vivir mediante la contribución tributaria solidaria. Con mucha claridad se estipula ahí que:

El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

La equidad, la importancia de la tributación directa y la suficiencia recaudatoria son los pilares más relevantes que soportan el Buen Vivir colectivo. Especial énfasis merece el art. 408 en su referencia al modelo de gestión y política tributaria por aplicarse en la explotación de recursos naturales estratégicos, tanto renovables como no renovables.

1. El mito de la autonomía de los bancos centrales

La historia monetaria mundial es fascinante. En cuanto se produjo el excedente económico surgió el intercambio y, casi simultáneamente, el dinero, al menos en su forma más primitiva. Primero se comienza a usar algún metal, que representa al dinero por su valor intrínseco. También se emplean un sinnúmero de mercancías como dinero (ganado, conchas, ají, tabaco, cacao, etc.). A partir de la consolidación de las funciones básicas del dinero (medio de pago, depósito de valor, unidad de cuenta y dinero mundial), el poder económico-político siempre ha tratado de adueñarse de la moneda y de la política monetaria. En una apretada síntesis, a lo largo de su evolución el dinero pasa de estar representado por alguna mercancía con valor intrínseco (monedas de oro o de plata) a tener una simple representación en papel, sin valor intrínseco alguno (papel moneda). Por largos años, el dinero expresado en papel estuvo respaldado por su equivalente en oro o plata, hasta que se abandonó la convertibilidad y se optó por una simple representación basada en la confianza (fiducia) y en el curso legal y forzoso.

Constituidos los bancos comerciales —como “casas de custodia” en sus orígenes, y como intermediarios financieros después—, se atraviesa por un prolongado período de la historia en que los bancos comerciales emiten dinero —“orgánico”, en un primer momento e “inorgánico”, en un segundo momento—. En ambos casos, sobre todo cuando se hizo sin respaldo real, la emisión monetaria se convirtió en un muy lucrativo negocio. La operación era tan simple como colocar crédito (en papel moneda) a los particulares y, sobre todo, al gobierno, a cambio del pago de intereses, con lo cual este se volvía eterno rehén de los banqueros. En pocas palabras, la política monetaria y financiera estaba en manos privadas.

Ante los evidentes abusos de la banca comercial, desde finales del siglo XIX y, con más fuerza, durante las primeras décadas del siglo XX, en los distintos países se crean los bancos centrales a los que, básicamente, se les encomienda como misiones la emisión monetaria y la función de agentes financieros y bancarios de los gobiernos. Su gestión debía orientarse, al menos en teoría, a garantizar la estabilidad monetaria; es decir, la estabilidad de los precios y, se decía también entonces, el pleno empleo. En la mayoría de casos, el banco central nace y crece como una

institución de carácter estatal. Inicialmente, no se puso mayor énfasis en su independencia y autonomía; en la práctica, los bancos centrales eran dependientes de los gobiernos. Entonces la política económica, particularmente la política fiscal, se reducía a la hacienda pública (ingreso, gasto y su mutuo ajuste).

Hasta la depresión económica de los años treinta del siglo pasado, la política fiscal y la política monetaria, cuando menos, eran coordinadas y convergentes. Por lo tanto, o simplemente, la política monetaria dependía del curso y orientación trazados por la política fiscal, aunque esta fuera poco o nada intervencionista. No faltaron —ni faltan— debates teóricos sobre la eficacia de cada una de las opciones de política monetaria. El dinero no es más que “un velo que encubre la realidad”, dirán los neoclásicos; para los keynesianos, en cambio, la política monetaria es la pariente pobre que convive como huésped en la casa de su pariente rica —la política fiscal—; mientras otros, sin rubor alguno, querrán hacerse del monopolio de la emisión —“yo emito y tú encárgate de las leyes”, dirán sin ambages aquellos que creen en el velo monetario—. Estos últimos se identifican con los teóricos de la globalización neoliberal, en cualquiera de sus vertientes: el monetarismo de Milton Friedman y el ofertismo de Margaret Thatcher se empeñarán en imponer bancos centrales autónomos e independientes.

En la tortuosa historia monetaria ecuatoriana, luego de cruentos conflictos civiles ocasionados por los abusos de la bancocracia —como la Revolución Juliana, en 1925—, será la tercera década del siglo XX la que ve nacer al Banco Central del Ecuador. Anteriormente, los bancos privados (Pichincha, Azuay, Luzárraga, entre otros) tenían a su cargo la emisión monetaria, siendo los acreedores de buena parte de la deuda pública.

Pero, ¡tanto va el cántaro al agua que al fin se rompe! En nuestro país, luego de reiteradas Cartas de Intención (ajuste y estabilización) suscritas al amparo del Consenso de Washington con el FMI, la Constitución de Sangolquí en 1998 incorporó la exigencia neoliberal y consagró la autonomía plena e independencia del Banco Central —que se complementó, luego de la reforma a la Ley de Instituciones Financieras, con la preparación del escenario para el “salvataje bancario”, mediante una oscura disposición transitoria que permitió el otorgamiento de créditos de

solvencia a los bancos comerciales, y que luego se apuntalará con la Ley que creó la AGD—. Durante los aciagos días de la crisis bancaria (1998-1999) las políticas fiscal, financiera, monetaria y cambiaria caminaron de la mano de los intereses especulativos del capital financiero. La autonomía quedó como testimonio de lo que dijo Joseph Stiglitz: “Si se quiere una idea conservadora, antipolítica y de preservación de intereses de minorías privilegiadas, no hay que buscar mucho. Se encuentra la respuesta con la independencia del Banco Central”. La emisión, los precios, el tipo de interés, el tipo de cambio, se movieron al ritmo de las hormonas rentistas de ciertos sectores. En ningún momento se constató por ninguna parte la famosa “independencia” del instituto emisor. La situación llegó al punto de tener que abandonar el raquíutico sucre y optar por dolarizar la economía.

Buena parte de los teóricos estadounidenses insisten en recomendar aún hoy la independencia de la Reserva Federal (Fed). Parten de un supuesto absolutamente falaz. El Banco Central de los EEUU no es del Estado, como la mayoría piensa, sino que es privado y su administración pertenece a 12 bancos privados regionales. Al Gobierno apenas le corresponde definir el nombre de la cabeza directiva. Pero si la propiedad es privada, ¿existirá independencia respecto a ella? Por otra parte, si recorremos la historia de la política monetaria estadounidense, podemos verificar que esta siempre se movió de acuerdo a los intereses privados dominantes y los intereses políticos coyunturales de quien estuvo como inquilino de la Casa Blanca. La emisión monetaria siempre ha respondido a las necesidades político-electorales y de financiamiento de las guerras, por parte de los gobernantes así como de los apetitos financieros de las élites económicas.

De manera que la expansión o contracción de la cantidad de dinero se ha movido siempre —apenas con ligeros matices— con criterio político. Alguna vez (1963) que la Casa Blanca pretendió liberar a la Fed del puro interés y lucro privado, el correspondiente Decreto Ejecutivo (No. 11.110) enfrentó, según alguna sustentada hipótesis, a los poderes fácticos y tuvo que pagar caro por su arriesgada y patriótica apuesta. Dicho Decreto solamente fue aplicado durante unos cinco meses. Luego del asesinato del Presidente J. F. Kennedy, ningún mandatario ha puesto en práctica el mismo; esto es, nadie ha intentado recuperar para el propio Gobierno (Tesoro) la función de emisión y, por tanto, el manejo de la política monetaria.

Lo que está claro es que la política monetaria no es, no ha sido ni será autónoma ni independiente. El problema radica en el carácter ético, político e ideológico de cada gobierno. Si se ocupa del interés común, en buena hora que la política monetaria y el conjunto de las políticas públicas no sean autónomas ni independientes. Si está en manos de un Estado corporativista o, peor aún, si el banco central es privado (Fed) su “autonomía” se efectuará abiertamente como lo que es: dependiente del poder fáctico.

Hace pocos días entró en vigencia en Ecuador el Código Monetario y Financiero que regula y controla la política monetaria —aunque en un ámbito sumamente restringido, dadas las enormes limitaciones que impone la ausencia de moneda nacional—, crediticia y financiera desde los genuinos intereses colectivos. Descorporativiza definitivamente la toma de decisiones en su ámbito. También se destaca en esta normativa el peso de la regulación sobre el destino del crédito bancario, que se orienta de manera significativa hacia el sector productivo. Esta ha sido una necesidad histórica, indispensable para alejarse del rentismo y avanzar en un modelo más endógeno, con cambio de la matriz productiva y generación de valor agregado.

2. La acumulación originaria del socialismo del siglo XXI

La disociación del productor directo respecto de la propiedad de los medios de producción, que provocó la ruina de los productores de mercancías —dejándolos jurídicamente libres, dispuestos a vender su fuerza de trabajo— constituye el proceso histórico que antecedió al surgimiento de la gran producción capitalista; y, por lo tanto, del capitalismo. La revolución industrial, el mercantilismo y el surgimiento del proletariado concurren para dejar atrás las relaciones de producción feudales y dar paso a la emergente burguesía (industrial). A este proceso histórico —que en un primer momento caracterizó a Inglaterra y luego se extendió por Europa Occidental— se lo conoce como “acumulación originaria del capital”, categoría acuñada por Karl Marx.

La Europa conquistadora pudo ser la cuna de la revolución industrial, entre otras razones, gracias a la acumulación de metales preciosos y otras riquezas saqueadas de sus colonias. A su vez, la acumulación originaria del capital fue

posible precisamente por el atesoramiento de riqueza, sobre todo de riqueza monetaria con valor intrínseco. Sin aquella enorme fortuna real-imperialista acumulada no se habrían generado las condiciones históricas para la acumulación originaria del capital. Otros países, por su parte, aprovecharon el desbalance económico mundial —dominio de las metrópolis sobre la periferia— para generar una acumulación originaria de capital que permita la consolidación del capitalismo. Otro grupo de países, aunque tardíamente, lograron su propia acumulación originaria de capital e incursionaron en un fuerte desarrollo capitalista sobre la base del castigo a los trabajadores “libres” mediante condiciones laborales paupérrimas (jornadas largas y extenuantes, y salarios de miseria).

En América Latina, según algunos pensadores (¿marxistas ortodoxos?) ni siquiera se ha consolidado una burguesía industrial propia y, por lo tanto, no se habría producido la acumulación originaria del capital, que como señala Marx, “desempeña en la economía política aproximadamente el mismo papel que el pecado original en la teología. Adán mordió la manzana y con ello el pecado se posesionó del género humano”. Sin acumulación originaria, el capitalismo no existe.

Algunas evidencias nos conducen a pensar que la magnitud y la temporalidad histórica de la acumulación originaria del capital marcan la velocidad y profundidad que tendrá el desarrollo capitalista —nacional y mundial—, o al menos el crecimiento económico. De la misma manera, las políticas públicas sobre la dirección, promoción, protección y dinámica económica, han condicionado fuertemente la consolidación de dicha acumulación originaria y el cambio de la matriz productiva de cada Estado nacional, así como el incremento de la productividad. El direccionamiento y grado de intervención en la esfera económica, en algunos casos, llevó al desarrollo del llamado “capital monopolístico de Estado”.

En el caso ecuatoriano, sin entrar en el debate en torno a la temporalidad y profundidad del desarrollo de las relaciones de producción capitalistas, hay que reconocer que el modelo de acumulación históricamente se ha asentado en el rentismo (sobre todo financiero y comercial) aupado por un Estado corporativista. Este modelo, poco productivo y altamente concentrador y excluyente, matizado

por la dominación de uno u otro sector económico o regional, culmina con la “larga noche neoliberal”, a cuyos estertores asistimos para beneficio del país y de todos los ecuatorianos.

Al cabo de más de siete años de Gobierno de la Revolución Ciudadana se ha logrado sentar los pilares fundamentales para el cambio estructural hacia el socialismo del siglo XXI, ejecutando un conjunto de políticas en todos los órdenes (cultural, económico, político, educativo, etc.) con el fin de dar contenido concreto y de largo plazo al Buen Vivir. Como se trata de la construcción colectiva del socialismo, todo lo que se hace tiene relación directa con el bien común. Así, como el desarrollo de la producción capitalista necesita su “pecado original” (acumulación originaria), el desarrollo del socialismo también —y de manera obligatoria— requiere del suyo; requiere, lo que podríamos denominar la “acumulación originaria del socialismo”. ¿Quién financia esta acumulación? ¿Cómo y quién la hace? ¡He ahí el problema!

Sin la presencia activa del Estado y la concurrencia sinérgica de la economía popular y solidaria, junto con la participación de los grandes capitales “reconvertidos” — caracterizados por la responsabilidad social, laboral, fiscal, y con una nueva función y matriz productiva—, no existe ninguna posibilidad de avanzar en el proceso de acumulación originaria del socialismo. Se trata de crear las condiciones objetivas para un cambio estructural basado en fuertes “acervos” sociales que viabilicen el seguro despegue al desarrollo socialista. El Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir contiene las claves —estratégicas y operativas— para avanzar hacia el objetivo superior de construcción socialista.

El financiamiento provendrá de la explotación de los recursos naturales no renovables. La aplicación del art. 408 de la Constitución de la República, junto a la nueva modalidad contractual para la explotación minera-petrolera, marcan un fuerte quiebre entre el pasado en que se derrochaban los recursos y la actual política soberana de sustancial aprovechamiento de los excedentes en beneficio del país. La reciente Cumbre de la CELAC se pronunció por el aprovechamiento de los recursos naturales para acabar con la pobreza. La acumulación originaria

del socialismo consiste en arrancar el nuevo modo de producción (socialismo) con un uso inteligente y soberano de los recursos naturales no renovables. Desde luego, la explotación tiene que darse con los mejores estándares económicos, fiscales, sociales y ambientales; procurando además que la exportación y consumo (final o intermedio) de los mismos contenga el mayor valor agregado nacional posible.

No aprovechar la dotación de estos recursos y esperar cruzados de brazos que el Buen Vivir caiga del cielo o esperar el goteo del crecimiento sería una irresponsabilidad e insensibilidad históricas. Pretender seguir la ruta de acumulación de aquellos países que relegaron el trabajo a segundo plano, y siempre priorizar los “derechos del capital” sería un despropósito que para nada está en la filosofía ni en los principios éticos, ideológicos ni económicos de la Revolución Ciudadana.

En este especial momento que vive la historia, así como el alfarismo contribuyó decididamente a la transformación estructural del Estado, la economía y la sociedad, la Revolución Ciudadana debe contribuir —lo está haciendo— a la construcción colectiva del socialismo del siglo XXI. La semilla del “viejo luchador” Eloy Alfaro, como líder de la Revolución Liberal, se proyectó y duró en el tiempo y en el espacio; la semilla del “joven luchador” Rafael Correa, como líder de la Revolución Ciudadana, seguramente se proyectará a futuro. Hay un Ecuador antes de Alfaro y otro Ecuador después de Alfaro. También, hay un Ecuador antes de Correa y otro Ecuador después de Correa. Los Dos Luchadores, tienen su puesto bien ganado en la historia, que ahora la están escribiendo aquellos que otrora eran los perdedores.

Capítulo 4

Los léxicos políticos en la Constitución ecuatoriana

Esteban de Gori y Guillaume Long

1. La soberanía

Los procesos gubernamentales que condujeron a transformaciones económicas y políticas en América del Sur durante los primeros años del siglo XXI, resignificaron y se afirmaron en uno de los léxicos centrales de la modernidad política: el de una soberanía que radica en el pueblo. Por paradójico que pueda parecer, pese a la dimensión fundacional de sus nuevas Constituciones, la lógica semántica que les sirve de piedra angular es la misma que se había utilizado en las cartas magnas de otros Estados, e inclusive, de las Constituciones que vinieron a reformar. Lo verdaderamente invariante y pétreo, aquello que persiste como fundamento semántico en cualquier Constitución, es entonces la apelación a la soberanía del pueblo.

Y tal vez es allí donde reside la paradoja según la cual es este léxico el que la mayoría de veces se mantiene oculto: los especialistas, en su mayoría, dirigen sus preocupaciones hacia otros artículos —formas de la propiedad, reforma constitucional, sistema político, regulación privado-estatal, organización de los territorios, etc., los cuales están sujetos a múltiples interpretaciones, conflictos, tensiones y controversias—. Es así que, casi como fruto de la lógica hermenéutica detrás del análisis jurídico, las Constituciones se empiezan a leer de manera fragmentada, a partir de una interesada selección de sus distintos apartados.

No debemos, no obstante, subestimar la importancia del léxico de la soberanía

popular, ya que se erige en el imaginario político como garantía o resguardo fundamental para la acción de aquellos que deciden construir un nuevo orden político democrático, pues la posibilidad de “Constitución” es imaginable (en las épocas modernas) porque existe el léxico de la soberanía popular y su poder para crear autoridades y leyes. A diferencia de las “Constituciones antiguas” que se legitimaban apelando a “leyes fundamentales” o costumbres, en la actualidad solo es posible imaginar la elaboración de una Constitución reivindicando y suscitando la soberanía popular. Dicha de otra manera, nadie que se inscriba en una opción que apueste por la reinvencción democrática puede desdeñar la idea de la soberanía popular.

Este énfasis constituyente en la soberanía popular debe leerse, para el caso ecuatoriano, en el contexto de su endémica fragilidad, en especial en los años que precedieron al proceso constituyente de Montecristi. De hecho, la gesta constituyente en sí misma puede comprenderse como una suerte de clamor refundacional que busca rescatar al Ecuador como un constructo viable en el sistema internacional de Estados westfalianos. El proceso constituyente es en sí, más allá de sus contenidos democratizantes, un proceso de afianzamiento de la soberanía popular, para conseguir lo que la Revolución Ciudadana suele denominar “nuestra segunda y definitiva independencia”.

Si todas las constituciones se erigen sobre el edificio de la soberanía popular, la Constitución de Montecristi es particularmente insistente en este punto. Su naturaleza taxativa, con sus 444 artículos, le permite entrar en abundantes detalles sobre lo que implican las distintas dimensiones de la recuperación de su soberanía: no más bases militares extranjeras en suelo patrio, restauración de la efectiva propiedad del Estado sobre los recursos naturales y recuperación del Patrimonio, en sus manifestaciones culturales (y en especial arqueológicas), biogenéticas, mineras, etc.

De igual manera, resulta imposible descifrar aquel llamado a la soberanía popular de la Constitución de 2008 sin entender algunos elementos históricos que justificaron desde el inicio la necesidad del proceso constituyente y dieron forma a sus debates y resoluciones. En primer lugar, no hay que subestimar la histórica vulnerabilidad territorial del Ecuador (resuelta en gran medida por la firma de la paz con Perú en

1998) y su impacto sobre la psique colectiva a través de la imagen de un Estado en ciernes, siempre derrotado. Tampoco se puede leer la exhortación soberana sin entender la historia de injerencia militar (a través, por ejemplo, de la Base de Manta), financiera (mediante el servicio de la deuda y la adopción del dólar como moneda nacional) y política (el acatamiento diplomático de las preferencias de EEUU en el orden internacional).

La reacción soberanista también se debe analizar en el contexto de las dos décadas de neoliberalismo, el concomitante debilitamiento de un Estado ya frágil y la descomposición absoluta del contrato social en el contexto de la gran crisis de 1999, que dio lugar a un *statu quo* descrito por Fernando Bustamante como una suerte de estado de naturaleza lockeano: sin instituciones, ni legitimidad, pero que a diferencia de la versión hobbesiana, no se encuentra inmerso en una violencia descontrolada. Este estado de naturaleza, no obstante, también tuvo sus víctimas; acarreó la expulsión de millones de migrantes del suelo ecuatoriano, verdaderos exiliados económicos, y un gran número de ciudadanas y ciudadanos que se encontraron de la noche a la mañana con sus ahorros confiscados como resultado del congelamiento bancario.

El reconocimiento de un inacabado proceso de monopolización de la violencia legítima —en el sentido weberiano—, disputado contra la prevalencia de caudillos locales, con sus “plantaciones-Estado” y sus milicias decimonónicas (hoy convertidas en fuerzas de seguridad de la descentralización municipal), completa un cuadro en el que se hace patente la búsqueda de soberanía popular y republicanismo radical.

El léxico constitucional ecuatoriano no está, por supuesto, libre de tensiones. Más que contradicciones, abundan desafíos a las correlaciones que los politólogos casi intuitivamente esperarían. Se supondría, por ejemplo, que este tipo de proyecto nacionalista venga acompañado de un fuerte ímpetu centralizador, sobre todo en un contexto de histórica debilidad del Gobierno Central, agravada por autonomías con ribetes de separatismo de ciertos municipios y gobiernos locales, y después de tres procesos de destitución presidencial llevados a cabo desde el Legislativo —espacio par excellence de la negociación política y del arbitraje de los

intereses oligárquicos del país—. Sin embargo, la Constitución ecuatoriana insiste claramente sobre la importancia de la descentralización y desconcentración, así como sobre la devolución de competencias a “los territorios”, pero en el contexto de un discurso político que circunda al debate constituyente llamando a una descentralización ordenada, no clientelar, ni destinada a responder a caprichos de élites locales.

A diferencia del texto constitucional de 1998, en la Constitución de 2008 se destaca la politización o la ampliación del ejercicio democrático en los territorios. De hecho, el territorio —su organización y reconsideración— se transformó en un léxico político y una preocupación de la nueva época abierta en Montecristi. Toda constitución es una invención de léxicos, y el territorio es uno de ellos, que llama la atención en un contexto de lucha contra soberanías autonómicas solapadas y de retorno del Estado como expresión institucionalizada de la sociedad.

Una segunda tensión, igualmente llamativa en el contexto de una propuesta republicana nacionalista y modernista, es la apelación a la plurinacionalidad e interculturalidad del Estado ecuatoriano. Lejos de recurrir a un jacobinismo homogeneizante y estandarizador, la Constitución de 2008 abre un espacio de ambigüedad muy importante sobre la diversidad —y no solamente étnica—, reconociendo la existencia de diferentes nacionalidades en un Estado unitario; aquí la Constitución recurre a léxicos que a menudo parecieran contradecirse, dejando entender de forma implícita que una sola nación está compuesta por varias nacionalidades. El carácter plurinacional del Estado abre la posibilidad de la construcción de importantes niveles de autodeterminación, y hasta de cierto pluralismo jurídico en caso de que se exploten al máximo las posibilidades de creación de circunscripciones territoriales indígenas especiales, algo que era anatema en los marcos jurídicos de los siglos XIX y XX. Contrariamente a los grandes avances en una descentralización normada y racional, los desarrollos posteriores en materia de plurinacionalidad han demostrado que esta tensión constitucional está aún lejos de resolverse.

Otra tensión, aunque menos conflictiva en la práctica, se esconde en el énfasis en la ciudadanía universal. Como consecuencia de la tragedia del éxodo masivo de

ecuatorianos en la crisis de cambio de siglo, así como del profundo arraigo que tuvo el proceso de Revolución Ciudadana en las comunidades migrantes fuera del país, la Constitución no solo convierte a estos actores en esenciales para el nuevo contrato social, otorgándoles el voto y derechos de representación, sino que además establece derechos de ciudadanía para los extranjeros residentes en Ecuador, incluyendo el voto, mayores posibilidades laborales en el servicio público, etc.

El léxico de la ciudadanía sin fronteras tampoco suele ser parte de las cartas magnas fundacionales de los Estados-nación modernos, y significa una clara ruptura con el nacionalismo clásico. Contribuye a hacer de la Constitución un documento más soberanista que nacionalista; o, por ponerlo de otra forma, rescata los aspectos emancipadores del nacionalismo (como el antiimperialismo, y la autodeterminación democrática) pero alejándose de la construcción de un Ecuador a partir de la tensión existente entre el clásico “nosotros” y “ellos”.

Estas múltiples tensiones hacen que la Constitución ecuatoriana y su léxico de soberanía popular pisen terreno novedoso y tomen una sensible distancia respecto al nacionalismo moderno clásico.

2. El pueblo

El neoconstitucionalismo ecuatoriano, boliviano y venezolano —inscribiéndose en la reinención democrática— también ha reivindicado otra figura que se encuentra íntimamente ligada al léxico de la soberanía popular y es el de la *imaginación pactista*. En este sentido, la reinención de estas democracias supuso la *ritualización del pacto* entre los hombres y mujeres decididos a cambiar sus destinos, una reinención que marca un nuevo inicio y época.

Toda constitución del siglo XXI remitió —como lo han hecho otras constituciones— a la elaboración de un nuevo pacto de sociabilidad política, económica y cultural. Ahora bien, si todas estas dimensiones revisten los aspectos comunes del viejo y del nuevo constitucionalismo, nos preguntamos: ¿qué se supone que es lo verdaderamente novedoso en la Constitución ecuatoriana?

Como hipótesis, entendemos que la novedad está en los diversos sentidos que la

Constitución de 2008 le otorgó al léxico pueblo; y parte de ello se explica por un contexto de padecimientos, migraciones, de cierta fatiga social y de reclamos que existían en la sociedad.

En torno al sujeto de la soberanía, podemos indicar que el término pueblo se manifestó con tres cuerpos: uno, como cuerpo de una comunidad; dos, como un cuerpo abstracto; y, por último, como un cuerpo concreto. Es decir, el término “pueblo” se refiere a una comunidad política que no puede definirse como una Nación, ya que el pueblo ecuatoriano está habitado por una pluralidad de naciones y lenguas. En este caso, *pueblo* y *Nación* no pueden vincularse mecánicamente, como sucede en otras Constituciones. Por otro lado, es un término que posee un cuerpo abstracto y performativo ya que presenta, en su unidad e indivisibilidad, un cuerpo indiviso fundador del orden. De esta manera, permite recrear una imaginación de que el poder ineludiblemente proviene desde “abajo”, como también supone un recurso lexical para la convocatoria, para el llamado a la acción de los ciudadanos y ciudadanas ante determinadas situaciones (defender, o bien reformar la Constitución). Es decir, en la capacidad de representar y movilizar a ese “pueblo en abstracto” se encuentra la garantía de legitimidad del nuevo orden. Por último, el pueblo como cuerpo concreto se manifiesta como conjunto de actores sociales y colectivos. El pueblo como conjunto de ciudadanos y ciudadanas o como universo de actores colectivos.

Los constituyentes ecuatorianos de 2008 ineludiblemente “reinventaron” una representación comunitaria, reinventaron a un pueblo soberano único e indivisible, al que buscan interpretar y representar. Todo ello al mismo tiempo que suscitaban, negociaban y acordaban con diversos actores sociales —tanto en el seno de la Asamblea Constituyente como con otros actores— los artículos para la concreción de la misma; es decir, el pueblo en concreto. En este acto de negociación, de pulso político, y de creación, es donde los constituyentes elegidos articularon los tres *cuerpos* del *pueblo* y habilitaron los usos de estos *cuerpos* a diversos representantes y actores políticos.

Otra forma de resolver la tensión que significa otorgarle sentidos distintos a la palabra pueblo es recurrir al plural. De esa manera, el léxico de la Constitución y de la Revolución Ciudadana habla de pueblos; que comprende además de los tres

cuerpos señalados aquí, las diversas nacionalidades que conforman el pueblo ecuatoriano, incluyendo pueblos no indígenas como los montubios y afroecuatorianos.

Adicionalmente, el “pueblo” podía asumir en los discursos de la Revolución Ciudadana —y de hecho, lo asume regularmente— diversas figuras. Hay deslizamientos del “pueblo” al “ciudadano” como si todo fuese una tonalidad del mismo léxico, como si no existiese contradicción. Por lo tanto, la Constitución ecuatoriana se volvió una “caja de herramientas lexicales” para los hombres y mujeres que hacen política en el presente, como en el futuro, dotándolos de figuras para la reinención democrática. De esta manera, la Constitución se presentará como una memoria y un discurso disponible para el futuro. Un discurso para ser utilizado por las próximas dirigencias que busquen la legitimidad de los sujetos que habitan el territorio ecuatoriano.

De esta manera, la Revolución Ciudadana reinventó y resignificó el “pueblo” y su potencia constituyente, lo dotó de *tres cuerpos* y lo transformó en memorias de apelación para presentes y futuros dirigentes políticos. Como también lo convirtió —con sus deslizamientos— en potencia constituyente, como conjunto de nacionalidades y pueblos y en sujeto de derechos.

En los léxicos de *pueblo* y de *soberanía popular* fueron articuladas: una idea de soberanía indivisible; una noción de soberanía que reconoce en su seno diversas naciones y pueblos; y, finalmente, una soberanía —en términos sociológicos— que se entreteje con la voluntad y expectativas de los actores reales (ciudadanos y sujetos colectivos).

Entonces, con la densidad que asumen estos léxicos políticos, la *soberanía del pueblo* se transforma en una metáfora del cambio; una metáfora constitucional para su activación y movilización. Por tanto, es el recuerdo constante de donde surge el poder político y su legitimación, así como del actor “beneficiario” de aquellas políticas públicas vinculadas al bien general o aquel que puede provocar una reforma constitucional. En este sentido, el “pueblo”, en sus diversos cuerpos y apelaciones, se convierte en agente de cambio; pero también se transforma en un actor que alberga la evocación de un texto que no puede cambiarse con facilidad. Por

eso en la formalidad constitucional no debe buscarse la dimensión fundamental de la continuidad de la carta magna, sino en el actor beneficiario de ella misma. Es decir, en el actor del pacto reside el destino de la Constitución.

Las *dos caras de Jano* de la soberanía popular, como metáfora del cambio o como metáfora de la continuidad, son la garantía tanto de persistencia de la Constitución, como de la realización de sus artículos.

El neoconstitucionalismo ecuatoriano y sus dirigencias políticas han “puesto a andar” en sus discursividades y apelaciones los tres cuerpos del pueblo, y en la eficacia de su uso simbólico y concreto se jugará la conservación y avance del orden político iniciado en el 2007.

3. La ciudadanía

Si recuperamos la reflexión antes esgrimida sobre los sentidos de las *dos caras de Jano* de la soberanía popular, podemos advertir que la misma Constitución ecuatoriana abrió una época de cambios y fundó un largo período —que en la actualidad se mantiene— de estabilidad política. La Constitución de 1998 no había logrado ni cambios ni clausurar una vieja inestabilidad política, sino que el contexto de pugnas y conflictos habían transformado el texto constitucional en un texto deslegitimado e ineficaz. De alguna manera, ello advertía que esa Constitución, pensada para los tiempos neoliberales, tendría poca referencialidad entre los actores y sus demandas.

La Constitución de 2008, convocada desde un espacio político crítico al neoconservadurismo político y económico, quedó asociada a los léxicos políticos de cambio y estabilidad. Es decir, fueron los propósitos políticos que consolidaron a Alianza País y —por qué no decirlo, al modo argentino— al *correísmo*.

El texto constitucional no solo se vinculó a cambios y a una deseada estabilidad, sino que inauguró —conjuntamente con la instalación de nuevas instituciones— el principio de una identidad política mayoritaria. Una identidad que se encuentra estrechamente ligada a la reformulación constitucional del país y

a los cambios que esta propició. De esta manera, la experiencia constitucional y política de Alianza País colaboraba con la reconstrucción de *sentidos de pertenencia* a una comunidad política; tan degradados y erosionados en tiempos anteriores. Esto, de alguna manera, daba cuenta de la apelación al cuerpo del pueblo como referencia comunitaria, como necesidad de restablecer —advirtiendo el conjunto de nacionalidades, identidades y pueblos— el sentido por el cual *estar y vivir juntos*.

En este sentido, a los léxicos de cambio y de estabilidad deberíamos añadir otro que ronda en la Constitución, y es aquel que está vinculado a la noción de *hospitalidad*. Es decir, auspiciar un orden que no solo otorgue acogida al extranjero, sino también a los actores que habitan en el mismo territorio. En el texto, podemos plantear que existe una *ética de hospitalidad*, en tanto el otro se vuelve ineludible y necesario para pensar la comunidad, su bienestar y el orden político.

Alianza País y las fuerzas que diagramaron la Constitución estuvieron preocupadas por establecer transformaciones, pero también de forjar una experiencia comunitaria. Pensaron la Constitución considerando la velocidad y la conflictividad que introducen los cambios, teniendo como propósito la construcción de un país fraterno y hospitalario. Por lo tanto, esta fuerza política incorporó una *tensión productiva* en las promesas de la Constitución, y esta tensión se presentó entre un universo de definiciones políticas relacionadas con la ampliación de los horizontes de igualdad y libertad —políticas que supondrían cierta conflictividad con actores corporativos—, y la necesidad de establecer un mundo cultural de *fratres* (hermanos), una experiencia de la hospitalidad entre actores con poderes, historias y recursos asimétricos. Por un lado, recuperar lo inherentemente conflictivo de la política para avanzar en reparaciones sociales y, por otro, no descansar en la búsqueda de un orden común que vincule a los ciudadanos y ciudadanas por un conjunto de valores y normas más allá de sus biografías de clase, de sus preferencias culturales, sexuales, religiosas, etc.

La Revolución Ciudadana legitimó, organizó y suscitó, con el apoyo de una importantísima mayoría social, una Constitución que colocó en el centro de la escena la imaginación y promesa de una *ciudadanía plena*. El proyecto político iniciado con la Presidencia de Rafael Correa —al comprender la debilidad y reflujo de

los movimientos sociales en el momento de su consolidación y acceso al poder— apostó por reconstruir la capacidad ciudadana de los habitantes del territorio. Entre otras cosas, por ello el nombre “Revolución Ciudadana” es un nombre propio de la lectura contextual de la “condición del sujeto”, como una promesa. Esta nominación expresa una lectura coyuntural interesante: solo se observaba en el escenario un conjunto de hombres y mujeres —ciertamente desafiados de los partidos tradicionales y de los movimientos sociales— que “gozaban” dramáticamente de una *ciudadanía vacía* y depredada por proyectos políticos y económicos excluyentes.

La Revolución Ciudadana es, por cierto, un interesante y novedoso léxico político de la época. Este léxico atraviesa y otorga sentido e influjo a la Constitución ecuatoriana. Como ninguna otra experiencia de reforma constitucional, pone expresamente a la *ciudadanía* —lo menos abstracta posible— en el centro de la escena. Su horizonte y su promesa están vinculados a la construcción o invención de una ciudadanía plena, una ciudadanía que recupere derechos y protecciones frente a los abusos corporativos o de las autoridades. Una ciudadanía que, al mismo tiempo, constituya la identidad de un nuevo siglo.

A su vez, en este texto constitucional encontramos una larga concepción política que considera que son ciudadanos y ciudadanas aquellos que se vuelven tales al participar en un Estado; de manera que sus libertades, derechos y bienestar solo pueden obtenerlos por las leyes que se producen —con el consentimiento de las mayorías— en dicho orden estatal. De esta manera, la política —el “hacer política”, tan devaluado por las miradas sospechosas que introdujo el neoliberalismo— se devela como una potente experiencia de la restitución social y jurídica. Hacer política, además de acumular recursos para amplificar la fuerza, es hacer leyes y, a la vez, reparar vidas.

Durante la escritura y consolidación de la Constitución se produjo una novedosa articulación discursiva y política. Sus resignificaciones y conversaciones con el republicanismo en sus diversas variantes, con las experiencias gubernamentales indígenas, con las formas en que se organizó históricamente el poder central y los territorios, como con el liberalismo radical de inicios del siglo XX, nutrieron un léxico político que le permitió a Alianza País otorgar sentidos a las

políticas públicas refundacionales, entre las que incluyeron una reforma constitucional, el recentramiento de una noción de ciudadanía y una redefinición de la idea profundamente comunitaria —la cual encierra la idea de *mundo de fratres*, como la búsqueda de un mundo hospitalario— que está relacionada al léxico de patria.

La Constitución de 2008 no solo tuvo como idea aspiracional la reconstrucción de la patria, sino que la idea de Patria y, sobre todo, de *Patria Aliva y Soberana*, condujo a la necesidad de establecer una carta constitucional que reconstruya una comunidad política —no abstraída del conflicto—, teniendo en cuenta la conducción y administración de las disputas y pugnas que se iniciaban con políticas orientadas al bien común y a la justicia social.

4. El Buen Vivir

En última instancia, no podemos dejar de considerar el léxico de la naturaleza. Un léxico que busca impedir o limitar la condición dominante e instrumentalista que asumió la modernidad y la posmodernidad con respecto a la naturaleza. Es decir, el léxico de la naturaleza introduce un afán antropológico, el cual busca reconciliar al hombre y a la mujer con la naturaleza. A la vez, la incorporación de este léxico introduce un límite —como lo hace ante el abuso de las autoridades y de las corporaciones— a la voracidad explotadora de los recursos naturales, y empuja a los diversos actores a repensar la naturaleza ante procesos productivos con alto impacto ambiental.

El léxico de la naturaleza no puede leerse, por lo tanto, sin insertarlo en una reflexión profunda sobre el tipo de sociedad que la Constitución busca construir y la noción de Buen Vivir, tan arraigada en el discurso político sobre el horizonte hacia el cual el Ecuador debe caminar en el siglo XXI.

Quizás la ruptura más importante de la Constitución con la tradición constitucional republicana es justamente el cuestionar las nociones de desarrollo y de progreso planteadas por la modernidad: de sugerir implícitamente que se deben pensar alternativas al (y no de) desarrollo, dar importancia al bienestar no material llamado Buen Vivir, vinculado a la visión aristotélica de vida contemplativa y al

sumak kawsay de los pueblos andinos, en el cual la armonía con la naturaleza (o Pachamama) juega un rol fundamental.

La Constitución, en ese sentido, abre las puertas para nuevas formas de cuantificar el bienestar, el progreso y la felicidad. Pero, en lugar de caer en nostalgias pre (o post) modernas, el léxico de la naturaleza y del Buen Vivir permite insertar el neoconstitucionalismo ecuatoriano en los grandes debates mundiales sobre bienes públicos globales (incluyendo bienes ambientales), los “comunes”, y la discusión que pensadores como Amartya Sen, Martha Nussbaum y otros, han tenido sobre la pobreza/riqueza de los pueblos, sus derechos y la felicidad.

La Constitución conjuga, por lo tanto, el léxico de la dignidad material —y el rol del Estado en asegurar los derechos más elementales de los ciudadanos— con sus evidentes raíces en el materialismo marxista, con un léxico mucho más post-material que busca romper con paradigmas clásicos sobre desarrollo y felicidad. He allí una tensión más de la Constitución ecuatoriana y un valioso aporte de este lenguaje constituyente emancipatorio que nos dota de herramientas formidables para un verdadero debate societario y participativo sobre el porvenir de la humanidad en su entorno.

La Constitución ecuatoriana de 2008, si quisiéramos esgrimir una reflexión arbitraria, se organiza de la soberanía del pueblo a la condición de sujeto de la naturaleza y al Buen Vivir. Y, de alguna manera, ello nos habla de los grandes sujetos que han “entrado” en la elaboración constitucional. Actores que, también, irrumpieron a través de múltiples apelaciones en la escena política y cuya presencia se manifestará y atravesará los debates políticos y económicos de estos años. Y ello será así, porque esos actores vinieron para quedarse.

Capítulo 5

Nueva política tributaria para el cambio de época posneoliberal

Nicolás Oliva y Ximena Amoroso

1. Desde la larga y triste noche neoliberal...

Ecuador, como tantos otros países en América Latina, viene de transitar por un largo período neoliberal que hacía de la política tributaria una herramienta desvirtuada y cariacontecida. Esta minusvaloración no era casual, sino que se explicaba por razones de peso, de índole económica y política. En primer lugar, el neoliberalismo procuró un sector público a su medida, no lo hizo desaparecer como muchas veces proclama la teoría económica dominante. El objetivo fue responsabilizar al Estado de todos los males de la economía; con la excusa de la hiperinflación, y la crisis de la deuda externa/eterna, el terreno era suficientemente fértil para proponer que otra economía era posible, la utopía neoliberal, que reduciría al sector público a la mínima expresión, despatrimonializando las empresas públicas rentables a la mayor velocidad posible; aunque suficientemente fuerte para garantizar la seguridad jurídica para el capital privado. Se trataba de moldear un Estado con una suerte de trastorno bipolar: por un lado, un Estado con la obligación de ceder el paso al sector privado en los principales sectores estratégicos con potencialidad para gozar de alta rentabilidad. Dicho de otro modo, el neoliberalismo buscaba abrir nuevas posibilidades para que el capital privado diversificara sus negocios y así pudiera seguir acumulando a mayor velocidad. Todo ello se haría bajo el nombre de la Modernización del Estado, como eufemismo para ocultar que comenzaría un largo camino de privatizaciones de sectores económicos muy rentables porque son piezas fundamentales en la economía, con una demanda cautiva asegurada.

Pero por otro lado, el neoliberalismo requería de un Estado que permitiera precautelar los acuerdos del país con el resto del mundo neoliberal, y sus instituciones, con capacidad para firmar acuerdos de libre comercio, tratados bilaterales de inversión, someterse al CIADI para dirimir conflictos en materia de inversión extranjera, etc.

Este Estado neoliberal *bicéfalo*, cada vez menos protagonista en el terreno de la economía real pero fundamental para atarse económica e institucionalmente al patrón de acumulación del capitalismo mundial, abandonó además cualquier función de garantizar la satisfacción de los derechos sociales, así como su rol redistribuidor. El Estado quedó para muchas tareas como mero espectador, sin poder real para intervenir en la economía, únicamente limitado a favorecer a cierto poder económico nacional absolutamente interconectado con el capital privado transnacional.

En esta tarea de resignificar el sentido común económico en relación con el papel del Estado, el neoliberalismo pretendía construir su hegemonía a partir de una serie de eufemismos muy útiles para disputar el nuevo paradigma en construcción. Así fue como reapareció con ahínco el término de “economía de mercado” como una suerte de adaptación del darwinismo en materia económica y social, un sálvese quien pueda, una suerte de ley del más fuerte pero donde unos pudieron entrenar en las mejores condiciones y otros no tuvieron ni para comer. Cuando se hace referencia a la economía de mercado, el objetivo es presentar una fotografía de un instante determinado, estático, a partir del cual se borra cualquier proceso histórico que explique cómo se ha llegado precisamente a esta situación. Así, el Estado queda como un observador pasivo de esta situación en la que no tenía que intervenir, porque estaba determinada por una sacralizada economía de mercado que determinaba la mercantilización de todo lo que es intercambiable, sea básico o no, sea objeto de derecho social o humano o no. Con esta apuesta, el neoliberalismo ampliaba el abanico de negocios posibles para que el capital privado pudiera participar lucrando a partir de transacciones en cualquier materia, sea en vivienda, salud, educación, acceso al agua, etc.

Esta forma de discutir el rol del Estado fue el centro de gravitación del neoliberalismo, y por ende, de los abordajes teóricos y metodológicos de la economía

neoclásica. Así, el neoliberalismo logró instalar un falso debate entre Estado sí, o Estado no; y dejar de lado el verdadero debate en torno a qué Estado se quiere, al servicio de quién, en beneficio de qué modelo económico, favoreciendo qué patrón de acumulación. El debate acerca del diseño de la política pública partía de esa concepción de Estado, pero siempre camuflado como una discusión técnica, presentada como una cuestión de naturaleza propia de la post-política, en la que solo cabía discutir herramientas e instrumentos, variables nominales y operaciones estadísticas; y por el contrario, era pecaminoso reflexionar sobre qué interés político y económico había detrás de todo ello. La economía se presentaba aparentemente así como una ciencia sin política, fundamentalmente porque los objetivos políticos ya venían fijados desde el centro de poder, muy lejos del Ecuador; entonces, se trataba solo de obedecer buscando la mejor manera técnica de satisfacer un objetivo político importado desde el exterior.

Con ese escenario como telón de fondo, se inició un amplio debate sobre cuál debía ser la función y el papel de los impuestos en ese nuevo Estado; porque es imposible discutir la estructura tributaria de un país sin previamente problematizar política y económicamente cuáles son los objetivos de un proceso de cambio, de un nuevo régimen de acumulación, de un nuevo pacto social a favor de todos los ciudadanos de un país. La política tributaria ha de ser concebida como tal, como una herramienta que se pone al servicio de un fin económico y político. Desde esta concepción se explica la forma que tomó la política tributaria en la época neoliberal, logrando instalar en el imaginario mayoritario la vieja doctrina liberal resumida en ese fraudulento mandamiento: *laissez faire, laissez passer* (dejen hacer, dejen pasar). Decimos fraudulento porque es un dejar hacer/dejar pasar con ciertas trampas, que a veces acaba empujando a unos más que a otros, y hacia diferentes destinos. Así, con este mandamiento neoliberal omnipresente, se fue construyendo la política tributaria en Ecuador; siempre especializada en recaudar lo mínimo e indispensable para mantener el Estado de dos cabezas; a veces, incluso para subvencionar y conceder ayudas al mismo capital privado que, paradójicamente, aboga por un sector público ausente.

La política tributaria neoliberal en Ecuador, durante décadas, ha recaudado poco y sin respetar principios de justicia social. Se trató de una política tributaria pensa-

da para un Estado de Bienestar en Miniatura, de redistribución de mínimos para la inmensa mayoría social, con una estructura fuertemente corporativista, y prácticamente ligado a un patrón primario-exportador generador de una riqueza muy concentrada en muy pocas manos. Con esta propuesta de Estado, escasamente compatible con un proyecto político de mayorías, sin interés alguno en garantizar la satisfacción de las necesidades básicas ni la mayoría de los derechos sociales, los impuestos fueron concebidos como una política pública innecesaria. ¿Por qué? Si el sector público no garantiza casi nada desde la política pública, entonces el impuesto es observado como un instrumento molesto que solo perjudica al escaso poder adquisitivo de la mayoría ciudadana. Fue esta la estrategia planificada por el neoliberalismo durante décadas en Ecuador: si el Estado no debía dar nada, para qué recaudar impuestos. Este lema fue fundamental para que el neoliberalismo pudiera construir un sentido común muy particular en materia tributaria, esto es, que los impuestos no sirven de nada, solo merman la capacidad económica sin proporcionar nada a cambio. De esta forma, la nueva corriente política y económica de orden neoliberal puso punto final al modelo keynesiano, y también a ciertas teorías de Hacienda Pública (neoclásica; ni marxistas ni institucionalista) que entienden que el Estado debe participar siempre y cuando existan “fallos del mercado”. Se imponía, por tanto, el discurso de proporcionar una aparente comodidad para el ciudadano porque no tenía que someterse al pago de impuestos, aunque nada se explicaba acerca de que esta “comodidad” llevaría aparejada la gran incomodidad para la mayoría social de no poder disfrutar de la satisfacción de necesidades básicas y derechos sociales. El neoliberalismo se encargó de hacer propaganda en contra de los impuestos presentándolos como una carga fiscal, como una privación de libertad.

A esto cabe añadir otro argumento economicista para ir en contra de los impuestos, cuando se presentaba la curva de Laffer,³⁰ un modelo matemático abstracto que supuestamente servía para demostrar que los impuestos altos eran perjudiciales para la recaudación, porque cada impuesto implicaría reducir crecimiento económico, y por ello, recaudar menos. Con esta explicación de mínimos (desde

³⁰ Para más detalle se puede consultar cualquier manual básico de microeconomía de la teoría neoclásica (por ejemplo, Varian, 2001).

la economía neoclásica), se defendía lo que realmente interesaba a las grandes fortunas, esto es, no pagar impuestos por ser los creadores de riqueza (aunque fuera para ellos mismos).

Este fue el plan dominante que funcionó durante décadas en Ecuador, desplazando al Estado de toda responsabilidad de hacer algo, o intervenir, dejando que fuera el mercado —eufemismo que esconde una estructura económica muy concentrada— el que decida cómo asignar, cómo intercambiar, qué producir, cómo repartir. Sin embargo, esta propuesta económica, que acabó siendo hegemónica en el mundo, y también en Ecuador, tuvo los efectos que todos ya conocen en términos sociales, políticos y económicos, con altos grados de desigualdad y pobreza, exclusión social y desempleo; y frente a ello, el Estado miraba para otro lado como si la cosa no fuera con él, como si se tratara de una institución paranormal que no tenía nada que hacer en la economía para que esta sea justa, humanista y democratizadora.

2. La Constitución Económica ecuatoriana a favor de otra política tributaria (a contracorriente)

La llegada de la Revolución Ciudadana en Ecuador supuso, desde su primer momento, un cambio radical del relato económico con la intención de acabar con la omnipresencia neoliberal. La economía política resucitó de sus cenizas a la hora de explicar los porqués de la situación, poniendo nombres y apellidos a los responsables de un patrón económico altamente concentrado en pocas empresas agroexportadoras, con una banca poco atenta a la economía real en propiedad de pocas manos, y con una mayoría ciudadana padeciendo una altísima deuda social. La nueva iniciativa política, liderada por el Presidente Rafael Correa, quiso con un nuevo pacto social, con la nueva Constitución, cerrar una época con el objetivo de refundar otra bien distinta, en que la economía debe ponerse al servicio del ciudadano con la mayor velocidad y eficacia posible.

En este nuevo orden económico, la recuperación del Estado es una necesidad imperiosa, tal como se establece en el texto constitucional. El Estado no puede seguir siendo aquel Estado aparente del neoliberalismo, sino que debe constituirse en un Estado Integral, descorporativizado, con capacidad suficiente para

convertirse en rector del nuevo régimen de desarrollo en busca del Buen Vivir, con nuevas funciones económicas de producción, de control de ciertos sectores estratégicos, de recuperación de soberanía, de garantía de derechos sociales.

Este cambio de paradigma económico en cuanto al rol del Estado en la economía no se puede producir si no es con una revolución también en el plano tributario; esto es, en la capacidad para obtener los ingresos públicos necesarios para acometer los desafíos propios de un cambio de época posneoliberal. Sin cambiar la política tributaria, es imposible pretender una transformación estructural del Estado. Por ello, desde sus albores, la Revolución Ciudadana, incluso antes de tener la potestad para modificar el texto constitucional, en el seno de la Asamblea Constituyente —asumiendo esta competencia legislativa— se dio una señal inequívoca de que venían nuevos tiempos en materia tributaria gracias a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria (aprobada en el año 2007), que modificó la estructura heredada, buscando lograr más progresividad al mismo tiempo que se aumentaba la potencialidad recaudatoria.

A pesar de que este hecho fue un importante primer paso, lo más significativo debía venir por la vía constitucional para otorgar el máximo rango legal a un conjunto de nuevos principios como rectores del diseño de la política tributaria. Y así fue como sucedió: la nueva propuesta económica recogida en la Constitución sintonizaba virtuosamente con la nueva economía, y con el nuevo Estado Integral, que debía participar proactivamente en la economía no como un comensal de segundo orden, sino como protagonista principal, lo que obligaba por tanto a dotar al aparato estatal de músculo suficiente para modificar una ecuación de economía política que siempre se había resuelto gracias al poder concentrado de muy pocos agentes económicos.

La teoría económica hegemónica (la neoclásica) siempre ha estudiado al Estado sin prestar atención a cuál es la morfología de las estructuras económicas de poder. Un Estado en modo neoliberal disponía de poca fuerza para disputar el sentido económico, debido a la correlación de fuerzas económicas heredada de una época anterior. Por eso, la recuperación del Estado se inicia con la necesidad de otra política tributaria, que no solo sea reguladora, sino que también inyecte ingresos públicos

suficientes para que el aparato estatal se convierta en un agente con capacidad económica suficiente, para revitalizar su protagonismo, para ganar legitimidad y credibilidad, y aceptación frente a la mayoría ciudadana.

Esta política económica, a favor de la reapropiación de la ciudadanía fiscal, necesita también de un Estado responsable en materia de inversión social, en materia de inversiones productivas sistémicas, en materia de recuperación de soberanía en otros ámbitos estratégicos de la economía. Por ello, nunca es posible analizar, evaluar ni caracterizar la política tributaria como si se tratara de un compartimento estanco aislado de todo lo que le rodea, como si fuera algo desligado del resto de políticas económicas. Este es un craso error que no se debe cometer analíticamente. Por este motivo, este capítulo sobre política tributaria debe ser siempre leído en clave integral, en relación con todo lo que se presenta en este libro.

La política tributaria tiene un significado en tanto sea el significado del resto de políticas tributarias. ¿Se puede defender una política impositiva de alta presión fiscal si no hay inversión social alguna? No. ¿Se puede defender una política impositiva muy progresiva si la inversión social es altamente regresiva? No. Por ello, es siempre conveniente leer comprensiva y holísticamente la política tributaria, como una herramienta más de un cuerpo orgánico económico, que busca producir y reproducir un determinado metabolismo económico y social a favor de la mayoría ciudadana de un país.

Es desde este complejo marco de referencia como se observa que la política tributaria derivada del nuevo texto constitucional marca un punto de inflexión respecto a aquello que se venía imponiendo en las décadas neoliberales. Es claro y notorio que se trata de otra política tributaria a favor de otra economía. Es una política tributaria que persigue ser socialmente eficiente, entendiendo esto como la combinación virtuosa entre la capacidad recaudatoria y la justicia social. Según el artículo 300 de la Constitución, “el régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos”. Si bien este listado de principios puede ser ciertamente contradictorio entre sí en algunos casos —por ejemplo, la búsqueda de la progresividad no

siempre puede alcanzarse con la máxima simplicidad—, se puede vislumbrar una significativa relevancia a favor del principio de justicia social, de la importancia redistributiva que tienen los impuestos. No obstante, esta función ha de ser siempre compatible, desde una defensa acérrima de la justicia social, con la capacidad que tienen los impuestos de alterar la distribución primaria del ingreso.

En otras palabras, la función redistributiva de los impuestos depende a su vez de cómo estos puedan alterar también la distribución primaria del ingreso. Puede que un sistema tributario tenga una gran capacidad para redistribuir, pero esta capacidad puede verse mermada si la distribución inicial de la riqueza está fuertemente concentrada. Por ello, es clave considerar que la función impositiva establecida en la Constitución ecuatoriana está encaminada a perseguir la injusticia social por encima de cualquier otro objetivo; y en consecuencia, esto se logra por la vía redistributiva, pero sin perder de vista la capacidad de alterar la distribución primaria, esto es, el patrón de acumulación de la economía. Centrar toda la atención en la redistribución, sin tener en cuenta esta supremacía de la justicia social en un sentido más vigoroso, es no leer correctamente el espíritu constitucional económico en materia tributaria.

La Constitución en materia tributaria hace especial hincapié en la importancia que posee la capacidad recaudatoria para disponer de gran incidencia redistributiva. Por ello, la “eficacia” es otro término muy presente en el texto constitucional en relación con los impuestos. Este criterio, muchas veces presentado como opuesto y excluyente a la equidad, es muy significativo en la propuesta constitucional económica, mostrando que equidad y eficacia han de estar bien imbricadas entre sí, con un diálogo fluido, siempre persiguiendo el mismo horizonte estratégico. Este rasgo es un distintivo de la política tributaria en Ecuador porque establece que la eficacia recaudatoria, desde la buena gestión y la tolerancia cero contra la evasión fiscal, ha de ser un principio-bandera para un cambio sistémico del paradigma tributario.

La eficacia según esta propuesta es considerada como un factor que retroalimenta la redistribución, y no como un freno; la eficacia es una condición *sine qua non* para una mejora redistributiva, porque la pérdida de recursos públicos por mala

gestión pública tiene importantes inconvenientes: uno, se deja de redistribuir una buena parte del pastel, cuando esto es tan necesario por la deuda social heredada; y dos, no ayuda de ninguna manera en un proceso de legitimación del pago de impuestos para la mayoría ciudadana. Ser eficaz en esta tarea es una demostración de que sí se puede contar con un nuevo Estado, con una nueva forma de hacer política pública. Y así también se ayuda notablemente en la creación de la ciudadanía fiscal en el nuevo imaginario popular. La política tributaria ecuatoriana sigue demostrando en estos años que la gestión es también otro tempo fundamental de la economía y de la política.

A estas funciones propias de un cambio de paradigma en esta materia, cabe añadir que el texto constitucional también obliga a la política tributaria a ocuparse y preocuparse por otros objetivos claves en el nuevo orden económico. Uno de los aspectos que no debe pasar desapercibido es que la política tributaria ha de “promover y estimular el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”. No solo esto, también hay que considerar que debe “proteger al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos”. Estas alusiones a otros sectores económicos ratifican la necesidad de contemplar a la política tributaria como parte de un engranaje que abarca al resto de políticas económicas, y por tanto, esto obliga a considerar las tensiones resultantes de objetivos que no siempre serán conciliables entre sí, de manera matemática ni cuantitativa. La determinación de una jerarquía en relación con los objetivos económicos es una definición política, de acuerdo al proceso de transformación social iniciado por la Revolución Ciudadana para un cambio de época irreversible, de orden posneoliberal. Por tanto, en este escenario complejo y de potenciales tensiones intra-objetivos (y muchas veces intra-sectores), habrá que problematizar la política tributaria de Ecuador porque es así como se establece en el texto constitucional.

2. Qué nos espera: arremetida conservadora y salto hacia delante

2.1. Arremetida conservadora

Para cuando este texto vea la luz habrán pasado siete años desde la aprobación de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, hito histórico que allanó el

camino para una serie de cambios estructurales que permitieron fracturar de raíz el modelo de acumulación vigente.

Son siete años en que el Estado comenzó a cobrar la deuda histórica de evasión y elusión; la gestión de la Administración Tributaria ha rescatado las rentas que por derecho le correspondían a la sociedad. Esto sin duda perturbó a los grandes dueños del capital, que hasta hace poco estuvieron desarticulados y atomizados sin posibilidad de influencia en las decisiones políticas ni representatividad en las urnas. Mientras tanto, las fuerzas sociales se juntaron para articular el añorado proyecto nacional de los años setenta del siglo XX: un proyecto nacional redistribuidor emprendido por la Revolución Ciudadana por vía del sistema tributario y el gasto público. Pero a pesar de las victorias conseguidas hasta el momento el objetivo final está aún en disputa. Toda acción genera una reacción. Hoy el panorama es muy diferente al del año 2007, los grupos de derecha están recomponiéndose y solidificando su discurso, poniendo en grave amenaza los avances realizados hasta el momento. En este escenario una arremetida conservadora, al estilo ecuatoriano, comienza a tomar forma bajo el lema: “no más impuestos”.

Con el apoyo del monopolio de la opinión y un mensaje simple pero vaciado de contenido, las élites logran imponer su discurso en muchas capas de la sociedad ecuatoriana en contra de la tributación, el Estado y el gasto público. La confusión y desinformación en que los formadores de opinión están sumiendo a la sociedad deja en evidencia el pobre debate que la derecha le propone al país. Un debate cargado de oscurantismo y manipulación tensiona a un proyecto político evidentemente popular, que goza del respaldo de las mayorías no por las sabatinas o el precio del petróleo, como se acusa, sino por haber formado un gobierno de obras, oportunidades y derechos sociales que hasta 2007 habían sido una quimera. Pasamos del Estado Aparente al Estado Integral.

Un Estado Fiscal Integral garantiza dos elementos indisolubles: 1) un sistema tributario que financie el desarrollo mediante la contribución de los que más tienen (progresivo); y 2) un gasto público que redistribuya oportunidades y que cubra las necesidades básicas de la población. El ataque constante al gasto público, clásica vertiente de la teoría neoliberal, ha sido sepultado con rotunda contundencia en

el terreno de la praxis política: infraestructura, desempeño económico, reducción de pobreza, nueva provisión de bienes y servicios públicos, recuperación de las rentas del Estado, política soberana, etc.

No obstante, la tributación es víctima del ataque de las élites económicas, basándose en dos argumentos falaces: 1) la satanización de la “carga” fiscal como un mal en sí misma; y 2) el aumento de esa “carga” por una creación excesiva de impuestos. El argumento de tributación como “carga” deja en evidencia el nulo compromiso de las élites por un cambio real hacia un Estado garante de derechos para las mayorías, no solo para unos pocos. Este ataque, a más de su debilidad conceptual, está caracterizado por ser un argumento falaz. Como señala Carlos Marx Carrasco, se denomina falacia ad ignorantiam aquel razonamiento por el cual se sostiene una afirmación por el hecho de que no se puede demostrar lo contrario. Cuando se afirma que “hay más carga tributaria y el Estado asfixia con más impuestos” se incurre en un argumento falaz, al hacer creer que la presión fiscal es mala y que se ha incrementado por la cantidad de impuestos creados. Por ello no podemos dejar pasar la oportunidad para exponer la verdad en torno a la presión fiscal de Ecuador.

Tabla 1. Presión Fiscal Ecuador (en % del PIB)

	1999	2006	2013
(1) Gobierno Central[a + b]	8,7 %	11,6 %	15,1 %
<i>Impuestos Internos (a)</i>	7,0 %	10,0%	13,6 %
<i>Impuestos Externos (b)</i>	1,7 %	1,6 %	1,4 %
(2) Contribuciones Seguridad Social	1,2 %	3,3 %	5,1 %
(3) Gobierno Subnacional	0,3%	0,6%	0,7%
(1+2+3) Presión Fiscal Total	10,2%	15,5 %	20,8 %

Fuente: SRI, Banco de Estado, OECD, SENAE.

Elaborado por: Centro de Estudios Fiscales.

* La presión de Gobiernos Subnacionales está actualizada al año 2012 e incluye la recaudación de los gobiernos municipales, mas no de gobiernos provinciales.

La tabla 1 muestra la presión fiscal total (tributos del Gobierno Central, contribuciones a la seguridad social y tributación de Gobiernos Subnacionales), que efectivamente ha pasado del 10,2% en el año de 1999 al 20,8% en 2013. Si se toman las cifras frías, como han difundido analistas mal intencionados, el mensaje es amputado y sesgado hacia la ciudadanía. Por ello es imprescindible matizar los datos.

Primero, hay que recordar qué Estado teníamos en el año 1999: el derrotismo, la corrupción, los grupos de poder enquistados en las decisiones y la ineficiencia institucional eran gérmenes del servicio público. La administración tributaria hasta 1997 no había sido la excepción: la extinta Dirección General de Rentas (DGR) fue el monumento a la corrupción, evasión e ineficacia administrativa. La enfermedad tributaria que padecía el país —un Estado capturado sin intención de recaudar y un bajo nivel de cumplimiento tributario por parte de la ciudadanía— nos llevó al endeudamiento desenfrenado y al reduccionismo del Estado.³¹ En diciembre de 1997 se elimina la DGR y se crea el Servicio de Rentas Internas (SRI); en menos de un año, Ecuador pasa de una presión tributaria del 5,1% en el año 1998, al 7% en 1999; esto como resultado del saneamiento institucional y del control tributario que comenzaba a planificar la naciente organización (nuevos sistemas de información y nuevo talento humano).

En 1999 los tributos internos significaban 7% del PIB, más 1,7% de los tributos al comercio exterior, completaban una presión tributaria de 8,7% para el Gobierno Central. Si a esto sumamos las contribuciones a la seguridad social (1,2%), más los tributos cobrados por los Gobiernos Subnacionales (0,3%), al año 1999 Ecuador mantenía una presión fiscal total del 10,2% del PIB (tabla 1).

Segundo, afirmar que es negativo que la carga fiscal haya incrementado en los últimos 15 años es aceptar como deseable un nivel de presión fiscal del 10%. Es decir, es aceptar como justo un Estado desfinanciado e imposibilitado de garantizar el desarrollo de la población. No es aceptable, bajo ningún punto de vista, defender un Estado Central que sobrevivía con 10% del PIB. Vasta poner

³¹En el año 2002 el servicio de la deuda significaba cerca del 40% del PIB y el gasto social menos del 4%. Al año 2013, la deuda significa menos del 15% y el gasto social ha alcanzado el 10% del PIB.

en perspectiva: Europa ha mantenido presiones fiscales superiores al 30% del PIB durante los últimos años; ¿qué Estado quieren revivir en Ecuador?

Tercero, si analizamos la evolución en la tabla 1 detectamos que hay dos fuentes principales que explican el incremento: la presión tributaria de los impuestos internos y las contribuciones a la seguridad social. Por el contrario, los tributos al comercio exterior y los tributos subnacionales han permanecido prácticamente constantes a lo largo de estos 15 años. En este sentido se puede ver que de los 10,6 puntos porcentuales de incremento entre 1999 y 2013, casi 4 puntos se deben al aumento de las contribuciones a la seguridad social, producto del aumento a la afiliación de los trabajadores y, por ende, el pago de las aportaciones. En ningún momento el incremento se debe a un aumento de tarifas. En este sentido se está mintiendo al país al decir que la presión ha subido más de 10 puntos porcentuales por nuevos impuestos. El incremento restante (6,6 puntos porcentuales) sí se debe a los tributos internos, como consecuencia de la reducción de la evasión, mas no por nuevos impuestos.

Vale la pena descomponer estos 6,6 puntos porcentuales: de 1999 a 2006 los impuestos internos crecieron 3 puntos y de 2007 a 2013 tuvieron un crecimiento de 3,6 puntos. Hay que recordar que los niveles de evasión en Ecuador en 1999 eran alarmantes, no existían bases imponibles y las rentas estaban completamente ocultas. Por ende, al igual que ocurrió con las contribuciones a la seguridad social, la presión de tributos internos se incrementó notablemente por la gestión de las bases de contribuyentes y sus ingresos declarados. Como fue la tónica hasta 2006, el incremento se sustentó en impuestos regresivos como el IVA y más bien se eliminó el impuesto a la renta (reemplazado por el impuesto a la circulación de capitales).

Desde 2007 hasta 2013 se ha realizado una serie de cambios que dotaron de justicia al sistema y recuperaron su rol regulador y promotor del desarrollo, creando impuestos extra fiscales que corrigen conductas sociales, ambientales o económicamente nocivas para la sociedad —que no tienen una finalidad recaudatoria sino de desincentivar determinadas conductas—, todo esto producto del mandato constitucional: “promover impuestos directos y progresivos [...] y promover conductas sociales, económicas y ambientales responsables”. La evaluación de los

cambios normativos del período 2007-2012 mostró que el 92% del incremento de la presión se debió a las acciones de control, mas no al incremento de impuestos como dicen algunos periodistas, ciertos grupos económicos y analistas. Otra falacia que oscurece el debate de altura que se merece el país.

2.2. Salto hacia adelante

En el siguiente capítulo, el lector podrá encontrar una revisión más detallada de los retos que enfrenta la tributación en Ecuador. No obstante creemos necesario hacer algunas puntualizaciones importantes en clave de equidad.

Primero, tenemos que ser conscientes de que el camino recorrido hasta el momento es importante pero no garantiza alcanzar un modelo de bienestar óptimo al nivel de los países de mayor calidad de vida. Por ejemplo, Europa ha conseguido un sistema sanitario, educativo, infraestructura y condiciones sociales deseables gracias a la consolidación de un sistema fiscal que ha recaudado al menos 35% del PIB por más de 50 años, basado principalmente sobre impuestos a la renta y la riqueza. Por ende, no es posible consolidar la estructura del Estado Integral que se merece el país con el nivel de presión fiscal actual. Hemos avanzado mucho, pero solo hace falta mirar la situación en países vecinos como Argentina y Brasil (niveles sobre el 30% del PIB) para convencernos de que estamos aún lejos. Al año 2013, Ecuador está por debajo de la media de la región en lo que a presión fiscal se refiere.

Segundo, no es compatible un sistema tributario basado en principios de progresividad y redistribución, y al mismo tiempo mantener el cuerpo de incentivos fiscales sin orden, evaluación ni focalización que venimos arrastrando. Necesitamos un cuerpo legal que permita sistematizar y racionalizar los incentivos fiscales y que apunte hacia los grandes objetivos nacionales: empleo, bienestar social y ambiental. Por definición, un incentivo fiscal, y el gasto tributario que este conlleva, es regresivo: aquellas personas y empresas de altas rentas son las que más se benefician del ahorro fiscal. Por ende es posible que los beneficios fiscales refuercen la concentración del excedente económico. En este sentido, queda en tela de duda la efectividad de los incentivos tributarios que buscan alentar la producción en la antigua matriz productiva. Es decir, la incógnita se

centra en saber: ¿una empresa invirtió, consumió, empleó o ahorró por causa del incentivo, o, por el contrario, simplemente lo iba a realizar de todas formas pero aprovechó el beneficio fiscal? La evaluación y diseño de incentivos es también agenda pendiente en Ecuador.

Tercero, es necesario que Ecuador cuente con un cuerpo legal integral y armonizado, acorde a los nuevos tiempos. No estamos hablando de reformas tributarias que extingan o creen impuestos. Nos referimos a que es menester construir un cuerpo legal que sea más armónico y con técnica legislativa de vanguardia. Tenemos un código tributario de 1975 y una Ley de Régimen Tributario Interno que ha sido modificada varias veces, pero que mantiene lógicas y conceptos de 1989. Un nuevo cuerpo legal permitirá simplificar el entendimiento de la norma y proporcionará los incentivos efectivos para el desarrollo del sector productivo.

Cuarto, tenemos rentas ocultas. Las rentas del trabajo, por su subordinación a la estructura empresarial, han sido históricamente fáciles de identificar y controlar. Por el contrario, las rentas del capital son silenciosas e imperceptibles para el sistema tributario. La consolidación de catastros del patrimonio financiero, inmobiliario y productivo es uno de los retos de esta nueva etapa de disputa con el modelo dominante. No es casualidad que los patrimonios estén ocultos, anónimos o camuflados en testaferros. Dime cuánto patrimonio tienes y te diré cuánta renta generas. La ley universal del capitalismo: acumulación, rentabilidad concentrada, y más acumulación, conspira para que el Estado no pueda visibilizar la riqueza. Para aquellos que atesoran el capital no resulta conveniente dar a conocer su riqueza, porque así también pueden ocultar las rentas y evadir impuestos. Sistematización y consolidación de bases de datos para evidenciar la riqueza es la cuarta agenda pendiente.

Quinto, el objetivo anterior es imposible de alcanzar si no logramos una sistematización de bases entre el sistema tributario nacional y subnacional. Los esquemas de cacicazgos regionales impiden que el modelo de descentralización fiscal cobre vida. Esta falta de cooperación entre el nivel local y nacional vuelve imposible que las rentas se visibilicen de mejor forma. Avanzar hacia

un modelo de descentralización fiscal armónico, en que fluyan las complementariedades y no las rivalidades, es indispensable para lograr este quinto reto del nuevo Estado.

Para finalizar, aún creemos que un sistema tributario de la nueva época, un sistema que privilegie al ser humano frente al capital no está lejos de alcanzarse. Pero eso sí, aún hace falta un último gran salto hacia delante.

Capítulo 6

El sistema tributario de Montecristi: teoría y praxis

Javier Jiménez

1. Lo tributario en el nuevo tiempo político

En la primavera de 2007 el 81% de la ciudadanía ecuatoriana mostró su apoyo a la instalación de una Asamblea Constituyente para “transformar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución”. La consulta popular³² servía para inaugurar un nuevo tiempo político llamado a cimentarse sobre la estabilización de los recursos públicos; no en vano, la primera decisión de la Asamblea Constituyente de Montecristi —tan solo un mes después de asumir plenos poderes— fue la aprobación de una reforma fiscal con el revelador título de Ley para la Equidad Tributaria. Meses después siguió la Ley para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado, que habilitó para la auditoría de la deuda ilegítima; y luego nuevas reformas del Código Tributario y de la Ley de Régimen Tributario Interno.³³ En un contexto internacional en el que la doctrina económica hegemónica preconizaba la disciplina fiscal (el adelgazamiento del Estado), el Ecuador marcaba un rumbo díscolo y utilizaba la reforma fiscal como palanca para impulsar políticas de bienestar, la piedra fundacional de una sociedad del Buen Vivir.

³²El texto completo de la pregunta fue el siguiente: “¿Aprueba usted que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes de conformidad con el estatuto electoral que se adjunta, para que se transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución?”.

³³La Asamblea Constituyente cerró su bagaje legislativo —previo a la aprobación del texto constitucional— con seis leyes, las primeras de las cuales fueron la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria (29/12/2007), la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento (3/04/2008), y la Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario y a la Ley reformatoria para la Equidad Tributaria.

No es casual que la Constitución de 2008 sitúe la cuestión tributaria dentro del Título VI —consagrado al Régimen de Desarrollo— y de su Capítulo IV —dedicado a la Soberanía Económica—, revelando la confianza que el legislador constituyente deposita en los impuestos como motor de desarrollo, de redistribución del ingreso y de la riqueza nacional. El ajuste soberano sobre las utilidades petroleras, la auditoría de la deuda externa, la reforma tributaria en clave de equidad, el posicionamiento constitucional del sistema tributario y la priorización de los impuestos directos y progresivos son algunas de las claves de la nueva arena política, y significan la penetración de las ideas de justicia y soberanía económica como ejes cardinales de un tiempo para ensanchar la base de los beneficiarios del desarrollo y del Buen Vivir.

Los Planes de Desarrollo aprobados en estos años de vigencia de la Constitución de Montecristi se han orientado hacia los objetivos de eliminación de la pobreza y la desigualdad social, de universalización de servicios básicos, pero también de desarrollo de sectores productivos estratégicos. El país atraviesa un periodo de inédita estabilidad política y ha mantenido una dinámica de crecimiento con equidad al plantear en su programa de gobierno objetivos como *auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social* (Objetivo 2 del Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017). Los comicios generales de febrero de 2013 supusieron una reválida ciudadana del discurso contrario al capitalismo neoliberal que durante años sostuvo un Gobierno dócil e ineficiente, permisivo con el saqueo de los recursos nacionales.

Desde la perspectiva que nos procura los seis años de vigencia de la Constitución más progresista jamás aprobada en América Latina, queremos discutir —en esta tribuna que también se gesta en un espacio público— si aquellas reformas germinales fueron suficientes para cumplir con los postulados constitucionales, o si es preciso profundizarlas para atender las necesidades de una sociedad con fuertes desigualdades en la distribución de la renta personal, pero que ha aprendido a demandar resultados a la acción de los poderes públicos.

En este capítulo vamos a abordar el cambio de paradigma tributario propiciado por la Constitución de 2008, vamos a conocer numerosos ejemplos que indican que la inequidad histórica fraguada durante décadas de dictados de corte neoliberal

salpican una buena parte de la legislación tributaria heredada, y a señalar algunos de los elementos del sistema que hoy admiten una revisión bajo el foco del mandato constitucional de priorizar los impuestos directos y progresivos, y su conexión necesaria con la suficiencia financiera para las políticas públicas en pro del Buen Vivir.

2. La arquitectura tributaria de la Constitución de Montecristi

El artículo 300 de la Constitución sienta los ejes vertebradores del sistema tributario ecuatoriano:

Artículo 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Los principios tributarios enumerados están situados en un plano de igualdad solo aparente, y ello por dos razones fundamentales. La primera, porque existe un cierto nivel de tensión a la hora de conciliar el protagonismo de dichos principios, en la medida en que existen grados de incompatibilidad entre ellos, lo cual obliga a sopesarlos en cada caso.³⁴ La segunda, porque el propio artículo introduce un mandato que contiene un inequívoco rasero interpretativo: “se priorizarán los impuestos directos y progresivos”. Así pues, en esa pugna por informar el sistema tributario, parecerían preferibles aquellos principios que permitieran un mejor desempeño de la imposición directa y progresiva; y es aquí donde la Constitución de 2008 plantea una separación frontal respecto a la de 1998³⁵ —que consagraba

³⁴Piénsese en la convivencia entre el principio de irretroactividad y simplicidad. Una aplicación rigurosa del principio de irretroactividad conlleva a la coexistencia de distintos regímenes aplicables tras cada reforma legal. Ello supone una grave afectación del principio de simplicidad; y viceversa: la simplicidad llevada al extremo conspira contra el principio de irretroactividad.

³⁵Art. 256 de la Constitución de 1998: El régimen tributario se regulará por los principios básicos de igualdad, proporcionalidad y generalidad. Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumento de política económica general.

Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país.

el principio tributario de proporcionalidad y, por tanto, la idea de “igualdad formal”—. Frente a ello, la progresividad asume la desigualdad social de partida para introducir dosis de equidad mediante la detracción de mayores rentas en quienes mayores rentas generan y acumulan, premisa para ahondar en la igualdad material desde el ámbito tributario.

Admitiendo que no todos los principios pueden cumplirse en todos y cada uno de los impuestos que conforman el sistema tributario, sino que estos informan el sistema en mayor o menor grado. En los siguientes apartados vamos a sugerir algunas ideas generales para ponderar cómo y cuánto los distintos principios constitucionales deben permear al ordenamiento tributario, y cuáles son los principales riesgos que amenazan el cumplimiento constitucional de priorizar la imposición directa y progresiva.

2.1. Las claves de la imposición directa: generalidad y equidad

El principio de generalidad encierra una realidad más compleja que la simplificación con que suele despacharse: “la sustentación de los gastos del Estado es tarea de todos los ciudadanos”. Es tarea de todos, sí; pero esa contribución debe estar en función de la capacidad económica de cada uno. Así, *todos* contribuirán en la medida en que tengan la *capacidad* de hacerlo, y *tanto más* cuanto de mayor capacidad se disponga; de suerte que, como en un juego de muñecas rusas, el principio de generalidad a su vez encierra las ideas de equidad y progresividad que referíamos en la introducción. De este modo, sociedades muy igualitarias podrían aplicar niveles de imposición similares a todos sus ciudadanos;³⁶ pero en aquellas otras —como en Ecuador— donde persisten grandes niveles de desigualdad y pobreza, el principio de generalidad se cumple aunque existan sectores sociales que no lleguen a contribuir o lo hagan en una medida muy pequeña. En tales casos prevalece el principio de equidad vertical que se traduce en gravar con distinta intensidad a quienes están en distinta situación de partida. Así se explica la necesidad de exonerar las pequeñas rentas, consumos o propiedades para no afectar a los sectores más pobres, siendo ese el propósito de elementos como la franja exenta del Impuesto a la Renta de Personas Naturales (IRPN) —que persigue cuantificar la renta mínima vital familiar para aislarla de imposición—, o de las

³⁶Incluso en estas sociedades, otros fines extrafiscales podrían justificar diferencias en el reparto de cargas tributarias.

tarifas 0% de Impuesto al Valor Agregado (IVA) a bienes de la canasta básica, sin que, en ninguno de los casos, se produzca detrimento del principio de generalidad.

Es preciso, por tanto, completar esa vertiente personal del principio de generalidad, que encierra la idea de “todos” (los ciudadanos), con su vertiente real, que alude a “toda” (la riqueza) y que nos conduce al concepto de materia imponible. De esta forma, podemos sugerir que el tributo debe aparecer ahí donde exista materia imponible, y que el parámetro para cuantificarlo debe ser la intensidad con que se manifieste la capacidad económica en cada caso. Se trata, pues, de que en la definición del hecho gravable se logre capturar la verdadera capacidad contributiva sin que se produzcan vacíos ni otros desequilibrios que los específicamente buscados por el Estado para corregir inequidades, o para introducir incentivos orientados al logro de otros objetivos estratégicos y de interés general, con garantía de la suficiencia financiera.

Por todo ello, no existe colisión, sino un perfecto engranaje, entre los principios de generalidad, igualdad (equidad horizontal y vertical) y progresividad: “la progresividad, y en general el objetivo de redistribución de la renta, tiene una profunda conexión con el valor de la igualdad, entendida como criterio material [...] e igualmente con el mandato de la capacidad económica” (Pérez Royo, 2011: 64-65). Podemos adelantar, además, que estos principios nos sitúan en la órbita de la imposición directa³⁷ que preconiza la Constitución.

2.2. Debilidades y fortalezas de la imposición indirecta

En una concepción del sistema fiscal en la que este no cumpla otra función que obtener los ingresos para sufragar los bienes, servicios e inversiones públicas, un impuesto eficiente es aquel que consigue obtener los recursos suficientes al menor costo. A su vez, existe una relación directa entre el nivel de cumplimiento de las obligaciones tributarias y la simplicidad que presenta dicho cumplimiento. Pues bien, ambos principios (eficiencia recaudatoria y simplicidad) están bien encarnados en la imposición indirecta, que en la medida en que no atiende a las circunstancias personales del contribuyente, permite simplificar su cálculo y las alícuotas, reducir el riesgo de elusión así como los costos fiscales indirectos y de gestión que entraña todo tributo.

³⁷Mientras que el terreno de juego de la eficiencia y simplicidad es la imposición indirecta.

Esta simplicidad está relacionada también con que la imposición indirecta, por lo general, recae en el consumo y aplica alícuotas proporcionales que permiten una cierta proximidad entre el momento de producción del consumo y la declaración del impuesto,³⁸ todo lo cual la sitúan como un mecanismo de imposición que asegura generalidad —por cuanto todas las personas, en mayor o menor medida, realizan consumos gravados— y suficiencia financiera.³⁹

Pero como hemos apuntado, en la visión de la Constitución ecuatoriana subyacen otros objetivos que se superponen a la función recaudatoria, como son la redistribución del ingreso y la generación de incentivos para la producción de bienes y servicios social y ambientalmente deseables —los artículos 285 y 300 se expresan en términos parecidos para referirse a las funciones de los sistemas fiscal y tributario—; y ello significa que el principio de eficiencia también debe estar presente cuando lo tributario cumple otros objetivos distintos al estrictamente recaudatorio. En otros términos, la imposición indirecta es un eficaz mecanismo de obtención de ingresos fiscales, pero contribuye mal a la consecución de los otros objetivos de la política fiscal por su carácter indiscriminado y regresivo (la proporción de gasto dedicado a consumo en los estratos económicos bajos es mayor que en los estratos económicos altos). En efecto, los sistemas tributarios latinoamericanos se caracterizan por la prevalencia de los impuestos indirectos en la composición de su recaudación, un reflejo —o quizá una consecuencia— de la desigualdad de sus sociedades.

La búsqueda de la imposición óptima en Ecuador, y del equilibrio entre recaudación y consecución de objetivos extrafiscales, nos conducirá más adelante a la reflexión central de este capítulo, sobre el papel que deben jugar los beneficios e incentivos tributarios y los riesgos de afectación del principio de suficiencia si no se guarda el adecuado equilibrio recaudatorio.

³⁸La imposición directa suele requerir de períodos anuales de declaración para cuantificar la renta o el patrimonio, máxime si esta prevé tarifas progresivas que deben aplicarse a la riqueza global para que cumplan su cometido.

³⁹Esto explica también por qué en casos de crisis de liquidez los impuestos al consumo son los primeros en ser reformados: esa inmediatez garantiza también un flujo de recursos más ágil que el que procura el impuesto a la renta y, además, la hace menos vulnerable a la regla de irretroactividad de la norma tributaria.

2.3. El pacto fiscal como eje vertebrador de la imposición

La formulación constitucional de los principios de la imposición es una condición previa pero no suficiente para que el sistema tributario opere bajo criterios de eficiencia y equidad. En efecto, el pacto constitucional contiene la arquitectura del sistema tributario, pero su construcción y mantenimiento precisan de un pacto fiscal en el que la ciudadanía se apropie del sentido de contribuir y aprehenda la idea de equidad como rasero de distribución de las cargas, así como de los beneficios de la prestación de bienes y servicios públicos. Vencer el rechazo al tributo que perdura en el imaginario colectivo requiere de una mayor pedagogía en la explicación de la lógica detrás del tributo y del propio interés general que representa: la suma de contribuciones al bien colectivo reporta a toda la comunidad —con una lógica de economía de escala— beneficios más importantes que el esfuerzo individual que supone dicha contribución. A su vez, la pedagogía discursiva debe acompañarse de un fuerte elemento legitimador como es la optimización eficiente de los recursos, la administración rigurosa y eficaz del presupuesto —donde prime la cobertura de los intereses generales—, y la debida rendición de cuentas que transparente el destino de los fondos públicos.

Los instrumentos normativos tendrían que apuntar decididamente hacia este relato, pero aún persisten discrepancias graves en la plasmación final que las leyes hacen de los principios generales. Las leyes tributarias, en particular, deben romper los vínculos históricos que conservan con los intereses económicos de las oligarquías que las promulgaron para sintonizarse con el interés general. El pacto fiscal debe alcanzar el nivel adecuado de imposición y para ello los instrumentos legales y cuantitativos son acreedores de una reformulación conceptual y una mejor definición de los elementos que configuran la disciplina tributaria —y de todos aquellos que faltan en la legislación ecuatoriana—. En efecto, las estructuras jurídico-tributarias han de proyectarse hacia el aseguramiento de la suficiencia financiera con una lógica integral que relacione las normas sustantivas y procedimentales. El aseguramiento de las garantías de los contribuyentes y el compromiso por la seguridad jurídica también suman a la legitimación del sistema tributario y, con ello, a la estabilización de las estructuras impositivas.

2.4. Principales riesgos de fractura de los principios constitucionales

Son tres las causas principales que ponen en riesgo el cumplimiento de los principios constitucionales en materia tributaria:

El *fraude fiscal*. La elusión de las obligaciones tributarias constituye una lacra para la convivencia democrática en cuanto produce una desleal ventaja competitiva en el mercado y obliga a los contribuyentes cumplidores a soportar una mayor presión fiscal relativa. El fraude fiscal es un fenómeno de base conductual, y presenta demasiadas aristas para ser abordadas en este capítulo. Baste ahora señalar que la doctrina especializada sitúa al fraude fiscal como causa principal de la debilidad de la imposición a la renta en América Latina (Cetrángolo y Gómez-Sabaini, 2007: 82-89), y que su persecución debe sustentarse en una fuerte especialización de los funcionarios de la administración tributaria, en el empleo de cruces masivos de información⁴⁰ y en la proporcionada penalización de dichas conductas. En paralelo, la resistencia a los impuestos se quiebra mediante un esfuerzo prolongado en el uso eficiente y transparente de los presupuestos públicos: una información clara y veraz de la procedencia de los ingresos⁴¹ y del destino de los gastos públicos incide directamente en las tasas de cumplimiento voluntario, y constituye el elemento de legitimación frente a las conductas evasoras.

Los *paraísos fiscales*. Constituyen un espacio donde se institucionaliza la burla a la obligación de contribuir con arreglo a la capacidad económica, una vergonzante abolición del principio de generalidad fraguada en una comunión de actividades ilícitas e intereses políticos, económicos y financieros, ocultos bajo el velo cómplice de las leyes de secreto bancario. Un estudio de Tax Justice Network estima en USD 20,5 billones los capitales que se fugaron a paraísos fiscales procedentes de América Latina entre los años 1970 y 2010 (TJN, 2012: Apéndice 3). Enfrentar la

⁴⁰En un contexto de globalización económica es obligatorio el impulso de los convenios de intercambio de información con las administraciones tributarias de otros países, así como de las declaraciones informativas con trascendencia tributaria de agentes públicos y privados que operan en el país.

⁴¹En el ámbito de los ingresos subnacionales queda mucho por hacer. Apenas existe conciencia de corresponsabilidad fiscal, y falta información sobre la ejecución de los ingresos tributarios que alimenta el presupuesto de municipios y cantones y, por ende, de su grado de contribución a la suficiencia financiera subnacional para con sus competencias de gasto asumidas.

opacidad de estos territorios excede cualquier esfuerzo de política interna, por lo que se impone la necesidad de articular políticas comunes y alianzas regionales para que estas fortunas prófugas retornen y se sometan al soberano control tributario en sus territorios de origen.

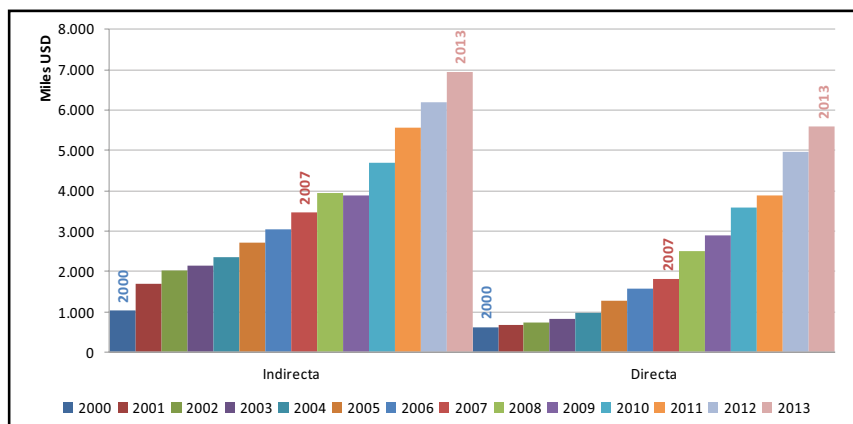
Los *agujeros normativos*. Finalmente, la legislación tributaria está salpicada de históricos agujeros de tributación que posibilitan la elusión fiscal, exenciones y beneficios desproporcionados, y problemas conceptuales que producen graves fallas de información. No podemos referirnos a todos, pero sí señalaremos algunos ejemplos llamativos que sugieren la necesidad de acometer reformas legales de orden técnico. A ello dedicaremos el apartado 5 del capítulo.

3. El impulso (inconcluso) a la imposición directa

La serie histórica de recaudación tributaria (gráfico 1) pone en evidencia el punto de inflexión que se inicia con las reformas estructurales de 2007 y 2008. En apenas cinco años la recaudación duplica la de 2006, un impulso determinante al que contribuye el reenfoque de la administración tributaria, la lucha contra la evasión y el estímulo económico que supuso la irrupción del Estado como actor económico. Es este un período que coincide con una fuerte recuperación de la confianza en el manejo económico y de la gestión del gobierno del Presidente Rafael Correa, tal y como ponen de manifiesto las encuestas del Latinobarómetro.⁴² Este clima de optimismo discurre paralelo con un incipiente ensanchamiento de las clases medias en el país, un contexto propicio para el estímulo del consumo y para la identificación del contribuyente con el cumplimiento de las obligaciones tributarias, tarea a la que las nuevas autoridades dedicaron no pocos esfuerzos, en pro de ir consolidando una creciente ciudadanía fiscal.

⁴²La aprobación de la gestión del gobierno en los cinco años que van de 2002 a 2006 fue del 22%, en promedio. En los siguientes cinco años (2007-2011), ya con Rafael Correa al frente de la Presidencia de la República, la aprobación promedio fue del 64%. Puede consultarse el Latinobarómetro en www.latinobarometro.org.

Gráfico 1. Recaudación anual por impuestos directos e indirectos, 2000-2013 (valores nominales)



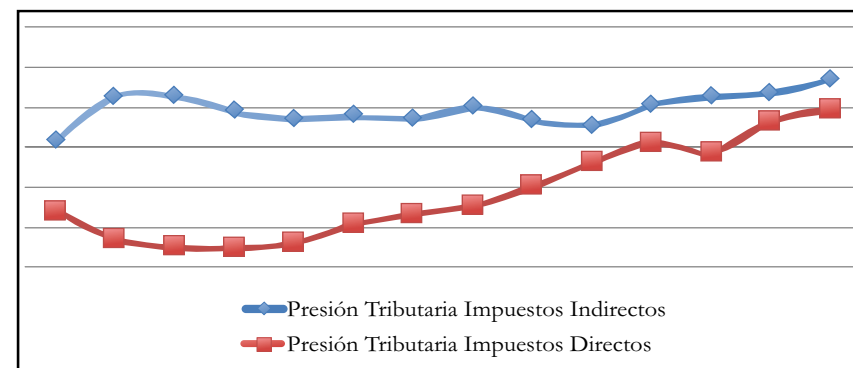
Fuente: BDD-SRI, CAE, Banred, DAC, Sistema Financiero Nacional, BCE.

Elaboración: JJ.

Nos interesa especialmente analizar la dinámica de la recaudación por impuestos directos e indirectos al amparo del mandato constitucional de priorizar la imposición directa y progresiva. En efecto, la reforma constitucional y las medidas introducidas en la Ley de Equidad —introducción de los tramos gravados al 30 y 35% en la tarifa del IRPN y del régimen de precios de transferencia; aprobación de nuevos tributos directos como el impuesto a los ingresos extraordinarios; a los activos al exterior y a las tierras rurales— permiten a la imposición directa ganar terreno muy rápidamente respecto a la indirecta. Sin embargo, asistimos a una ralentización del ritmo de aproximación a la indirecta a partir del año 2010 (gráfico 2),⁴³ cuyas causas se deben meditar.

⁴³Las estadísticas oficiales de recaudación clasifican al ISD como impuesto directo. Es un criterio discutible —a un impuesto heterodoxo y con fin regulatorio es difícil aplicarle una clasificación doctrinal clásica—, si bien lo hemos mantenido para representar el Gráfico 2.

Gráfico 2. Presión fiscal por impuestos directos e indirectos, 2000-2013



Fuente: BDD SRI, CAE, Banred, DAC, Sistema Financiero Nacional, BCE.

Elaboración: JJ.

Si bien es cierto que el buen comportamiento del consumo, y por tanto de la recaudación indirecta vía IVA e ICE (Impuesto a los Consumos Especiales), actúa como fuerte contrapeso de la tendencia señalada, ello no obsta para preguntarnos si la estructura impositiva resultante de aquellas reformas germinales ha agotado su potencial. Pensamos con Roca (2009: 13) que la presión tributaria en Ecuador está por debajo de la potencial y que, en efecto, persiste un margen amplio de incidencia sobre los impuestos a la renta y el patrimonio para acometer, y consolidar, el *sorpasso* de la recaudación directa que proponen los sucesivos programas de gobierno aprobados desde la Constitución de 2008; un *sorpasso* que profundizaría en la suficiencia y equidad del sistema tributario y que debería basarse en la revisión de las estructuras impositivas vigentes —¿están rindiendo como deberían?—, antes que en la proliferación de nuevos impuestos.

4. Recaudar con equidad, ¿y qué más?

4.1. Fines extrafiscales en la política tributaria

El presupuesto general constituye el programa económico del Estado, donde se

recogen los proyectos de inversión y se cuantifican los recursos destinados a la dotación de bienes y servicios públicos. El presupuesto de gasto es, por tanto, el instrumento económico de regulación, del que gozan los gobiernos para llevar a cabo su actividad y alcanzar los objetivos proyectados en su programa político. En la medida en que las demás políticas consumen recursos económicos para su ejecución, los impuestos tienen un papel fundamental cuya acción irradia a toda la política pública.

Así pues, la misión primordial de la política tributaria es asegurar la obtención de ingresos para sufragar los gastos del Estado; y con el adecuado diseño, además, los impuestos coadyuvarán —desde el lado del ingreso— a la consecución de los objetivos de redistribución de riqueza que propugnan los principios de la imposición. Pero los tributos cumplen un papel de complemento de otras políticas sectoriales, que es explícito en la Constitución ecuatoriana cuando su artículo 300 expresa que la política tributaria “promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”; lo que la sitúa entre las constituciones más vanguardistas en el reconocimiento explícito del fin extrafiscal del tributo —en la mayoría de naciones occidentales este fin es admitido por la jurisprudencia constitucional como exigencia derivada de los principios generales—. Checa González (1983: 446) añade que aun cuando los móviles recaudatorios son los que legitiman la adopción de instrumentos impositivos, es perfectamente posible que la obtención de ingresos públicos no sea la motivación directa —o al menos no la única— perseguida con la implantación del impuesto.

Podemos encontrar numerosos ejemplos en el ámbito de la salud preventiva o de la preservación del medio ambiente, donde es habitual utilizar el tributo como desestímulo de hábitos nocivos —penalización con impuestos específicos o mayores alícuotas a consumos como el tabaco o el alcohol— o de actividades que ponen en riesgo el medio ambiente —en las últimas décadas el derecho comparado ha asistido al surgimiento de un heterogéneo catálogo de impuestos medioambientales basados en el principio de que quien contamina paga; hoy son frecuentes los impuestos sobre vertidos, emisiones contaminantes, depósito de residuos, botellas y envases plásticos, etc. —.

Sin embargo, sería ilusorio pensar que *lo tributario* puede sustituir o erigirse en la palanca de la política sanitaria o ambiental (o comercial, o productiva...). Insistimos en esta idea clave: el tributo sirve, sobre todo, para captar recursos con que acometer políticas directas de gasto público; además, la forma de articularlo posibilitará una mayor o menor redistribución; y finalmente, puede servir para complementar a otras políticas. Un caso especial, propio de la singularidad monetaria ecuatoriana, es el del ISD (Impuesto a la Salida de Divisas), cuya finalidad sustancial es atenuar la salida de capitales para preservar el nivel de reservas monetarias del país.

4.2. El papel del ISD en la singularidad monetaria ecuatoriana

En esta sección dedicada a la finalidad extrafiscal del tributo merece una mención aparte el Impuesto a la Salida de Divisas, un impuesto que surge como respuesta al handicap monetario que padece el Ecuador como consecuencia de la dolarización de su economía desde el año 2000. Un sistema dolarizado depende de la sostenibilidad de la masa monetaria, de suerte que un flujo neto negativo permanente conllevaría la drástica salida de la dolarización por la imposibilidad de llevar a cabo los intercambios económicos. Por tanto, y más allá de otras consideraciones macroeconómicas, el equilibrio de la balanza por cuenta corriente se impone como prioridad en un país cuyo circulante monetario depende de sus exportaciones y entradas de capital. En efecto, en un contexto internacional de sacralización de los tratados de libre comercio y de pérdida de protagonismo de las políticas arancelarias, Ecuador está abocado a cuidar su balanza comercial, manteniendo restricciones que limiten la sangría monetaria vía importaciones y avanzando en políticas de cambio de la matriz productiva —que permitan una inserción estratégica en el comercio internacional con especialización en exportaciones de mayor valor agregado y una menor dependencia tecnológica—.

La dolarización explica por qué la cuestión aduanera y monetaria es uno de los centros de gravedad del debate sobre integración regional, explica el valor estratégico que adquiere el ISD desde su implantación por la Ley de Equidad Tributaria de 2007, y explica también el paulatino incremento experimentado por su alícuota, que inicialmente se fijó en el 0,5% de los flujos monetarios que

abandonan el país (diciembre de 2007), se subió al 1% (diciembre de 2008), luego al 2% (diciembre de 2009) y finalmente se estableció en el 5% (noviembre de 2011).

En el contexto del artículo 300 de la Constitución, el ISD se inserta como mecanismo promotor de “conductas económicas responsables”, al operar como desincentivo a la salida de capitales y a la llegada de inversiones oportunistas —que deben pagarlo para retirarse del país—. Indirectamente, constituye una señal a los productores locales para que doten al mercado interior de los insumos necesarios e incrementen el componente nacional de bienes y servicios.

Por todo ello, podemos afirmar el carácter eminentemente regulatorio del impuesto —constituye uno de los instrumentos del escaso margen para la política monetaria—, pero también aquí su papel es adjetivo, si se quiere, y en modo alguno puede suplir la política sustantiva del Banco Central —ni de la nueva Junta de Regulación Monetaria y Financiera creada por el Código Monetario y Financiero—, y tampoco puede reemplazar las ineludibles decisiones de desarrollo productivo estratégico.

4.3. Beneficios e incentivos fiscales

El mecanismo secular que permite orientar el tributo hacia otros fines es el sistema de beneficios o gastos fiscales que se aplican sobre determinados hechos gravables. Estos constituyen un heterogéneo conjunto de técnicas desgravatorias, que van desde la exención a los diferimientos de pago, pasando por deducciones, tipos de gravamen cero, y otros supuestos de bonificación que reducen o incluso eliminan alguno de los elementos cuantitativos del tributo (base imponible, tipo impositivo, impuesto causado).

Conviene aclarar que con el concepto de “beneficio fiscal” nos estamos refiriendo a aquellas desgravaciones que comportan una bonificación económica y no a aquellas otras que consisten en un ajuste técnico, como las deducciones de ingresos a cuenta producidas por el sistema de anticipos y retenciones, o las técnicas que pretenden corregir la doble imposición. También debemos advertir que usaremos en un sentido amplio el término “beneficio”, si bien este —

sobre todo en la praxis tributaria ecuatoriana— admite un sentido estricto que lo separa del de “incentivo”. De este modo, en sentido amplio, los incentivos tributarios son medidas legales que suponen la exoneración o una disminución del impuesto por pagar, y cuya finalidad es promover determinados comportamientos relacionados con políticas productivas (inversiones, generación de empleo estable y de calidad, la investigación y el desarrollo, priorizar la producción nacional y determinados consumos, contención de precios finales, etc.); mientras que los beneficios tributarios, en sentido estricto, son todas aquellas medidas legales que suponen la exoneración o una disminución del impuesto a pagar y cuya finalidad es dispensar un trato más favorable a determinados contribuyentes (causas subjetivas) o consumos (causas objetivas), fundamentadas en razones de interés público, equidad y justicia social. No son extraños los casos en que una misma medida puede participar de ambas naturalezas; piénsese, por ejemplo, en los incentivos empresariales para la contratación de personas con discapacidad, que tratan de mejorar los índices de empleo de este colectivo mediante importantes subsidios fiscales a las empresas que los contratan.

Hechas estas reservas, la concepción doctrinal aquí propuesta del beneficio fiscal (en sentido amplio) lo define como la *derogación* (o disminución) *singular* de la *obligación de contribuir*, de la que se deriva una renuncia del fisco a unos ingresos que, de otro modo, obtendría. Y ello, queremos insistir en esta idea, con arreglo a un riguroso análisis del interés general que lo justifica: realizar una distribución más justa de la obligación tributaria, atender situaciones que merecen una especial protección del Estado, promover determinados comportamientos en el ámbito de la salud personal y ambiental, estimular el empleo, impulsar la industria, la inversión, la investigación y el desarrollo, etc.

4.4. La necesaria racionalización del gasto tributario

Uno de los problemas más importantes que afrontan las administraciones tributarias latinoamericanas son los agujeros de recaudación propiciados por un histórico menosprecio a esa *necesidad de interés general* que justifica la aprobación del beneficio fiscal. Las presiones de grupos de interés particular para obtener ventajas fiscales dan como resultado vacíos fuera de toda racionalidad, que obligan

a fuertes desequilibrios en el reparto de la carga tributaria, e introducen un factor de complejidad en el ordenamiento jurídico tributario —su aplicación, a menudo, suele estar vedada a quien no puede permitirse un asesoramiento experto, lo que profundiza la inequidad de partida—. Téngase en cuenta que el beneficio fiscal es una disposición de recursos públicos que no se contabiliza y por la que no hay que rendir cuentas.⁴⁴ Por tanto, y si no existe un estricto procedimiento de evaluación del interés general, los beneficios e incentivos suelen convertirse en moneda de cambio de favores entre políticos y esos grupos de presión. Por otra parte, su aplicación es discrecional para el contribuyente, y su examen por parte de la administración tributaria, si se llega a producir, será dilatado en el tiempo.

Un problema añadido es que lo que debería ser la garantía de reserva de ley —los beneficios fiscales requieren norma con rango de ley para ser aprobados— termina convirtiéndose en el amparo de beneficios fosilizados en la legislación, pese a que no se haya probado —o tan siquiera evaluado— su contribución al objetivo para el que fueron formulados. Son muchas las normas que conceden estos beneficios y muy pocas, poquísimas, las que los revocan a causa de la exposición política que supone eliminarlos, por más inequitativos o inútiles que resulten. El resultado es una sangría lenta, paulatina y permanente de la recaudación tributaria.

En efecto, la praxis legislativa ecuatoriana recurre de forma abusiva al beneficio fiscal, como si el tributo constituyera la razón de todos los males empresariales y su eliminación, el remedio; por lo que parece necesario reclamar un ejercicio de responsabilidad política para un uso racional de este beneficio. Si ya hemos convenido que los principios de generalidad y capacidad económica son los pilares del sistema tributario —piénsese que toda norma especial, que toda renuncia, que toda derogación de la obligación de contribuir, lo es también en alguna medida de los principios de generalidad y progresividad (y de simplicidad, y de neutralidad)—, se concluye que el beneficio fiscal debe ser la excepción singular, por causas racionales y justificadas, de la obligación general de contribuir.

⁴⁴El *Informe de Gasto Tributario* que se incluye como anexo del Presupuesto General del Estado constituye una estimación global por impuestos y tipo de beneficio. No existe una contabilidad pública sobre el monto de beneficios fiscales que aplica cada agente económico.

5. Breve catálogo de inequidades y propuestas de mejora

En este epígrafe final vamos a indicar algunos de esos problemas de técnica legislativa y errores en el diseño o en la concepción de algunos elementos esenciales de los tributos vigentes en Ecuador, que desgastan los principios de la imposición consagrados en la Constitución. La identificación de estos problemas no pretende, de ningún modo, servir de juicio definitivo, sino que más bien se señalan confiando que puedan merecer la atención de hacedores de política e investigadores animados a abordar análisis más profundos y rigurosos.

5.1. La técnica legislativa del ordenamiento tributario. Referencia al régimen sancionador

No es fácil para la mayoría de la población entender los impuestos, y las normas que los regulan a menudo no contribuyen a reducir su complejidad. Detrás de cada tributo, o de cada procedimiento, debería brillar con nitidez la lógica impositiva que los justifica. En cambio, tropezamos con numerosos inconvenientes que difuminan la razón de ser y obstaculizan cualquier acercamiento sistemático a la legislación tributaria ecuatoriana, donde no falta la secular confusión conceptual entre supuestos de exención y no sujeción. Así, el paciente lector debe enfrentarse a normas carentes de exposiciones de motivos o con antecedentes vacuos que no aportan ninguna clave interpretativa. Si a ello añadimos una sintaxis descuidada y la inexistencia de criterio a la hora de sistematizar la disciplina tributaria, el resultado es una regulación inaccesible, fraccionada y dispersa, donde cualquier regulación sectorial es válida para introducir cuestiones de índole tributaria, a menudo redundantes. Cuando se reforma la norma sustantiva (Ley de Régimen Tributario Interno), se acostumbra introducir “artículos innumerados”, una práctica funesta que hace imposible la adecuada referenciación en otras normas, documentos administrativos, judiciales y académicos. Por otra parte, el desarrollo de la ley mediante normas de menor rango —a veces bordeando la reserva de ley— es tan prolijo que hace imposible el conocimiento cabal de las disposiciones vigentes.

Solo con ánimo de ejemplificar, vamos a referirnos a una materia tan sensible como el derecho sancionador tributario, que es la rama jurídica llamada a articular

la potestad de coerción del Estado en caso de incumplimiento de las disposiciones tributarias, y que adquiere una enorme relevancia, dado que el sistema de sanciones debe gravitar como una amenaza de perjuicios económicos mayores que los beneficios que se pretenden conseguir con la elusión del pago de los tributos.

Pues bien, para que cumplan su efecto disuasorio las infracciones y sanciones deben ser reconocibles y estar previstas en un único instrumento legal con normas claras que definan cuáles son las sanciones aplicables a cada infracción. En su lugar, las encontramos dispersas en normas diversas como el Código Tributario, la Ley de Régimen Tributario Interno o la Ley de Reforma de las Finanzas Públicas, cuando no en resoluciones o instructivos de dudosa legalidad. La propia Ley de Equidad introdujo una grave confusión conceptual al elevar las medidas cautelares (clausuras de establecimientos, incautaciones temporales...) a la categoría de sanciones. Al atribuirles esta categoría, y basándose en el principio *non bis in idem*, aquellas no pueden concurrir con otras de índole pecuniaria. Así pues, y si bien es cierto que los avisos de clausura han mostrado una “eficacia ejemplarizante” al introducir la percepción de riesgo en la ciudadanía, estas medidas no entrañan un resarcimiento económico ni permiten el ejercicio regular de la actividad económica del incumplidor, lo que resulta profundamente contrario a los intereses de la administración tributaria. En efecto, la administración debe velar porque se cumplan las obligaciones, pero también por el normal desarrollo de la actividad económica, y el derecho al trabajo de quienes en ella laboran.

Consideramos, por tanto, que la clausura de establecimiento debería tener carácter complementario a la sanción económica, y emplearse de forma excepcional en caso de infracciones graves y reincidentes. Nos parece, también, que una adecuada gradación de las sanciones pecuniarias en función de la gravedad de la infracción —hoy, en el mejor de los casos, llegan apenas al 20% de la obligación eludida— contribuiría mejor a disuadir los incumplimientos y, sin duda, resulta más acorde a los fines de la Administración Tributaria.

5.2. El IRPN y la erosión de las bases contributivas

La base imponible constituye la cuantificación económica del hecho gravable y el hecho gravable, como se dijo, aparece allí donde se manifiesta una capacidad

económica. Es esencial, por tanto, que la base imponible sea un fiel reflejo de la capacidad contributiva del contribuyente, sin factores exógenos que la degraden. Esta consigna es especialmente importante en impuestos directos y progresivos, y si hay un impuesto llamado a hacer efectivo este mandato es el IRPN. Tanto su alcance —en términos de generalidad— como su importancia recaudatoria lo erigen en el ámbito natural de la progresividad, pero esta será efectiva cuando exista una base ancha de contribuyentes —dotados de capacidad económica— llamados a soportar el gravamen y no se produzca una defraudación significativa del impuesto. En efecto, el IRPN grava (debería gravar) las diversas fuentes de renta, procedan del factor capital, del factor trabajo, o de la combinación de ambos (actividades económicas), y hacerlo a partir del momento en que estén plenamente cubiertas las necesidades básicas.

En 2013, la tarifa vigente del IRPN presenta nueve tramos (ver tabla 1), que van desde el 0% (para los primeros USD 10.180) hasta el 35% (para los ingresos que excedan de USD 103.810).

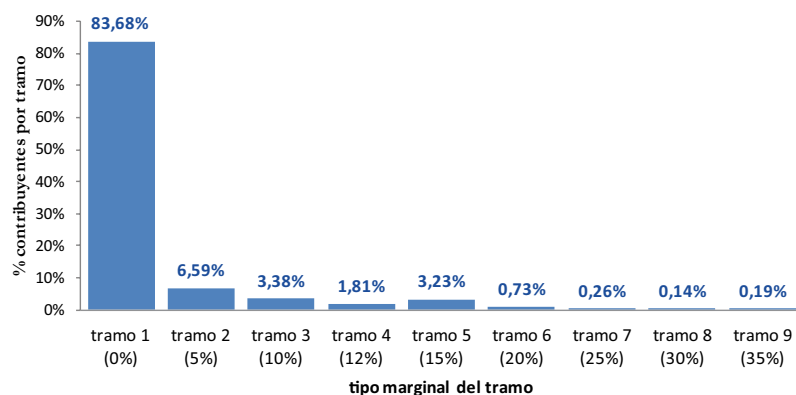
Tabla 1. Tarifa del IRPN (2013)

Fracción Básica	Exceso hasta	Impuesto Fracción Básica	% Impuesto Fracción Excedente
0	10.180	0	0%
10.180	12.970	0	5%
12.970	16.220	140	10%
16.220	19.470	465	12%
19.470	38.930	855	15%
38.930	58.390	3.774	20%

58.390	77.870	7.666	25%
77.870	103.810	12.536	30%
103.810	En adelante	20.318	35%

La realidad es que en el ejercicio 2013, el 83,7% de los contribuyentes (2.437.000 de un total de 2.913.000, entre declarantes y asalariados no declarantes sujetos de retención) se situaban en la primera franja de la tarifa del impuesto —la llamada “franja exenta”—. Los que la superan, comienzan a tributar a un tipo de gravamen del 5% por el exceso sobre la franja exenta, y solo 1,29% de los contribuyentes alcanzan los marginales más altos de la tarifa llegando a alícuotas del 20% al 35%. Tras esta anormal distribución subyace, sin duda, un desigual reparto de la riqueza que justificaría la exención de un amplio segmento de la población. Sin embargo, haríamos bien en buscar razones adicionales, y preguntarnos si con esa composición el impuesto está cumpliendo su papel redistribuidor.

Gráfico 3. Distribución de contribuyentes por tramo del IRPN (2013)



Fuente: CEF.

Elaboración: JJ.

Observamos, por ejemplo, una acumulación de las disposiciones que pretenden exentar la “renta vital” de tributación para atender las necesidades básicas familiares. Así, además de la franja exenta citada, encontramos la deducibilidad de los gastos personales (que pueden alcanzar los USD 13.000), del salario extraordinario (décimo tercera remuneración) y de los fondos de reserva. Todos estos beneficios pretenden, decíamos, aislar del gravamen una renta mínima, preocupación muy pertinente en un país cuya renta per cápita no alcanza los USD 5.000 (año 2012) y que partía de una muy débil cobertura de servicios públicos. Pero a medida que las políticas para el Buen Vivir van permeando a la sociedad, conviene preguntarse si no habría que ser más estrictos en la concesión de subsidios tributarios. A nuestro juicio, existe una no desdeñable población de clase media y media-alta que está tributando tarde —a partir de USD 1.666 mensuales, en el mejor de los casos— y poco —aunque la tarifa llega al 35%, la base imponible transita ocho tramos antes de alcanzar ese marginal—. Con esta configuración, resulta sencillo comprender la debilidad del tipo efectivo de quienes llegan a las tasas más elevadas, aspecto que se ve agravado por el fenómeno de regresividad que describimos a continuación.

En el sistema tributario ecuatoriano los beneficios fiscales se aplican sobre la base gravable (“renta gravable”, en el caso del Impuesto a la Renta), para así obtener la base imponible. En impuestos progresivos como el IRPN, este esquema se traduce en que las bases imponibles obtienen un ahorro fiscal que representa aproximadamente un porcentaje de la deducción igual al tipo marginal de la tarifa progresiva que aplicaría el contribuyente en caso de no existir la deducción (5% de quien se sitúe en el segundo tramo, 35% de quien se sitúe en el último). Dicho en otros términos, la tarifa por tramos tiene un comportamiento progresivo sobre los ingresos, pero regresivo sobre las deducciones; esta relación no se produce (o al menos no en la misma medida) cuando las deducciones se aplican sobre el impuesto causado o cuota tributaria.

Aunque existe una “tendencia doctrinal a mantener depurada la base imponible de todo tipo de deducciones” por el freno a la progresividad que suponen (García Novoa, 2008: 758), la legislación ecuatoriana desconoce esta solución, de modo que en aquellos impuestos que aplican tarifas progresivas obtienen un beneficio nominal

mayor las bases imponibles más altas —el beneficio no necesariamente es mayor en relación a los ingresos, pero téngase en cuenta que en algunos casos se trata de ingresos muy elevados (ver Tabla 2)—. Ello supone una flagrante contradicción al espíritu del IRPN. Sin embargo, su corrección es relativamente sencilla: basta llevar al impuesto causado (cuota líquida) una fracción de las deducciones que hoy se aplican sobre la base gravable. Esta modificación de la estructura de liquidación presenta un beneficio adicional como es la transparentación del gasto tributario que aplican los agentes económicos, o lo que es lo mismo, el ahorro fiscal efectivo que obtiene cada contribuyente por estas medidas.

Tabla 2. Distribución del beneficio fiscal por gastos personales, por tramos de IRPN (2013)

Tramo	Número de contribuyentes	Número de contribuyentes que declaran gasto personal	Gasto personal total (millones USD)	Beneficio fiscal obtenido (millones USD)	% de beneficio respecto del gasto declarado
1 (0%)	2.437.431	247.661	1.018,02	36,62	3,60%
2 (5%)	191.930	88.950	469,64	44,69	9,52%
3 (10%)	98.532	58.219	358,49	44,82	12,50%
4 (12%)	52.607	35.420	242,80	34,66	14,28
5 (15%)	94.041	70.599	574,10	90,69	15,80%
6 (20%)	21.230	17.181	160,91	33,80	21,01%
7 (25%)	7.585	6.111	61,37	16,02	26,10%
8 (30%)	4.156	3.392	34,68	10,70	30,85%
9 (35%)	5.433	4.286	44,65	15,63	35,00 %

Fuente: CEF.

Elaboración: JJ.

Ahora bien, la puesta de manifiesto de la ganancia real requiere de una radical depuración de los agujeros normativos por donde se filtran las rentas de capital, sin lo cual la mejora de las estructuras impositivas en el IRPN recaerían exclusivamente sobre las rentas salariales, máxime si tenemos en cuenta que el gran aporte de esta fuente se hace vía retenciones; pero en el sistema ecuatoriano estas ingresan como pagos de las propias empresas (Roca, 2007: 15) por lo que es difícil estimar la participación de la renta del trabajo por cuenta ajena en la recaudación tributaria.

Para el propósito constitucional, y en coherencia con el mandato del artículo 285 que define el sistema económico como “social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado”, es obligada la revisión del ventajoso tratamiento fiscal del dividendo —y de la ridícula retención que el Reglamento de la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI) prevé sobre él—, para lo que es esencial que se transparente su percepción; de los intereses del ahorro (exentos, según el art. 9.6 de la LRTI); de las ganancias patrimoniales “ocasionales”⁴⁵ (art. 9.14 de la LRTI), sean procedentes de operaciones inmobiliarias; de la venta de acciones o de participaciones en otros productos de inversión; y de la maraña normativa en torno al fideicomiso (arts. 9.15 de la LRTI y 113 de la Ley del Mercado de Valores).

Una opción que apunta Andino (2009: 39), y que habría de ponderarse para mejorar la información, y con ello las fuentes para la toma de decisiones de política tributaria, sería la adopción de un modelo dual de IRPN que dispense un trato separado a las rentas de capital, y que evalúe el equilibrio entre el necesario principio de capacidad económica del impuesto y el conveniente estímulo de la inversión productiva.

Por último, y en el ámbito de la renta procedente de actividades económicas obligadas a llevar contabilidad —sean personas naturales o sociedades—, debe destacarse el agravamiento del problema de la erosión de la BI cuando la norma tributaria confunde la regulación de excepciones a la norma contable (ajustes fiscales a la contabilidad) y la de los beneficios fiscales que aplican las firmas, lo

⁴⁵ Las ganancias patrimoniales, por definición, son ocasionales.

que produce la difuminación de la base imponible, impide calcular un tipo medio efectivo de gravamen que refleje la verdadera presión tributaria que soportan las sociedades y, en consecuencia, las más elementales comparaciones sectoriales a nivel interno y externo. Una vez más, en aras de transparentar rentas, lo deseable sería partir del resultado contable —el funcionario de la administración tributaria debe ser un experto auditor del cumplimiento de la norma contable—, realizar los ajustes fiscales que legalmente correspondan (tratamiento de amortizaciones, provisiones, utilidad de trabajadores, o del propio IRS...), y llevar las deducciones e incentivos al impuesto causado, una vez aplicada la tarifa del impuesto. Esta modificación de la estructura, que puede ser neutral en términos impositivos, redundará en mejor información y en una adecuada delimitación, cuantitativa y cualitativa, de la incidencia de las decisiones de política tributaria.

5.3. La infraimposición en torno a la propiedad privada

Al referirnos al principio de generalidad dijimos que ahí donde se produzca una manifestación de capacidad económica es factible la aparición de un tributo. La propiedad es la manifestación típica de la riqueza, y no en vano la Constitución le asigna una “función social” (art. 321, entre otros), junto con el mandato de redistribuir la tierra y los bienes de producción y la riqueza (arts. 256, 281 y 282) y el ya mencionado de priorizar la imposición directa y progresiva (art. 300). Este marco constitucional parece propicio para que se desenvuelva el potencial redistributivo y de valorización de esa función social que representan los impuestos. Sin embargo, tras el texto constitucional y con excepción del precedente que supuso la creación del fallido Impuesto a las Tierras Rurales (Ley de Equidad Tributaria), los avances en la imposición de la propiedad han sido escasos, al punto que podemos afirmar que las distintas manifestaciones de riqueza asociadas al desarrollo de las ciudades presenta niveles de auténtica infraimposición.

Por el lado de la renta que aflora en su transmisión, ya hemos tenido ocasión de referir la exención de la ganancia patrimonial ocasional por la transmisión de inmuebles (art. 9.14 de la LRTI), un espacio que el Impuesto Municipal a la Utilidad y Plusvalía tampoco ha sabido aprovechar por la debilidad institucional —y la escasa voluntad política— de los gobiernos subnacionales. Por el lado

del patrimonio que se detenta por su posesión a título de dominio, partimos de una innata debilidad de los Impuestos Prediales (urbano y rústico) asociada a la del propio catastro inmobiliario, de la inexistencia de un Impuesto al Patrimonio de ámbito nacional, y del escaso protagonismo del Impuesto a las Herencias, relegado como un hecho gravable menor del IRPN. Finalmente, por el lado de la riqueza que se manifiesta en la inversión y el consumo, tropezamos con la no sujeción a IVA de la transmisión de inmuebles de nueva construcción (art. 52 de la LRTI), y con un Impuesto de Alcabalas casi testimonial (1%).

La tabla 3 propone una aproximación muy sintética a la situación de distintos hechos gravables en torno a la propiedad, que sugiere la existencia de grandes huecos de tributación a la que coadyuvan las restricciones de información y la fragmentación de competencias entre el Estado y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Tabla 3. Situación de los tributos susceptibles de gravar la propiedad y sus manifestaciones de riqueza

Impuesto	Materia Imponible	Sujeto pasivo	Naturaleza/ Competencia Territorial	B.I.	Tarifa	Recaudación 2013 (millones USD)
Impuesto predial	Patrimonio	Patrimonio	Directa / subnacional	Valor catastral del predio	0,1 a 0,5 por mil	113,2
Impuesto a las tierras rurales	Patrimonio	Patrimonio	Directa / nacional	Valor del predio	1 por mil por ha. que exceda de 25 ha.	5,9
Impuesto al patrimonio	Patrimonio	Propietario	Directa / nacional	Valor del patrimonio	-	-
Transferencia (alcabala)	Consumo / inversión	Adquirente	Indirecta / subnacional	Valor de compra	1%	61,6

IVA inmob. (adquisición obra nueva)	Consumo / inversión	Comprador (nueva construcción)	Indirecta / nacional	Valor de compra	-	-
Impuesto Municipal a la utilidad y plusvalía	Renta (incremento patrimonial)	Vendedor	Directa / subnacional	Incremento de valor	10%	41,6
Impuesto Ganancia Patrimonial	Renta (incremento patrimonial)	Vendedor	Directa / Nacional	Ganancia patrimonial	Exenta	-
Contribución especial de mejora	Incremento patrimonial	Propietario	Directa / subnacional	Costo de la inversión pública por el valor proporcional imputable al predio	%	59,0*
Impuesto de la herencia	Incremento patrimonial	Adquirente	Directa / nacional**	Valor de la participación hereditaria	Progresiva, del 0 al 35%	9,0

* El dato de recaudación por contribuciones de mejora corresponde al ejercicio 2011.

** La competencia del Impuesto a las Herencias es nacional, si bien está prevista la cesión de su recaudación a los GAD.

Elaboración: JJ.

La recaudación acumulada de esta selección de impuestos —donde predominan las manifestaciones directas de capacidad económica, y entre los que contamos seis de ámbito nacional y cuatro de ámbito subnacional— alcanza unos exiguos USD 290,3 millones en 2013, cifra equivalente a la mitad de la recaudación de un impuesto indirecto como el ICE por operaciones interiores (USD 568,7 millones) en ese mismo año.

Estos niveles de recaudación ponen de manifiesto —además de un insuficiente esfuerzo contra los fenómenos de concentración de la tierra— un desequilibrio en el modelo de descentralización territorial propuesto en la Constitución y desarrollado por el COOTAD: los gobiernos subnacionales participan en el 21% de la recaudación tributaria del Gobierno Central para financiar sus competencias, pero han mostrado una escasa corresponsabilidad fiscal para obtener sus propias fuentes de ingresos tributarios y así consolidar su autonomía y suficiencia financiera. Romper con esta situación sería un objetivo primordial de futuras revisiones del modelo de transferencias, de forma que el esfuerzo fiscal provincial y/o municipal tenga mayor peso en la fórmula de asignación de recursos que regula el artículo 194 del COOTAD.

6. Breve recapitulación

Este capítulo ha intentado un acercamiento muy general a los principios que emanan del diseño tributario de Montecristi, y ha tratado de poner de relieve que su penetración al sistema tributario está inconclusa. La principal razón la encontramos en una legislación tributaria heredada, que las sucesivas reformas —con excepción del hito que supuso la Ley de Equidad— no han sabido adaptar a las necesidades del nuevo tiempo político. Los avances más importantes en estos siete años de vigencia del texto constitucional consistieron en un notable esfuerzo de modernización de la administración tributaria y en la firme determinación de la lucha contra la evasión fiscal; un período en el que destaca la introducción de las ideas de “cultura tributaria” y “pacto fiscal” en el discurso político, y de ahí a buena parte de la ciudadanía ecuatoriana.

Quedan aún por emprender importantes tareas pendientes: una vasta revisión de la legislación que adecúe las estructuras, conceptos y procedimientos del derecho tributario, lo que redundará en una mejor pedagogía del tributo así como en una mejora de las fuentes de información tributaria, estadística y de catastros; y es crucial cubrir los agujeros de recaudación ocasionados por espurios intereses y por el abuso de incentivos y beneficios fiscales, en la creencia de que el tributo —sin aún haber cubierto las necesidades financieras de la nación— puede erigirse como herramienta única de otras políticas públicas. A lo largo de estas líneas hemos insistido en su papel complementario —que no sustitutivo—.

Queda pendiente, asimismo, una evaluación integral de aquellas reformas germinales en clave de equidad, y también es preciso radicalizarlas si de verdad se quiere profundizar el mandato de priorización de la imposición directa y progresiva y que este no quede en letra muerta. En este capítulo se han ofrecido algunas líneas de reforma al efecto. Finalmente, también es necesario impulsar las haciendas subnacionales, para lo que puede servir de modelo el papel decisivo que jugó el Servicio de Rentas Internas en el fortalecimiento de la hacienda nacional.

Capítulo 7

El Ecuador de la Revolución Ciudadana: más política, nuevo Estado y mejores políticas públicas

Pabel Muñoz y Gemma Ubasart

El Ecuador de la Revolución Ciudadana, junto a procesos similares en otros países de la región, busca revertir las condiciones materiales y simbólicas heredadas de la implementación, durante dos décadas, de políticas neoliberales derivadas del Consenso de Washington.⁴⁶ Estas se caracterizaron por promover la “flexibilización laboral, la privatización, la desregulación, la apertura de las cuentas comercial y financiera, la reducción del tamaño del Estado, etc.” (Falconí y Muñoz, 2012: 77); medidas que provocaron el aumento de la desigualdad y la pobreza, así como la reproducción de una estructura productiva ociosa y rentista, enfocada más en los beneficios del comercio exterior de materias primas, que en la satisfacción de las necesidades del país.

Por ello, para comprender el proceso de esta transición transformadora que vive Ecuador, resulta imprescindible observar al mismo tiempo los procesos de cambio político, económico y social por los que atraviesa la región latinoamericana, a partir del triunfo electoral de Hugo Chávez en Venezuela en 1998.⁴⁷ Si bien cada Estado tiene sus propias especificidades, todas estas experiencias se plantean como objetivo “desmontar el núcleo duro de la agenda neoliberal y recuperar

⁴⁶ Si bien el período neoliberal supuso un retroceso, cabe decir que en Ecuador no se vivió un proceso de modernización del Estado y la sociedad como se produjo en otros países de la región; ni tampoco se construyó una economía productiva endógena o se realizaron intervenciones estructurales en política social.

⁴⁷ Le siguen los triunfos electorales de coaliciones de izquierda en Brasil (2003), Argentina (2003), Uruguay (2004), Bolivia (2006), Ecuador (2007), Nicaragua (2007) y Paraguay (2008).

ciertas funciones de bienestar social y regulación económica, como se venía realizando, aunque de modo muy desigual, en los años previos al ajuste estructural” (Ramírez, 2006: 33).

Dicho esto, cabe señalar que las transformaciones de la cosa pública que se producen durante el primer período de la Revolución Ciudadana⁴⁸ se registran en planos diversos: se identifica más acción y disputa política, así como un aumento de la preocupación por lo común y lo público; se detectan mutaciones en las instituciones y el marco normativo, con importantes transformaciones en la estructura estatal; y se visualizan cambios en la forma y contenido de las políticas públicas, consolidando un sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

Las lenguas latinas tienen solamente un término para referirse a las tres dimensiones apuntadas: la(s) política(s). En cambio, el inglés las nombra de distinta manera, hecho que permite una mayor claridad conceptual. Así, *politics* se utiliza para definir a la política como proceso; *polity* para la política como estructura; y *policies* para el resultado de la interacción entre las anteriores, esto es, para las políticas públicas. Es objeto del presente texto explorar las transformaciones operadas durante el primer período de la Revolución Ciudadana y profundizar en los retos relacionados, en primer lugar, con las transformaciones que se producen en la estructura —la reforma o democratización del Estado—; y en segundo lugar, con la acción gubernamental materializada en planificación y políticas públicas. En ambas cuestiones adquiere un papel de liderazgo fundamental la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), institución con rango de ministerio del Gobierno del Ecuador.

1. Un período que transforma el país

Con la victoria electoral de Rafael Correa, y la posterior aprobación de la Constitución de Montecristi, se abre una nueva etapa en la historia de Ecuador. Los primeros seis años de la Revolución Ciudadana suponen una serie de logros en el

⁴⁸En este artículo se considerará para el análisis el período que comprende la llegada al Gobierno de Rafael Correa en 2007 y el proceso abierto con su nueva elección como presidente y la de la primera legislatura después de aprobada la Constitución de 2008. No se va a entrar en el análisis de la fase iniciada con la reelección de Correa y la segunda legislatura luego del proceso electoral de febrero de 2013.

ámbito político e institucional, económico y social; pero también la constatación de una serie de retos y dificultades por enfrentar para producir cambios estructurales que permitan romper el nudo central de las políticas neoliberales y, de manera más general, la superación de un país históricamente rentista y conservador.

Con la llegada de la Revolución Ciudadana se vuelve a enfocar al Estado como motor de desarrollo económico y de distribución y redistribución social. Las principales transformaciones que se detectan en este período pueden resumirse en: 1) (re)apropiación de recursos por parte del Estado; 2) reforma estatal a partir de los procesos de descentralización, desconcentración y fomento de la participación ciudadana; 3) recuperación de la autonomía (relativa) del Estado y su capacidad de planificación; y 4) fuerte inversión social y extensión de políticas de bienestar.

La (re)apropiación de recursos para el Estado. Una porción importante de recursos enajenados por la deuda externa, por el lucro de las empresas explotadoras de petróleo o minería, y por la negativa de las clases adineradas a pagar impuestos, vuelve a manos del Estado. Una de las primeras intervenciones del nuevo gobierno es la renegociación de la deuda externa, que permitió pasar de un rubro presupuestario del 24% en 2006 a un 4% en 2012 (SENPLADES, 2013).

Esto se consiguió gracias a la puesta en marcha de la auditoría de la deuda a partir del triunfo electoral del presidente Correa, y la declaración de ilegitimidad de algunos tramos de deuda. De igual forma, se crean y fortalecen empresas públicas en sectores estratégicos y se renegocian varios contratos con empresas transnacionales —básicamente de petróleo y minería— para incrementar los márgenes de beneficio económico del Estado. Por último, es importante señalar la centralidad que adquiere la construcción de un sistema tributario sólido y progresivo, junto a una recia lucha contra el fraude fiscal. La capacidad recaudatoria del Estado pasa de un 10,3% del PIB en 2006 a un 14,8% en 2011 (SENPLADES, 2013).

Esta reapropiación de recursos, entre otros efectos, busca la promoción del desarrollo endógeno, dando prioridad a los capitales nacionales y al ahorro interno como medios para la inversión pública en infraestructura básica —p. e. carreteras,

comunicaciones, hospitales, escuelas, etc.— así como en desarrollo de sectores estratégicos —centrales hidroeléctricas, refinerías, etc.—.

Reforma estatal: descentralización, desconcentración y participación ciudadana. Estructurar el Estado en función de los territorios ha sido también un importante logro del período. En primer lugar, hay que señalar que en 2010 se aprueba el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), cuerpo jurídico que desarrolla y reglamenta la nueva organización territorial del Estado, los principios de la descentralización, la institucionalidad y el procedimiento para la transferencia de competencias e ingresos a los Gobiernos Autónomos y Descentralizados, así como su distribución en el caso de las transferencias provenientes del presupuesto general del Estado. El Consejo Nacional de Competencias, desde su creación hasta abril de 2013, ha aprobado 26 resoluciones con el fin de desarrollar el proceso de descentralización.

En segundo lugar, se puede apuntar que el Gobierno Nacional hizo una apuesta para la desconcentración administrativa. Se establecieron nueve zonas de planificación, 140 distritos y 1.934 circuitos administrativos de planificación para hacer efectiva la distribución territorial, aterrizar las políticas públicas a nivel territorial y desconcentrar los servicios que ofrecen las distintas carteras del Estado.

En tercer lugar, cabe indicar los esfuerzos para incorporar la participación ciudadana a distintos ámbitos de decisión, así como en la planificación y seguimiento de la gestión pública. Con este propósito, en 2010 se promulga la Ley de Participación Ciudadana, que supone una normativización de la apuesta que hace el Gobierno Nacional en este sentido.

La recuperación de la autonomía (relativa) del Estado y su capacidad de planificación. Por un lado, se produce un proceso de descorporativización del Estado, recuperando grados importantes de autonomía por parte de los poderes públicos respecto a los grupos de interés que habían guiado durante el último período el camino del país (Ramírez, 2012): entre estos, los actores bancarios y empresariales nacionales e internacionales, así como también organismos internacionales y las ONG, que alimentaron las políticas neoliberales de achicamiento del Estado en materia de

intervención económica y de “despreocupación” de los poderes públicos y “privatización” de las políticas de bienestar. En este marco se plantea la regulación del sector bancario financiero —también se elimina la autonomía del Banco Central— y se restaura la banca pública de desarrollo a través del fortalecimiento de la Corporación Financiera Nacional y el Banco del Estado.

Por otro lado, y vinculado con lo anterior, se recupera la capacidad de rectoría, regulación y control de la política pública. Es decir, el Estado consolida su capacidad de planificación. El sistema nacional descentralizado de planificación participativa se establece de manera muy detallada en los artículos 279 y 280 de la Constitución, y se desarrolla normativamente en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, —y de manera secundaria en la Ley de Participación Ciudadana y el COOTAD—. La SENPLADES es el órgano rector de este sistema, y en cada legislatura debe elaborarse un Plan de Desarrollo (o del Buen Vivir).

La fuerte inversión social y la extensión de políticas de bienestar. Por último, y en relación con la (re)apropiación de recursos y la recuperación de la capacidad de planificación, el Estado ecuatoriano ha dado un giro importante en materia de gasto e inversión social. Por un lado, aumentó la cantidad de recursos que se destinan al desarrollo de políticas sociales, entendidas en sentido amplio como: educación, sanidad, protección social, políticas de reconocimiento, etc. Así, si en el período 1990-2006 el gasto público social en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) se situaba en torno a un 4%, en 2010 registra un valor del 9,84% (datos de la CEPAL).

Por otro lado, una mejor planificación y diseño de política pública se dirige a mejorar la calidad de los servicios públicos. En el período analizado se detectan mejoras significativas en las tasas de pobreza y desigualdad, así como un aumento importante de coberturas de los servicios, que hacen efectivos los derechos de salud y educación.

2. Un régimen que rinde

Max Weber apuntó que las fuentes de legitimidad del poder provenían de la

tradición, la racionalidad y el carisma. A partir de esta tipología establecida por el autor alemán se han escrito ríos de tinta —en el mundo académico y también político—, buscando caracterizar diversas formas de ejercicio del poder. En este sentido, mediante la fuente tradicional de legitimidad, una decisión se justificaría en su adaptación a los usos y costumbres del pasado, en el “siempre se ha hecho así”. La fuente racional sustentaría la adecuación entre fines y medios, y a veces se apoyaría también en la norma escrita. Y la fuente carismática se identificaría a través de una cualidad extraordinaria o excepcional de un actor político.

En pleno siglo XXI —y considerando experiencias como los Estados de bienestar que se construyeron en la Europa democrática con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial— podemos añadir una nueva fuente de legitimidad: la del rendimiento. Esta fórmula sugiere que la legitimidad también deriva de las propias actuaciones del poder. Así pues, apuntamos el hecho de que si los y las ciudadanas perciben que el Estado actúa de manera eficiente, eficaz y democrática, su credibilidad aumenta; si la materialización de los derechos enunciados se hace efectiva, el apoyo al proyecto gobernante será mayor.

El caso de Ecuador en los años de la Revolución Ciudadana es un buen ejemplo del surgimiento e instauración de esta fuente de legitimidad en la región latinoamericana, que complementa a la trilogía weberiana. Una buena gestión pública y planificación de políticas públicas puede ayudar a construir confianza social e institucional. Diversos indicadores de la última medición del Latinobarómetro de 2013 (publicado el 1 de noviembre) muestran el importante apoyo ciudadano en ítems que van más allá del carisma o la racionalidad estatal.

En efecto, Ecuador se posiciona en el primer lugar de los 18 países de la región en indicadores como la imagen de progreso en el país, la situación económica actual del país, o la justicia en la distribución de la riqueza. También Ecuador está en una buena posición cuando se pregunta a los ciudadanos si el gobierno puede resolver los problemas que tiene el país en los próximos 5 años (puesto 4), o si el ingreso subjetivo les alcanza para pasar el mes (puesto 6). Se trata de datos subjetivos que muestran un gran optimismo en Ecuador y dan cuenta de la efectividad del gobierno y las políticas públicas implementadas. Hablan de la capacidad de rendimiento del Gobierno Nacional.

Otra encuesta que puede ayudar a entender esto es la que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) sobre “calidad de servicios públicos” —se trata de un módulo que se aplica con la ENEMDU, encuesta nacional de empleo—. La percepción de calidad de los servicios públicos ha aumentado significativamente en los últimos años: el índice general registra el valor de 5 en 2008 y de 6,7 en 2012 (de una calificación sobre 10). Cuando los y las ciudadanas valoran el funcionamiento de las instituciones que brindan servicios públicos la mejora entre 2008 y 2011 también es significativa.

Por ejemplo, la educación pública (básica y bachillerato) se valoraba con un 6,14 en 2008 y un 6,62 en 2011; la educación pública superior pasa de un 6 a un 6,54; las subvenciones y ayudas (BDH, BV, etc.) suben de un 5,80 a un 6,19; y la salud pública alcanza en 2011 la valoración de un 6,38 (no hay dato de 2008). También deben remarcarse ítems como la satisfacción con las carreteras y obras públicas, que aumenta de un 4,77 en 2008 a un 6,39 en 2011. Es decir, la opinión de la ciudadanía es que los servicios públicos son más y mejores, y la evolución es muy positiva en el período 2008-2012.

También conviene apuntar la recuperación de la confianza de la ciudadanía en la res publica. Recurriendo a datos de la CEPAL, y tomando como indicador la proporción de personas que confían en la calidad del gasto público, la evolución que se ha experimentado en el país en los últimos años es positiva. En 2003 solo un 7% de ciudadanos confiaban en el gasto público, mientras que en 2011 ya se alcanza una cifra del 38%. Aunque esto sea motivo de contento, por supuesto que no lo es de conformidad.

También se puede observar una tendencia significativa en el indicador que registra la población que cree que los impuestos en el país son altos, que pasa de un 47% en 2003 a un 23% en 2011. Es decir, hay una aceptación de que estas “cargas públicas” mejoran la acción estatal, que a su vez es cada vez más positivamente reconocida. La construcción de una cultura política cívico-participativa, que considere lo público y lo común como algo que se debe defender y en cuya construcción se debe participar, es una dimensión necesaria pero no automática en los procesos de recuperación del Estado y de construcción de institucionalidad pública. Estos resultados dan cuenta de un tránsito sostenido por este camino.

Así pues, podemos decir que las transformaciones operadas en el Ecuador de la Revolución Ciudadana, como sucedió en los distintos Estados sociales que se construyeron en el siglo XX en diversos contextos geográficos, añaden nuevas funciones y complejidades al Estado que Weber conoció y a partir del que teorizaba. Ahora se trata no solo de garantizar derechos civiles y políticos, sino también de materializar derechos sociales. Y por lo tanto, al Estado ya no le es suficiente solo actuar legalmente y sin discrecionalidad; ni al mandatario le sirve recurrir únicamente a su carisma. Se nos escaparía una parte importante de la explicación si no consideramos esta nueva fuente de legitimidad superpuesta a las citadas.

El hecho de que determinados triunfos de las izquierdas en el proceso de consolidación de los Estados del bienestar keynesiano-fordistas se mantuvieron inamovibles en la Europa democrática occidental, aunque se experimentasen alternancias en el gobierno, se debió en gran parte a esta extensión de las funciones del Estado; y, por lo tanto, la necesidad de los poderes públicos, del color que fuesen, de mantener determinadas materializaciones de derechos (políticas públicas concretas) como espacios de legitimación. Y esta tendencia está detectándose, y con un éxito muy destacado, en los procesos de cambio en el Ecuador durante los últimos años.

3. El Buen Vivir como brújula: algunos retos en las transformaciones estatales y las políticas públicas

En la Constitución de 2008 aparece como central el concepto del Buen Vivir. Este pretende superar la visión clásica del desarrollo, que ponía el acento en las dimensiones económicas, por encima de otras cuestiones que en pleno siglo XXI se consideran también fundamentales en un proyecto progresista. Con un carácter a la vez utópico (de horizonte) y pragmático (de guía de las políticas públicas), este concepto debe regir las actuaciones del Estado, es decir, servir como brújula al accionar público. Se trata de un concepto que encuentra su origen en la cultura indígena, pero que no tiene una definición cerrada pues su sentido está en construcción y disputa (Le Quang, 2013). A partir del concepto de Buen Vivir se debe dibujar el modelo de sociedad de llegada al que queremos transitar; esto es, se configura como una meta normativa.

Pero a la vez, el hecho de reflexionar sobre esta meta nos permite pensar de qué manera deben desarrollarse las transformaciones estatales y las políticas públicas en el país. René Ramírez lo definía en el anterior Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 como

la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. [...] Nuestro concepto del Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros —entre diversos pero iguales, a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido (2008: 387).

La capacidad que ha tenido el proyecto político de la Revolución Ciudadana para recuperar el Estado, construir institucionalidad pública sólida, establecer unas dinámicas de gestión pública eficaz y eficiente, así como llevar a cabo procesos de planificación e implementación de políticas públicas de calidad y extensión, debe ser tomada en cuenta por parte de cualquier analista. A grandes rasgos, podemos decir que en estos últimos años el actuar político del país se ha caracterizado por el trabajo realizado en dos dimensiones vinculadas a los poderes públicos: una primera de “modernización” del Estado y una segunda de “(re)distribución” de recursos y bienes. Y en esta fórmula combinada es donde radica parte del éxito.

Quizá ha sido posible mantener este tándem por la pluralidad de voces que existen dentro del proyecto político. Es un desafío, por tanto, continuar combinando ambas dimensiones en la construcción de una institucionalidad sólida y democrática, sensible a las necesidades y demandas de los ciudadanos. De hecho, el Buen Vivir plantea una serie de retos en el período que se abre con la reelección de Rafael Correa como presidente en febrero de 2013. A continuación se apuntan dos apuestas para caminar hacia este horizonte, planteado en la propia Carta Magna en dos dimensiones concretas: una de carácter formal/estructural, de transformación en la manera de operar; y otra de contenido, de políticas públicas por las que apostar.

3.1. Hacia una administración deliberativa

Recuperar el Estado ha sido una de los importantes logros del primer período de la Revolución Ciudadana. Construir institucionalidad, a nivel nacional pero también subnacional, y extender la actuación de los poderes públicos en cuestiones y temáticas que anteriormente no eran de incumbencia pública, han sido logros en gran parte no visibles pero fundamentales para la sostenibilidad del proceso de transformación.

La construcción de una administración pública eficaz, eficiente y democrática no es una tarea fácil en pleno siglo XXI. Se trata de conjugar una administración tradicional de carácter weberiano —con un importante énfasis en el “control político externo, en la estricta jerarquía burocrática, en la disponibilidad de unos empleados anónimos y neutrales, y en la presencia de un interés público al que objetivamente se podía servir” (Brugué y Subirats, 1996: 13)—; junto a los aportes de la thatcheriana “nueva gestión pública” preocupada por la eficacia y la eficiencia —aunque estas críticas sirvieron para adelgazar el Estado, es de interés su preocupación por los resultados—; y finalmente con propuestas que se hacen desde la izquierda y que surgen en los años noventa, apostando por modelos más centrados en el diálogo, la cooperación, la mediación y la confianza. De la profundización en estas tres aproximaciones resultará una administración preocupada por la racionalidad burocrática, pero también por el rendimiento y la interacción cotidiana entre ciudadanía y Estado.

La consolidación de una administración deliberativa, capaz de actuar en un entorno complejo como el actual, debe ser un reto para los próximos años. Este tendría que caracterizarse por la capacidad de cooperar y generar sinergias productivas en tres direcciones: 1) horizontal (o de trabajo interdepartamental): entre distintos ministerios y organismos públicos; 2) vertical (o de gobierno multinivel): entre distintos niveles territoriales de gobierno y gestión; 3) diagonal (o de participación ciudadana): con la ciudadanía (Brugué, 2010). Esto es, caminar en la línea de profundizar los procesos de desconcentración, descentralización y participación ciudadana emprendidos por el gobierno de la Revolución Ciudadana durante su primer período.

Ahora bien, para poder consolidar un tipo de administración de este tipo, acorde con el mandato emancipador de la Constitución de Montecristi, debe trabajarse también en el apoyo a la construcción del poder popular, una de las prioridades del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Porque si bien es importante en todo proyecto conseguir eficacia, eficiencia y democracia en el accionar de las cristalizaciones burocráticas, no debe demorarse más el trabajo para establecer una sociedad civil fuerte y rica, y una cultura política cívico-participativa. Dejar de ser usuarios demandantes para ser ciudadanos y colectivos partícipes del devenir del país.

Para esto, hay dos espacios donde construir la legitimidad de un proceso de cambio: en el Estado-institucionalidad oficial y en el ámbito de la sociedad. Descuidar uno de estos espacios puede convertirse en un foco de debilitamiento. No puede construirse un futuro emancipador simplemente estructurando y fortaleciendo el poder social; como tampoco pueden jugarse todas las cartas en el terreno estatal. Y por aquí deben también transitar las apuestas de futuro.

Puede llegar un punto en que la legitimidad por rendimiento se empiece a agotar si la institucionalidad pública deja de ser creativa y propositiva, y sobre todo si es incapaz de estar sinérgica y virtuosamente conectada con las demandas sociales. Alguien, principalmente los actores populares y ciudadanos, tiene que llevar a cabo esta función de despertar, provocar, imaginar mundos (y poderes públicos) más allá de los que en nuestros días existen y operan.

3.2. Régimen de bienestar para el Buen Vivir

La construcción del régimen de bienestar acorde con la Constitución de Montecristi, así como con el Plan Nacional del Buen Vivir, se presenta como un importante reto al país. No basta con un aumento de gasto público y coberturas, sino que debe definirse un modelo transversal y complejo de políticas de bienestar y cuidados que caminen hacia la construcción del ideal del Buen Vivir.

Hablar de “régimen de bienestar”, según las teorizaciones de Esping-Andersen (1993) y Martínez Franzoni (2007), no comporta una perspectiva normativa concreta; se

trata simplemente de un instrumento analítico que permite analizar cualquier sistema de agenda social ampliada.⁴⁹ Por régimen de bienestar se entiende aquí un conjunto de políticas sociales, laborales y tributarias que configuran una determinada garantía de bienestar y cuidados para la población de un determinado contexto geográfico. Este concepto hace posible la comprensión de la naturaleza de las diferentes esferas que están implicadas en la prestación del bienestar y el cuidado, más allá del Estado. Como apuntan Gallego, Gomà y Subirats, “las políticas de bienestar se conforman como espacios de gestión colectiva de los múltiples ejes de desigualdad —de clase, de ciudadanía, de género, etc.—, que surcan múltiples esferas —pública, mercantil, asociativa, familiar—” (2003a: 47). Si una necesidad no es cubierta por el Estado, muy probablemente recaerá sobre otra esfera. Analizar, por lo tanto, el bienestar desde esta visión más amplia, permite no solo mejorar los diagnósticos sino también las orientaciones en materia de políticas públicas.

En cambio, hablar de Régimen de Bienestar del Buen Vivir o para el Buen Vivir comporta ya un concepto normativo en el que se introduce una visión de sociedad a la que se quiere llegar, y por lo tanto, va vinculado a un instrumental de institucionalidad y política pública concreta para conseguirla. El bienestar del Buen Vivir complementaría la garantía de derechos de los pilares clásicos del Estado de bienestar keynesiano-fordista —salud, educación, protección social, trabajo y vivienda—, junto con elementos novedosos e innovadores que no contemplaban los modelos anteriores, o no con la fuerza que se hace actualmente: el respeto a la plurinacionalidad e interculturalidad, la importancia de la generación de capacidades y oportunidades, la participación ciudadana y la transparencia, los derechos de la naturaleza, cuestiones de género, la inclusión social, el valor de la diversidad, la crítica al consumismo y a la centralidad del trabajo productivo, el valor del tiempo y del ocio creativo, etc.

⁴⁹ Apostamos por la utilización de este concepto porque supone un enriquecimiento cognitivo a nivel académico y de práctica política que permite: 1) construir una mirada integral más allá de la fragmentación sectorial de análisis previos, focalizados en un tipo concreto de políticas como las educativas, sanitarias, de seguro social, etc.; 2) integrar los análisis sin perder de vista que el objetivo último es dar cuenta del modelo de sociedad que se está construyendo con tales intervenciones, es decir “mirar el árbol sin perder de vista el bosque”; 3) superar una aproximación cuantitativista, basada exclusivamente en el análisis de la cantidad de dinero que se gasta y no en el cómo se gasta, “sociologizando” el análisis; 4) considerar no solamente la esfera público-estatal como productora de bienestar sino también tener en cuenta la esfera mercantil, la comunitaria o social y la familiar; y 5) facilitar el desarrollo de aproximaciones comparativas entre países y modelos.

A la forma tradicional de entender el bienestar se le sumarían perspectivas emancipadoras acordes a los cambios políticos, sociales y culturales que se han experimentado en medio siglo transcurrido desde la irrupción de los modelos post-IIGM, dando como resultado un tipo híbrido, que también se adaptaría a las necesidades y demandas del contexto latinoamericano.

El bienestar del Buen Vivir tendría que apostar por una desmercantilización de las políticas sociales, así como una desfamiliarización de la reproducción de la vida, buscando en ambos casos priorizar fórmulas comunitarias y estatales por encima de aquellas de mercado y familiares —o mejor dicho, que recaen en familias patriarcales—. También este bienestar emancipador tendría que mejorar la calidad de la fuerza de trabajo, así como influir en una dirección igualitaria en la estructuración social.

Así pues, y a grosso modo, desde un punto de vista metodológico, para poder introducir el concepto de Buen Vivir se debe tener en cuenta la dimensión relativa a la operatividad de la política social. Es decir, cuál es el modelo de gestión pública en la que asentarla —considerando, entre otras, la cuestión de la proximidad y la participación ciudadana— y aquella que tiene que ver con las políticas relacionadas con los derechos de la naturaleza —considerando cuestiones como el consumismo o los recursos finitos—.

Capítulo 8

Hacia una Economía Popular y Solidaria

Hugo Jácome y José Ramón Páez

1. La Constitución y el sistema económico social y solidario en Ecuador

A finales del año 2007 y durante el primer semestre del 2008, la sociedad ecuatoriana vivió uno de los procesos de mayor participación democrática, pluralidad en el debate y transformación de los pilares fundamentales de la visión del Estado. El proceso constituyente llevado a cabo en la ciudad de Montecristi (Manabí), dio como resultado una de las Constituciones más progresistas y vanguardistas a nivel mundial. Se puede presentar al respecto, como breves notas que posteriormente serán desarrolladas: la nueva composición del Estado ecuatoriano, que quedó determinada por su división en cinco poderes, un innovador avance que a los tres poderes clásicos sumó la función electoral (cuarto poder) y la función de transparencia y control social (quinto poder); la determinación del modelo de desarrollo del país como social y solidario, relegando el papel del mercado a un plano secundario, tras el ser humano; se le concedieron derechos a la naturaleza, algo inédito hasta el momento en el constitucionalismo mundial; y se declaró la ciudadanía universal y la libre movilidad de habitantes del planeta, entre otros avances.

El proceso participativo para la elaboración de una nueva Constitución tendrá que ser estudiado y analizado por sus avances progresistas, tanto en la esfera del constitucionalismo internacional como en la academia. En este sentido, dicho reconocimiento deberá hacer cierto hincapié en los amplios procesos

de participación ciudadana que se dieron a lo largo y ancho del país. Para ello, trabajos como el presente juegan un papel determinante, y nuestro propósito es centrarnos en el análisis y la regulación de los aspectos económicos que dimanen de la nueva Constitución, en especial en la economía popular y solidaria.

Desde una visión retrospectiva y con la intención de marcar aquellos hitos más importantes que diferencian las dos últimas Constituciones del país en lo referente a la economía, hay que destacar cómo la Constitución de 1998, a diferencia de la actual, estableció un modelo económico social de mercado, precepto que lleva a interpretar y concebir un país en el cual la política económica debía limitarse —si bien en su retórica incluía ciertos avances vinculados a un compromiso con la sociedad— a defender los principios teóricos que regulan el *libre mercado*. Es decir, la determinación de precios por medio de oferta y demanda, libre competencia y competencia perfecta, escasa o nula intervención del Estado, etc.

Pero, ¿qué implica y qué consecuencias tiene reflejar al interior de la Constitución un modelo socio-económico (Etzioni, 2007) como “social de mercado” (Constitución de 1998) o “social y solidario”, como establece la Constitución de 2008?

Paradigmáticamente, y en la actualidad, el modelo de libre mercado y el de la solidaridad deben ser interpretados como opciones antagónicas para regir una sociedad. De modo que si las relaciones económicas de un sistema social se basan en la fórmula del libre mercado,⁵⁰ ello implica, desde una visión psicológica, la aceptación en el subconsciente personal y social, de unos ciertos niveles de desigualdad social, que resultan de los procesos de acumulación que el sistema de libre mercado va generando. De modo que tal disparidad es interiorizada y aceptada como “normal”,⁵¹ y consecuencia del proceso por el cual —al interior del libre mercado— unos consiguen mejores resultados que otros, sea por ventajas comparativas, eficiencia, etc., generándose y aceptándose así un determinado régimen de acumulación. En caso

⁵⁰Aplicamos la definición de Robbins (1932), y no la interpretación contrastada sociológica y antropológicamente por K. Polanyi (1944) sobre dicho sistema.

⁵¹Socialmente entendido como la opción mayoritaria, aquella más común, y por lo tanto la socialmente aceptable y aceptada, de modo que todo lo “anormal” genera rechazo principalmente por temor a la diferencia, miedo a lo desconocido y a salir de la zona de confort.

contrario, y como se verá a lo largo del presente texto, que el modelo socio-económico esté regido por la solidaridad implica la aceptación de principios muy distintos. Si bien debemos entender la solidaridad, según nos muestra Laville, como un elemento de transformación y de democracia, y no como filantropía, altruismo o caridad.

Pero, ¿por qué decimos *en la actualidad*? Porque como ya han demostrado diversos antropólogos reconocidos y economistas —que han estudiado los procesos y las relaciones sociales en las civilizaciones y sociedades ancestrales, tomando como base su interacción económica, la funcionalidad del mercado, del dinero (Zelizer, 2011) o de la moneda—, podemos observar cómo las interacciones e instituciones económicas no se han desempeñado siempre bajo la concepción, utilización y el manejo actual.⁵²

Junto a esta diferencia, en el funcionamiento de los mecanismos y herramientas útiles para el intercambio, se debe tomar en cuenta cómo se utiliza e interpreta actualmente la economía, así como la complicidad de aquellos que elaboraron teorías de libre mercado —sean el propio Robbins, Hayek, Von Mises, o la escuela austríaca y posteriormente la de Chicago— pues al tiempo que se elaboraban las teorías, éstas se aplicaron mediante la “doctrina del shock”, como nos relata Naomi Klein (2007). Igualmente, se debe conocer cuáles son las causas y los efectos que han llevado al modelo económico capitalista hacia una crisis como la actual donde existe cada día una mayor acumulación de riqueza en una pequeña élite, la pobreza avanza cada día más en los países tradicionalmente considerados como potencias económicas, con mayores tasas de desigualdad social, etc.

Así pues, la ruptura que se produce con la nueva Constitución ecuatoriana va más allá del aspecto meramente económico. Pues desde los primeros albores que dieron pie a la toma de decisión sobre el diseño de un proceso constituyente que culminase en una Asamblea y con una nueva Constitución para el país; el debate en torno al sistema económico que se implementaría —título o capítulo que poseen todas las Constituciones—, se zanjó con una innovadora propuesta en

⁵²Ver los estudios del etnólogo francés Marcel Mauss sobre el don (1925), o los del fundador de la escuela del funcionalismo antropológico B. K. Malinowski sobre los intercambios en el círculo kula (1922).

el constitucionalismo internacional, como es la determinación de un régimen de “desarrollo”. Por tanto, y a partir de la decisión tomada, se produce una ruptura con anteriores Constituciones del país y de la región, pasando la nueva Constitución Política del Ecuador a denominar a las relaciones sociales con base económica, según se establece en su Título VI, “Régimen de Desarrollo”.

Esta novedosa denominación que implica otro avance por parte de esta Constitución, y que toma en consideración aspectos difícilmente cuantificables que escapan de la concepción tradicional del crecimiento;⁵³ se presenta estrechamente vinculada al concepto del *sumak kawsay*, tal y como se refleja en el artículo 275.⁵⁴

En aras de conseguir un mejor entendimiento sobre el *sumak kawsay*, Buen Vivir o vida plena, y tomando como referencia el libro de A. Oviedo, *Buen Vivir vs. sumak kawsay* (2013), se hace necesario remarcar al menos dos aspectos como los más importantes y destacados del concepto. Por un lado, el de la ruptura con la concepción de una sociedad dualista, y dominada por la lucha de contrarios (bien-mal, bueno-malo, izquierda-derecha,...) para pasar a desenvolvemos dentro de la armonía de los complementarios. De forma que las diferencias sean entendidas desde el respeto, la aceptación, y su fomento e incentivo, argumentos que quedan reflejados a lo largo del documento de planificación nacional, el Plan Nacional del Buen Vivir.

Y por otro lado, destaca en el Buen Vivir la diferenciación entre el “ser” y el “estar”. Vinculándose el concepto del “ser” al consumismo por el que abogan las políticas neoliberales a través de una relación basada en el “tener o no tener”, y el “llegar a ser”. En este sentido, la concepción del *sumak kawsay* reflejada en la Constitución de 2008, aparece vinculada al “estar”, que se refiere al ahora —no al pasado, ni al

⁵³Sean estas las teorías clásicas de A. Smith o T. R. Malthus, entre otros; o las teorías modernas de S. Kuznets, R.

Solow o Schumpeter.

⁵⁴“El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza”.

futuro—, quedando al mismo tiempo el “tener” relegado a una vinculación con la reciprocidad entre los miembros de la comunidad, y al compartir entre ellos, alejándose de postulados relacionados con la acumulación.

Igualmente, esta concepción del *sumak kawsay* intercede en favor de una forma de vida basada en la armonía, que sea comunitaria, de apuesta por lo colectivo, de solidaridad y apoyo entre los miembros de la comunidad... valores que mayoritariamente están integrados en la economía popular y solidaria. Incluso se ha llegado a afirmar que ontológicamente forman parte de ésta.

El *sumak kawsay* ha sido parte de la vida andina durante siglos, e incluso podríamos afirmar que es su razón de ser desde su origen cultural como sociedad. Pero en la legislación ecuatoriana, principalmente de cultura andina —aunque multirracial, multicultural, multiétnica...—, el *sumak kawsay* nunca antes había quedado reflejado. Sirva como ejemplo y como punto de partida el artículo 242 de la Constitución de 1998 —al interior del Título III sobre el “Sistema Económico”, y del capítulo primero “Principios Generales”—, donde podemos comprobar un direccionamiento político hacia el diseño de una organización social para el país, con un funcionamiento económico basado en los principios de: eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, a fin de asegurar a los habitantes una existencia digna e iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo, a los bienes y servicios, y a la propiedad de los medios de producción.

El referido artículo (242 de la Constitución de 1998) trata de aspectos que, en términos generales, no nos hacen pensar en la generación de desigualdades entre los ciudadanos; aunque no se refieran a la cultura andina, ni a su estrecha relación con el *sumak kawsay* como forma de vida asociada a la armonía, la solidaridad, la reciprocidad, etc. No obstante, si avanzamos un poco en el mismo título y capítulo, ahora por medio del artículo 244, vemos cómo se establece que “el sistema económico será social de mercado, correspondiéndole al Estado, entre otras, garantizar el desarrollo de las actividades económicas”. Añadido a ello, y de modo más específico, por medio del artículo 244.3 se establece que “el Estado promoverá el desarrollo de actividades y mercados competitivos, impulsando la libre competencia y sancionando conforme a la Ley las prácticas monopolísticas

o y otras que lo impidan y distorsionen”. Argumentos estos últimos que muestran una tendencia antagónica con la idea y filosofía que se transparenta en los artículos referenciados de la nueva Constitución de 2008, y que manifiestan el gran salto introducido por el paradigma del *sumak kawsay* en la nueva concepción y construcción del país.

En este sentido, la Constitución de 2008, rompiendo con los postulados anteriores, establece por medio del artículo 283 que “el sistema económico⁵⁵ es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir”. Al tiempo que nos indica que “el sistema económico se integrará por las formas de organización económica: pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”. Lo que muestra una clara inversión respecto al anterior modelo, pues ahora es el ser humano quien pasa a convertirse en el núcleo sobre el cual gira la economía, y no el mercado.

Si bien los principios que rigen y regulan la economía de mercado o capital están aparentemente claros, con la intención de evidenciar los conceptos que nos van a permitir interiorizar qué significado tiene para el conjunto del país la apuesta por el modelo social y solidario, se vuelve necesario indicar previamente qué principios mueven a la economía social, popular y solidaria, comunitaria, etc. Así pues, y retomando a diversos autores y estudios sobre la materia,⁵⁶ diremos que los principios que van a determinar este sector de la economía son: la reciprocidad, la redistribución y la solidaridad.

⁵⁵Definido para el Ecuador como el conjunto de formas de organización económica-social en las que sus integrantes, colectiva o individualmente, desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios; e integrando a las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria (EPS) y del Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS).

⁵⁶Entre otros, podemos nombrar las investigaciones de Jean Louis Laville sobre la solidaridad; las de Karl Polanyi sobre los conceptos que han regido ancestralmente las relaciones socio-económicas, reciprocidad y redistribución; o los trabajos de José Luis Coraggio, que amplió la perspectiva de Polanyi, y dictó para su economía del trabajo los conceptos de reciprocidad, redistribución, unidad doméstica, solidaridad y planificación económica

Tales principios se pueden observar si analizamos el artículo 284 de la actual Constitución. Este artículo dictamina los objetivos que tendrá la política económica del país, entre ellos: asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional (redistribución y solidaridad); lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural (reciprocidad, redistribución y solidaridad); impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales (solidaridad y redistribución); propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes (reciprocidad y solidaridad); e impulsar un consumo social y ambientalmente responsable (solidaridad).

Cabe añadir que lo mencionado no es el único aporte, pues si estudiamos el segundo objetivo del régimen de desarrollo, artículo 276 de la Constitución de 2008,⁵⁷ podemos comprobar que los mismos principios siguen estando presentes y formando parte del nuevo espíritu constitucional, el cual pretende afianzar una década ganada, al tiempo que acaba con la hegemonía de las políticas neoliberales impuestas por organismos internacionales, que durante años establecieron, con la complicidad de gobiernos anteriores, las políticas económicas del país en beneficio de una pequeña élite.

2. Cambios socio-económicos e institucionales dimanados del reconocimiento constitucional

La Constitución, como norma marco que viene a dictar cuál es el ámbito normativo genérico, y paraguas legal que ampara a la totalidad de la normativa del país, puede ser interpretada como una declaración política de intenciones por medio de la cual sus redactores acuerdan cuál será la proyección normativa del país en todos aquellos aspectos que vienen a regular las relaciones sociales de la población. En este sentido, la Constitución recoge algo más que el sentir general del momento y de la clase política para con la normativa que ha de ser elaborada

⁵⁷“Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”.

pues se trata de un compromiso y establece unos lineamientos de larga duración que determinan el futuro accionar del Gobierno para con el total de la población y del país, al tiempo que debe nacer de un amplio proceso participativo de la ciudadanía en la toma de decisiones, tal y como sucedió en Ecuador entre 2007 y 2008. Esto se puede contraponer a otros procesos donde la Constitución solo se ha creado por una pequeña élite.

Derivado de la alta participación ciudadana en su proceso de elaboración, fueron muchos los interrogantes que hubo que enfrentar para establecer un modelo económico en la Constitución. Además, el mencionado marco regulatorio genérico, al tiempo que debe dar cobertura a la totalidad de ecuatorianos y ecuatorianas, tendría que garantizar la estabilidad y durabilidad del proceso de transformación, que desde entonces, se está llevando a cabo.

En este sentido se recupera la tradición cooperativa, solidaria y de economía comunitaria y popular del país. Donde a pesar de la falta de registros oficiales y confiables, siempre se ha considerado que el papel y el peso de la economía social son y han sido muy importantes para el país, al menos en cuanto a su número de miembros. De ahí, que el artículo 283 de la Constitución determina que el modelo económico del país es social y solidario. Y además nos indica que la economía popular y solidaria se regulará por una Ley, que a su vez determinará que se cree la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) como organismo de supervisión y control de este sector.

Sin embargo, no es esta la única Ley que proviene de la Constitución y que, viene a normativizar este bloque de la economía, bien sea para su promoción, regulación, control, etc, pues existen hoy en día en la legislación del Ecuador diversas leyes con este propósito.

Se puede destacar, por su importancia, el Código Orgánico de la Producción. El cual en su Título II sobre el “Desarrollo Productivo de la Economía Popular, Solidaria y Comunitaria”, y por medio de la enunciación de 22 medidas específicas, establece que “el Consejo Sectorial de la Producción establecerá políticas de fomento

para la economía popular, solidaria y comunitaria, así como de acceso democrático a los factores de producción, sin perjuicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de la institucionalidad específica que se cree para el desarrollo integral de este sector, de acuerdo a lo que regule la Ley de esta materia”.

Al mismo tiempo se determinan una serie de medidas para el fomento y el fortalecimiento de la economía popular y solidaria, como pueden ser: la elaboración de programas y proyectos para el desarrollo y avance de la producción que garanticen los derechos de las personas, colectividades y la naturaleza; dar apoyo a los modelos socio-productivos comunitarios por medio de programas y proyectos con financiamiento público y con finalidades específicas marcadas en el propio código de la producción; la promoción de la soberanía alimentaria a través de mecanismos preferenciales de financiamiento de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias; y el financiamiento de proyectos productivos de las comunidades, que impulsen la producción agrícola, pecuaria, artesanal, pesquera, minera, industrial, turística y otras del sector.

Así pues, las disposiciones recogidas en el artículo 22 del Código Orgánico de la Producción, que atañen a los sectores estratégicos y de desarrollo importante para el país, dimanen del artículo 281 de la Constitución. El cual establece que constituirán una obligación del Estado con el fin de garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente. Al mismo tiempo, el propio Estado será el responsable de propender y generar el impulso de la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.

El hábitat y/o la vivienda es otro aspecto sobre el cual incide la actual Constitución, pronunciándose y haciendo referencia expresa a la economía popular y solidaria por medio del artículo 375.5. Más concretamente alude a sus finanzas populares, puesto que es a través de esta institución, que se ha de enfatizar en dotar de hogar a las personas de escasos recursos económicos, así como a las mujeres jefas de hogar.

Desde una visión socialdemócrata,⁵⁸ como se puede extraer de los estudios de Gosta Esping-Andersen, y más concretamente de su obra *Los tres mundos del bienestar* (1993), hay ciertos aspectos que han de ser regulados y sobre los cuales un gobierno debe actuar con políticas de Estado. Entre tales aspectos cabe mencionar: una apuesta por la economía mixta con intervención estatal, principalmente por medio del subsidio de programas como la salud universal, la educación o los servicios sociales, entre otros; la instauración de un amplio sistema de seguridad social que se dirija hacia la universalidad y que contrarreste medidas neoliberales; la implantación de organismos dependientes del gobierno que regulen la economía privada evitando los desmanes que ciertos actores pueden cometer, y actuando en defensa del trabajador y de los consumidores garantizando su derechos, entre ellos los laborales; a través de una clara apuesta por el medio ambiente y el ecologismo —nótese que la actual Constitución del Ecuador reconoce derechos a la naturaleza o Pacha Mama en el Título II, Capítulo VII, artículos 71 a 74—; la elaboración de un sistema impositivo progresivo, cuyos ingresos posteriormente serán redistribuidos en beneficio de la mayoría social de la población; y la participación ciudadana, promoción de la justicia social, de los derechos humanos, sociales, civiles, etc.

Como se puede comprobar, son diversas las normas que se derivan de la Constitución y que vienen a regular en alguna medida y con múltiples objetivos el sector de la economía popular y solidaria; entre ellas la LOEPS⁵⁹. Ley, que sin duda alguna, es la más importante y la que mayor repercusión genera sobre y para el sector de la economía popular y solidaria. Así, como consecuencia de su aprobación, además de la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria como ente de supervisión y control del sector, se generan una serie de cambios de considerable importancia y de calado en la sociedad y en la economía y finanzas ecuatorianas.

⁵⁸No es una opinión personal de los autores del presente artículo asegurar o catalogar al Estado o Gobierno ecuatoriano como socialdemócrata en sentido peyorativo. De modo que los comentarios vertidos tan solo hacen referencia a comportamientos políticos y al encuadre de un tipo de políticas —que no son liberales ni conservadoras, según la catalogación de Gosta Esping-Andersen—. Las políticas que detalla Esping-Andersen fueron el resultado de los estudios realizados sobre los modelos de Europa y Norteamérica en el siglo XX, de modo que en la actualidad y para la realidad de América Latina, además de por ideología de los procesos, las actuaciones llevadas a cabo por los gobiernos progresistas y/o socialistas de la región se pueden denominar *sumak kawsay*, Revolución Ciudadana, transformación social, etc.

⁵⁹Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario (LOEPS). Publicada en el Registro Oficial No. 444 de 10 de mayo de 2011.

Podemos citar a modo de ejemplo: el traslado de la supervisión y el control que anteriormente ejercía la Superintendencia de Bancos y Seguros sobre las 39 cooperativas de ahorro y crédito más grandes del país; el comienzo de la supervisión sobre el resto del sector financiero y no financiero que compone la economía popular y solidaria, obteniendo como resultado de este trabajo los primeros datos oficiales y confiables que muestran, a ciencia cierta, la composición de la EPS y SFPS;⁶⁰ el inicio del proceso de su caracterización; el Balance Social como herramienta de gestión integral de la economía popular y solidaria —que es otro de los aportes que hace esta Ley, de modo que, mediante esta herramienta las entidades están obligadas a presentar, junto a sus informes financieros, un informe de Responsabilidad Social a la SEPS, lo cual permitirá regular que la entidades comiencen a tener en su visión los principios internacionales del cooperativismo, así como los que se establecen en la Ley en su artículo 4 (Páez, 2013: 145-200)—.

Como nota de importancia, y a modo de síntesis de lo antes expuesto, creemos necesario destacar la acción emprendida por el Gobierno con relación al compromiso para impulsar las mencionadas leyes, que vienen a desarrollar los distintos mandatos constitucionales, y sin las cuales cualquier Constitución queda en una simple declaración de intenciones.⁶¹ Pues el desarrollo mediante ley de los mandatos Constitucionales se está realizando en Ecuador, a diferencia de otros países donde esto nunca llega a materializarse y acaba generando en la sociedad un cierto vacío que produce en la población un sentimiento ambiguo, pues la realidad que el ciudadano espera nunca se efectúa ya que depende de otras leyes, produciendo paradojas como que por un lado la Constitución reconoce unos derechos y obligaciones para con los ciudadanos (la vivienda o el trabajo) que luego no son cumplidos porque no existe una ley que los desarrolle, ni un presupuesto anexo que permita su ejecución.

⁶⁰Podemos destacar algunos de los datos más representativos sobre el sector, como la existencia, hasta diciembre de 2013, de 3.330 cooperativas (946 cooperativas de ahorro y crédito, una caja central y 2.384 cooperativas no financieras) y 3.195 asociaciones de producción; el promedio de activos de la cooperativas de nivel dos asciende a USD 4,03 millones; la cartera promedio del segmento cuatro asciende a USD 74,19 millones; a USD 15,09 millones el promedio del segmento tres; el total de los activos de las cooperativas financieras asciende a USD 6.027,48 millones, etc.

⁶¹Para evitar este efecto se incluyen en las Constituciones las garantías de los derechos.

3. La Función de Transparencia y Control Social como uno de los cinco pilares del Estado

La división clásica de poderes, atribuida al Barón de Montesquieu y reflejada en su tratado *El espíritu de la leyes* (1748), recoge por medio de la recreación del modelo político inglés de la época —con cierta base en el germano— una teoría de contrapesos por la cual no debe concentrarse el poder en las mismas manos. De modo, que la división entre ejecutivo, legislativo y judicial contrarresta el exceso de poder que puede ejercer uno sobre el otro.

En este sentido, la Constitución del Ecuador vuelve a dar un nuevo giro progresista y aparece marcada por una división de los poderes en cinco ramas o funciones. Así, a partir de 2008 se establece que el poder legislativo recaerá sobre la Asamblea Nacional, el ejecutivo en el Presidente de la República, el judicial en la Función Judicial aplicada por los diferentes organismos que la componen —sean la Corte Nacional de Justicia, las Cortes Provinciales de Justicia, y los tribunales y juzgados (incluidos los de paz)—; y se añaden, como innovación en el constitucionalismo internacional, un cuarto y un quinto poder: la función electoral, cuya máxima autoridad es el Consejo Nacional Electoral; y la función de transparencia y control social (quinto poder), cuya máxima autoridad es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). El CPCCS, según el artículo 204 de la Constitución, está compuesto por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias.

Así, y según lo anterior, la estructura de división de poderes establecida por la amplia participación social que trabajó en la elaboración de la nueva Constitución, determinó que el Ejecutivo del Ecuador cree la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

3.1. La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

La Constitución de 2008, a través de su artículo 213, dispone la redacción de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y, al mismo tiempo,

insta a la creación de la SEPS como organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general.

Con este mandamiento, al que se añade la disposición del artículo 146 de la LOEPS, el 5 de junio de 2012 se posesiona al señor Superintendente, y el 5 de julio de 2012 se aprueba el estatuto orgánico de la entidad. Comienza así la creación de una institucionalidad orientada al fomento y promoción, estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de los actores que conforman el sector. Esto constituye un avance en la construcción de una arquitectura institucional pública alineada a la rectoría, regulación, control y supervisión del sector económico popular y solidario.

Si bien la institucionalidad y las funciones, misión y visión de la SEPS estuvieron perfectamente definidas desde un principio, lo que no estaba tan acotado era la realidad a supervisar. Es decir, las entidades objeto de actuación de la SEPS no se encontraban tan definidas y claras como las funciones. Motivo por el cual el primer trabajo que se propuso fue la caracterización y el conocimiento de una realidad del país que se presentaba al margen de las ideas preestablecidas sobre el universo a supervisar.

Así, con la intención de conocer este universo, la SEPS inició en noviembre de 2012 el proceso de Registro y Adecuación de Estatutos (ROEPS) de los sectores cooperativo y asociativo.⁶² El doble objetivo del ROEPS fue levantar una línea base de las organizaciones que integran los sectores cooperativo y asociativo en Ecuador, a la vez que permitir a las organizaciones registradas continuar con el ejercicio de sus actividades, y acceder así a los incentivos previstos en la Ley, e implementados a través de diferentes instancias del Estado. Fruto de este proceso

⁶²La pluralidad de actores que integran los sectores cooperativo, asociativo y comunitarios, si bien no exhaustivamente, se pueden clasificar en: cooperativas de producción; cooperativas de consumo; cooperativas de vivienda; cooperativas de servicios (incluye las de transporte); asociaciones productivas; organizaciones comunitarias; cooperativas de ahorro y crédito; cajas solidarias y de ahorro; cajas centrales; bancos comunales; y finalmente las Unidades Económicas Populares (UEP), que a su vez incluyen actores de varios tipos: emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas, talleres artesanales y personas responsables de la economía del cuidado.

se pudo determinar que hoy existen en Ecuador⁶³ 3.330 cooperativas (946 cooperativas de ahorro y crédito, una caja central y 2.384 cooperativas no financieras), y 3.195 asociaciones.

Con este primer conocimiento cuantitativo de la realidad del sector, la SEPS realizó una encuesta que a su vez trató de conocer y caracterizar cualitativamente a las organizaciones ya censadas. Además, y junto a lo anterior, desde la creación de la SEPS son muchos los trabajos que se han realizado en cumplimiento de su misión y visión, pero sobre todo con el objetivo de dotar de confianza, fiabilidad y estabilidad al sector de la economía popular y solidaria del país.

En este sentido, y haciendo un ejercicio de memoria, algunos de los principales hitos y actuaciones llevadas a cabo en poco más de año y medio de vida de la institución son:

- La atención, tan solo durante 2013, de más de 116.000 consultas, tanto de forma presencial, como telefónica y telemática.
- La realización periódica de publicaciones sobre el estado del sector, sean boletines de coyuntura, boletines económicos y estudios varios.
- El suministro de información, en diversas ocasiones, tanto a la Presidencia del país como a la Asamblea Nacional, sobre la situación del sector para que pueda actuar en pro del mismo y se avance en su consolidación.
- El trabajo continuo por la estabilidad y el incremento de la confianza en el sector, generando para ello un modelo de supervisión, y diversa normativa que asegure el sector y proteja a sus miembros.
- La descentralización administrativa como compromiso con la ciudadanía, de forma que se tenga unos servicios cercanos y de calidad, motivo por el cual se han creado Intendencias Zonales.
- El compromiso institucional para la optimización de recursos, de forma que al tiempo que se trabaja por cumplir con todos los mandatos, estos se realicen con la mayor eficiencia posible.

Como se puede comprobar, el proceso participativo que elaboró una nueva Constitución para el país no solo ha modificado la mayoría de la normatividad,

⁶³Datos hasta diciembre de 2013.

sino que junto a lo anterior ha visibilizado aspectos y sectores que tradicionalmente han estado ocultos para la legalidad en gobiernos anteriores. Sirva como ejemplo la economía popular y solidaria. En este sentido, el proceso de transformación que está sufriendo la estructura organizativa y política del Ecuador, dimanada de la entrada en vigor de la nueva Constitución. La cual está claramente direccionada, basándose en el *sumak kawsay*, hacia la mejora de las condiciones de vida de la mayoría social del país.

Bibliografía

- Esping-Andersen, G.** (1993). Los tres mundos del Estado de bienestar. Valencia: Edicions Alfons El Magnànim.
- Etzioni, A.** (2007). La dimensión moral: hacia una nueva economía. Madrid: Palabra.
- Malinowski, B.** (1922). Argonauts of the Western Pacific. Londres: Routledge.
- Mauss, M.** (1925). “Essai sur le don. Forme et raison de l’échange dans les sociétés archaïques”. En *L’Année sociologique*.
- Klein, N.** (2010). La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre. Barcelona: Paidós.
- Oviedo Freire, A.** (2013). Buen Vivir vs. sumak kawsay: reforma capitalista y revolución alternativa. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Páez, J.** (2013). Importancia del Balance Social para las organizaciones de la economía popular y solidaria: Desarrollo metodológico de la SEPS. IEEN – Estudios sobre Economía Popular y Solidaria. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Robbins, L.** (1932). An Essay on the Nature and Significance of Economic Science. Londres: Macmillan.
- Zelizer, V.** (2011). El significado social del dinero. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Capítulo 9

Riesgos desatendidos del régimen de dolarización

Sebastián Carvajal

1. Introducción

El Título VI, *Régimen de Desarrollo*, de la Constitución Política del Ecuador es una manifestación expresa de *soberanía económica*; es más, el capítulo cuarto del mencionado Título lleva el nombre de soberanía económica. Tradicionalmente, son las herramientas monetaria y fiscal las que permiten a los gobiernos tener soberanía económica. Usualmente se entiende a ambas como dos esferas de política separadas, por lo que se suele pensar que la dolarización significó solamente pérdida de herramientas monetarias. Equívocamente se cree que la soberanía monetaria radica en la posibilidad que tienen los bancos centrales de determinar la cantidad de dinero que circula en una economía. Sin embargo, lo que realmente hacen los bancos centrales, y donde reposa la soberanía monetaria, es proveer las reservas necesarias al sistema económico para garantizar la estabilidad económica y determinar la tasa de interés a la que prestan dichas reservas. Adicionalmente, en la capacidad para proveer reservas reposa también la soberanía fiscal.

Por el lado monetario, la provisión ilimitada de reservas sirve para garantizar el funcionamiento de los sistemas de pagos. Por aquí pasa la mayor cantidad de transacciones de una economía por lo que su correcto funcionamiento, sin interrupciones, es clave para la estabilidad de cualquier sistema económico. Por el lado fiscal, es la capacidad de proveer reservas ilimitadas la que permite garantizar un gasto público acorde a las necesidades económicas y sociales de un país, sea para satisfacer demandas sociales legítimas (financiamiento funcional), o como herramienta de estabilización ante una crisis (trampas fiscales).

La imposibilidad de garantizar el funcionamiento sin interrupciones del sistema de pagos en el largo plazo y la imposibilidad de garantizar un adecuado nivel de gasto público constituyen los dos riesgos de la dolarización, sobre los cuales no se ha prestado suficiente atención. La dolarización implica pérdida de soberanía monetaria y fiscal, por lo que en un régimen monetario como el ecuatoriano actual queda muy poco espacio de soberanía económica.

Este capítulo está organizado de la siguiente forma. En la primera parte se explica la responsabilidad ineludible de los bancos centrales para garantizar el correcto funcionamiento de los sistemas de pagos. Esto permite abordar la primera problemática y entender que, por el lado monetario, el verdadero riesgo de la dolarización viene por la imposibilidad de garantizar un sistema de pagos sin interrupciones en el largo plazo. La segunda parte incorpora las operaciones de financiamiento de los gobiernos centrales. De esta forma, con un análisis consistente e integral de la esfera monetaria y fiscal, es posible abordar el segundo punto, las trampas fiscales del régimen de dolarización y su riesgo implícito.

2. Garantizar el sistema de pagos, tarea ineludible del banco central

En las economías modernas los sistemas financieros están compuestos por una variedad de bancos que a diario deben liquidar cientos, o miles, de transacciones realizadas entre sus clientes. Por ejemplo, cuando una persona paga sus compras con dinero bancario (cheques, tarjetas o transferencias) lo que está haciendo es ordenar a su banco que transfiera parte de sus depósitos a la cuenta del vendedor. Cuando ambos tienen cuentas en bancos diferentes, el banco del comprador deberá transferir los recursos al banco del vendedor. Estas transferencias de recursos entre bancos tienen lugar en los sistemas nacionales de pagos, también conocidos como cámaras de compensación, los cuales son operados por los bancos centrales de cada país (Wray, 2012).

Los bancos privados tienen cuentas en el banco central de la misma forma en que el sector privado (hogares y empresas) tiene cuentas en los bancos privados. Estas cuentas de los bancos privados en el banco central se llaman reservas bancarias. Cuando los bancos transfieren recursos entre sí para liquidar pagos de sus clientes piden al banco central transferir sus reservas a uno u otro banco (Fullwiler, 2008).

La mejor forma de explicar estas transacciones es mediante hojas de balance, que no son más que un documento contable donde se registra la cantidad de activos, pasivos y patrimonio que posee cualquier unidad económica (empresa, gobierno, banco, cualquier persona, etc.). Cualquier transacción realizada en la economía necesariamente se refleja en las hojas de balance de quienes transan. Por lo tanto, los pagos interbancarios necesariamente se registran en las hojas de balance del banco central y de los bancos privados inmersos en la transacción. El balance tipo de un banco central y uno privado luce así:

Tabla 1

<i>Banco Central</i>	
Activos	Pasivos y patrimonio
A1. Instrumentos del mercado de crédito.	P1. Dinero en circulación.
A2. Préstamo a bancos locales.	P2. Reservas bancos locales.
A3. Oro y moneda extranjera	P3. Cuenta del tesoro (Min Finanzas).
A4. Otros Activos Financieros.	P4. Cuentas de extranjeros.
A5. Activos Reales.	P5. Otros pasivos y patrimonio.
<i>Banco Privado</i>	
Activos	Pasivos y Patrimonio
Crédito	Depósito a la vista
Inversiones	Depósito a plazo
Reservas	Otras obligaciones
Otros Activos	Patrimonio

La liquidación de pagos interbancarios puede darse bajo tres escenarios: 1) que el banco de quien realiza una compra cuente con reservas para transferir al banco de quien realiza la respectiva venta; 2) que el banco del comprador no tenga

reservas suficientes y tenga que adquirirlas del mercado interbancario (tomar prestado de otro banco); y, 3) que el banco del comprador no tenga reservas ni las haya podido conseguir del mercado interbancario, por lo que tendría que acudir, ineludiblemente, al banco central (Fullwiler, 2013). Los movimientos que registran las hojas de balance en los tres escenarios se muestran en la tabla 2 (el banco C es el banco del comprador, el banco V es el del vendedor y el banco P es aquel que presta reservas).

El escenario 1 registra solamente la transferencia de reservas del banco C al banco V. El escenario 2 registra cómo el banco C toma reservas prestadas del banco P para luego transferirlas al banco V. En este escenario, ambas operaciones se registran como transferencias de reservas entre bancos en el banco central. Por último, el escenario 3 muestra cómo el banco C consigue reservas directamente del banco central para luego transferirlas al banco V.

Tabla 2. Movimientos en balances por transferencias interbancarias

Escenario 1		
Banco Central		
Activos	Pasivos y patrimonio	
Sin variación	Reservas banco C	-100
	Reservas banco V	+100
Escenario 2		
Banco C		
Activos	Pasivos y patrimonio	
Reservas	+100	Préstamo de banco P +100
Banco P		
Activos	Pasivos y patrimonio	
Crédito a banco C	+100	Sin variación
Reservas	-100	
Banco Central		
Activos	Pasivos y patrimonio	
Sin variación	Reservas banco C	+100
	Reserva banco P	-100
Sin variación	Reservas banco C	-100
	Reserva banco V	+100
Escenario 3		
Banco C		
Activos	Pasivos y patrimonio	
Reservas	+100	Préstamo banco central +100
Banco Central		
Activos	Pasivos y patrimonio	
Crédito banco C	+100	Reservas banco C +100
Sin variación	Reservas banco C	-100
	Reserva banco V	+100

Al ser el proveedor de reservas de última instancia, el banco central es el responsable de asegurar la continuidad de las operaciones del sistema de pagos sin interrupciones. Esta no es una responsabilidad menor, puesto que implica garantizar la ejecución de los pagos de una gran cantidad de transacciones, lo cual es indispensable para la estabilidad de las economías modernas (Fullwiler, 2013).

Según datos proporcionados por Fullwiler (2008), es típico observar en varios países de la OECD que, en promedio, el 17% del PIB se mueve de manera diaria por los sistemas nacionales de pagos. Es decir, en apenas cinco días pasan por el banco central transacciones equivalentes al valor de la producción de todo un año de estos países. En el caso ecuatoriano, la cantidad de pagos que pasan por el sistema nacional de pagos duplican el PIB en cada año. A pesar de estar dolarizados, esta importante función todavía está en manos del Banco Central del Ecuador.

La potestad que tiene un banco central para acomodar las necesidades de reservas de los bancos privados existe porque los bancos privados en conjunto no pueden modificar la cantidad de reservas existentes en el sistema monetario. Los bancos pueden prestar o tomar prestadas reservas del mercado monetario, pero esto solo afecta la distribución de reservas existentes, no su cantidad (McLeay, Radia y Thomas, 2014).

Para que un banco central pueda garantizar de manera ilimitada la provisión de reservas es necesario que exista soberanía monetaria. De esto dependerá que el funcionamiento del sistema de pagos sea sostenible en el tiempo, sin interrupciones. En dolarización, no se puede garantizar que los bancos puedan acceder a reservas para que sus pagos se cumplan siempre. Este es un aspecto fundamental para la estabilidad de la economía ecuatoriana, que ha sido desatendido y constituye el primer riesgo descuidado de la dolarización que se trata en este artículo.

Un ejemplo de cómo los bancos centrales con soberanía monetaria pueden dotar reservas de manera ilimitada es lo hecho por la Reserva Federal en Estados Unidos (Fed), durante los últimos años. Las reservas bancarias en dicho país, que entre 1990 y 2008 oscilaron alrededor de los USD 83 mil millones en promedio

(alcanzando los USD 97 mil millones en agosto de 2008), se incrementaron a USD 2,7 billones entre 2008 y febrero de 2014; un incremento de más de 2.700% en apenas seis años (Fed, 2014; Wray, 2013)

¿De dónde sacó los fondos la Fed para dotar de reservas al sistema financiero? De ninguna parte; los fondos fueron creados de la nada. Las reservas de la banca privada son un pasivo para el banco central, por lo tanto puede crearlas en cantidades ilimitadas. Esto sucede porque el dinero es una simple obligación, un simple pagaré; es crédito, es un instrumento que lleva consigo la promesa de convertirse en *algo*, pero que tiene una importante particularidad: sirve, y es socialmente aceptado, como medio de pago (Wray, 2012).

Bajo el régimen de patrón oro los bancos centrales emitían dinero *respaldado* en oro, y los pasivos emitidos por el banco central (reservas o billetes y monedas) eran simples obligaciones convertibles a oro pero que servían de medio de pago; cuando existe tipo de cambio fijo los pasivos del banco central son obligaciones convertibles a moneda extranjera que sirven de medio de pago. Sin embargo, en la actualidad no existe el patrón oro y el tipo de cambio fijo es poco común. Por lo tanto, ¿en qué están respaldados los pasivos, o dinero emitido, de un banco central? En nada, en los mismos pasivos del banco central. Si una persona se acercaba con un billete de cien dólares a la Fed durante el período de vigencia del patrón oro podía exigir su convertibilidad al metal precioso; pero si lo hace ahora, la Fed seguramente le entregará otro billete de cien dólares o cualquier combinación de billetes que sumen cien dólares. El dinero emitido por los bancos centrales no está respaldado en nada, y esto es posible porque el dinero es una creación del Estado o de quien detente el poder.⁶⁴

Resultan bastante ilustrativas las palabras del ex director de la Fed, Ben Bernanke, a propósito de las ingentes cantidades de dinero que la Reserva inyectó en la economía vía reservas bancarias. En una entrevista concedida a CBS en marzo de 2009, dijo:

⁶⁴El objetivo de este artículo no es discutir qué es el dinero. Por tal razón no se ahonda en el tema. Sin embargo, si el lector desea consultar este enfoque, denominado cartalista, puede revisar los estudios de Mitchell-Innes (1913, 1914), Knapp (1924), Bell (2001), Tcherneva (2006) y Wray (2010).

Entrevistador: ¿es el dinero de los impuestos el que la Fed está gastando?

Bernanke: No es dinero proveniente de los impuestos. Los bancos tienen cuentas en la Fed de manera muy similar a las cuentas que usted tiene en un banco comercial. Por lo tanto, para prestar reservas a un banco, solamente usamos el computador y marcamos el tamaño de las cuentas que los bancos tienen en la Fed.

El monopolio que tienen los bancos centrales sobre la dotación de pasivos denominados en moneda nacional es lo que permite a un banco central ser prestamista de reservas de última instancia; esto no es más que ser garante de cualquier sistema nacional de pagos. Cuando un banco central no tiene dicho monopolio, como en el Ecuador en dolarización, tiene un límite de reservas que puede prestar. Si las necesidades de reservas superan dicho límite, por cualquier razón y en cualquier punto del tiempo, el resultado será seguramente una grave crisis financiera con todas sus secuelas.

La limitación en la provisión de reservas no afecta solo al sistema monetario-financiero sino también al fiscal. A continuación se explican los nexos entre lo monetario y fiscal, y por qué la política fiscal es un componente del régimen monetario.

3. El nexo monetario y fiscal

Así como el banco central crea dinero de la nada para dotar de reservas a los bancos privados, también lo puede hacer para financiar el gasto público. Este caso puede resultar más intuitivo porque es en el banco central donde se crean billetes y monedas. De su creación *sin respaldo* proviene el concepto de *creación inorgánica de dinero*; que tiene poco sentido cuando se analiza cómo funcionan los sistemas monetarios.

Cuando los bancos centrales crean dinero no imprimen billetes, lo que hacen es simplemente generar un registro contable. Tampoco lo hacen sin respaldo, pues al generar el registro contable en el pasivo necesariamente se registra el activo respectivo que lo respalda; por lo que eso de dinero sin respaldo o inorgánico es un concepto errado.

La principal fuente de inyección monetaria es aumentar los activos del banco central. Para esto, el banco central compra activos emitiendo pasivos. Para que los bancos privados reciban reservas del banco central (aumento de P2 en la tabla 1) deben venderle activos financieros (aumento de A1), o solicitarle un crédito (aumento A2). Las compras de activos financieros (A1) se conocen como operaciones de mercado abierto, y son la principal forma por la cual se adquieren recursos de un banco central (Wray, 2012).

El principal activo financiero aceptado por los bancos centrales son letras del tesoro, bonos del tesoro y demás papeles del gobierno. En casos poco convencionales, también pueden adquirir cualquier otro tipo de activo financiero —como títulos respaldados en hipotecas, que es lo que ha hecho la Fed durante los últimos años, y se ha dado a conocer bajo el nombre de quantitative easing (Fullwiler, 2013; Lavoie, 2010) —.

Así como los bancos privados pueden vender bonos del gobierno para recibir recursos del banco central a demanda (aumentos de P2 y A1 en la tabla 1), los gobiernos también deberían poder hacerlo (esto sería aumentos de P3 y el mismo aumento de A1 en la tabla 1). Lavoie (2011) expone un ejemplo bastante ilustrativo, que se presenta en la tabla 3.

Tabla 3. Financiamiento público

Banco Central		Banco Privado	
Activos	Pasivos	Activos	Pasivos
Bonos-G +100	Cuenta-G +100		
Sin variación	Cuenta-G -	Reservas +100	Depósitos +100
	Cuenta-BP +100		
Bonos-G -81	Cuenta-BP -	Reservas -91	Depósitos -10

91	Bonos-G +81
Billetes +10	
Cuenta-G = 0	
Bonos-G = 19	Cuenta-BP = 9
Billetes = 10	Reservas = 9
	Bonos-G =81
	Depósitos =90

En la primera fila, el gobierno central emite bonos (Bonos-G) por 100UM que son comprados directamente por el banco central, y por lo tanto acreditados a la cuenta del gobierno (Cuenta-G). En la segunda fila, el gobierno gasta las 100UM, digamos para pagar cualquier tipo de prestación social (pensiones jubilares, de maternidad, seguridad social, seguro de desempleo, etc.). Para esto, el gobierno transfiere los recursos de su cuenta a las cuentas de los beneficiarios. El mecanismo de esta transacción es que el banco central transfiere recursos de la cuenta del gobierno a las reservas de los bancos privados (Cuenta-BP); de esta forma los bancos se hacen de reservas que son las que respaldan los depósitos de los beneficiarios de las prestaciones sociales del ejemplo.

Adicionalmente, para dotar de mayor realismo al ejemplo, se supone que los beneficiarios prefieren tener 10UM en forma de billetes y el resto en depósitos, por lo que los depósitos disminuyen en 10UM y el banco central debe proveer los billetes al banco privado. También se supone requerimientos de reservas por el 10% de los depósitos, que serían 9UM puesto que los depósitos quedaron en 90UM después del retiro de efectivo. Después de satisfacer los requerimientos de reservas (9UM) y las necesidades de efectivo de los depositantes (10UM), el banco privado se queda con 81UM en reservas.

A los bancos privados no les sirve de nada tener reservas por encima de lo que la ley les exige. La mayoría buscará obtener beneficios con dichas reservas, por lo que es usual que los bancos privados compren bonos del gobierno con el exceso de reservas. Preferirán poseer un activo financiero que genere interés en lugar de mantener reservas que no generan ningún retorno. Todo esto se ilustra

en la tercera fila de la tabla 3. La cuarta fila muestra el estado final de los balances después de todas las transacciones descritas: el banco central termina con bonos del gobierno por 19UM y pasivos distribuidos en 10UM en billetes y 9UM en reservas bancarias; los bancos privados tienen 9UM en reservas en el banco central y 81UM en bonos del gobierno, que respaldan su pasivo constituido por depósitos de 90UM; además de esto que se muestra en la tabla 3, los beneficiarios de las prestaciones sociales poseen 90UM en depósitos y 10UM en dinero efectivo, es decir poseen 100UM en dinero.

Los bancos centrales podrían dotar de recursos ilimitados tanto a bancos privados como a los gobiernos. Sin embargo, en la mayoría de países la ley impide realizar estas transacciones entre gobierno y banco central. Es decir, los bancos privados son los únicos beneficiarios de la provisión ilimitada de reservas de un banco central. La imposibilidad de interactuar directamente entre el banco central y el gobierno se conoce como *independencia del banco central*. Es posible mostrar que con y sin independencia del banco central el resultado de emitir bonos por parte del gobierno es exactamente el mismo que se muestra en última fila de la tabla 3 (ver Lavoie, 2011). Sin embargo, el hecho de que los gobiernos deban colocar sus bonos en el sistema financiero privado otorga un enorme poder fáctico a los bancos y demás instituciones financieras. En países donde el sistema financiero es pequeño y altamente concentrado, como en Ecuador,⁶⁵ puede no ser tan sencillo para un gobierno colocar bonos en el sistema financiero para financiar el presupuesto público.

La operación descrita en la tabla 3 podría inducir a pensar que los ingresos públicos no son necesarios para financiar el gasto público. En estricto sentido no deberían serlo, pero todo depende del diseño institucional. En la mayoría de países existe la mencionada *independencia del banco central* por lo que es necesario que el gobierno genere ingresos, vía impuestos, vía venta de recursos naturales o vía colocación de bonos en los mercados financieros privados, para poder gastar.

El ejemplo expuesto también puede inducir a pensar que un gobierno puede emitir deuda *ad infinitum*; una vez más, en estricto sentido debería poder hacerlo pero el

⁶⁵En junio de 2014, apenas cuatro bancos concentraron el 63% de todos los activos del total de bancos (Superintendencia de Bancos y Seguros, 2014).

diseño institucional de muchos países impone leyes de límite al endeudamiento público. La imposibilidad de realizar transacciones directamente entre el banco central y el gobierno, junto con los límites de endeudamiento público, significan también pérdida de soberanía monetaria (Lavoie, 2011).

En términos de estabilidad económica, la soberanía monetaria completa (inexistencia de las restricciones descritas en el párrafo anterior más tipo de cambio libre) ofrece herramientas fiscales de estabilización muy potentes. Bajo este enfoque, los gobiernos debería definir su gasto público y mantenerlo estable. Los ingresos públicos suelen fluctuar y, en países donde el gasto del gobierno es significativo, esto suele causar fluctuaciones económicas debido a que el gasto fluctúa al ritmo de los ingresos. Si se define un monto de gasto público estable, los déficits que produce la fluctuación de ingresos se cubrirían de la forma sugerida en la tabla 3, y ello contribuiría significativamente a mantener la estabilidad económica. En países con moneda propia es posible hacer esto pero las restricciones descritas imponen límites que implican riesgos a la estabilidad económica.

La estrecha relación entre endeudamiento público y el banco central que propende a la estabilidad económica, entendida como baja inflación y pleno empleo, es posible. Esta interacción virtuosa entre gobierno y banco central se conoce como financiamiento funcional, idea propuesta por Abba Lerner (ver Lerner, 1943; y Forstater, 1999). Lamentablemente, por varias razones, el gasto vía déficit siempre ha creado resistencia. A continuación se desmitifican dos de los más fuertes temores del gasto sostenido vía déficit.

4. Los fantasmas del gasto vía déficit

Para poder gastar vía déficit es necesario incurrir en uno de los peores males para la ortodoxia económica: el endeudamiento público. El principal temor es que este llegue a ser tan abultado que los gobiernos no puedan cumplir sus obligaciones y declaren el cese del pago, lo que comúnmente se conoce como caer en default. Por esta razón, muchos países incluyen en la legislación techos al endeudamiento público. Sin embargo, el default es un fantasma que no tiene por qué existir cuando hay soberanía monetaria (Wray, 2012).

La deuda emitida es un pasivo (moneda nacional) que el mismo gobierno emite; por lo tanto, siempre podrá garantizar la cantidad necesaria de dinero para cancelar dichas obligaciones. Esto es lo que hace diferente al gobierno del resto de agentes. Todos los agentes de una economía pueden caer en default porque su deuda está denominada en dinero que no son capaces de crear; para los gobiernos con moneda soberana es todo lo contrario. No hay razón alguna para que un gobierno no pueda cancelar obligaciones denominadas en su propia moneda. La denominación del endeudamiento público es la clave para entender por qué este es un fantasma inexistente si un país cuenta con moneda propia. Es imposible que un país con moneda propia caiga en default sobre su deuda denominada en dicha moneda (Bell, 2001; Wray, 2010 y 2012).

Las únicas restricciones que existen son restricciones auto-impuestas, como los mencionados techos al endeudamiento público establecidos en las leyes. Este tipo de restricciones no tienen nada que ver con la capacidad de un gobierno para honrar sus deudas en su propia moneda, son restricciones de carácter político que varias economías se auto-imponen. Como se mencionó anteriormente, los bancos centrales pueden crear cantidades ilimitadas de su pasivo, el punto es dónde lo colocan (Lavoie, 2011).

Como se mostró, en Estados Unidos no hubo problema en colocar cantidades exorbitantes en las cuentas de los bancos; ¿por qué causa temor hacer lo mismo pero en la cuenta del gobierno?

El segundo fantasma es la creencia de que el aumento del endeudamiento público disparará los tipos de interés, haciendo cada vez más difícil que los gobiernos puedan cancelar las obligaciones adquiridas y, obviamente, conduciendo así a un cese de pago de la deuda pública. Una vez más, esto es una falacia pues todo depende de si la deuda pública está denominada en moneda nacional o extranjera, y de cómo actúe el banco central. El ejemplo de la tabla 4 dice mucho: en países con soberanía monetaria, un mayor endeudamiento público no tiene una relación positiva con los tipos de interés de dicho endeudamiento, mientras que cuando no hay soberanía monetaria ocurre lo contrario.

Tabla 4. Coeficientes de correlación entre deuda pública (%del PIB) y tipo de interés de bonos del gobierno a 10 años (1993-2013)

	Con soberanía monetaria *	Sin soberanía monetaria*
España	-0,379	0,529
Grecia	0,243	0,829
Estados Unidos	-0,605	No aplica
Japón	-0,775	No aplica

Fuente: FMI, Banco Central Europeo, Fed.

Para los países del ejemplo, la correlación entre ambas variables es negativa cuando existe soberanía monetaria; solamente Grecia presenta una relación positiva en soberanía monetaria. La deuda de los países con soberanía monetaria, como Japón y Estados Unidos, está denominada en su propia moneda, y por lo tanto está garantizada por sus bancos centrales. Si los mercados financieros privados comienzan a percibir mayores riesgos, y a incrementar el tipo de interés, los bancos centrales tienen la posibilidad de acudir a la compra de dichos bonos, eliminando así las presiones al alza del interés. En efecto, esto es lo que ha sucedido en estos países (Krugman, 2012).

Los países europeos del ejemplo no cuentan con la garantía que ofrece un banco central, porque no lo tienen. Por esto es que los tipos de interés de la deuda de los gobiernos europeos en problemas se dispararon durante los años de crisis. Sin embargo, cuando en junio de 2012 el presidente del Banco Central Europeo (BCE) anunció que “el BCE hará todo lo necesario para sostener el euro”, lo cual

*Para España y Grecia se hace referencia al período 1993-2000. Para Estados Unidos y Japón, al período 1993-2013.

*Para España y Grecia se hace referencia al período 2001-2013

no era más que decir que el BCE comprará bonos de los países en problemas, los tipos de interés mencionados comenzaron a bajar. Se ha tomado a Grecia y España en el ejemplo porque es muy ilustrativo ver cómo la relación entre deuda e interés se ha modificado drásticamente desde que abandonaron su soberanía monetaria.

En la medida en que el endeudamiento público esté denominado en moneda local, el *default* por sobreendeudamiento o subidas de los tipos de interés —que hagan insostenible a la deuda— son fantasmas inexistentes. Un gobierno siempre podrá cancelar sus obligaciones y un banco central siempre podrá defender los tipos de interés del endeudamiento público en países con soberanía monetaria (Krugman, 2012). Sin embargo, cuando se ha abandonado la soberanía monetaria, como con la dolarización, estos dejan de ser fantasmas y son verdaderos peligros para la economía y la sociedad, como ha sucedido en España y Grecia. En dolarización, Ecuador enfrenta el grave riesgo de caer en trampas fiscales como las que actualmente enfrentan los países europeos mencionados. Este es el segundo riesgo descuidado de la dolarización.

Las trampas fiscales se refieren a la imposibilidad de implementar una política fiscal expansiva ante una recesión debido a que el banco central no puede proveer reservas ilimitadas al sistema; es decir, la pérdida de soberanía fiscal es consecuencia de la pérdida de moneda nacional.

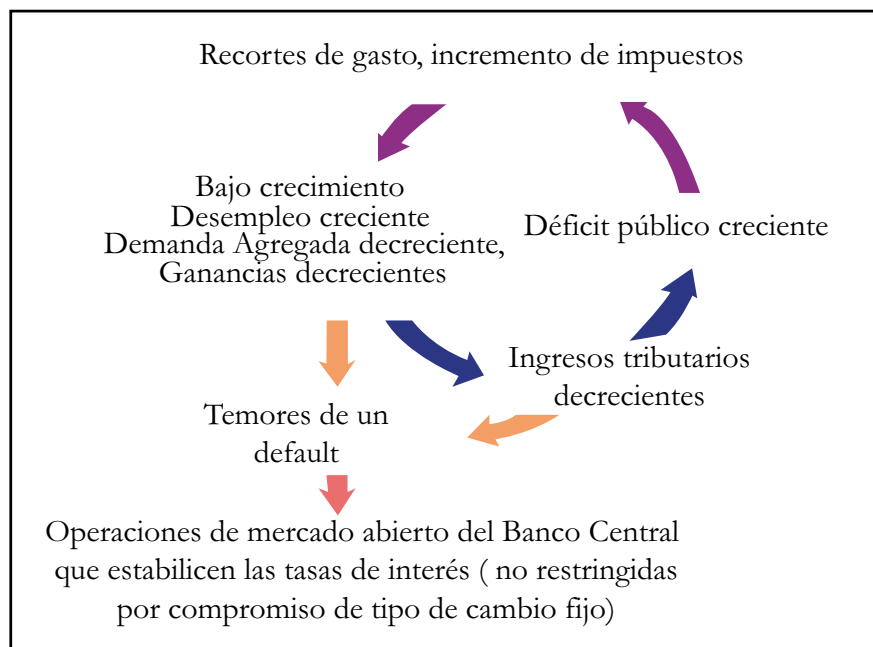
5. Trampas fiscales de los regímenes monetarios no-soberanos

Las trampas fiscales, al igual que la imposibilidad de garantizar el funcionamiento sin interrupciones del sistema de pagos, no es un asunto menor. Basta ver el descalabro económico y social que actualmente tienen Grecia o España.

Hannsgen y Papadimitriou (2012) explican de una forma muy ilustrativa lo que son las trampas fiscales. El inicio de una trampa fiscal se muestra en el flujo circular del gráfico 1. Ante un escenario de desaceleración económica (bajo crecimiento, desempleo creciente y ganancias decrecientes del sector privado) es previsible que los ingresos tributarios también caigan, pues estos dependen de la actividad económica. Con el tiempo, la caída de ingresos tributarios tiende a generar déficit en las cuentas

fiscales. Como el déficit público es de los peores males para la ortodoxia económica se vuelve imprescindible equilibrarlo. Por esta razón, la receta principal, que al menos organismos como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Central Europeo han obligado a implementar a los países europeos en crisis, es recortar gastos y aumentar impuestos. Esto solo contrae aún más la demanda agregada y el círculo perverso de recesión y austeridad se retroalimenta.

Gráfico 1. Soberanía monetaria evita trampas fiscales



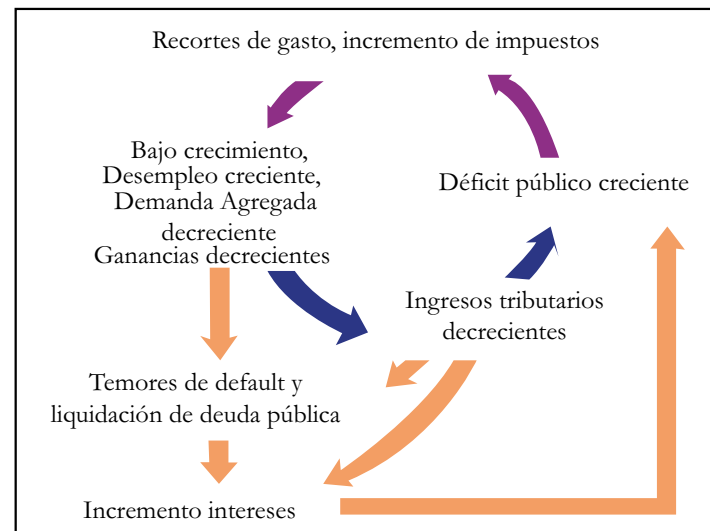
Fuente: Hannsgen y Papadimitriou (2012)

Adicionalmente, cuando un país entra en recesión los temores de default aumentan. Es entonces cuando la soberanía monetaria es determinante. Con soberanía monetaria, los temores de default se diluyen por la compra de bonos del gobierno por parte del banco central. Si el banco central observa que los tipos de interés de la deuda pública empiezan a subir, solamente debe anunciar que comprará ilimi-

tadamente bonos del gobierno al precio actual, con lo cual elimina las presiones al alza. Sabemos que el banco central puede proveer reservas ilimitadas a los bancos, por lo que pondrá cantidades ilimitadas de bonos del gobierno (Hannsgen y Papadimitriou, 2012). Estas operaciones del banco central evitan que los intereses se disparen y que el gobierno mantenga buenas condiciones para conseguir financiamiento, esto se muestra con las flechas naranja y roja del gráfico 1.

Por otra parte, cuando no se tiene soberanía monetaria no hay banco central que intervenga, por lo que los intereses sí pueden dispararse. De hecho lo hacen; esto sucedió con los intereses de la deuda pública de España y Grecia, por ejemplo. Con intereses más altos, los gobiernos terminan en una situación especialmente delicada: cada vez es más difícil cumplir con las obligaciones adquiridas y cada vez es más difícil conseguir financiamiento. Esto alimenta el déficit público y retroalimenta el círculo de recesión de manera perversa. Estas relaciones, que se muestran en el gráfico 2, constituyen las trampas fiscales de los regímenes monetarios no-soberanos.

Gráfico 2. Trampas fiscales por falta de soberanía monetaria



Fuente: Hannsgen y Papadimitriou (2012).

Los casos español y griego son un ejemplo sumamente ilustrativo de cómo operan las trampas fiscales por la falta de soberanía monetaria. Después de alcanzar un mínimo de endeudamiento público en los últimos 20 años en 2007 (37% del PIB), España tuvo que volver a contraer deuda pública por la crisis. El incremento continuo del endeudamiento, sumado a la reticencia del Banco Central Europeo para adquirir bonos soberanos de los gobiernos en problemas, dejó al gobierno español a merced de los mercados financieros privados. Como consecuencia de esto, la prima de riesgo⁶⁶ se disparó: pasó de 164 puntos en mayo de 2010 a un máximo de 638 el 24 de julio de 2012.

Tal como se muestra en el gráfico 2, al no existir un banco central que garantice la deuda soberana los tipos de interés se disparan y se estrangula aún más a la economía. Apenas dos días después de que la prima de riesgo española alcanzó el máximo, y ante temores de que eso hubiera podido significar un duro remezón a la unión monetaria, el Banco Central Europeo (BCE) por fin se decidió a intervenir. Lo único que hizo su presidente, Mario Draghi, fue anunciar que el BCE haría todo lo posible para sostener el euro —lo que significaba que el BCE compraría deuda de los países en problemas—. Desde ese día, la prima de riesgo española solo ha tendido a la baja, alcanzando incluso mínimos en las últimas semanas, tal como sugiere el gráfico 1.

La disponibilidad de herramientas fiscales de estabilización en Ecuador es incluso peor que en el caso español descrito. España cuenta con el Banco Central Europeo que, a pesar de intervenir tarde, lo hizo. Sin embargo, Ecuador no tiene ningún banco central que garantice su deuda. Lamentablemente, el gráfico 2 ilustra la realidad ecuatoriana en materia de trampas fiscales.

Algunos analistas sostendrán que la economía ecuatoriana tiene diferencias sustanciales con la española y griega, principalmente porque cuenta con recursos no renovables estratégicos como el petróleo, que generan ingentes recursos públicos. Esto es verdad, pero todos estaremos de acuerdo en que este es un recurso no

⁶⁶Variable que permite observar la evolución del tipo de interés de la deuda soberana. Es la diferencia con el interés que pagan los bonos alemanes: como los bonos de dicho país se han mantenido estables y bajos se volvió usual utilizar esta medida para observar la evolución de los tipos de interés de la deuda soberana en España y Grecia.

renovable por lo que sus ingresos algún día terminarán. Algunos también sostendrán que esta es la razón por la cual es necesario implementar fondos de estabilización, esto es, ahorrar los recursos provenientes del petróleo para cuando exista una fase de contracción económica. Pero esto tiene el mismo problema, pues cualquier fondo de estabilización algún día se agotará también; después de que se acabe el petróleo, es verdad, pero se agotará. Cualquier fondo de estabilización solo postergará la puesta en evidencia de que en Ecuador la falta de soberanía monetaria significa también falta de soberanía fiscal.

6. Conclusiones

Cuando se analiza el funcionamiento de los sistemas nacionales de pagos o cámaras de compensación es posible observar que las operaciones de los bancos centrales son determinantes de la política monetaria y fiscal. El abandono de la soberanía monetaria pone en cuestión varias de las declaraciones sobre soberanía económica que constan en la Constitución.

Para implementar soberanamente la política monetaria y fiscal debe existir soberanía monetaria, pues esta es la única vía por la cual los bancos centrales pueden emitir sus pasivos (dinero nacional) de forma ilimitada y garantizar así la estabilidad económica: tanto el funcionamiento ininterrumpido de los sistemas nacionales de pagos como el gasto público. Estos dos importantes riesgos de la dolarización han sido descuidados y poco discutidos; y, lamentablemente, colocan a la economía ecuatoriana en una situación de especial fragilidad.

Los crecientes ingresos petroleros, debido a un incremento en sus precios internacionales y a un ejercicio soberano de recuperación de rentas extractivas por parte del gobierno actual, así como exigentes regulaciones, en cuanto a mantención de reservas⁶⁷ para el sistema financiero nacional, han coadyuvado a mantener reservas que permiten un buen margen de acción para el sistema nacional de pagos. Asimismo, los ingresos petroleros más una mejora en la gestión de la administración tributaria han permitido al fisco mantener los niveles de gasto público. Sin embargo, en la medida en que en el horizonte empiecen a aflorar

⁶⁷Principalmente el coeficiente de liquidez doméstica y fondo de liquidez.

problemas presupuestarios y de entrada de divisas, será necesario volver la vista hacia el régimen monetario.

La forma en que, con soberanía monetaria, un banco central puede proveer reservas ilimitadas al sistema económico no debe tomarse como una panacea. Es simplemente un prerequisite para avanzar en discusiones más serias y rigurosas sobre política económica, política monetaria, política fiscal, inflación, empleo, crisis financieras y todo el complejo entramado que implican las economías modernas. Ojalá que el presente artículo contribuya a lo dicho.

Por último, es de suma importancia anotar que el presente artículo no debe ser considerado como un llamado a abandonar la dolarización. Uno de los objetivos principales de este capítulo es traer a la discusión pública los temas de teoría y política monetaria, que tan importantes son para la estabilidad económica, pero han quedado en el olvido en nuestro país. Que sea la discusión amplia y participativa la que vaya dando forma, de ser el caso, a una salida ordenada y sin sufrimiento del actual régimen de dolarización, que permita recuperar las herramientas de estabilización económica que tan importantes son para las economías modernas.

Capítulo 10

El proceso constituyente en Ecuador y la disputa por la construcción de un régimen de acumulación alternativo

Pedro Páez

1. Las decisiones constituyentes de lo social y lo económico

La heterogénea y conflictiva sociedad ecuatoriana se perfila, desde el inicio del proceso independentista, como entidad diferenciada de otros países vecinos. Y se trata de una diferenciación de las estructuras económicas y políticas más poderosas de las que dependió por largo tiempo, en tanto jurisdicciones virreinales, y que luego se construirán como los Estados-nación de Colombia y Perú. A pesar de la abrumadora similitud de nuestros pueblos y nuestras condiciones, y la determinante continuidad de procesos comunes, llama la atención la distinta trayectoria ecuatoriana, sobre todo durante el último siglo. No obstante los graves problemas e iniquidades también existentes acá, de una u otra manera hemos logrado digerir nuestras contradicciones económico-sociales sin entrar en espirales de violencia de mayor envergadura.

Sin desdeñar el peso de dotaciones geográficas y ciclos exportadores, creo importante reflexionar sobre las condiciones institucionales de procesamiento del conflicto y la cultura de relacionamiento entre clases y fracciones, que podrían explicar las especificidades nacionales que, de ninguna manera, pueden considerarse inherentes. Precisamente, y como homenaje a mi gente, estas breves reflexiones tratan de extraer lecciones sobre una forma específica de luchar durante un período de tantos abusos, para renovar creativamente y prolongar el compromiso de seguir construyendo la paz.

Tal vez las docenas de Constituciones que hemos tenido en Ecuador —desde nuestra escondida pariente quiteña de la “Pepa” de Cádiz en el mismo 1812 hasta la de Montecristi— podrían espantar a algún experto formalista que prefiera la única Constitución de Estados Unidos o la ninguna de Inglaterra o Israel; pero seguro que hay motivos más profundos al respecto. Cada una de las Constituciones ecuatorianas se ha convertido en ocasión para ensayar repetidos y cambiantes compromisos jerárquicos, con el involucramiento de menos que los que quisiéramos y con la expectativa de los más. Otorgadas desde arriba o con diversos grados de participación democrática, todas las Constituciones pretenden representar “contratos”⁶⁸ emblemáticos, que establecen ciertas reglas de juego, estructuradas y estructurantes de balances de poder que, en su dinámica, pueden devenir pronto incongruentes.

Sería entonces un error entender que los procesos constituyentes empiezan y acaban con cada uno de esos “contratos”. Si el momento más alto del actual proceso político en Ecuador se dio con el debate nacional de la convocatoria y de los contenidos, luego la Asamblea Constituyente de Montecristi y su aprobación en las urnas, el proceso constituyente continúa aún en las concreciones y profundizaciones de una voluntad de cambio enraizada en la resistencia popular a la violentación del anterior compromiso constituyente de 1978, y que fallidamente se quiso sacramentar con la Constitución neoliberal de 1998. Una voluntad de cambio que se ha expresado en las huelgas generales, los levantamientos indígenas y el derrocamiento de tres presidentes en la década anterior a la presidencia de Rafael Correa.

En el marco de la dialéctica que posibilita esas decisiones jurídico-políticas fundantes, nos concentraremos solamente en los principales aspectos económicos que encuadran los intentos de configuración de esos bloques históricos, en el sentido gramsciano. Es decir, trataremos de explicar las disputas de esas reglas del juego en los basamentos materiales de esos relacionamientos, ineludiblemente multidimensionales, de las dinámicas sociales, cuya metamorfosis y

⁶⁸Entre comillas para distanciarnos de posiciones contractualistas —e ir más allá de nuestro tradicional culto a normas escritas no acatadas—.

estabilización en torno a un coherente Régimen de Acumulación (RA)⁶⁹ es siempre problemática y depende de los ritmos y articulaciones de los Modos de Regulación (MR)⁷⁰ que lo viabilicen.

Desde que se apretó el gatillo exógeno de la crisis de la deuda externa, que comenzó en los años ochenta en todo el Sur, el país ha sufrido los embates de fuerzas internas y externas empeñadas en la asfixia de un RA basado en una tardía Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), de carácter transnacional y oligopólico. Esa modernización industrializante incluía la construcción de un precario y selectivo “Estado de bienestar” —incipientemente desde fines de los años cuarenta, pero más específicamente entre 1960 y 1980—. Pero después esta estrategia era asfixiada para dar nacimiento a otro RA, orientado fundamentalmente hacia la financiarización de la economía, sobre la base de la recurrencia exacerbada al esquema primario-exportador. La metamorfosis exigió una reformulación intensa del papel del Estado en la acumulación⁷¹ y la liberalización de todos los mercados, con un desmantelamiento del aparato productivo y un debilitamiento de las capacidades de proyección nacional de los sujetos históricos más relevantes, y de las propias instituciones nacionales.

La dolarización se presenta entonces como una opción extrema para disciplinar a la sociedad nacional desde un MR que automutila capacidades de decisión y negociación, en una proyección constituyente impuesta autoritariamente desde el chantaje, mucho más decisiva que cualquier Carta Magna —de hecho, la trasciende.

Que el punto de partida del actual proceso constituyente sea la resistencia a la ruptura del sueño anterior no implica el retorno constitucional que prometía democratizar y estabilizar la ISI, porque los sujetos históricos han cambiado sus

⁶⁹Se entenderá como RA al conjunto de regularidades que permiten una reproducción más o menos coherente de los procesos de acumulación, con la capacidad suficiente para absorber los desequilibrios que permanentemente los acosan (Boyer). Los RA incluyen las regularidades más notables de la forma de existir del capital en una formación económico-social en un momento y un lugar determinados —relación entre lógicas capitalistas y no capitalistas, patrones dinámicos de distribución del ingreso y la formación de los mercados, ubicación en la división internacional del trabajo, etc.—.

⁷⁰Se entenderá como MR a la coherente y adecuada combinación de políticas económicas e instituciones en un momento específico del ciclo y del despliegue del RA. Revela la articulación orgánica de las evoluciones de aspectos como moneda y banca, régimen salarial, régimen de concurrencia, tipo de inserción internacional e intervención del Estado en la economía.

condiciones de reproducción, sus proyecciones societales y sus formas y horizontes de lucha, debido a la propia metamorfosis forzada del RA. La lucha social se orienta ahora, con frescura, hacia la construcción de una ciudadanía plena e inédita, que abra cauces durables a la creatividad y la dignidad de las mayorías. La Constitución garantista de 2008 abrió las puertas para vehiculizar esa nueva articulación política.

2. La asfixia de la voluntad constituida en torno a una democratización de la modernización industrializante

Ecuador empezó tardíamente su proceso de industrialización a fines de los años cincuenta del siglo XX, y solo con la exportación petrolera de los años setenta ese proceso se acelera y adquiere dimensiones significativas, sobre todo en el marco de la fase nacionalista de la dictadura militar de principios de esa década. Dadas las restricciones del mercado interno, que se debían principalmente a la polarización extrema de los activos productivos y del ingreso, y a los patrones de dependencia tecnológica que definían en la balanza de pagos un cuello de botella para el crecimiento, el ritmo de la actividad económica se debilitó hacia fines de la misma década de los setenta.

Las restricciones del mercado interno fueron mitigadas, en parte, por la gradual formalización de un mercado de trabajo urbano, tanto calificado como no calificado, y con la formación incipiente de un mercado regional programado dentro del entonces llamado Pacto Andino y de iniciativas continentales como la ALALC y luego la ALADI.⁷² El carácter dependiente y oligopólico de la débil industrialización y el consumo importado de las clases medias en ascenso se financiaba con las exportaciones petroleras, en inestable pero sustancial crecimiento desde 1973.

⁷¹Como se ilustrará sostenidamente aquí, la supuesta retracción del Estado postulada en el discurso neoliberal esconde su intervención permanente, decisiva y autoritaria en todos los planos —económico, político, ideológico, policiaco-militar, etc.—, para introducir y sostener los MR que viabilicen la financiarización y el aperturismo. Estado y mercado nunca se ha contrapuesto, más bien han servido a los mismos amos; y justamente el proceso constituyente actual pretende recuperar ambos para el servicio a la nación.

⁷²Concretadas con la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969 entre Ecuador, Bolivia, Colombia, Perú y Chile —que se separó tras el golpe pinochetista—, y la adhesión posterior de Venezuela. El esquema incluía una programación industrial que hubiera permitido dar un “segundo aliento” al proceso de ISI, en ausencia de procesos redistributivos más profundos que hubieran garantizado una cierta dinámica de los mercados doméstico-subregionales (ver Páez, 1992).

La movilización ciudadana, sobre todo sindical y estudiantil, abrió una serie de expectativas redistributivas y de construcción de un aparato productivo más sólido en torno a la transición a la democracia y el retorno constitucional de 1979. Aunque se dan algunos pasos significativos en el campo de la infraestructura energética y vial, y algunas mejoras salariales, el abandono del proceso de reforma agraria y el debilitamiento de la disputa estatal sobre las rentas petroleras definen pronto los límites del despliegue del proceso modernizador-democrático.

El alza de las tasas de interés en el escenario mundial, que siguió al cambio de políticas económicas de la Reserva Federal de los Estados Unidos a fines de los años setenta, desencadenó una serie de presiones sobre el desempeño económico de los países periféricos. En el caso ecuatoriano, pasó un tiempo hasta que esos factores externos detonaron los ya mencionados procesos internos de debilidad del RA de sustitución de importaciones, impulsado significativamente con los recursos petroleros. Entre los factores institucionales internos más debilitantes al enfrentar ese sacudón exógeno estuvieron las manipulaciones técnicas de los años setenta, que favorecían la emisión de deuda en lugar del financiamiento de los déficits fiscales con crédito soberano nacional, a pesar de que el Banco Central había sido nacionalizado en 1973.

El retorno constitucional a la democracia tras ocho años de dictadura abrigaba la posibilidad de armar desde el gobierno una coalición orientada a abordar moderadamente los temas centrales de la falta de vitalidad del modelo: la restricción externa y la asfixia del mercado interno dentro de un patrón distributivo polarizado. La apuesta a completar la transformación Junker del Estado permitiría también completar la transformación Junker productiva de las élites, cuyo poder tiene raíces en los monopolios pre o proto-capitalistas, rurales y urbanos. Esas élites se han resistido históricamente al cambio, incluso en el marco de una transición muy ventajosa y concentrada.

Sin embargo, tanto la Constitución aprobada en plebiscito en 1978 como el proyecto alternativo derrotado en esa votación expresaban contundentemente la voluntad de la sociedad ecuatoriana movilizada. Había un claro mandato de profundizar un proceso de modernización industrializante, asumiendo compromisos redistributivos e incluyentes que se reflejaban en el reconocimiento de nuevos

derechos económicos, sociales y culturales, con la intención de sepultar definitivamente a la república oligárquica y gamonal ya interrumpida por las reformas militares en 1972.⁷³

La elección presidencial subsecuente reflejó también ese clima progresista cuando hasta el contendiente de la derecha tradicional unida se vio obligado a proclamar que su gobierno buscaría también un “socialismo... pero ‘a la sueca’”.⁷⁴ Una vez posesionado el nuevo Congreso Nacional unicameral, desde todos los partidos políticos se aprobaron adicionales mejoras sociales, como la duplicación del salario mínimo, la reducción de la jornada laboral a 40 horas, la reducción de la edad de jubilación de las mujeres, etc. Y, en cuando fue posible, el presidente Roldós inició un tímido proceso de reformas, navegando tortuosamente las aguas agitados por los “insolentes recaderos de la oligarquía”.

No obstante esa voluntad nacional tan clara, la oscura muerte del presidente Roldós en 1981, la presión creciente de los bancos transnacionales, el aumento brutal de las tasas de interés directrices por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos y la reducción de flujos de capital hacia América Latina —que precipitarían la cesación de pagos de la deuda externa en cadena—, entre otros complejos factores ideológicos y políticos, terminarían decidiendo, a espaldas de la voluntad popular, en otro sentido. Se inauguraron así décadas de tasas de crecimiento cualitativamente menores a las que venía registrando el país desde fines de los años cuarenta.

Más aún, fenómenos climáticos adversos durante 1982-1983 forzaron un ajuste fiscal y devaluatorio que, a pesar de portar los rasgos esenciales de una lógica más

⁷³Entre las innovaciones constitucionales estaba el voto facultativo para los analfabetos, el reconocimiento cultural a la tierra, a las lenguas y las culturas indígenas, y a la existencia de un sector económico “comunitario”, distinto al privado y al estatal. Se subrayaba el carácter medular de la planificación, obligatoria para el sector público e indicativa para el privado, se confirmaba constitucionalmente la estatización del Banco Central y se recogían las conquistas sindicales, campesino-indígenas y urbano-populares, logradas en los momentos más altos de la lucha social y el debate político a lo largo del siglo —en particular lo condensado en la Constitución de 1945, fruto de la movilización nacional democrática que el 28 de mayo de 1944 derrocó al gobierno liberal-conservador de Arroyo del Río—.

⁷⁴Para entonces, el premier Olof Palme aún no había sido asesinado.

devota a la extroversión,⁷⁵ contemplaba importantes componentes heterodoxos, coherentes con la democracia cristiana de entonces —antes de su conversión fundamentalista—. Entre esos rasgos mínimos de soberanía se mantenían aún el control de divisas, sistemas de cambios múltiples, tasas de interés controladas, regulación de ciertos precios clave —incluyendo bienes-salario selectos, compensaciones en la capacidad adquisitiva de los trabajadores etc.—, dentro de un esquema gradualista que logró estabilizar precariamente la economía.

Esto sucedió antes de que la nueva administración asumiera el poder en 1984. Esta utilizó masivamente el aparato estatal para romper ese tipo de presiones hacia la modernización, confederando a las maltrechas expresiones del pasado oligárquico-gamonal y levantando, desafiante, las banderas del ajuste neoliberal con un fortísimo respaldo de los principales medios, en una combinación que predominaría en la escena nacional por las siguientes tres décadas.⁷⁶

El debilitamiento de chequeos y balances constitucionales para favorecer la iniciativa legislativa del Ejecutivo en materia económica con motivo de la emergencia climática resultó convenientemente instrumental en la ofensiva neoliberal creciente desde el Estado durante estas décadas, otorgando en los hechos un poder legislador supra-constitucional, casi sin resistencia, a los dictados cada vez más

⁷⁵Solo para ilustrar la sistemática transformación social y productiva que empezaba a decidirse a espaldas a la población, el tipo de cambio nominal de 25 sucres por dólar de principios de 1981 acabó en 25 mil al momento de la dolarización oficial, elevando el grado de apertura de la economía del 30% al 87% —es decir, que el 87% de las actividades internas dependían directamente de factores exógenos, fuera del control de actores nacionales, como exportaciones, importaciones y remesas—. Una reasignación de recursos y esfuerzos tan dramática y forzada implica, incluso desde una perspectiva neoclásica, niveles crecientes de ineficiencia y estructuras cada vez más onerosas. Al mismo tiempo, los recursos fiscales se vuelcan masivamente para satisfacer los apetitos financieros y en contra de la inversión social y productiva (más detalles en Páez, 2002, 2003a y 2003b).

⁷⁶Desde 1981 se repetirán incesantemente los “paquetazos” de política económica, inspirados en el modelo de Pollack del FMI de los años cincuenta, que típicamente incluían: recortes presupuestarios, reducción de subsidios, aumento de los precios de la energía y otras tarifas públicas, la deregulación de moda y las devaluaciones, combinados con ciertas “compensaciones” sociales —aumentos de salarios por debajo de la inflación y otros—. Los ajustes fueron siempre presentados como “duros pero necesarios”; pero ex post fueron juzgados insuficientes, como prólogo para el siguiente paquetazo, sin ningún tipo de validación democrática a pesar de su impacto creciente sobre la vida social. Entre 1981 y 2003 el gobierno ecuatoriano firmó diez cartas de intención con el FMI y, sin sorpresa para nadie —menos aún para los firmantes—, a duras penas “cumplió” las metas de una. En esas décadas, el país sufrió cuatro severas recesiones (1983, 1987, 1989 y 1998) y tres períodos de altísima inflación (1983, 1988-1993, 1999-2000).

exigentes del FMI, el Banco Mundial y, eventualmente, de otros organismos multilaterales regionales, como el BID y la CAF.

El gobierno del Frente de Reconstrucción Nacional, coalición de líderes empresariales y grupos de la vieja y la nueva derecha, ensayó un cambio más radical del marco institucional vigente por décadas, violentando sistemáticamente las recientemente inauguradas reglas del juego democrático —el Ejecutivo incluso cercó con tanques de guerra la Corte Suprema de Justicia—. Se aceleró el desmantelamiento del MR previo —contrariando la promesa de todo el espectro político del retorno democrático de 1978—. La eficacia de la ofensiva política vino desde el aparato gubernamental, transformando autoritariamente el MR: liberalizando precios, tasas de interés y el control cambiario, gradualmente; modificando sustancialmente la composición del gasto público en detrimento del gasto social y aplicando paquetazos de alzas de tarifas públicas y macro-devaluaciones que culminarían con un intento fallido de flotación del tipo de cambio en 1986.

A este híbrido entre políticas gradualistas y de choque se suma una expansión de los subsidios empresariales, en particular de aquellos ligados a la “sucretización” (estatización) de la deuda externa privada y los parciales episodios de canje. La combinación *sui generis* de pesados “apoyos” estatales y el ritmo de las políticas desreguladoras recobra toda su coherencia a la luz de los intereses privados específicos que operaban entonces en el gobierno, más que en torno a una supuesta fidelidad a su fuerte retórica neoliberal (Montúfar, 2000).

En marzo de 1987, un terremoto que destruyó parcialmente la infraestructura petrolera agudizó las dificultades fiscales y del sector externo, que desde antes evidenciaban las tensiones de viabilidad del marco institucional y la combinación de políticas que se desplegaba. Aunque se aprovechó la ocasión para avanzar en privatizaciones puntuales y debilitamiento de la gestión estatal donde no convenía, la coalición empresarial en el gobierno optó por una política fiscal expansiva y una reversión parcial de sus propias reformas, con miras a las elecciones de 1988.

Sin embargo, en una muestra de rechazo electoral masivo al heraldo neoliberal, la oposición de centro-izquierda ganó la presidencia y obtuvo una cómoda mayoría

parlamentaria, ofreciendo reencauzar la voluntad de progreso social. Lastimosamente, la movilización nacional democrática quedó frustrada de nuevo.

El gobierno socialdemócrata debió enfrentar, en un ambiente de crispación del *establishment*, los desequilibrios macroeconómicos, las quiebras y el desempleo que el anterior gobierno había acumulado, con notable tolerancia de la prensa especializada y los organismos multilaterales. Las restricciones impuestas por las crisis fiscal y externa, gestadas previamente, y los resultados desastrosos de políticas heterodoxas recientes en Perú, Argentina y Brasil —que culminarían en hiperinflaciones detonadas básicamente por restricciones de balanza de pagos—, motivaron una orientación de política económica muy conservadora.

Como eje del equilibrio externo propuesto, se insistirá en objetivos de depreciación real, sin éxito mayor —debido al creciente efecto *pass through* que, desde mercados cada vez más oligopolizados, anularía con inflación las devaluaciones nominales en cada vez menos tiempo—. Como respuesta al fracaso, dogmáticamente se profundizará la flexibilización laboral, la apertura comercial, la desindustrialización y la desregulación financiera, conforme el recetario neoliberal. El protagonismo de las huelgas y las movilizaciones sindicales, tan fundamental en la lucha social desde los años setenta, empezó a debilitarse rápidamente por el aumento de la precarización y la tercerización laborales, y los efectos directos e indirectos de la apertura comercial creciente sobre el aparato productivo. La supuesta inconsistencia teórica se revelaba muy eficaz en la guerra de clase desatada en contra de la población.⁷⁷

Adicionalmente, la continuación de una parcial desregulación financiera condujo rápidamente a una crisis financiera, contenida dentro de los límites de la recientemente creada “banca de inversión”, con el soporte claro de un fuerte

⁷⁷Desde la desaparición temprana, con la eliminación de los subsidios sectoriales, de industrias como la de elaborados de cacao —a pesar de que el Ecuador es exportador de cacao fino de aroma en bruto desde hace más de 300 años—, hasta la eliminación de un incipiente sector productor de bienes de capital, pasando por la reducción de industrias nuevas como las ligadas a la Programación Industrial Andina —sobre todo, la “línea café” y la “línea blanca”, con ensamblajes de ciertos electrodomésticos y de automóviles— y por la redefinición de nichos para la ancestral industria textil.

salvataje estatal.⁷⁸ Los ejes de la economía especulativa se asentaban en los manejos de la deuda fiscal creciente, en los juegos cambiarios y monetarios ligados a la intensificación de la desregulación y la consecuente mayor incertidumbre, y en los proyectos urbanísticos que capturaban lo poco que sobrevivía del interés inversionista.

La eficaz guerra de clase no solo reportaba mayores ganancias a una minoría cada vez más reducida, sino que el alineamiento de todas las restantes fracciones del bloque en el poder en torno a otro tipo de modernización oligárquica —rentista y transnacionalizada, no ya la vía *Junker* productiva— se perfeccionaba a gran velocidad, permeando un nuevo horizonte social hacia las capas medias y significativos segmentos populares.

3. El nuevo régimen de acumulación financiarizado y aperturista no acaba de cuajar

A pesar del *Blitzkrieg* desplegado desde el Estado, por un lado, y desde las grandes empresas en los mercados, los sitios de trabajo y los medios, por otro, la transformación no termina por asentarse. El MR basado en el llamado “gradualismo”, con el que se quiso viabilizar, a contrapelo del “contrato” constitucional vigente, el nuevo RA financiarizado y aperturista, muestra demasiado pronto sus límites. Paradójicamente, la crisis social y política que provoca —sobre todo la desindustrialización, con las consecuentes mutaciones de las condiciones de reproducción de las clases trabajadoras y las restricciones en las posibilidades mismas de inversión resultantes—, impulsó un juego político que resultó en una mayor desregulación.

La profundización de las reformas neoliberales evidenció, casi desde el inicio del cuatrienio, el agotamiento socialdemócrata, y dio lugar a una “estanflación

⁷⁸Ver Albán (1993). Allí se relata en detalle el rol de los cambios legales en la creación de “nichos” para negociados que vincularán a banqueros, políticos y funcionarios en los rápidos arreglos entre “Estado” y “mercado”, para hacer más rentables las nuevas empresas encargadas de captar y canalizar capitales —llamadas “financidoras”, para diferenciarlas de las empresas financieras y los bancos comerciales—.

de equilibrio” que evidenciaba el fracaso del MR ensayado.⁷⁹ Tasas de inflación estables de alrededor del 50%, esclerosis fiscal con deterioro generalizado de servicios e infraestructura pública, y un virtual estancamiento del PIB per cápita en el marco de una aguda polarización del ingreso, situación más grave incluso que la ya deplorable de toda la década previa, son factores que minaron rápidamente la credibilidad de la supuesta alternativa en el gobierno.

Esa polarización social aguda, en particular la pauperización rural y la de los ambientes de recepción de la población expulsada del campo o de mercado eventual de la producción campesina, detonó el mecanismo que echaría a andar un proceso telúrico de 500 años de gestación y que sacudiría desde entonces los cimientos de la sociedad ecuatoriana: el Levantamiento Indígena de 1990. Sin embargo, la lucidez masiva del evento se erosiona al pasar los meses. Con todo, las reivindicaciones de clase iniciales, principalmente las ligadas a la reforma agraria, quedaron sublimadas de manera más permanente en un cuestionamiento a la sociedad en su conjunto respecto a la falta de solidaridad y la deshumanización neoliberal, y en construcciones identitarias en gran medida ligadas a un horizonte posmoderno de desarrollo de derechos. De esta manera, un nuevo desafío fundante se propone desde entonces, ineludible, a cualquier “contrato social” entre los ecuatorianos.

La crisis de legitimación se contagia al resto del cuerpo social. Pero la rebeldía social no reivindica su sueño roto sino que se arrebató, atomizada, en su contra. Hacia principios de los noventa, aun si la carcasa de la Constitución de 1978 seguía en pie, las normativas fundantes de los relacionamientos entre las clases y fracciones habían sido ya desnaturalizadas respecto del compromiso implícito hacia principios de los noventa. Las fuerzas “impersonales” de los mercados, de naturaleza inconfesadamente “divina”, parecían regañar a los ecuatorianos por su insolencia y despiste. Con resignación ante la supuesta constatación, local e internacional, de que la máxima thatcherista de que no había alternativa era inexorable,

⁷⁹De las llamadas reformas de “primera generación” se pasó a las reformas de “segunda generación” —con atribuciones supraconstitucionales de los organismos internacionales, incluso en materias como educación y justicia—, ya formalizado el “Consenso de Washington” y muerto antes de nacer el “Consenso de Santiago” como referente regional alternativo y algo más moderado.

la escena política ecuatoriana ajusta expectativas y orienta el voto protesta hacia propuestas cada vez más desenfadadamente neoliberales. Auspiciadas por un desplazamiento del ambiente ideológico utilitarista e individualista, se aceleran con audacia las “reformas de segunda generación”, impuestas bajo el chantaje de una deuda inagotable —por obra y gracia de acreedores externos e internos, a través de artilugios legales hechos a la medida y aplicados sobre la marcha—.

El debilitamiento del aparato productivo y las metamorfosis de las condiciones materiales de reproducción de las diversas fracciones del poder cobran su precio en las representaciones y agendas políticas y gremiales. Los partidos relevantes de diversas tendencias reniegan de sus trayectorias y se alinean sumisos al nuevo credo.⁸⁰

Pero la sumisión no es suficiente: el disciplinamiento interno al bloque de poderes también violento. El fracaso del MR gradualista refleja un impase entre empresas ligadas al comercio de bienes transables y aquellas ligadas a los no transables, que solo podía quebrarse con una depresión relativa del mercado interno y favoreciendo importaciones. Se trataba de la reconstitución estructural, brusca, del viejo rol dominante de la “burguesía compradora” en los umbrales del siglo XXI, ¡pero ahora financiarizada!

Dentro de la derecha neoliberal misma, la primacía de los intereses financieros transnacionalizados y del aperturismo disciplina verticalmente —desde el gobierno, los medios y la banca— los vestigios cacicales que seguían tratando de proteger producciones (o privilegios) locales, como lo hicieron en 1984. La nueva coalición en el gobierno de Durán-Ballén, los portadores de esa reconstitución hegemónica de la “burguesía compradora financiarizada”, ensaya un rápido cambio del MR. Favorecidos por las nuevas condiciones de los mercados financieros internacionales, huyeron hacia adelante en su proyecto despriorizando, mientras pudieron, las permanentes devaluaciones nominales de la década previa, a costa del déficit comercial creciente y del incremento de deuda externa, favorecido por las nuevas condiciones de los mercados financieros internacionales.

⁸⁰ ... o quizá se volvieron relevantes precisamente porque renegaron de su pasado.

La resignación popular estuvo desde temprano acompañada de un resentimiento profundo por la ruptura permanente de promesas. La deslegitimación se extendía y se intensificaba aceleradamente, aunque en un ambiente ideológico distinto del de las primeras y masivas luchas de resistencia antineoliberal. En correspondencia, nuevos movimientos reemplazaban el agotamiento del eje sindical-socialista —con significativas excepciones; entre ellos, pobladores y capas medias—. Y también se fortalecía el movimiento indígena, como ya se mencionó antes.

Providencialmente, el anclaje nominal cambiario dio pronto los réditos políticos esperados con una sensible reducción de la inflación, que enmarcaría el oportunismo de una ofensiva desreguladora en el plano financiero. Esta combinación había ya mostrado sus efectos explosivos en varios países del mundo, incluso vecinos latinoamericanos como el propio Chile de Pinochet en 1983, presentado como ejemplo en los textos neoliberales. Se sembraban así las condiciones inmediatas para la crisis financiera que llevaría al despojo de millones de ecuatorianos y a la destrucción de la moneda nacional.⁸¹

Los efectos de la crisis en ciernes se desatan, temprana pero soterradamente, de una manera demoledora que gatilla una silenciosa reacción en cadena dentro del bloque de poder.⁸² La guerra financiera entre fracciones reconstruye viejas rencillas y refuncionaliza inescrupulosamente tensiones regionales. Para cambiar la correlación de fuerzas en el bloque de poder incluso se convoca a poblaciones locales en la construcción súbita de violencias fratricidas, o se provoca militarmente a las fuerzas armadas peruanas en el marco todavía caliente de un enfrentamiento bélico no resuelto, con la expectativa de lesionar estructuralmente instituciones del Estado que podrían ser soporte social diferenciado de fracciones

⁸¹ Esa “crónica de una muerte anunciada”, para recordar al querido Gabo, ¡incluso la preveían textos del FMI o autores tan ortodoxos como McKinnon a fines de los años 80! (ver Páez, 2003b).

⁸² La reforma bancaria de 1994 ya cosechó una primera gran quiebra en 1995 y otra, camuflada, en 1996. Nada impedía que las vulnerabilidades en esos bancos, abiertas legal o fraudulentamente, no se hubieran ya para entonces extendido a todo el sistema. Las transferencias de recursos y propiedades involucradas, como se revelaría demasiado tarde, fueron colosales. La ola de crisis financieras, sobre todo en Rusia y Brasil, y los impactos climáticos sobre las exportaciones volvieron imposible seguir postergando la gravedad de las pérdidas hacia finales de 1998, cuando ya se tenía listo el mecanismo de salvataje con la pronta implementación de la Agencia de Garantía de Depósitos y los créditos de liquidez del Banco Central.

rivales y cambiar la correlación de fuerzas en el bloque de poder. Está claro que la preservación del precario “pacto” constitucional, incluso a pesar de haber sido instrumentalizado en su contra, fue siempre la vocación del pueblo, no de las élites apátridas.

Como se ha demostrado econométricamente en otra parte,⁸³ ninguna de las variantes neoliberales de MR —reformas de primera generación en una aplicación gradualista, o la introducción del shock en la mayoría de las reformas de segunda generación— ensayadas para viabilizar el nuevo RA financiarizado resultó sostenible. Ambos MR explotaron antes de cumplir una década. Las dinámicas contradictorias que engendraron ambas combinaciones de políticas desestabilizaron endógenamente a la economía y al propio sistema financiero.

Nuevamente, y de manera paradójica, son las duras circunstancias sociales del fracaso de estos ensayos neoliberales las que crean las condiciones de desmoralización y anomia, tanto de las clases subalternas como de sectores dominantes internos, que permiten una salida aún más extremista, incluyendo la abdicación de un componente simbólico tan central de la construcción nacional como es la moneda.

4. Del fracaso gradualista a la explosión de las reformas de segunda generación: la programación del shock

No se puede entender la dolarización oficial de la economía ecuatoriana si no es en el marco de este proceso histórico que conducen las fuerzas neoliberales, externas e internas, con el propósito de revertir la construcción de un moderno Estado-nación e imponer una modernidad alternativa, resignada, funcional al nuevo esquema de globalización que ha dominado la escena mundial en los últimos 30 años, y que incluye el aprovechamiento sistémico de los llamados “Estados fallidos” —que ella mismo provoca—. Es en ese

⁸³Un modelo econométrico de la economía ecuatoriana (1981.1 a 1998.2) en tasas de desviación con respecto a la tendencia, con variables dependientes como PIB, inflación, pobreza, tasa de interés, balance fiscal y balance externo, arroja un sistema de ecuaciones que se prueba matemáticamente estable por sí mismo; pero si se integran las reglas implícitas de política económica (tipo “regla de Taylor” ampliada) con variables dummy para 1981-1991 y 1992-1998, resultan sistemas de ecuaciones matemáticamente explosivos para ambos períodos (ver Páez, 1999 y 2000)

contexto de movimientos sísmicos, oculto para la sociedad en su conjunto, que se dan las turbulencias e inestabilidades de mediados de los noventa.

La creciente deslegitimación popular, fruto de repetidos engaños, es instrumentalizada con dificultades cada vez mayores por las distintas fracciones, y finalmente resulta en una crisis de representación continua y la búsqueda de cauces extralegales permanentes de protesta de una gama de actores sociales cada vez más amplia, y una disputa ad hoc del excedente —gasto e inversión pública, crédito, etc.

De espaldas a la sociedad, las oligarquías huyen de nuevo hacia adelante. Esta vez, son una suerte de Blitzkrieg para aplicar todas las reformas neoliberales más extremas.⁸⁴ Estas incluían la consagración de todo el “nuevo orden” ya vigente con la promulgación de la Constitución neoliberal de 1998, con concesiones representativas en el plano de derechos para reencauchar las condiciones de legitimación. Pero, fruto de la bomba de tiempo ya instalada, el MR basado en el ancla cambiaria se deslizaba aceleradamente al colapso, sin siquiera dar margen para disfrutar el éxito del operativo completado con un nuevo presidente de consenso de las fracciones en pugna.⁸⁵

No obstante, era evidente que, sin mayor procesamiento político nacional —ni siquiera dentro del bloque de poder—, se habían transformado ya las reglas del

⁸⁴La desmoralización y la desmovilización, cuando no la complacencia incauta frente a las transformaciones medulares, efectivamente constituyentes, contrastaba con el melodrama cotidiano de la escena política, como eficaz maniobra de “diversión”. Pocas resistencias triunfan de manera trascendente, como la derrota en las urnas del intento de privatización del seguro social (seguro que los banqueros quebrados, en su corrupción e incompetencia, tenían objetivos previstos para ese dinero).

⁸⁵Mahud caería en enero de 2000 luego de ser obligado a hacer lo fundamental del trabajo sucio para el salvataje bancario —que terminaría costándole al gobierno un 25% del PIB— y la dolarización oficial. Al final del día, los “mercados financieros” lo decidían todo por encima de cualquier institución democrática. La especulación contra la moneda nacional, que había tenido episodios recientes ligados a la presión —incluidos modelos matemáticos hechos a la medida— para arreglos bancarios específicos y la flotación cambiaria total —¡en plena crisis!— tuvo una aceleración sostenida de casi cuatro meses que llevaron a la cotización de 11 mil a 30 mil sucres por dólar, que se detuvo con el anuncio de la dolarización oficial a 25 mil sucres por dólar. Sin ningún tipo de control ni cambio de los “fundamentos”, los mercados permanecieron quietos entre el 10 de enero y el 30 de marzo, cuando la dolarización se volvió efectivamente operativa. Nuevo tema de investigación teórica para los economistas ortodoxos: cómo pasar de las “operaciones de mercado abierto” a las “operaciones de boca abierta” (ver Páez, 2003b).

juego fundantes de las relaciones entre clases antes de la Constitución de 1998; esta solo las refrenda. Antes del derecho y antes de la política. Resumamos el intento continuo de reconstituir las formas institucionales clave, constitutivas del MR, como:

-La moneda y la banca: con cambios normativos, discretos pero fundamentales ya desde los años setenta, restringiendo la monetización del déficit, la liberalización de las tasas de interés a partir de 1986; las reformas a la Ley de Régimen Monetario y a la Ley de Bancos vigentes desde los años cuarenta del siglo XX; el desmantelamiento del rol de la banca pública y la transformación del Banco Central, hasta culminar con el reemplazo de esa legislación entre 1992 y 1994 (Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, Ley de Promoción de Inversiones, Ley General de Instituciones del Sistema Financiero).

-El régimen salarial: con la erosión de varias conquistas laborales cristalizadas en el Código del Trabajo de 1938, en particular ligadas a la precarización de las condiciones de contratación, la tercerización y la limitación del compromiso patronal de estabilidad, especialmente desde 1989; la limitación creciente de los derechos sindicales, etc.

-El tipo de concurrencia: reforzamiento de formación de rentas y cuasi-rentas oligopólicas, debido a la concentración y centralización acelerada de capitales en un marco de transnacionalización, y al achicamiento del mercado interno “relevante”; incidencia selectiva de efectos sustitución ligados a la liberalización comercial iniciada en 1985, profundizada drásticamente desde principios de los noventa y culminada con la adhesión tardía a la Organización Mundial del Comercio en 1997, con la reproducción oligopólica en la creciente esfera del comercio de importación y la continuación de las quiebras, que limita seriamente los efectos de la competencia en la formación de los precios.⁸⁶

-La forma de inserción internacional: desde la palanca política del servicio de la deuda externa, este es el eje en que se definen los sucesivos MR en torno a combinaciones

diversas de políticas cambiarias y comerciales: del gradualismo de los ochenta al ancla cambiaria con aperturismo total de los noventa, y a la dolarización de la primera década del siglo XXI.

-La intervención del Estado: en el marco de una crisis fiscal crónica provocada por el servicio de la deuda pública y las propias medidas de austeridad, se avanza en el interés oligárquico con el asedio sistemático y continuo a las empresas más rentables acumuladas durante el RA anterior; y también se interviene en el escenario variable de las resistencias populares, cuyos referentes más sólidos estuvieron ligados a la seguridad social y a la energía.

Detrás de las apariencias democráticas de la Asamblea Constituyente de 1998, los verdaderos actos fundantes del nuevo ordenamiento seguían las lecciones del texto de Naomi Klein, *La doctrina del shock* (2010), incluso antes de ser publicado. En el contexto de perplejidad y desazón de la sociedad ecuatoriana por la crisis financiera y la propia dolarización, no solo se entrega la base militar de Manta a los Estados Unidos sin autorización legislativa, sino que poderosos intereses nacionales y extranjeros introdujeron reformas a la Ley de Hidrocarburos, que habilitaron la firma de nuevos contratos petroleros (Arauz, 2010).

Estos contratos petroleros, llamados “de participación”, asignaban al Estado solo un teórico 20% del crudo explotado bajo el pretexto del pobre desempeño de los anteriores contratos de “prestación de servicios” introducidos con las reformas neoliberales en los años ochenta —inviabiles para las transnacionales con los bajos precios del crudo de fines de los años noventa— y las crecientes dificultades de la empresa estatal PETROECUADOR —fruto de la asfixia tecnológica y financiera a la que la Ley de Régimen Público de 1992 sistemáticamente la sometía—. En comparación, los contratos petroleros de “asociación”, establecidos por la dictadura militar nacionalista y que sobrevivieron en dura coexistencia con la apertura neoliberal hasta principio de los noventa, otorgaban al Estado el 87% de los ingresos de la explotación.

La combinación de esta baja del rubro que representaba entre el 40 y el 60% de los ingresos fiscales en las décadas previas, la caída del ingreso per cápita —en

⁸⁶Hasta 2009 Ecuador no contaba con ninguna legislación relevante en materia antimonopólica.

2002 recién se equipara el PIB per cápita de 1981— y la creciente informalización de la economía, forzó a un rápido rediseño del manejo fiscal. El rediseño incluía una restructuración de la deuda externa con los Bonos Global 2012 y 2030, para reiniciar su servicio tras el cese de pagos de 1999 —debido a la prioridad del salvataje. Requería también acentuar el esfuerzo de eficacia recaudatoria iniciado pocos años antes —básicamente con impuestos indirectos, regresivos en su mayoría— y un proceso de profundización neoliberal bruscamente empaquetado en las llamadas Leyes TROLE en 2000 y 2001 —que modificaban de golpe un total de 107 leyes distintas; en el fondo, se trataba de un intento más “constituyente” que cualquier Asamblea Constituyente (ver Páez, 2000)—.

La agenda de radicalización neoliberal tenía preparados varios golpes más. Conforme al razonamiento neoclásico, la pérdida de flexibilidad en el manejo cambiario debía compensarse con mayores flexibilidades en los otros mercados, especialmente el laboral, para permitir una permanente “devaluación interna”. En la misma línea, partiendo del “Trilema de Mundell”,⁸⁷ correspondía avanzar en una total desregulación del sector externo y del sistema de pensiones. Las misiones del FMI, con el Banco Mundial y la complicidad de otras instituciones financieras regionales, afinaban dentro de cada ministerio los detalles técnico-jurídicos del nuevo tipo de paquetes.

Sin duda, el punto culminante de esa eficiente colaboración fue la aprobación —a mediados de 2002 para entrar en vigencia con el nuevo gobierno en 2003— de la Ley del FEIREP, un fondo de ahorro de los entonces ya menguados ingresos petroleros para objetivos preasignados, privilegiando el pago de la deuda externa sobre cualquier otra prioridad social o productiva.⁸⁸ Conjuntamente con la política hidrocarbúfera antinacional, el candado sobre un monto de recursos tan masivo, volcado sistemáticamente en favor de intereses neoliberales internos y

⁸⁷Hipótesis económica que sostiene que es imposible obtener, al mismo tiempo, tres objetivos: tipo de cambio fijo, libre movimiento de capitales y política monetaria autónoma. (N. del e.)

⁸⁸La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, y otras regulaciones del momento, establecían rígidos límites para el gasto público, creando fondos de estabilización colocados en la banca internacional a fin de pagar y recomprar deuda —uno de tales fondos, el FEIREP, destinaba el 70% de sus recursos a la recompra de los papeles de deuda, lo cual hacía que los papeles de deuda ecuatoriana se coticen en los mercados secundarios por encima del 100%— y guardar las reservas públicas para hacer frente a eventuales choques externos.

externos, asume también las características estructurantes de una Constitución, sin que la sociedad lo avale —o siquiera lo sepa— de un modo u otro.

Las tensiones distributivas al interior del bloque de poder se agudizan, de manera cada vez más ruidosa, debido no solo a la pérdida de los “cuarteles generales” de algunas facciones durante la crisis financiera sino también por la cuantía de recursos bajo candado. Las facciones perdedoras desesperadas asumirán repetidamente los ropajes ideológicos más extraños a sus trayectorias y a sus principios, y buscarán los aliados más inesperados en los años por venir para unir fuerzas y “patear el tablero”.

No obstante, la presión ciudadana, sobre todo del movimiento indígena y popular, frenó el avance neoliberal en campos como el laboral y el de las privatizaciones. En ese marco, gana las elecciones de 2002 el Cnel. Lucio Gutiérrez, presentándose al principio como una opción de izquierda y en alianza con el poderoso movimiento indígena. Pero una vez en el poder, no solo retoma la íntima colaboración con la agenda de Washington sino que la acelera y profundiza (Fretes et al., 2003). Como ilustración de las limitaciones políticas, axiológicas y jurídicas en que operaba ese gobierno —expresión del callejón sin salida al cual la insistencia forzada en instaurar un RA neoliberal conducía—, cabe señalar que hay reducciones en la inversión social y productiva del Estado, un aumento del desempleo, de la pobreza y de la indigencia, a pesar de que en los años 2003-2004 los precios internacionales del petróleo tuvieron comportamientos favorables, y además entró en funcionamiento el Oleoducto de Crudos Pesados, aumentando significativamente el volumen de exportación de crudo.

La indignación ciudadana crecía en todo el país ante una nueva frustración, especialmente entre los sectores medios de la Sierra. En abril de 2005, el gobierno del presidente Gutiérrez pierde el apoyo de los militares y es reemplazado por su vicepresidente, Alfredo Palacio, quien en medio de la movilización popular abre un período de transición que desembocará en el ascenso presidencial de Rafael Correa y la promulgación de una nueva Constitución, con un espíritu muy diferente al de las pasadas décadas neoliberales.

5. La reversión ciudadana de la violentación de su voluntad: el proceso constituyente sigue

Ya durante el proceso electoral de 2006 se incluye como tema definitorio en la plataforma de varios candidatos la disolución del Congreso Nacional y la convocatoria a Asamblea Constituyente. El triunfo de Rafael Correa y Alianza País —que se abstuvo de lanzar candidatos al Legislativo como parte de la campaña a favor de la Constituyente; el inmediato llamado, en el marco del antiguo marco constitucional, a un referendo de convocatoria a la Asamblea Constituyente —respaldado por el 82% de la población; la convocatoria misma y la elección de asambleístas —de 130 asambleístas, 90 fueron electos en listas que representaban a la Revolución Ciudadana, y al menos 10 más correspondieron a fuerzas afines; la redacción de la Nueva Constitución conforme al mandato del referendo, y su aprobación plebiscitaria con una votación altísima —el 63% de la votación; y luego, la expedición de una serie de leyes clave ordenadas con plazo por la nueva Constitución, forman parte de una gran movilización ciudadana para reencauzar en un “contrato” escrito nuevas condiciones de convivencia pacífica, lesionadas por el régimen neoliberal. Esas decisiones sucesivas y específicas recogen lo fundamental de las lecciones de las luchas —y sobre todo las derrotas— del movimiento social durante las décadas anteriores.

Se trata de una compactación contradictoria de nuevas condiciones jurídicas y políticas, que recupera las tradiciones de progreso social que no solo cuestionan el modelo de desarrollo —el testarudo y fallido intento de un RA neoliberal, financiarizado, aperturista, sino también el predominio de la ganancia por la ganancia y del capital sobre el trabajo —el corazón del MR neoliberal— e incluso va más allá al plantear el horizonte del *sumak kawsay* (vivir en plenitud o buen vivir) —que convoca a la transformación de niveles más profundos de la ontología social: el modo de vida. Pero paradójicamente, la movilización constituyente no alcanza a revertir importantes elementos estructurantes del MR, como la falta de soberanía monetaria y el régimen cambiario.

Adicionalmente, las facciones perdedoras de la crisis, al acecho desde entonces, buscan incidir en el proceso desde lugares insospechados y todavía mantienen

posiciones clave en el aparato institucional público y privado, desde donde filtran, gradual pero constantemente, sus intereses a medida del descuido ciudadano.

El reto entonces es, desde esas graves limitaciones, re-articular creativamente, en una perspectiva progresista, un MR eficaz que abra las puertas para avanzar hacia un RA alternativo en el horizonte de lógicas plurales de producción con prioridad del ser humano sobre el capital, y apuntando al desarrollo del *sumak kawsay* (vivir en plenitud o buen vivir).⁸⁹ En medio de las debilidades del proceso, el texto constitucional promulgado en 2008 afirma elementos fundantes formidables, permitiendo avanzar en la construcción de este MR diferente, alrededor de la misma dolarización, y generar la acumulación de fuerzas necesarias para avanzar hacia transformaciones ulteriores que, desde coaliciones estructurales nuevas, paulatinamente desarrollen una dinámica de relacionamiento entre las clases que terminen integrando un RA alternativo.

En ese sentido, a diferencia del horizonte reduccionista de la Constitución de 1998, que giraba en torno al “Sistema Económico de Economía Social de Mercado”,⁹⁰ la Constitución de Montecristi define un régimen de desarrollo multi-dimensional, y en sus arts. 275 y 276 claramente critica los modelos de desarrollo previos aplicados en el país, invocando la diversidad —incluso de lógicas sociales y productivas, en el art. 321; por lo que ya no se habla solo de “empresas” sino de “unidades productivas”—, la multiculturalidad, la participación y el control social, generando una distribución equitativa de los beneficios de un desarrollo

⁸⁹En el primer Plan Nacional de Desarrollo de la Revolución Ciudadana, *sumak kawsay* se define como: “La consecución del Buen Vivir de todas y todos, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas” (SENPLADES, 2007).

⁹⁰Coincide, sobre todo en sus arts. 244ss., con definiciones equivalentes de las Constituciones de Colombia —Régimen Económico y de Hacienda Pública, con miras exclusivas al crecimiento y a la libertad de empresa, aunque con responsabilidad social— y más precisamente, la de Perú. En ninguna de ellas hay consideraciones particulares sobre la solidaridad y la justicia en el mercado, aunque se enfatiza el tratamiento similar para empresas nacionales y extranjeras —la Constitución Ecuatoriana de 2008 prioriza explícitamente la inversión nacional sobre la extranjera, siempre regulada, y establece prioridades en las compras públicas con propósitos de desarrollo, en especial para la economía popular; cf. arts. 288, 302, 308, 338—; y la hostilidad formal hacia los monopolios —la Constitución ecuatoriana es mucho más explícita en sus arts. 17, 282 y 335 al hablar de monopolios, oligopolios y latifundios, y en su art. 334 al plantear la “democratización de los factores de la producción”— (ver Ávila, 2008a y 2008b, y Ávila, Grijalva y Martínez Dalmau, 2008; los tres volúmenes son parte de una magnífica serie publicada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos).

en armonía con la naturaleza.⁹¹ También contrasta el rol específico que se otorga al Estado⁹² y a los sectores estratégicos,⁹³ así como la definición del sistema financiero como un servicio de orden público delegado,⁹⁴ la eliminación de la independencia del Banco Central de la Constitución previa —y a diferencia de todas las normativas entonces vigentes en el área andina— y el mandato de soberanías específicas en los ámbitos alimentario,⁹⁵ energético, etc.

En ese marco, conjuntamente con la nueva institucionalidad en construcción, se requirió diseñar una política económica de nuevo tipo que se combine con los cambios institucionales propios del proceso constituyente. Los tres ejes fundamentales de esta política económica fueron definidos hacia fines de 2007 en estos términos:

1. Lograr una nueva articulación entre la economía del Estado —administración pública y empresas estatales— con la economía capitalista privada y la economía popular, superando la falsa dicotomía entre Estado y mercado. Esto requiere:

- a. Una redefinición del Estado, convirtiéndolo de un ente capturado por el interés corporativo, transnacional, oligopólico y rentista del período neoliberal, en un instrumento de los intereses estratégicos de la nación.
- b. Una nueva estructura de incentivos para los emprendimientos grandes y pequeños, creando nuevas lógicas de mercado y nuevos tipos de intervención del Estado.
- c. Crear el espacio legal e institucional para el reconocimiento a la lógica interna (derecho a la diferencia) y las necesidades de prosperidad (derecho a la identidad) de la economía popular en su heterogeneidad (medianas empresas, pequeñas empresas, unidades familiares, autoempleo, comunitarias, cooperativas, etc.).

⁹¹El pronunciamiento es congruente con la definición (art. 1) del “Estado constitucional de derechos y de justicia” —no solo “de derecho”—, con el que nos hermanamos, en el marco de las corrientes neoconstitucionalistas mundiales, con las Constituciones de Venezuela (en su art. 299) y Bolivia (en su art. 307); y con algunos antecedentes en la de Brasil. En el caso boliviano también se establece como horizonte organizador al suma qamaña, como referente de raíces indígenas, sobre todo andinas.

⁹²El art. 279 retoma el énfasis en la planificación de la Constitución de 1979, aunque con un cariz expresamente participativo. Colombia tiene un mandato constitucional de planificación, pero con una dimensión de eficiencia tecnocrática. Otros países de la región andina no mencionan esta cuestión en sus respectivas Constituciones.

⁹³En el art. 313, con responsabilidades específicas para las empresas públicas.

⁹⁴En el art. 309, en drástica oposición a la total desregulación que contemplaba la Constitución de 1998, en complicidad con la crisis financiera que acompañó en su momento.

⁹⁵Los arts. 281ss., en explícita correspondencia con las dimensiones tecnológicas, ecológicas y sociales, con referencias a la función social de la tierra.

2. Replantear la relación entre las finanzas y la producción. Esto requiere avanzar hacia una Nueva Arquitectura Financiera Doméstica, Regional e Internacional, como premisa para transformaciones productivas necesarias en torno a 1 y a 3.

3. Renegociar, sobre la base de 1 y 2, el rol del país y de la región en la división internacional del trabajo y desarrollar espacios de política y eficacia instrumental en los canales de inserción.

En el ámbito puramente económico, las capacidades de rectoría, planificación, regulación y control se institucionalizan, de manera particular en las áreas de la energía, las telecomunicaciones, la normativa de productividad y calidad, y las finanzas. Para lograrlo fue indispensable la habilitación de instrumentos de política pública, para mitigar la pérdida de herramientas fundamentales con la dolarización —política monetaria y cambiaria en su casi totalidad; políticas financiera, fiscal, comercial y sectoriales, reducidas muy significativamente.

Gracias a la aplicación de la Ley 42-2006, desde fines de 2007 hasta fines de 2008, se obtuvieron ingresos petroleros adicionales equivalentes a más del doble de todo el impuesto a la renta. Esto, junto a la superación del candado del FEI-REP y otros cambios ulteriores de la política de recursos naturales, ha permitido sostener un nuevo rol del Estado en la rectoría del desarrollo.⁹⁶ Otro factor importantísimo fue la reducción del servicio de la deuda externa luego de la Auditoría Integral Internacional convocada por el presidente Correa que reveló serias irregularidades.⁹⁷ Por primera vez en muchos años ese alivio permitió que el pago de la deuda social sea mayor que el pago de la deuda externa.⁹⁸

⁹⁶Ya en 2011, la extracción de petróleo pública duplica a la extracción privada, y luego del proceso de renegociación de contratos —contratos de prestación de servicios en los que ya no se aplica la Ley 42-2006— el Estado percibe USD 46 millones adicionales por cada dólar de aumento en el precio del barril (SENPLADES, 2012).

⁹⁷Luego de una primera comisión creada por el presidente Palacio en 2006, en 2007 por decreto ejecutivo se crea la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), conformada por expertos, ciudadanos y representantes de organizaciones nacionales e internacionales. La CAIC auditó los diversos segmentos de deuda externa a nivel comercial, multilateral, bilateral, entre 1976 y 2006; pero hasta la fecha solo se han operado reducciones sobre los Bonos Global.

⁹⁸Contrastando con el período 2000-2006 en que la relación deuda pública/PIB llegaba al 49%, en el período 2007-2011 cayó al 25%; mientras en 2006 se destinaba 24% del presupuesto del Estado al servicio de la deuda externa, para 2011 no se pasa del 7%. El servicio de la “deuda social” fue, durante el período previo, la mitad del de la deuda externa: en 2011 llegó al 26% (SENPLADES, 2012). En contraste con la Constitución de 1998, la de 2008 establece mecanismos cívicos de vigilancia y auditoría sistemática de la deuda externa. Adicionalmente, se prohíbe la estatización de la deuda privada, como se hizo en 1982, y otros mecanismos que generan riesgo moral en el sistema financiero, como la posibilidad de congelar los depósitos, como sucedió en 1999.

La inversión pública pasó de niveles entre el 3% y el 7% en las tres décadas previas, al 14% en 2008, y en 2013 ya alcanzó el 16,6%. La inversión pública se triplicó entre 2006 y 2008, y los subsidios aumentaron en un 70% en el mismo lapso, aplicando una política expansiva que permitió revertir el sostenido proceso de desaceleración que la economía ecuatoriana experimentaba desde 2004. Esta inversión pública se combinó con la política de reducción de los aranceles para todos los bienes de capital, maquinaria y equipo de transporte, y de los insumos sin sustituto nacional, incentivando un importante aumento de la capacidad productiva instalada del país.

La banca pública fue rehabilitada, pasando de USD 456 millones en préstamos en 2006 a USD 1.160 millones en 2008, multiplicando en ese período en 80 veces el volumen de microcrédito concedido por el sector público directamente; esto sin contar con el Sistema Nacional de Microfinanzas —establecido en enero de 2006—, que canalizó cuatro veces más ese monto a través de entidades privadas y de la economía popular de primer piso. No se trata solo de mayores recursos, sino de una serie de nuevos productos financieros y no financieros, dirigidos a objetivos temáticos: economía popular, vivienda, comercio exterior, actividades agropecuarias, etc. (Páez, 2011).

También se redujeron dramáticamente las tasas de interés del sector privado en los distintos segmentos del mercado⁹⁹ y se introdujo una innovadora regulación prudencial¹⁰⁰ en el marco de una nueva ley orgánica del sector, coherente con la ausencia de prestamistas de última instancia debido a la dolarización, evitando el riesgo moral y la selección adversa.

⁹⁹Aunque la reducción en cada segmento se basaba en la aplicación de techos secuenciales de la tasa media más dos desviaciones estándares de todas las operaciones del mes previo, la baja no fue tan gradual. Por ejemplo, y como evidencia de los absurdos estructurales que aún enfrenta el país, en el segmento denominado, de acuerdo con la terminología del FMI como “microcrédito de subsistencia”, la tasa de interés real efectiva anual en dólares llegaba a fines de 2007, cuando se empezó la reducción, ¡al 108%! ¿Cómo sobrevivían esas unidades productivas en tales condiciones de sobreexplotación bancaria? Al cabo de un año de reducciones paulatinas, el indicador alcanzó el 37%; todavía altísimo, pero al menos se evitó la implosión del sector por insolvencia durante 2008. Otro problema de sobreendeudamiento que se desactivó entonces estuvo vinculado con el segmento de bienes raíces destinados a los estratos de altos ingresos en las ciudades mayores.

¹⁰⁰Entre otras, el coeficiente de liquidez doméstica que permitía regular la calidad y la locación de los activos más delicados del patrimonio técnico de los bancos, la capitalización total de las utilidades a año seguido, etc. Aunque la tradicional queja extremista y maximalista de los gremios recurrió durante esos años iniciales a todo tipo de presiones, cualquier análisis retrospectivo de los indicadores financieros, incluso los más tradicionales, constatará una mejora cualitativa, lejos de la quiebra con que los dirigentes del sector amenazaban.

La inversión en investigación, ciencia e innovación pasó de un promedio histórico menor al 0,06% al 0,44% después de la restructuración de la deuda externa, y llegó al 2% en 2014; lo cual aunque todavía es insuficiente, muestra un avance, paralelo al esfuerzo institucional y al cambio en los cánones de excelencia que implica la nueva Ley de Educación Superior, la mejora de las remuneraciones de los maestros y de presupuesto general para educación y salud.

El eje del nuevo proyecto parte de la reconstitución del Estado, incluyendo la recuperación de sus capacidades de rectoría, planificación, regulación y control del gobierno, desmanteladas en buena parte o ausentes en décadas previas; pero pensando en las condiciones que exige el nuevo siglo.¹⁰¹ Esto exige una reorganización del aparato estatal¹⁰² y su rediseño desde un esquema de desconcentración y descentralización administrativa¹⁰³ que le permita tener presencia hasta en zonas periféricas, hasta ahora regidas por poderes fácticos, en algunos casos, al margen de la ley; y sobre todo, orientada por cánones ligados a la lógica especulativo-rentista. Esta transformación se proyecta desde un enfoque territorial e incipientemente plurinacional, que debería complementarse con una mayor participación democrática y transparencia dentro del aparato y sus mecanismos mismos.¹⁰⁴ También se establecen mecanismos de participación ciudadana¹⁰⁵ como un elemento constitutivo del nuevo pacto social, inseparable del propio proceso constituyente.¹⁰⁶ Este esfuerzo cualitativo se ha venido desarrollando en el marco de la expansión del espacio de política fiscal también tradicional, pero con impor-

¹⁰¹El Estado ecuatoriano se sitúa entre los dos Estados valorados como más justos y eficaces en toda Latinoamérica, según la encuesta de Latinobarómetro 2011 (ver www.latinobarometro.org).

¹⁰²El Código de Planificación, la Ley de Participación Ciudadana y el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización, aprobados en la Asamblea entre 2009 y 2010, encuadran los nuevos esfuerzos. Se han creado varias nuevas instancias y se ha buscado reformar 147 instituciones, 43% de las cuales ya estaban resueltas en 2010; y de 84 entidades públicas de composición corporativa, en el 49% se eliminó o redujo la presencia corporativa.

¹⁰³Hasta 2010, 91,7% de los ministerios y secretarías tenían ya modelos de gestión descentralizados, obedeciendo el mandato constitucional en el art. 284.

¹⁰⁴Solo como ejemplo, los trabajadores indígenas en el aparato estatal (urbano y rural) pasan de 14.298 en 2006 a 19.285 a mediados de 2009.

¹⁰⁵Como una quinta función del Estado, independiente de la ejecutiva, la legislativa, la jurisdiccional y la electoral: la Función de Transparencia y Control Social.

¹⁰⁶El 30% de las 103 leyes aprobadas entre 2007 y 2011 se ocupan de la “garantía de derechos”, 29% corresponden a la “restructuración del Estado” y 23% a las reformas del “régimen de desarrollo” (SENPLADES, 2012: 100).

tante acento en la reconstrucción de un incipiente Estado de bienestar¹⁰⁷ en las condiciones del siglo XXI.

La combinación de este tipo de políticas con un esfuerzo intenso por reducir la desigualdad y la pobreza —tanto desde la perspectiva de los ingresos¹⁰⁸ como desde la de las necesidades básicas insatisfechas,¹⁰⁹ aunque todavía se requieren transformaciones mayores en lo que respecta a los activos productivos—¹¹⁰ ha marcado ya varios años de crecimientos significativos de la capacidad real de compra del mercado interno en cada uno de sus deciles, lo cual ya define cimientos fundamentales para la construcción de otro tipo de RA.

¹⁰⁷Diferentes reformas tributarias concordantes con el espíritu constituyente permitieron debilitar la resistencia consuetudinaria de las clases propietarias a pagar impuestos —esfuerzos recaudatorios previos, en el marco del Consenso de Washington apuntaron principalmente a raquíticas capas medias y a la informalidad—, elevando en 65% la tributación entre 2003-2006 y 2007-2010. El esfuerzo redistributivo, aunque todavía parcial, se evidencia en la nueva composición de los ingresos: los impuestos directos pasaron del 34% al 43% del total de la recaudación entre 2006 y 2010, en clara alusión al mandato de Montecristi en sus arts. 300, 48 y 281. En total, la presión fiscal pasó del 10,38% en 2006 al 14,3% en 2011 (SENPLADES, 2012). En 2011 los ingresos no petroleros en los ingresos permanentes del fisco ya representan un 53% (Ministerio de Coordinación de la Política Económica, 2012: 4).

¹⁰⁸La pobreza por ingresos a nivel nacional ha venido cayendo desde 2006 del 37,6% al 28,6%, mientras que el coeficiente de Gini nacional pasó de 0,54 a 0,47 (SENPLADES, 2012: 59). Conforme con los arts. 326ss. de la Constitución de Montecristi, se amplían los derechos a la dignidad del ambiente de trabajo, se elimina la tercerización y la intermediación laboral, propendiendo a la igualdad de género, incluso en las tareas domésticas (art. 333). El salario básico nominal se ha duplicado entre principios de 2007 y 2014, con una inflación muy reducida, lo cual, combinado con una mejora en cantidad y en calidad del empleo —entre 2007 y 2011 el porcentaje de ocupados plenos con seguridad social ha pasado del 38% a más del 57%— ha provocado que el ingreso familiar cubra ahora cerca del 90% de la canasta básica, cuando antes no llegaba a los dos tercios (SENPLADES, 2009). Como referencia, recordemos que al comenzar el año 2000 el salario nominal básico estaba en USD 48 mensuales.

¹⁰⁹Además del aumento de la cobertura, se ha avanzado muchísimo en términos de gratuidad y en calidad de los servicios públicos, en un marco de universalidad de derechos contemplado en la Constitución y las leyes, en contraposición con las políticas focalizadoras previas. Los subsidios a la energía se han profundizado; por ejemplo, la “Tarifa de la Dignidad” de la energía eléctrica disminuye a la mitad el valor de cada kW/hora para los sectores de bajo consumo y lo compensa elevando el cobro a los sectores medios y altos. Las transferencias en efectivo se han multiplicado: el Bono de Desarrollo Humano ha pasado de USD 15 a USD 55 mensuales para el 40% más pobre de las familias; y se han creado bonos similares para discapacitados y bonos de vivienda que están en USD 3.600 en el área urbana y USD 3.960 en la rural.

¹¹⁰Las tareas pendientes más acuciantes tienen que ver con el acceso productivo de los sectores populares al agua y a la tierra, sobre todo en el campo, y a la tecnología y el crédito en todo el país.

Lastimosamente, buena parte de esa oportunidad masiva de mercado, pocas veces registrada en la historia moderna del país, aún no ha encontrado respuesta en el fortalecimiento sistemático de capacidades productivas locales, reflejándose más bien en importaciones, incluso suntuarias, que no solamente cuestionan los horizontes de sostenibilidad de la balanza de pagos ante coyunturas internacionales tan hostiles y volátiles como las desatadas por la crisis mundial,¹¹¹ sino que debido a la dolarización establecen fragilidades nuevas sobre la dinámica y la distribución de la liquidez —cada dólar que paga compras externas desaparece físicamente de la circulación interna.¹¹²

En la superación de esas limitaciones con un cambio de la matriz productiva¹¹³ y una nueva arquitectura financiera interna (Páez, 2011) y externa,¹¹⁴ entre otras tareas urgentes, se decidirá la viabilidad de la construcción de un RA alternativo, que organice la transición al *sumak kawsay* que establece el nuevo pacto constitucional.¹¹⁵

¹¹¹En 2008 se introdujeron 7 exhaustivas reformas arancelarias, aplicando un concepto innovador de sustitución selectiva de importaciones en el marco de las limitaciones impuestas por la OMC; que luego fue debilitado. A principios de 2009 incluso se aplicaron temporalmente salvaguardas a las importaciones, que desataron tensiones con nuestros vecinos inmediatos involucrados en una estrategia de liberalización indiscriminada de sus mercados. Las nuevas tarifas, las salvaguardas, la reducción de las tasas de interés y la ampliación del crédito interno y los mercados domésticos auspiciaron mejores tasas de crecimiento de ciertos sectores de la industria nacional, aumentando el empleo y reduciendo la importación y la salida de divisas. Por desgracia, esto no fue suficiente para desatar un nuevo comportamiento inversionista en los monopolios nacionales y extranjeros que dominan la economía nacional.

¹¹²Elementos desarrollados en otras publicaciones, como Páez (2006a, 2006b y 2007). Buena parte de esa discusión ya se desarrolló en los peores momentos del neoliberalismo en debates dentro de las instituciones estatales y con los organismos financieros del Consenso de Washington y sus adherentes regionales, y el resultado de esas urgencias fue incluso asumido oficialmente por el Banco Central del Ecuador en 2001 bajo el nombre de “Nueva Arquitectura Financiera Nacional”. Algunos de esos contenidos están presentes en el llamado “Código Monetario” que recién se está debatiendo en 2014, con abierta hostilidad por parte de banqueros y economistas ligados a esos organismos y sus doctrinas.

¹¹³A pesar de los esfuerzos multidimensionales en el ámbito de las políticas públicas, los monopolios siguen dominando la escena nacional, imponiendo una adición a las importaciones y un debilitamiento recurrente de la producción nacional. Aunque el peso del sector primario ha disminuido ligeramente, ha avanzado el rol de los servicios de baja productividad y el sector manufacturero está relativamente estable.

¹¹⁴Temas tratados en otras publicaciones como Páez (2009) y Stiglitz et al. (2010 y 2011).

¹¹⁵Temas desarrollados en otras publicaciones como Páez (2010a y 2010b).

6. A manera de conclusión

El reciente proceso constituyente ecuatoriano debe ser visto a la luz de la matriz histórica latinoamericana de dependencia, fundada por el hecho colonial y exacerbada por las recientes décadas de neoliberalismo. Esto ha engendrado nuevas dimensiones de esa dependencia y, consecuentemente, una fragilidad endógena más profunda.

La lucha social ha revertido la ofensiva de fuerzas internas y externas para violentar la voluntad nacional de democratizar la modernización, planteada por la ISI durante el retorno constitucional a la democracia en 1978, pero que ahora se encuentra en un momento con retos muy diferentes. La resistencia a tres fracasos sucesivos de viabilizar un RA financiarizado y aperturista no impidió una herencia de debilitamiento productivo y societal real, pero paradójicamente forjó sueños más poderosos en los sujetos históricos.

La articulación jurídico-política que hizo posible la promulgación de la Constitución de 2008 es solo parte del proceso de negociación entre sectores sociales que definen sus marcos de acción y la cultura de tratamientos de los conflictos. Sin embargo, vista como cristalización de un acumulado histórico de luchas por el progreso social y de resistencias al neoliberalismo, la validación masiva del nuevo “pacto social” simbólicamente abre las puertas para transformaciones sistemáticas del MR; que permitan ampliar efectivamente las capacidades de decisión y acción de las grandes mayorías desde el terreno de su reproducción material, y articularlas coherentemente en un horizonte sostenible que construya una vida social plena. Lograrlo requerirá, sin dudas, transformaciones sociales más profundas y participativas, fieles al espíritu de Montecristi.

Capítulo 11

Cambio de la matriz productiva

Andrés Arauz

1. Introducción

Sin lugar a dudas, la Constitución ecuatoriana es la única del mundo que tiene tanto contenido económico heterodoxo. Dicho contenido es diverso e incluyente, como la misma Asamblea Constituyente que la redactó, y proviene de variadas corrientes de pensamiento alternativas a los dogmas neoliberales. El hilo constitucional desarrolla la importancia de la economía, pues se entiende que se requiere de base material para la garantía de derechos. Luego de casi ocho años de Revolución Ciudadana, la sostenibilidad de los derechos alcanzados depende en buena parte de la superación del régimen de acumulación vigente y la transformación de nuestra matriz productiva.

A diferencia de otros procesos históricos de industrialización acelerada, la estrategia de la transformación de la matriz productiva planteada por la Revolución Ciudadana antepone al ser humano sobre el capital. Ecuador aprovechará sus recursos naturales sustentablemente y potenciará sus recursos intangibles como la biodiversidad y el conocimiento.

La economía política de esta estrategia implica un ámbito de acción aún mayor para el Estado —para garantizar los derechos del Buen Vivir y por las ineludibles altas tasas de inversión—, un compromiso con la burguesía nacional (mediante una combinación de incentivos y regulaciones), y la subordinación del capital transnacional a las condiciones y prioridades de desarrollo del Ecuador (como lo dispone la Constitución en su artículo 339).

Como veremos a lo largo de este artículo, la Constitución es sumamente clara en las orientaciones de la política económico-productiva. El reto de la estrategia está en su implementación: se debe evitar que la muletilla de “transformación productiva” sea utilizada como un retorno al “neoliberalismo criollo”, o que se vuelva una concesión ante el capital transnacional y ante las élites nacionales. Es una oportunidad para profundizar en los postulados constitucionales y consolidar un futuro posneoliberal que se continúe acercando al horizonte del Buen Vivir.

Este artículo está dividido en siete secciones. La segunda sección aborda los postulados keynesianos como la sustitución de importaciones, los multiplicadores fiscales y los encadenamientos productivos. La tercera sección, “Eficiencia schumpeteriana”, se enfoca en la agregación de valor, la productividad y la competitividad. La cuarta sección, “Transformación productiva para la erradicación de la pobreza”, es la más distributivista, pues contiene ejes clave como el derecho al trabajo, la asociatividad y la distribución primaria del ingreso. La quinta sección asume el reto de discutir qué producir: el mandato constitucional es producir bienes y servicios para la garantía de derechos. La sexta sección sintetiza la relevancia de la integración productiva regional a partir de los elementos abordados en el resto de las secciones. La última sección concluye.

2. Certidumbre y multiplicadores

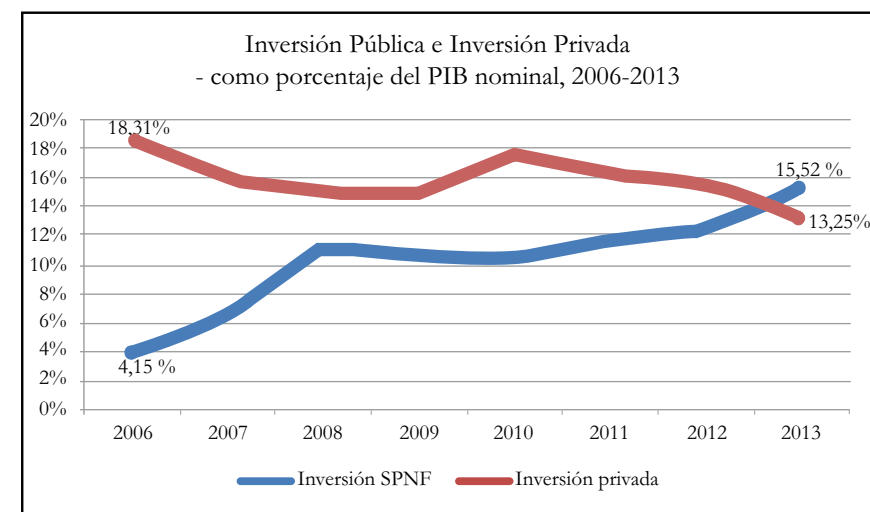
Los elementos centrales por discutir en esta sección son la certidumbre keynesiana, la planificación para el desarrollo, los multiplicadores fiscales, la sustitución de importaciones, los encadenamientos productivos, y la regulación a los flujos de capital y a los medios de pago. El pleno empleo se abordará en una sección siguiente, como derecho al trabajo.

2.1. La planificación y la certidumbre

El artículo 275 de la Constitución ordena la planificación para el desarrollo en un horizonte de mediano plazo. La planificación es obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privado. Además de eliminar las obvias ineficiencias de la improvisación, atomización y duplicidad, la planificación genera

certidumbre keynesiana; es decir, muestra a los emprendedores el camino que recorrerá el país en los próximos años: las políticas, las estrategias, las metas e inclusive los proyectos de inversión pública. La miopía económica de las élites nacionales en estos siete años ya transcurridos no permitió que hayan acompañado, mediante inversión privada (además muy rentable), al crecimiento acelerado que ha experimentado el país.

Gráfico 1. Inversión pública (SPNF) vs. inversión privada (como porcentaje del PIB nominal, 2006-2013)



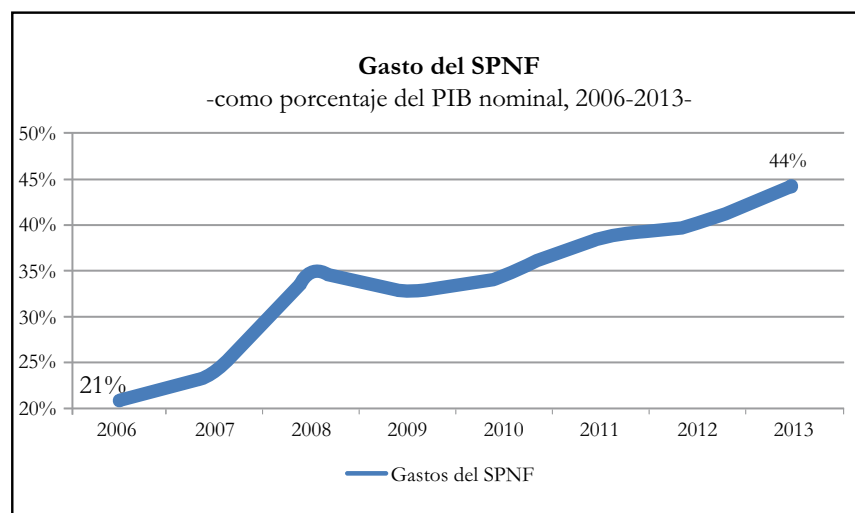
Fuente: Banco Central del Ecuador, Boletín Estadístico Mensual, Operaciones del Sector Público No Financiero y Oferta y Utilización Final de Bienes y Servicios, agosto de 2014.

Elaboración: SENPLADES.

En su artículo 294, la Constitución dispone que se elabore un presupuesto plurianual, otro instrumento de certidumbre keynesiana. A diferencia

de la legislación neoliberal cortoplacista, un presupuesto a cuatro años permite que el Estado asuma compromisos de mediano plazo en contratos públicos: el empresario proveedor asegura la demanda para su producción, con lo cual los riesgos de emprendimiento se reducen sustancialmente.

Gráfico 2. Participación del gasto del sector público no financiero en el PIB nominal, 2006-2013



Fuente: Banco Central del Ecuador, Boletín Estadístico Mensual, Operaciones del Sector Público No Financiero, agosto de 2014.

Elaboración: SENPLADES.

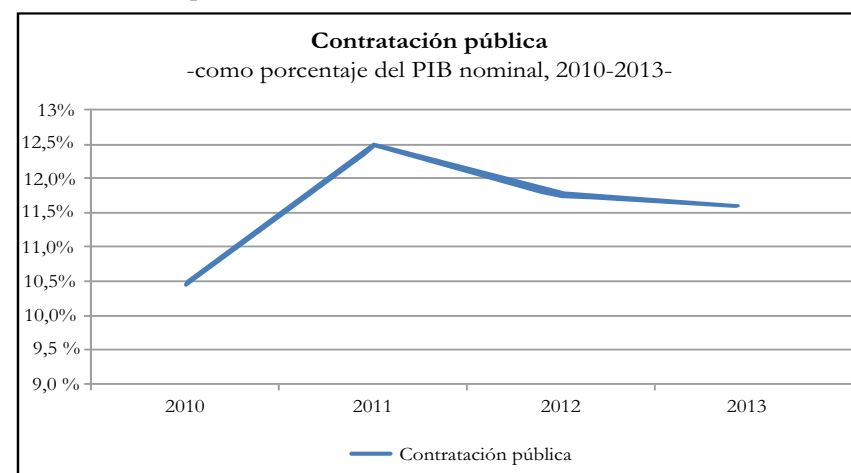
Dada la magnitud de la participación del Estado en la economía ecuatoriana, los multiplicadores fiscales pudieran ser muy altos. Sin embargo, por el alto grado de apertura de la economía ecuatoriana, buena parte de esos multiplicadores se fugan al exterior,

con la consecuente generación de empleo y capacidades fuera del territorio nacional. Para priorizar los multiplicadores fiscales al sector real ecuatoriano, el mejor instrumento es la contratación pública, como precisamente dispone el artículo 288 de la Constitución.

2.2. La compra pública

El componente nacional de las compras públicas se estima entre el 12% y el 50%.¹¹⁶ Esto puede ocurrir por problemas de demanda: incertidumbre o escala insuficiente. Por ejemplo, el Estado ecuatoriano, a través de cientos de instituciones públicas, realiza miles de procesos individuales de adquisición de material de oficina (computadores, papel, grapas, clips, etc.) que promedian decenas de miles de dólares por cada proceso. Sin embargo, luego de estandarizar y planificar las compras a varios años y agregar la demanda de todas las entidades públicas, se han consolidado procesos de contratación cuyas órdenes de magnitud son de millones de dólares. Esto no solo beneficia al Estado en términos de ahorro fiscal por volumen, sino que le otorga margen de negociación para incorporar requisitos de desempeño en los contratos de adquisición.

Gráfico 3. Participación de la Contratación Pública en el PIB nominal, 2010-2013



Fuente: SERCOP, 2014.

¹¹⁶La incertidumbre del dato es justamente porque no ha habido una política asertiva para dimensionar el componente nacional.

Vale recordar que entre enero de 2010 y diciembre de 2013 el mercado de compras públicas del Ecuador sumó más de USD 37 mil millones, un monto similar a todas las exportaciones privadas (no petroleras) en el mismo período. En 2011, el monto de compras públicas fue superior a todas las exportaciones privadas. Frente a las incertidumbres del mercado internacional, que afectan a las exportaciones ecuatorianas, el Estado está obligado a generar certidumbres al productor nacional.

Cuadro 1. Compras públicas regionales

Considerando la magnitud de ahorro fiscal, el ahorro de divisas extrarregionales y las oportunidades de desarrollo productivo por la planificación y la agregación de la demanda, las compras públicas regionales son un elemento fundamental de la estrategia de transformación productiva de Latinoamérica y el Caribe. La OMC (2014) estima que las compras públicas a nivel mundial se aproximan al 10-15% del PIB. La OCDE y el BID (2013) ubican esta participación en 26% promedio para los países de América Latina y el Caribe.¹¹⁷ Esto equivale a un mercado de USD 1.500 miles de millones anuales. Con esta magnitud, las oportunidades para las empresas ecuatorianas son enormes.

Existen múltiples experiencias positivas en la región (Burnett, 2005; Barbosa y Fiuza, 2011; WHO, 2007). Ecuador ya lo ha propuesto en el seno del ALBA (2013), en el marco de la Zona Económica ALBA-Petrocaribe-Mercosur y lo ha incluido en la declaración de la CELAC (Ministerio de Finanzas, 2013).

2.3. Los requisitos de desempeño

Los requisitos de desempeño son condiciones regulatorias o contractuales que el contratista, proveedor o empresario se obliga a cumplir a cambio de recibir algún beneficio del Estado. Dicho beneficio puede constituirse en un contrato con el Estado o en incentivos de carácter fiscal o para-fiscal. En el caso de incentivos fiscales (tributarios o arancelarios), el artículo 300 de la Constitución dispone

¹¹⁷El monto es 1,5x10¹² (en inglés, 1,5 trillion; ver OECD/IADB, 2014).

que se promueva la redistribución y estimule el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables. A diferencia del “cheque en blanco” que implican los tratados bilaterales de protección recíproca de inversiones, la estrategia de transformación productiva plantea incentivos específicos, instrumentados mediante contratos con beneficios fiscales condicionados al cumplimiento de metas verificables, explícitamente vinculadas a la planificación.

Existe evidencia de que, en Ecuador, los incentivos de carácter general no cambiaron el comportamiento del capital.¹¹⁸ Por esta razón, es importante que dichos contratos contemplen requisitos de desempeño explícitos con plazos, sanciones y metas de sustitución de importaciones de bienes finales, sustitución de proveedores externos mediante la desagregación tecnológica y finalmente, en el caso de empresas de capital transnacional, la transferencia tecnológica mediante el establecimiento en el país o mediante cesión de conocimiento.

2.4. Empresas públicas

Por esta razón, las Empresas Públicas (EP) cumplen un rol crítico en la transformación productiva. La Constitución, en su artículo 315, manda que “[l]as empresas públicas funcionarán con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales”. No solo deben gestionar los recursos estratégicos de forma sustentable, generar renta para el Estado de forma eficiente, y garantizar la provisión social de los servicios públicos, sino que deben ser actores “anclas” de la economía nacional, por su relación con decenas de miles de proveedores. Individual o conjuntamente, tienen poder de negociación frente al capital nacional y transnacional, y tienen flexibilidad de gestión que les permite incorporar estos requisitos de desempeño en su política de contratación y subcontratación. Las más de 30 EP de la función ejecutiva (incluyendo 5 de economía mixta), y las más de 260 EP de los GAD y ocho EP de Universidades, tienen una enorme influencia potencial para orientar los encadenamientos de la economía nacional, la sustitución de importaciones, la mejora de la calidad y la reducción de la dependencia tecnológica. Al año 2013, las empresas públicas de

¹¹⁸La reducción del impuesto a la renta no aumentó la inversión privada como proporción del PIB; la reducción de aranceles a los insumos productivos no redujo los precios.

la función ejecutiva tuvieron ingresos netos por USD 19.300 millones y a julio de 2014 reportaron activos por USD 28.771 millones.¹¹⁹

Cuadro 2. Empresas públicas gran nacionales ¹²⁰

El impulso de una nueva forma de relaciones comerciales del país en los mercados internacionales constituye otro de los grandes desafíos para las empresas públicas durante los próximos años. Es necesario determinar las oportunidades de integración, cooperación y complementariedad de las empresas públicas en la región, ya sea en términos de exportación e importación de bienes y servicios o a través de la consolidación de alianzas estratégicas entre empresas públicas de países de la región, para mejorar condiciones de negociación con multinacionales o proveedores comunes.

Resulta necesaria la agregación regional de la demanda de las compras públicas, lo que nos permitiría tener ahorros por escala o volumen. En términos de cooperación entre pares, la constitución de empresas gran nacionales permite adquirir y ejecutar un poder de negociación con las transnacionales que genere ventajas para los países de la región. La integración regional de las economías de los países del Sur pretende crear una dependencia mutua en los mismos procesos productivos de las empresas latinoamericanas para fragmentar las cadenas productivas de las transnacionales y generar mayor valor agregado en nuestras economías.

Al analizar las tendencias del mercado regional, se puede notar que el comercio cuenta con un mayor grado de componente de valor agregado si este es entre países parecidos. Esto responde a su cercanía y a sus mercados cautivos. En el comercio entre países más distantes, el grado tecnológico es de menor valor agregado. Existe mayor probabilidad de transar productos con mayor valor agregado en integración con países cercanos que entre países lejanos, por las mismas ventajas comparativas.

Una alternativa para realizar una integración inteligente es mediante las compras públicas. Si se logra hacer una compra conglomerada de las empresas públicas de la región se podrían tener grandes ahorros fiscales; pero cabe una ambición mayor: se tendría mayor peso y mejores oportunidades para la transferencia de tecnología en los productos negociados. Los principales desafíos en esta materia se vinculan con:

- La generación y adopción de estrategias para expandir la oferta exportable de productos y servicios a nivel internacional. Un ejemplo de esto es la estrategia en la que está trabajando TAME EP para insertarse en el mercado internacional incorporando una línea de carga aérea.
- El fortalecimiento de procesos de asistencia técnica y transferencia tecnológica a través de procesos de cooperación internacional, encaminados al fomento de la producción de bienes y servicios exportables.
- El establecimiento de negociaciones regionales que impulsen capacidades productivas locales en las EP.

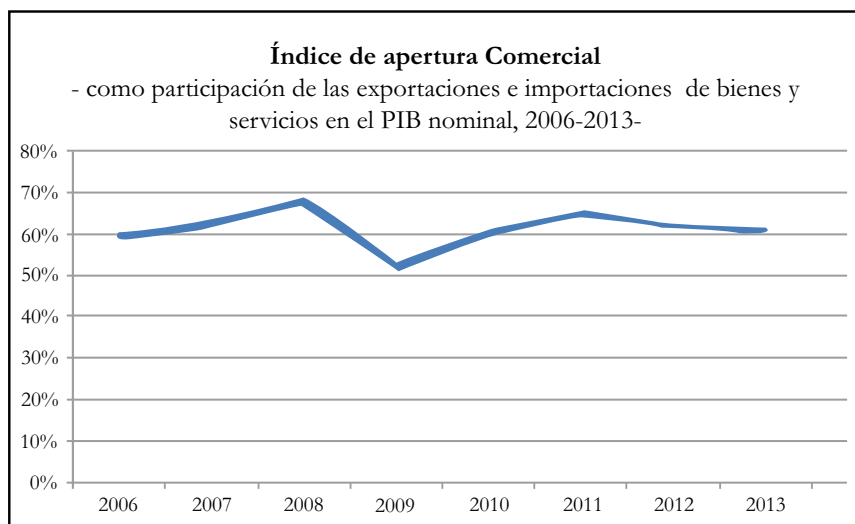
2.5. La sustitución de importaciones

El artículo 304 de la Constitución dicta la política comercial, en la cual se establece como objetivo la sustitución de importaciones y el desarrollo de los mercados internos. El artículo 306 también lo aclara: “El Estado propiciará las importaciones necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivará aquellas que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza”.

¹¹⁹ Información obtenida de la Coordinación General de Empresas Públicas de la SENPLADES.

¹²⁰ Tomado de SENPLADES (2013).

Gráfico 4. Índice de apertura comercial, 2006-2013 (participación de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios en el PIB nominal)



Fuente: Banco Central del Ecuador, 2014a, 2014b.

Elaboración: SENPLADES.

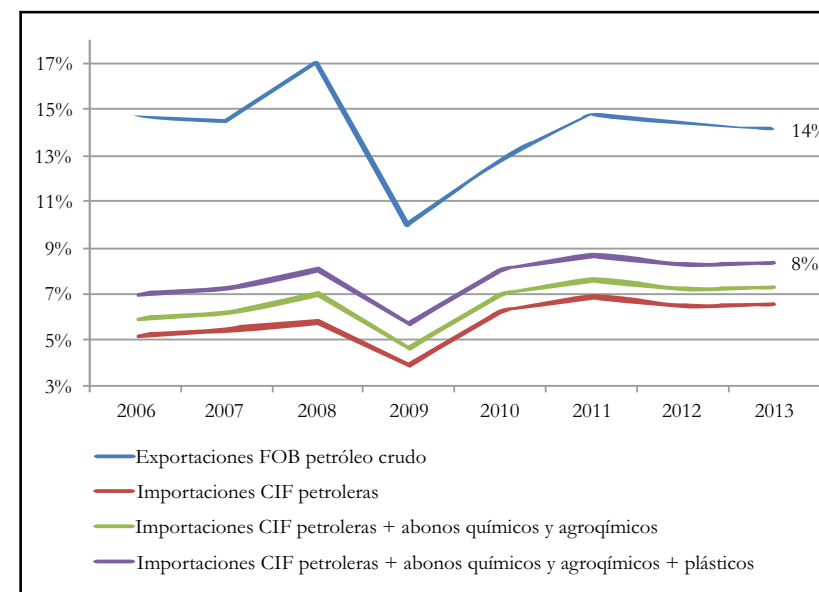
Considerando el alto grado de apertura de la economía ecuatoriana, la sustitución selectiva de importaciones es una política sine qua non de la transformación productiva. La estrategia ecuatoriana no cometerá errores del pasado. No habrá industria protegida ineficiente con derechos adquiridos; el Comité de Comercio Exterior exigirá requisitos de desempeño y también tendrá obligaciones contractuales y regulatorias. Tampoco se incentivarán industrias falsas (meras ensambladoras que capitalicen el arbitraje arancelario), pues se sustituirán también bienes de capital y materias primas. La sustitución de importaciones no solo implica disminuir las mismas, sino desarrollar y fortalecer las capacidades productivas internas para su abastecimiento mediante una política de encadenamientos y densificación industrial.

2.6. Industrialización

El artículo 284 de la Constitución dispone incentivar la producción nacional e

incorporar valor agregado con máxima eficiencia, entre otros. Esto implica un proceso de industrialización acelerado, con la sustitución selectiva de importaciones como principio orientador. La estrategia de industrialización tiene algunos componentes: el establecimiento de las industrias básicas (industrias industrializantes) a partir de la dotación de nuestros recursos naturales; el desarrollo de industrias intermedias para la producción de ciertos bienes de capital y el desarrollo de industrias ligeras para maximizar la agregación de valor de las exportaciones y para la satisfacción de la demanda interna.

Gráfico 5. Exportaciones petroleras comparadas con las importaciones de productos derivados del petróleo, 2006-2013 (como porcentaje del PIB nominal)



Fuentes: Banco Central del Ecuador, 2014.

Elaboración: SENPLADES

Notas: Importaciones CIF petroleras incluye todas las importaciones del capítulo 27 del Sistema Armonizado, con excepción de la energía eléctrica (partida 2.716) y petróleo crudo (partida 2.709); abonos químicos se refiere a las partidas 3.102, 3.103, 3.104 y 3.105; agroquímicos se refiere a la partida 3.808; plásticos se refiere al capítulo 39 del Sistema Armonizado.

Con el fin de alcanzar la soberanía energética¹²¹ dispuesta constitucionalmente, y considerando que los combustibles constituyen el principal rubro de importación del país, un pilar de la sustitución de importaciones y de la industrialización es la Refinería del Pacífico y su complejo petroquímico. Los outputs del complejo petroquímico generarán encadenamientos hacia adelante y reducirán nuestra dependencia externa.

La industria siderúrgica, que se ejecutará en asociación con la industria nacional ya establecida, privada y estatal, dependerá en buena parte de la disponibilidad de arenas ferrosas y generará la base industrial para el resto de la transformación. La industria de urea depende de la disponibilidad de gas natural en el subsuelo marino y sustituirá importaciones de fertilizantes. La refinación del cobre se ejecutará para industrializar las importantes reservas que tiene el país de este mineral y producirá cables, entre otros, para continuar la transformación del sector eléctrico. El Estado refinará el oro para fines monetarios, industriales y de bisutería. La industria cementera y de otros materiales de construcción (como las arenas ferrosas) también será protagonista, pues se impulsará la industrialización de nuestros minerales para el continuo aumento en la dotación de infraestructura física que requiere nuestro país.

Adicionalmente a esto, se implementarán industrias intermedias con altas externalidades positivas y de relevancia estratégica para la soberanía nacional. Un claro ejemplo es el astillero, que tendrá demanda segura de las empresas navieras ecuatorianas por técnicas de regulación y de incentivos. A partir de la futura dotación de energía eléctrica, y mediante un manejo inteligente de incentivos energéticos, se establecerán industrias como la del aluminio. Asimismo, las industrias metalmecánica y de plásticos serán actores clave para asegurar los encadenamientos entre las industrias básicas y las industrias ligeras en el país.

El Estado y la industria deben planificar para la industrialización la importación y el abastecimiento a largo plazo de recursos e insumos críticos no disponibles en el país, como dispone la Constitución en su artículo 306. También deben planificar

¹²¹Se debe tomar en cuenta que la construcción de ocho centrales hidroeléctricas también contribuyen a la consecución de soberanía energética y a la reducción de importaciones de combustibles actualmente utilizados en termoeeléctricas.

la agenda de ciencia y tecnología vinculada a cada uno de los sectores, para reducir la dependencia tecnológica y la de materiales.

2.7. Soberanía alimentaria

La economía nacional se caracteriza por un alto nivel de comercio e intermediación. La rentabilidad generada por los segmentos de la importación, intermediación y administración, atrae al capital escaso y al mejor talento humano. Esto perjudica el desarrollo de los segmentos de la producción primaria y de la transformación. En este ámbito, el principal reto del Estado es implementar los incentivos (subsidios, contratos, seguridad jurídica, etc.) e instrumentos regulatorios (normas y reglamentos técnicos, impuestos, tasas de interés, etc.) que alteren la rentabilidad relativa entre los segmentos. Vamos a cambiar el modelo de negocio: debe ser más rentable producir que importar; más rentable transformar que intermediar.

La Constitución es enfática (soberanía alimentaria, artículo 281) y reiterativa (políticas comercial y económica, artículos 304.4 y 284.3) respecto a la autosuficiencia alimentaria. Según el balance alimentario (MAGAP, 2012), el Ecuador importa 42% de legumbres, 51% de hortalizas, 25% de cereales de su consumo. Esto es inadmisibles para un país de vocación agrícola y cuyo mandato constitucional es la soberanía alimentaria. La sustitución de importaciones de alimentos para consumo humano (primarios y procesados) debe ser urgente, prioritaria y contundente.¹²²

¹²²Incluyendo los alimentos para ganado vacuno, bovino, avícola, etc.

Tabla 1. Balance alimentario en toneladas métricas, y participación de las importaciones en el consumo, 2012 (en miles de toneladas métricas)

Categoría	Producción local	Variación de stock	Exportación	Importación	Suministro disponible, Consumo	Importaciones/Consumo
	(1.000 ton)	(1.000 ton)	(1.000 ton)	(1.000 ton)	(1.000 ton)	%
Cereales	2.889	0	27	963	3825	25%
Raíces y tubérculos	356	0	16	16	356	4%
Caña de azúcar	7.379	0	306	698	7771	9%
Legumbres	26	4	15	5	12	42%
Oleaginosas	2.713	0	1.631	600	1682	36%
Hortalizas	63	0	20	44	87	51%
Frutas	7.586	0	5.156	9	2439	0%
Estimulantes	141	145	285	9	-280	-3%
Café	7	88	99	6	-174	-3%
Carnes	770	0	0	7	777	1%
Leche y huevos	2.571	0	52	7	2526	0%
Pescado y crustáceo	641	0	681	212	172	123%
Cebada	11	0	0	81	92	88%
TOTAL	25.146	149	8.189	2.650	19.458	14%

Fuente: MAGAP, 2012.

Elaboración: SENPLADES.

Un primer mecanismo concreto para alcanzar dicha autosuficiencia es la demanda pública de alimentos. Se estima que el Estado adquiere más de USD 300 millones anuales en alimentos crudos, procesados y preparados. Conforme lo dispone la

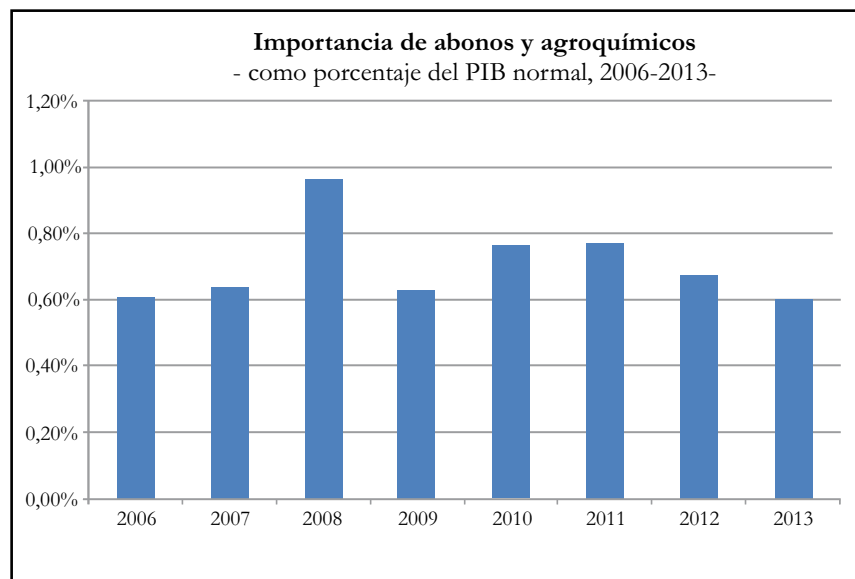
Constitución en el artículo 281 (párr. 1, inc. 12 y 14), el Estado debe abastecerse de alimentos culturalmente pertinentes, producidos localmente, y debe privilegiar a los pequeños productores y a proveedores de la economía solidaria.

Un segundo mecanismo directo es la regulación de las importaciones, mediante aranceles, cupos de importación, salvaguardas agrícolas y normas de calidad sanitaria. Estos mecanismos están dispuestos por la Constitución en los incisos 2 y 13 del artículo 281. En los próximos años aumentará sustancialmente del uso de estos instrumentos, cuya aplicación deberá ser preservada en los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que suscriba el Ecuador.

El tercer mecanismo es la reconversión productiva. Mediante la planificación prospectiva biofísica, el país orientará el uso del suelo para trascender desde una producción de cultivos con productividad marginal decreciente hacia una de cultivos que aporten a la sustitución de importaciones y la soberanía alimentaria. En Ecuador no hay suficiente tierra para mantener la producción exportable y además alcanzar la soberanía alimentaria. Por lo que en este caso, la sustitución de importaciones también requerirá sustitución de exportaciones y un gran salto en la productividad por hora de trabajo y productividad por hectárea. La tecnificación, y consecuente incorporación de energía en los procesos agrícolas y agroindustriales, es una necesidad.

Como dispone la Constitución, en materia alimentaria la única meta admisible es la autosuficiencia total a nivel nacional. Sin embargo, dicha autosuficiencia se ve amenazada por la dependencia tecnológica generada por el alto uso de insumos importados (fertilizantes, pesticidas, alimentos para animales, productos veterinarios, etc.). Por ende, estos insumos son también candidatos para la sustitución selectiva de importaciones mediante la industria nacional (como el complejo petroquímico), mediante la modificación del patrón de consumo intermedio (como el cambio de dieta animal) y mediante alternativas agroecológicas (como los bioinsumos).

Gráfico 6. Importaciones de abonos y agroquímicos, 2006-2013 (como porcentaje del PIB nominal)



Fuentes: Banco Central del Ecuador, 2014a.

Elaboración: SENPLADES.

Notas: Abonos y agroquímicos incluye a todo el capítulo 31 del Sistema Armonizado y a la partida 3.808.

2.8. Inversión extranjera

Una rápida transformación productiva exige altísimas tasas de ahorro y de inversión. El Estado ha venido cumpliendo su rol mediante el crecimiento de los aportes a la seguridad social y mediante montos récords de inversión pública. Esta inversión deberá ser complementada por la inversión privada, proveniente del ahorro doméstico (básicamente de la élite nacional) y del ahorro externo (endeudamiento externo o inversión extranjera directa). Para este fin, se impulsarán incentivos y regulaciones para propender a la consecución de este financiamiento de la cuenta de capitales.

El artículo 339 de la Constitución dispone que “[l]a inversión extranjera directa será complementaria a la nacional, estará sujeta a un estricto respeto del marco jurídico y de las regulaciones nacionales, a la aplicación de los derechos y se orientará según las necesidades y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los diversos planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados”. Las oportunidades de inversión rentable son innumerables y se expandirán aún más con estudios de preinversión que realizará el Estado para acelerar su emprendimiento y subsidiar parte del riesgo.¹²³

El modo de regulación de la Inversión Extranjera Directa (IED) se dará tanto en su calidad de fuente de divisas como en su aporte a la transformación productiva. El Estado condicionará el manejo de la liquidez y de las utilidades de las transnacionales para que la IED efectivamente contribuya al financiamiento de la balanza de pagos. Adicionalmente, el Estado se comprometerá a otorgar seguridad jurídica y estabilidad tributaria, siempre y cuando se suscriba un contrato de inversión con los requisitos de desempeño mencionados. La atracción de capitales extranjeros con proyectos rentables no menoscabará la disposición constitucional de denunciar los tratados bilaterales de protección recíproca de inversión.¹²⁴

La globalización desde la lógica del capital conlleva la desindustrialización (entendida como la reducción de la densidad de encadenamientos) de la producción nacional hacia, por un lado, la fragmentación y reprimarización de la producción, y por otro, hacia la expansión y optimización de las redes nacionales de distribución y comercialización. Esta cadena de valor global se caracteriza por un aumento significativo de integración vertical transfronteriza y del comercio mundial intra-firma (33%) (UNCTAD, 1999).

Producto del acceso del Ecuador a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1996, de la vigencia del mercado común andino durante más de tres décadas, y de una serie de acuerdos bilaterales de comercio, la IED en los ámbitos no extractivos ni estratégicos se ha concentrado en países de la región con mercado nacional

¹²³Estudios de pre-factibilidad, factibilidad y, en algunos casos, de ingeniería básica y en detalle.

¹²⁴Ver los 23 dictámenes de la Corte Constitucional referentes al artículo 422 de la Constitución: relatoria.corteconstitucional.gob.ec:8282/cgi-bin/wxis.exe/iah/scripts.

más grande. En este sentido, la presencia de ese tipo de capital transnacional ha contribuido a la desindustrialización y a la importación-distribución-comercialización y su comportamiento obedece al “modelo de desplazamiento”. El desplazamiento se da de dos maneras: mediante la adquisición de la industria nacional (privatización de lo estatal o transnacionalización de lo local) o mediante el *dumping*. En ambos casos, implica el cierre de la industria local.

Para afincar inversión extranjera directa en los sectores de interés y avanzar en la cadena de valor global, el Estado establecerá algunas condiciones.¹²⁵ A nivel macroeconómico, continuará el crecimiento sustancial del mercado interno mediante la erradicación de la pobreza y mediante un proteccionismo inteligente. La erradicación de la pobreza permitirá que aumente tanto el consumo promedio como el número de consumidores efectivos en la población: por fin un mercado interesante para producir. El proteccionismo inteligente condicionará a la inversión extranjera al no desplazamiento: no liquidar a la industria local, garantizar continuidad del negocio, densificar los encadenamientos locales; para esto, el capital será sujeto de regulaciones “a la medida” e incentivos específicos, en un tiempo definido y suficiente para propender a la recuperación de la inversión.

Adicionalmente, el proteccionismo inteligente debe des-transnacionalizar los canales de distribución y comercialización domésticos, mediante redes mixtas público-privadas-solidarias¹²⁶ y redes y circuitos grupales, sectoriales y territoriales. Finalmente, el proteccionismo inteligente impulsará una transformación cultural del patrón de consumo, que fomente la preferencia por el producto nacional.

2.9. Inversión nacional

El capital privado nacional se ha caracterizado por asimilarse al capital transnacional en su lógica de inserción a la cadena de valor global y en su propensión a acumularse en centros financieros internacionales, incluyendo paraísos fiscales.¹²⁷

¹²⁵Sobre los límites institucionales para avanzar en la cadena de valor global, ver Dalle, Fossati y Lavopa (2013).

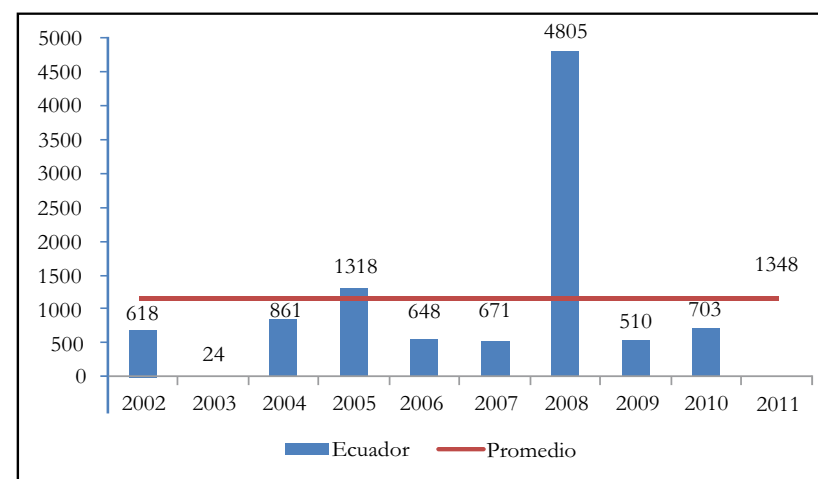
¹²⁶En Ecuador han existido iniciativas públicas en el pasado, como Emprovit, y en el presente, como UNA EP, EPI EP, COSSFA; iniciativas privadas-solidarias como MCCH o Camari (FEPP); e iniciativas privadas domésticas como las de Tesalia, Confiteca o Supermercados Santa María.

¹²⁷El término incluye a jurisdicciones sigilosas (*secrecy*) y de menor imposición relativa en el sentido propuesto por Tax Justice Network (2014). Ver: www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2013-results.

En cumplimiento del artículo constitucional 338, el Estado ha implementado una estrategia tributaria y regulatoria para limitar la fuga de capitales (Arauz, 2013a) y estimular el retorno del ahorro nacional para canalizarlo a la inversión productiva. A pesar de esto el (evidentemente subestimado¹²⁸) saldo de activos líquidos en el exterior de personas y empresas ecuatorianas bordea los USD 4.511 millones. El patrimonio de las élites ecuatorianas, según el censo de los individuos *ultra high net worth*¹²⁹ es de USD 30 mil millones en 265 personas.

La principal fuente de divisas de la economía nacional es el Estado, mediante las exportaciones petroleras y el endeudamiento externo. Según investigaciones internacionales, se estima que se fugan ilegalmente cerca de USD 1.151 millones anuales desde Ecuador. Por esta fuga de capitales de las personas más ricas del país, y por la necesidad de orientar esos capitales a la inversión productiva, es lógico que aumente el nivel de regulación y control a los flujos de capitales transfronterizos —incluyendo controles al lavado de activos y a los precios de transferencia, implementados *ex ante*—.

Gráfico 7. Flujos financieros ilícitos, 2002-2011 (USD millones)¹³⁰



¹²⁸El rubro “indeterminado” reportado por el Banco de Pagos Internacionales es de USD 343 mil millones. Ver: www.bis.org/statistics/lbs-hanx6b.csv.

¹²⁹Ver: www.wealthx.com/Wealth-X%20and%20UBS%20World%20Ultra%20Wealth%20Report%202013.pdf.

¹³⁰Ver la web de Global Financial Integrity: www.gfintegrity.org/issues/data-by-country/.

Para la administración de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, y sobre todo bajo el régimen de dolarización, se requiere de la regulación de los medios de pago, en cumplimiento de los mandatos constitucionales establecidos en los artículos 302 y 303. Es indudable que el Estado orientará el destino del crédito de la banca (pública y privada), aumentará la administración directa y agregada de la liquidez del sector público y ajustará el funcionamiento del sistema de pagos para reducir la propensión a importar. Para estos fines, se desarrollarán regulaciones que definan el curso forzoso de medios de pago alternativos (como los que puedan ser emitidos por el Estado). Esto implicará también el desarrollo de mecanismos institucionales y de mercado para regular el grado y las condiciones de la conversión del medio de pago interno para ser transferido al exterior.

Cuadro 3. Comercio intrarregional y la potencialidad de una unidad de cuenta intrarregional

Para impulsar la demanda de la unidad de cuenta como medio de pago, se debe desarrollar un sistema transaccional adecuado. La construcción institucional de un sistema transaccional eficiente implica la constitución de una cámara de compensación de pagos y un sistema de comunicación entre sus participantes. La constitución de un sistema de pagos transfronterizo generalmente nace para pagos en el comercio internacional de bienes, pero también hay la oportunidad de generar sistemas para transacciones transfronterizas de otras cuentas de la balanza de pagos, incluyendo a la cuenta de capital y financiera.

Exportaciones de los países de la UNASUR (USD millones FOB)

PAÍSES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011 intra	prom intra
Paraguay	645	642	651	831	913	1,019	1,072	1,752	3,004	2,188	3,040	3,599	65%	65%
Bolivia	634	781	789	1,026	1,423	1,812	2,698	2,913	4,414	3,076	4,074	5,350	59%	60%
Argentina	12,061	11,484	9,917	10,338	12,097	14,315	17,146	20,171	25,496	21,974	26,581	35,104	38%	38%
Uruguay	1,125	949	701	779	903	963	1,236	1,539	2,099	1,892	-	-	35%	35%
Ecuador	999	1,019	916	1,174	1,242	1,906	2,712	3,416	4,935	3,241	4,167	5,375	24%	23%
Colombia	2,734	3,149	2,624	2,219	3,687	4,689	5,213	8,315	10,222	7,395	6,364	8,812	16%	21%
Brasil	11,120	10,281	7,491	10,168	15,718	21,231	26,745	31,896	38,354	27,002	5,008	45,256	18%	18%
Perú	964	1,049	969	1,234	1,920	2,740	3,765	4,747	5,552	3,522	10,435	6,744	15%	15%
Chile	2,944	3,263	2,331	2,466	3,463	4,415	6,236	7,465	11,024	8,174	1,105	12,138	15%	14%
Venezuela	3,051	2,219	2,138	1,446	2,406	3,054	3,210	-	4,241	653	653	974	30%	5%
Suriname	-	-	-	-	-	-	-	-	-	54	117	-	6%	5%
Guayana	7	9	8	7	5	8	7	19	10	7	41	96	9%	3%
UNASUR	36,284	34,845	28,534	31,687	43,777	56,153	70,040	82,233	109,350	79,179	97,795	123,448		
%EXPORT	23%	22%	18%	17%	18%	18%	19%	22%	21%	19%	19%	22%		20%

Fuente: Banco Mundial, 2012.

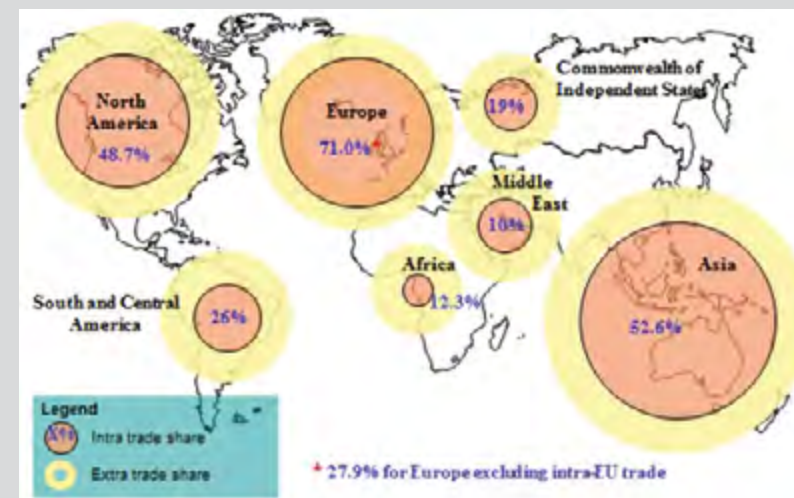
Importaciones de los países de la UNASUR (USD millones CIF)

PAÍSES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011 intra	prom intra
Bolivia	868	935	1,001	936	1,125	1,356	1,608	1,952	2,795	2,415	2,872	3,955	52%	54%
Uruguay	1,748	1,612	1,037	1,099	1,454	1,957	2,868	3,334	4,703	3,786	nd	nd	59%	54%
Paraguay	1,232	1,259	950	1,164	1,605	1,658	2,050	2,872	4,384	3,311	4,534	5,766	47%	49%
Argentina	8,072	6,654	3,150	5,556	8,882	12,819	13,812	17,455	21,839	14,078	20,372	25,326	33%	37%
Ecuador	1,259	1,752	2,322	2,400	3,108	3,701	4,192	5,062	7,037	4,677	5,696	6,260	26%	33%
Perú	2,559	2,428	2,772	3,129	4,111	4,820	6,132	6,951	9,115	6,337	7,838	9,778	26%	32%
Chile	5,303	5,518	5,520	6,779	8,451	10,696	11,764	12,772	16,927	11,349	14,111	17,649	24%	29%
Venezuela	2,666	3,459	2,450	1,914	3,893	5,843	6,650	9,224	15,841	11,459	8,287	9,380	26%	26%
Colombia	2,540	2,517	2,684	2,942	3,947	4,502	5,860	6,677	6,977	5,967	6,885	8,465	16%	19%
Brasil	10,878	9,294	7,631	7,655	9,278	10,734	14,979	18,534	24,350	19,056	25,816	30,934	14%	15%
Guayana	99	34	35	18	26	38	43	66	281	189	184	228	14%	11%
Suriname	-	-	-	-	-	-	-	-	-	74	102	nd	7%	6%
UNASUR	37,223	35,461	29,551	33,590	45,878	58,122	69,959	84,898	114,249	82,696	96,699	117,739		
%EXPORT	26%	25%	26%	27%	27%	28%	27%	25%	25%	25%	22%	21%		25%

Fuente: Banco Mundial, 2012.

América Latina tiene bajos niveles de comercio intra-regional. El promedio de UNASUR es similar al de América Latina. Brasil, siendo el mayor importador de la región, solo tiene el 15% de los importaciones de los países de la UNASUR.

Gráfico 8. Participación del comercio intra-regional por bloques (en % del total de comercio)



Fuente: OMC, en Aubin, 2012.

El uso de la moneda para el comercio internacional no solo debe ser una consecuencia de la integración regional; la moneda también es un desencadenante del comercio intra-regional. El medio de pago es uno de los principales elementos para viabilizar la transaccionalidad económica.

Resumiendo: mediante la demanda pública, la regulación a la demanda privada, la administración del comercio exterior, la restricción a la movilidad de capitales y el desarrollo de encadenamientos productivos con incentivos y requisitos de desempeño, se logrará una sustitución de importaciones y se aumentará significativamente los multiplicadores keynesianos en la economía nacional.

3. Eficiencia schumpeteriana

En esta sección se abordan las disposiciones constitucionales que mandan aumentar el valor agregado de nuestra producción. Para lograr esto, se ha contemplado el

aumento de la productividad sistémica, el aumento de la productividad microeconómica y el aumento de la competitividad. La productividad microeconómica se subdivide en dotación adecuada de factores, tecnología y costos transaccionales.

3.1. Contabilidad del valor agregado

El artículo 283.4 de la Constitución establece como objetivo de la política económica “promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas”. El valor agregado es la diferencia entre el precio de venta y el costo de producción. Esta cantidad se reparte entre capitalistas (utilidades) y trabajadores (salarios y participaciones). La metodología del valor agregado contiene errores que vinculan inextricablemente al crecimiento económico con el capitalismo extractivo y privatizador.

Existe mayor valor agregado (crece el PIB) cuando se extrae más recursos minerales del subsuelo; la metodología asume que el recurso en el subsuelo vale cero y que traerlo a la superficie “agrega valor”. Esto evidentemente presiona a que la tasa de extracción aumente de un período a otro, pues si no la economía no “crece”. Esta presión por el crecimiento afecta desproporcionadamente a los países con “vocación” primaria. Asimismo, la metodología asume que la producción agrícola (y la pesquera) obtiene valor espontáneamente, y no toma en cuenta la pérdida de minerales en el suelo (o la pérdida del fondo ictiológico).

Por otro lado, el PIB crece cuando se privatizan servicios públicos. El valor agregado de servicios provistos por el Estado es menor al de los mismos servicios provistos por privados. En el caso de servicios públicos gratuitos, la metodología contabiliza el costo de producción (el único valor agregado son los salarios de los servidores públicos). Esto, menos evidentemente, presiona a que los Estados mercantilen sus servicios públicos e, inclusive, los privaticen.

Finalmente, crece el PIB cuando se mercantiliza el cuidado (y otras relaciones sociales). La metodología solo contabiliza las transacciones sujetas a intercambio económico (mercantil) y no las actividades económicas intra-familiares. Solo crece el PIB cuando el trabajo doméstico lo hace una empleada doméstica o si

un niño va a un jardín de infantes, pero no si lo cuida su tío, abuela o madre. La economía del cuidado se presta fundamentalmente por mujeres; la búsqueda del crecimiento del PIB presiona a su mercantilización. En los hechos, la contabilidad actual sentencia que el trabajo predominantemente femenino genera menos “valor agregado” que el trabajo predominantemente masculino.

Considerando la definición contable del valor agregado como la diferencia entre el precio de venta y los costos de producción, el capitalista, que además es dueño de los medios de producción, busca maximizar su remuneración propia. En términos simples, busca vender más y pagar menos.

3.2. Remuneración al trabajo

La remuneración al capital siempre rivaliza con la remuneración al trabajo. En un análisis estático, el total del valor agregado en una empresa (o en una economía) no varía si la remuneración se reparte de una u otra manera. Sin embargo, en consideraciones dinámicas hay dos fuerzas que se contraponen: una lógica individual donde el capital tiene el incentivo de generar más valor agregado si es que su remuneración es mayor; una lógica social donde si la empresa no tiene consumidores con suficiente poder de compra, no puede realizar el valor agregado. Este balance entre remuneración al trabajo para que los trabajadores puedan ser a su vez consumidores y poder remunerar al capital se denomina un pacto fordista. Dadas las condiciones de pobreza y de pequeño tamaño poblacional del Ecuador, el capital nacional ha buscado precarizar las condiciones laborales (menor remuneración al trabajo) y realizar su producción en el exterior (exportar).

La Constitución ecuatoriana y la política pública no permitirán una continua precarización de las condiciones laborales. La Revolución Ciudadana no impulsará la agregación de valor a partir de una reducción de la remuneración al trabajo. Sin embargo, el patrón de especialización heredado, insertado a la colocación de productos en los mercados de exportación, tampoco permite que se pueda plantear un verdadero pacto fordista para la economía nacional en el corto plazo. A lo sumo, la Revolución Ciudadana seguirá fortaleciendo el poder adquisitivo de la población mediante políticas redistributivas a una velocidad más rápida que un aumento de la proporción de los salarios como parte del valor agregado.

El empresariado también busca reducir sus costos de producción. Una parte de dichos costos son los costos de producción nacionales: primordialmente, la adquisición de insumos y materias primas ecuatorianas. Evidentemente, la reducción del costo para uno es la reducción del valor agregado para otro. Nuevamente, eso implica una elección de economía política de quién absorbe esa reducción absoluta: el capital o el trabajo. Para evitar una descapitalización nacional y una reducción de las condiciones laborales de proveedores de insumos y materias primas ecuatorianas, la política pública establecerá regulaciones para garantizar precios mínimos o condiciones de mercado mínimas. Esto forma parte de un pacto neo-fordista, donde no solo se toma en cuenta un circuito de producción-consumo de un sector. Un pacto neo-fordista toma en cuenta todos los encadenamientos enfatizando en los más vulnerables (como, por ejemplo, los pequeños productores agrícolas). Este tipo de pacto sí es más viable en el corto plazo, considerando tiempos más largos para incorporar a sectores como el petrolero o el bananero.

Cuadro 4. Neo-fordismo latinoamericano

Dados los avances de la globalización y los altos grados de competencia transnacional a la producción local, no hay lugar para un pacto fordista pues el modelo se basa en una altísima precarización laboral. La verdadera alternativa de un pacto neo-fordista se da en bloques regionales.

En particular, para el caso del Ecuador, por su tamaño y patrón de especialización heredado, es indispensable un pacto neo-fordista a escala sudamericana o latinoamericana.¹³¹ Sobre la base de planteamientos comunes como un salario mínimo regional en los sectores intensivos en trabajo, regalías mínimas regionales en los sectores extractivos, impuestos (tasa efectiva de contribución) mínimos regionales y regulaciones mínimas regionales a los movimientos de capitales.

¹³¹La dimensión latinoamericana y caribeña sería ideal, pero entraría en conflicto directo con algunos países que se caracterizan por ser economías basadas en la provisión de servicios financieros, e inclusive son conocidos como paraísos fiscales.

Ni la generación de valor agregado ni la rentabilidad del capital se va a cristalizar por la precarización laboral. Sin embargo, el empresario capitalista enfrenta otros costos que sí se reducirán para un mayor valor agregado.

3.3. Costos de servicios públicos

La Constitución manda claramente al Estado a gestionar los servicios públicos en beneficio del interés común (art. 315). Los costos que debe enfrentar el empresariado por servicios públicos (electricidad, agua, telefonía fija) han sido congelados en términos nominales y han disminuido en términos reales. Esto permite que si el precio de venta aumenta en términos reales, se aumente su valor agregado. Asimismo, el Estado ha realizado importantes esfuerzos fiscales para reducir costos de otros servicios indispensables para la producción, como son los de transporte y telecomunicaciones. La telefonía móvil y los servicios de internet han disminuido, y seguirán disminuyendo, sus tarifas en términos nominales, particularmente para los segmentos empresariales y corporativos.

El transporte público y el precio de los combustibles se han mantenido congelados en términos nominales, lo que significa un sacrificio fiscal importante; una vez que se implemente la transformación de la matriz energética, ciertos combustibles fósiles deberán ser revisados para contribuir a la sostenibilidad macrofiscal y de la balanza de pagos del país. En todo caso, el capital requiere que los tiempos de rotación de inventarios sean lo más reducidos posible, y la inversión pública en infraestructura vial ha permitido mejorar significativamente los tiempos de transporte, con lo cual podría disminuir un futuro impacto en la corrección y actualización de los precios de los combustibles fósiles.

3.4. Costos financieros

Otro elemento importante dentro de los costos empresariales son los costos por acceso al financiamiento. Recordando los altísimos costos y poco transparentes tasas de interés a los cuales estaban sujetos los emprendedores locales, el Gobierno de la Revolución Ciudadana, en apego al artículo 302 de la Constitución, ha reducido significativamente las tasas mediante regulación y también mediante

competencia con el renacimiento de las instituciones financieras públicas, incluyendo la creación del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como principal financista de largo plazo del país, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales (arts. 310 y 339). La reducción de las tasas de interés continuará en los próximos años de la Revolución Ciudadana, particularmente para los segmentos y sectores que apunten a una mayor generación de valor agregado y aporten a la transformación productiva.

3.5. Costos fijos

Una parte de los costos que deben enfrentar los empresarios son los costos fijos, es decir, los que corresponden a inversiones en maquinaria y equipo. El Estado ha decidido facilitar la inversión en activos fijos productivos mediante dos medidas absolutamente contundentes: la eliminación de aranceles para la gran mayoría de bienes de capital no producidos en el país y la reducción de 10 puntos porcentuales del impuesto a la renta (equivalente al 45%) por la reinversión de utilidades en dichos activos. Lamentablemente, no existe evidencia de que la reducción impositiva y la exoneración arancelaria hayan incrementado la inversión privada con relación al tamaño de la economía. Estos incentivos, que implican un sacrificio fiscal tan importante, deben darse únicamente asociados a requisitos de desempeño, como se ha detallado en la sección anterior.

3.6. Costos transaccionales

Una importante área de reducción de costos es la de los costos transaccionales, pues más allá de los mínimos valores monetarios nominales que implican ciertas transacciones de carácter público y privado, generan altos costos de oportunidad en términos de lucro cesante y en el valor del tiempo de los emprendedores. Los costos transaccionales son absolutamente regresivos, pues perjudican más al pequeño emprendedor que al gran capitalista. El segundo cuenta con servicios de bufetes especializados y departamentos contables dedicados exclusivamente a administrar los costos transaccionales derivados de la actividad empresarial en su relación con otros actores y con el Estado.

En cumplimiento del artículo 82 de la Constitución, referido a la seguridad

jurídica, esto implica un continuo esfuerzo para la simplificación de trámites, donde las tecnologías de información y comunicación cumplen un rol crítico. Facilitar la opción de realizar trámites por medios electrónicos reduce la cantidad de tiempo dedicado a esta actividad que genera pérdida de valor social. En particular, el requerimiento de requisitos cruzados entre instituciones públicas representa un costo social basado en la ineficiencia del sector público. Con lo cual la interoperabilidad, interconexión y compartición de información administrativa entre instituciones públicas es un imperativo para la simplificación de trámites y la reducción de costos transaccionales en la economía.

Finalmente, el modelo de control, en lo posible, debe implementarse sobre la base de matrices de riesgos y debe realizarse *ex post*, para facilitar el emprendimiento, cumplir la presunción de buena fe y minimizar las barreras de entrada a los mercados. Las inspecciones para dicho control no necesariamente deben realizarse por medio de una gran cantidad de servidores públicos de cada una de las instituciones, sino que pueden hacerlo mediante mecanismos de inspección unificada (aplicando la normativa de varias instituciones) y externalizada (con organismos de evaluación de la conformidad —inspectores, certificadores y laboratorios— debidamente acreditados para el efecto). Además de disminuir los costos transaccionales para el emprendedor, se reducen los mismos para el Estado y se crea una demanda de servicios en el sector de la evaluación de conformidad.

3.7. Contabilidad

Muchos de estos costos son meramente la expresión monetaria-contable de la realidad, y esconden una serie de externalidades positivas y negativas que tienen para la sociedad en su conjunto. Para que la incorporación de valor agregado que propone la Revolución Ciudadana esté inextricablemente vinculada a los mandatos constitucionales y al socialismo del Buen Vivir se requiere reformar, a escala nacional e internacional, la contabilidad macroeconómica y (en el largo plazo) la contabilidad empresarial.

Las Normas Internacionales de Información Financiera son un estándar internacional elaborado por un consorcio privado, fundamentalmente financiado por las cuatro más grandes auditoras del planeta y grandes empresas financieras (IFRS,

2014). La contabilidad no es neutra, responde a cierta visión del mundo. Estas normas tienen la intención de profundizar la financiarización, bursatilización y cortoplacismo de la producción.

Uno de los objetivos fundamentales para la transformación del sistema capitalista debe ser transformar la contabilidad. No solo tiene que ver con la transformación de la contabilidad macroeconómica, como ya se ha abordado anteriormente; se debe transformar también la contabilidad empresarial. En particular, se puede avanzar en fases, donde primero se des-financiarice la producción y se enfatice la producción de mediano y largo plazo; segundo, se evidencie el rol de los recursos materiales para dimensionar su interrelación con el medio natural; y, tercero, dar protagonismo al trabajo humano en la contabilidad del valor, como sujeto y fin.

3.8. Cantidades

Para reducir los costos unitarios en el proceso productivo es importante lograr economías de escala. Es decir, maximizar el valor agregado conforme aumente la cantidad producida. Esto puede medirse en términos absolutos o en términos relativos.

Muchas veces la producción nacional ha sido pensada considerando una demanda mínima, acotada por la capacidad adquisitiva de una élite socioeconómica. Con la erradicación de la pobreza en pleno avance, la capacidad adquisitiva de la población aumenta constante y significativamente, y ahora la producción nacional tiene un mercado más grande. Esto viabiliza emprendimientos que antes requerían una escala mínima de producción y consumo, y que entonces no hubieran tenido un mercado rentable. Aun si el valor agregado por unidad es mínimo (en términos relativos), la escala de producción y venta permite que el valor agregado sea alto (en términos absolutos).

Sin embargo, el desarrollo capitalista en Ecuador ha sido tan concentrado y su organización de mercado tan limitada, que además de ganar por economías de escala, los productos de consumo masivo pueden tener ganancias relativas altas y ganancias absolutas altas. Esto se evidencia por la importancia que tiene el comercio en la economía ecuatoriana y por la presión de grandes importadores oligopólicos a limitar la competencia que ofrecía el servicio de “4x4” mediante correos rápidos.

3.9. Tecnología

El artículo 385 de la Constitución dispone lo siguiente: “El sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, en el marco del respeto al ambiente, la naturaleza, la vida, las culturas y la soberanía, tendrá como finalidad: [...] 3. Desarrollar tecnologías e innovaciones que impulsen la producción nacional, eleven la eficiencia y productividad, mejoren la calidad de vida y contribuyan a la realización del buen vivir”.

Para lograr mayores cantidades producidas (*output*) para los mismos niveles de insumos (*input*), se requiere una mucha mayor eficiencia en los coeficientes de conversión. Para esto se requiere de mayor y mejor tecnología.

La política pública expresada constitucionalmente da un rol preponderante a la ciencia y tecnología, incluyendo, en caso de ser necesaria, una preasignación fiscal (art 298). En los próximos años, en Ecuador debemos enfrentar el reto de convertir esta disposición constitucional en una realidad. Hay que generar mayor valor agregado con la incorporación de la tecnología en los procesos productivos. Para esto se desarrollan estrategias de implementación entre los sectores generadores de soluciones tecnológicas (software, automatización, entre otros) con los sectores demandantes de la tecnología (agricultura, industria, logística y servicios).

La pertinencia como concepto rector del sistema de educación y superior y de la investigación científica y tecnológica, dispuesta constitucionalmente en el artículo 351, debe aterrizar en los procesos productivos requeridos por los emprendimientos nacionales de todo tipo y de toda escala: públicos, solidarios y privados.

Uno de los principales retos es lograr la vinculación entre la investigación científica de institutos públicos de investigación y universidades con la industria. Las investigaciones deben diseñarse para resolver los problemas concretos que existen en Ecuador, primordialmente los que implican necesidades sociales.

El artículo 281 de la Constitución, el cual se refiere a la soberanía alimentaria, en su inciso 1 fomenta la producción y transformación, para lo cual se manda un impulso

a la incorporación de la tecnología. El importante reto para la transformación productiva es no caer en dependencias tecnológicas de redes transnacionales en las cuales somos tomadores de precios. Los paquetes tecnológicos que pueden contribuir a aumentar la productividad de la agricultura también pueden generar dependencia de los paquetes tecnológicos que reduzcan la productividad cuando se midan el resto de factores —incluyendo su dimensión monetaria—.

Se debe buscar la apropiación tecnológica efectiva de los procesos productivos orientados por la industrialización y los procesos vinculados a la provisión de servicios públicos (incluyendo la gestión pública). Actualmente existe un acervo de tecnología disponible a nivel global, una parte de la cual está cubierta por derechos de propiedad intelectual en nuestra jurisdicción, y una parte mucho mayor que no está cubierta y por ende está disponible para ser aplicada en nuestros procesos industriales. Una acción inmediata para la transformación productiva debe ser la facilitación del conocimiento disponible para las industrias actuales en una suerte de *catch-up* o actualización. Esta acción debe ser incluso priorizada por sobre la investigación.

Para alcanzar la apropiación tecnológica para la transformación productiva se deben desarrollar una serie de instrumentos regulatorios. Por un lado, debe haber regulaciones mínimas de transferencia tecnológica y de conocimiento. Como se ha discutido, estas regulaciones pueden tomar la forma de requisitos de desempeño en las compras públicas. Pero también pueden darse estas exigencias regulatorias en las importaciones privadas, particularmente de bienes de capital. Así también pueden existir incentivos y subsidios a la transferencia tecnológica, mediante el establecimiento de infraestructura estatal —con las universidades públicas— para la transferencia de conocimiento entre privados.

En materia de investigación, la Constitución, en el mismo artículo en sus incisos 8 y 9, dispone la investigación en materia de soberanía alimentaria, de biotecnología y bioseguridad. En materia de agricultura, esta investigación es absolutamente pertinente y necesaria, y debe ser impulsada. No es suficiente tener los resultados de la investigación publicados, pues la clave está en la difusión y aplicación de dichos resultados para la amplitud de productores.

3.10. Uso de materiales

La palabra “desecho” no empata con un proyecto político revolucionario que eleva la eficiencia biofísica como un postulado constitucional. Los desperdicios o materiales no utilizados en el proceso productivo no deben desecharse y generar impacto ambiental. El reciclaje de materiales no solo debe verse desde una lógica ambientalista, y afortunadamente se plantea también como una política pública vinculada a la transformación productiva con un continuo uso de materiales, que además de reducir la importación de nuevos materiales, disminuye la presión sobre los procesos extractivos y sobre el manejo del suelo en la dimensión de desechos. Reducir los desechos y considerarlos como insumos de otros procesos productivos permite maximizar el valor agregado de la actividad empresarial.

3.11. Precio y cadena de valor

Para la maximización del valor agregado, el empresario puede también aumentar su precio. En una lógica de política pública, el Ecuador debe impulsar la mejora en sus términos de intercambio internacionales. Esto equivale a mejorar los precios relativos de nuestra producción exportable frente a la oferta importada. La renta fuera del país supera en varios múltiplos a la renta interna en la cadena de valor de nuestros productos exportables. El artículo 306 de la Constitución ya lo establece: “El Estado promoverá las exportaciones ambientalmente responsables, con preferencia de aquellas que generen mayor empleo y valor agregado, y en particular las exportaciones de los pequeños y medianos productores y del sector artesanal”. De allí que el Gobierno impulsará políticas de apropiación de la cadena de intermediación de la producción ecuatoriana exportable. Para este fin, se impulsará agresivamente la asociatividad entre productores y entre exportadores (inclusive la cartelización entre países), la generación de marcas únicas y denominaciones de origen y la provisión de servicios de transporte y logísticos en los países de destino de nuestra mercadería.

Así como se impulsa una política pública de mejora en términos de intercambio internacionales, el Ecuador debe avanzar en una verdadera política de precios relativos internos. En particular, una política de precios permite actuar sobre la

distribución primaria de la renta en beneficio de los sectores socioproductivos tradicionalmente excluidos: rurales y urbano-marginales. Como define el artículo 281 inciso 10 de la Constitución, es importante la asociatividad entre productores y entre consumidores, a partir de la planificación y agregación de la oferta y demanda, respectivamente, para lograr romper el doble “embudo” que existe en el circuito de comercialización, y así evitar monopolios y especulación. En el camino, el país entrará a una política de regulación de precios para garantizar la sustentación de los productores campesinos y, a la vez, para garantizar la satisfacción de necesidades mínimas de los consumidores urbanos. La regulación de precios es una necesidad imperante en ambos lados del proceso producción-consumo, fundamentalmente en lo relativo a los alimentos.

Adicionalmente, la forma de alcanzar mayor precio es la diferenciación productiva mediante la apropiación de la renta tecnológica generada por el conocimiento. El empresariado ecuatoriano generalmente no invierte en conocimiento y por ende no es un generador de renta tecnológica. Esto dificulta la agregación de valor en el proceso productivo. La apropiación más precaria es la dada por la publicidad y el marketing, pues generalmente este tipo de productos se ubica en segmentos de alta competencia y posibilidad de sustitución. Por esta razón, es la diferenciación en el uso donde se encuentra la principal ventaja de la diferenciación productiva, inclusive como insumo para otras industrias y empresas, virtualmente prescindiendo de publicidad o *marketing*.

En una cadena de valor larga, en la cual existe una alta participación de la remuneración, que está formalizada y por ende existe una tasa impositiva positiva, que incluye costos de transformación y es intensiva en el uso de servicios, el costo relativo de la materia prima es bajo. Al contrario, en una cadena de valor corta en la cual el producto primario es el producto final, el costo relativo de la materia prima es alto. Esta diferenciación en la longitud de las cadenas de valor es causa de vulnerabilidad socioeconómica en los productores primarios. Por ejemplo, una empresa que procesa y empaca un jugo mixto (de tres frutas) es mucho menos vulnerable al precio de la naranja que la empresa que vende naranjas.

3.12. Productividad sistémica

Para contribuir con la reducción de costos de manera general, el Estado implementa

un fuerte aumento de la productividad sistémica, fundamentalmente mediante la provisión de infraestructura. Los sectores estratégicos constituyen insumos esenciales y prácticamente universales para el proceso productivo.

En cumplimiento del mandato constitucional de soberanía energética, la provisión de energía eléctrica abundante y asequible a partir de grandes proyectos hidroeléctricos permitirá aumentar la intensidad energética en la industria y representa un ahorro relativo para los sectores productivos nacionales. La disponibilidad de energía fósil para el transporte es una política clave del Estado, que si bien implica una carga sustancial en la balanza de pagos, representa competitividad sistémica para la economía nacional. El problema de balanza de pagos se está enfrentando con hidroelectricidad y con la construcción de la Refinería del Pacífico. Los biocombustibles se implementarán siempre y cuando no afecten la soberanía alimentaria y se sustituyan importaciones netas en toda la cadena de insumos y en la balanza de renta. Adicionalmente, el Estado implementará una red ferroviaria de transporte de carga, para utilizar la capacidad eléctrica instalada y reducir el uso de combustibles fósiles para el transporte.

La gestión de los sectores estratégicos dispuesta constitucionalmente incluye también al sector de las telecomunicaciones. El Estado continuará invirtiendo en la ampliación de la disponibilidad de fibra óptica en todo el país y en aumentar la velocidad promedio de las telecomunicaciones. Un reto importante para el Estado es reducir el precio de acceso a las telecomunicaciones en su mercado de telefonía móvil, en cuya red cada vez más se envían datos (y no voz). Las prácticas anti-competitivas de las empresas de telefonía móvil repercuten en reducir la productividad sistémica de la economía nacional y limitan la posibilidad de ampliar la cobertura de dicho servicio a todo el territorio. Por esta razón, también en cumplimiento del mandato constitucional de prevenir y remediar las prácticas abusivas de poder de mercado, este sector estratégico enfrentará regulaciones que viabilicen su contribución a la productividad sistémica. Adicionalmente, el sector se impulsará con la industria de servicios de *software* para potenciar la infraestructura de telecomunicaciones como método de provisión de servicios públicos y privados, que actualmente generan altos costos transaccionales a la población y al sistema productivo.

El artículo 318 de la Constitución dispone que: “El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley”. Luego de décadas de abandono y privatización, el Estado recupera su autoridad con respecto al agua.

Después de cumplir con la provisión del agua para consumo humano —que en sí derivará en una serie de oportunidades productivas—, se ha desplegado una serie de proyectos de infraestructura hídrica. La disponibilidad de agua para riego permitirá aumentar la productividad del sector agrícola. Adicionalmente, estos proyectos harán posible democratizar el acceso al agua para riego y aumentar sustancialmente la productividad de pequeños productores agrícolas. Esto requerirá un trabajo conjunto entre el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales para ampliar el riego mediante redes secundarias y terciarias. Finalmente, la tecnificación del riego será asumida con fuerza para mejorar la eficiencia biofísica en el uso del agua, reducir los costos e incrementar la productividad agrícola.

El artículo 337 de la Constitución manda que: “el Estado promoverá el desarrollo de infraestructura para el acopio, transformación, transporte y comercialización de productos para la satisfacción de las necesidades básicas internas, así como para asegurar la participación de la economía ecuatoriana en el contexto regional y mundial a partir de una visión estratégica”. La construcción y el mantenimiento de infraestructura portuaria, aeroportuaria, vial, ferroviaria y fluvial por parte del Estado continuará como parte de la transformación productiva. Además de las ingentes inversiones en la infraestructura vial, queda pendiente la construcción de infraestructura ferroviaria y puertos fluviales como desencadenantes para la integración regional.

Cuadro 5. Infraestructura sudamericana para la integración regional¹³²

Primero, hay que recuperar el control soberano sobre las rutas marítimas y aéreas. No es casual que hasta hace poquísimo para viajar entre dos países de América Latina había que realizar una conexión en Miami. De hecho, algunos de nuestros compañeros expositores latinoamericanos habrán tenido que tomar un avión en Miami para poder venir al Ecuador. A pesar de ser de la misma región, los nodos de conexión aérea están constituidos por estados: los aeropuertos, evidentemente. Pero los aeropuertos están privatizados por aerolíneas privadas; son los famosos hubs que pertenecen a ciertas aerolíneas aéreas, como por ejemplo American Airlines en Miami. Necesitamos un consorcio en aerolíneas estatales de la región, de pasajeros y de carga, para generar nodos y redes de interconexión e integración.

En el caso marítimo, celebramos la recuperación del canal de Panamá luego de que estuvo en Estados Unidos por más de 100 años de colonización, y aspiramos a que el canal pueda eventualmente estar libre de bases militares extranjeras. Igualmente, necesitamos alternativas como la largamente impedida construcción de canales en Nicaragua que unirían al Atlántico con el Pacífico. Planteamos la necesidad de unir a Sudamérica hacia adentro con la interconexión multimodal entre Pacífico y Atlántico. Por eso el Ecuador tiene un rol geoestratégico. Ecuador como mercado es ínfimo, una “ñaarra” como decimos en nuestro país; pero tiene una importancia geoestratégica inmensa por su ubicación en el Pacífico y por la potencialidad de unirnos con el Atlántico. No podemos ser ingenuos frente a la alineación internacional a la que estamos siendo sujetos en estos momentos.

Necesitamos constituir infraestructura para la integración regional en los sectores estratégicos: oleoductos y gasoductos continentales para no depender de provisión energética de fuera del continente. Como vimos, somos un continente gigantesco en excedentes energéticos pero a la vez con importaciones de combustibles. Esta no es solo es la realidad del Ecuador sino de toda la región.

¹³³Ver el Estatuto del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento en: docs.unasurs.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/de8fe737-79ed-458a-846a-4a91ca999e9c/UNASUR-CS-IPL-EST-09-0001.pdf .

Requerimos una interconexión eléctrica continental; no estamos interconectados entre nosotros y vemos cómo algunos de los países de la región tienen deficiencias energéticas que se podrían resolver mediante mecanismos de comercio de energía entre nosotros.

Acueductos: el recurso más importante de todos los que necesitamos para preservar la vida de nuestras poblaciones. ¿Por qué no estamos interconectados también en términos del agua? Soberanía en las telecomunicaciones: no tenemos un nodo de conexión al ciberespacio propio en nuestro continente; tenemos que otra vez ir a Miami para poder conectarnos al planeta. Y es ahí donde están los centros que albergan toda la información digital de América Latina, como el famoso NAP de las Américas, que los expertos en estos temas podrán convalidar. Necesitamos satélites propios.

Vías de comunicación: actualmente hay la iniciativa IIRSA, que es importante pero tiene un enfoque demasiado orientado a la exportación. Necesitamos obras viales que permitan la interconexión interna con absoluto cuidado y respeto al medio ambiente, pero sin ingenuidades. Necesitamos interconexión entre nuestros pueblos, o la integración real tampoco va a ocurrir.

Necesitamos una línea férrea continental. Como estábamos viendo, en nuestra matriz energética en términos de consumo el transporte es absolutamente ineficiente; estamos requiriendo cantidades de energía para trasladar apenas un *container*, cuando si tuviéramos una red eléctrica de ferroviaria cada tren podría cargar 60 de esos y además con energía limpia y producida en nuestras hidroeléctricas.

Objetivos específicos del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento¹³³

a) Promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de infraestructura para su integración física, atendiendo a criterios de desarrollo social y económico sustentables, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas.

- b) Aumentar las capacidades y potencialidades de la población local y regional a través del desarrollo de la infraestructura, con el fin de mejorar su calidad y esperanza de vida.
- c) Diseñar estrategias regionales de planificación para el desarrollo de infraestructura.
- d) Consolidar la Cartera de Proyectos para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.
- e) Fomentar el uso intensivo de tecnologías de información y comunicación a fin de superar barreras geográficas y operativas dentro de la región.
- f) Impulsar la aplicación de metodologías, el desarrollo de procesos sectoriales y acciones complementarias que viabilicen el diseño, la ejecución y operación de los proyectos de integración física.

La infraestructura vial rural —particularmente los caminos vecinales, en colaboración con los Gobiernos Autónomos Provinciales— se implementará como parte de la transformación productiva, valor agregado, reducción de los márgenes de intermediación. La infraestructura para el acopio, distribución y comercialización de los productos agrícolas será implementada con una agenda de dimensión nacional, y debe constituirse como una red de mega-silos, silos y mini-silos, gestionado de manera mixta entre el sector público, el sector privado y el sector de la economía solidaria.

3.13. Dotación adecuada de factores

Un elemento fundamental para el mejoramiento de la productividad microeconómica y la maximización del valor agregado se encuentra en el rol del Estado en el ordenamiento territorial. El artículo 415 de la Constitución habla del ordenamiento territorial y la planificación territorial, incluyendo las competencias de fomento productivo que les compete a las provincias. El artículo 284 inciso 5 ordena lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural. Esto solo lo puede lograr el Gobierno Nacional en su obligación de

¹³²Tomado de Arauz (2013b).

articulación territorial. No puede cada cantón ser a la vez turístico, protegido, agrícola e industrial. El ordenamiento territorial implica una especialización del territorio en términos del mayor valor agregado que genere para toda la población en su conjunto. Particularmente en el sector agrícola, el territorio debe estar ordenado en función de las aptitudes y potencialidades del suelo, tanto en sus características naturales como en la infraestructura construida.

De esto deriva una necesidad de asignación correcta de la tierra en función de sus potencialidades productivas. La producción agrícola de gran escala en tierras no óptimas deriva en dependencias económicas y tecnológicas del agricultor, mediante una creciente necesidad de insumos foráneos en la producción. Las tierras más aptas para cultivos necesarios para la soberanía alimentaria deben ser distribuidas a los productores más orientados hacia ese tipo de producción. En definitiva, una mejor distribución de la tierra en función del cultivo deseado para la satisfacción de las necesidades físicas y económicas de la población es la que a la vez mejorará la productividad. Un territorio desordenado es un territorio con baja productividad y altamente dependiente de un patrón tecnológico foráneo.

Parte del esfuerzo de ordenamiento territorial implica una correcta administración biofísica del territorio. Como dispone el artículo 409 de la Constitución: “Es de interés público y prioridad nacional la conservación del suelo, en especial su capa fértil. Se establecerá un marco normativo para su protección y uso sustentable que prevenga su degradación, en particular la provocada por la contaminación, la desertificación y la erosión. En áreas afectadas por procesos de degradación y desertificación, el Estado desarrollará y estimulará proyectos de forestación, reforestación y revegetación que eviten el monocultivo y utilicen, de manera preferente, especies nativas y adaptadas a la zona”.

La asignación de herramientas para el manejo de la producción, de la tecnología, del riesgo, de subsidios que aportan a los gastos operativos del emprendimiento, debe realizarse en función del mayor beneficio marginal que tiene dicha asignación. Para ejemplificar: un pico y una pala generan mayor beneficio para un pequeño agricultor campesino que para un gran terrateniente. Un crédito de USD 10.000 tiene más beneficio marginal para un pequeño productor que para un gran terrateniente. Estos beneficios marginales ocurren en todas las asignaciones

de factores en los que el Estado tiene incidencia directa. Sin embargo, seguimos viendo una constante regresividad en la asignación de factores, sea mediante incentivos o inversiones.

Igualmente, para una correcta caracterización de los territorios en términos dinámicos (y no solo estáticos), el Estado implementará estrategias de planificación conjunta con los territorios mediante la articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. El ordenamiento del territorio también comienza por incentivar regulaciones a escala que incidan en la direccionalidad de los flujos financieros para la producción, en cantidades, sectores, precios, garantías y requisitos. No se pueden aplicar los criterios técnicos ni administrativos de la matriz cultural y productiva urbana a la realidad del campo.

3.14. Competitividad

Entendemos a la competitividad como las características del producto o de su entorno de producción, distribución y comercialización que le permiten ser preferido por el cliente —entendido como el siguiente eslabón de la cadena— o por el consumidor final. Esta definición se separa de la dimensión tradicional de la competitividad, que básicamente implica minimización de costos, tema que fue tratado anteriormente.

En lo relacionado con la preferencia por parte del cliente o el consumidor, lo vital es la información. Entiéndase como información a la señal que emite un producto, de manera intrínseca o no. En la situación actual, en la cual impera el paradigma crematístico, la principal información de un producto es su precio. Con lo cual la principal herramienta (pero no la única) de competitividad de un producto es su precio. Sin embargo, el desarrollo de la fragmentación del proceso productivo y la creciente anonimidad entre el productor y el consumidor ha implicado una explosión de mecanismos de información entre productores y clientes y consumidores, también conocido como “sistema de calidad”.

El otro gran mecanismo de información se ha dado mediante la publicidad y *marketing*. La producción ecuatoriana se caracteriza por ser principalmente de commodities minerales y agrícolas. La diferenciación en términos de la forma,

textura, sabor, color, etc., es imposible a nivel de *commodities*. Con lo cual el procesamiento de la producción agrícola es una vez más un imperativo, no solo por su agregación de valor per se, sino por la posibilidad de diferenciarse aún más. Se requiere avanzar, incluso con la producción primaria, en la construcción de identidades sectoriales y no en una competencia atomizada. Aquí recae la importancia de una política expresa en construcción de denominaciones de origen, considerando en particular el potencial turístico, geodiverso y biodiverso del Ecuador.

¿Cómo es posible que el Ecuador no tenga denominaciones de origen relacionadas con sus Islas Galápagos, los volcanes Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua, su balneario Montañita, sus plantas amazónicas como la ayahuasca, entre decenas de otros ejemplos? El país debe avanzar en una vinculación de las identidades sectoriales, incluyendo sus productos primarios, con el turismo receptivo, regulando para que exista la promoción turística obligatoria en la producción exportable.

Con relación al marketing de los productos no primarios del Ecuador, al referirse a manufacturas industriales y fundamentalmente a servicios, se requiere una revolución de pensamiento en el método de ventas. A diferencia de los *commodities*, en donde se vende un producto, en los servicios y manufacturas especializadas se venden soluciones. Esto implica la construcción de una red de promotores completamente penetrada en las cadenas de valor más complejas del planeta, donde mediante la construcción de reputación con cabildeo, premiación adquirida y la aglomeración de fuerzas productivas en estrategias tipo *façade* o franquicia, la exportación pueda ser negociada incluso antes de inventarse el producto.

3.15. Calidad

La calidad pasó a protagonizar una primera agenda de la transformación productiva, en cumplimiento del artículo 320 de la Constitución, que ordena estándares de calidad en todo el proceso productivo. Claramente segmentada en tres dimensiones de la política pública, la calidad empieza a ser visibilizada como herramienta para el desarrollo. La primera dimensión es la de calidad de los productos foráneos en territorio nacional. Es quizás en este aspecto donde se ha avanzado de forma más acelerada. Ecuador no puede competir con productos de inferior calidad —sea esta medida mediante el cumplimiento de una norma técnica, con

el precio como proxy o a través de prácticas de producción que consideramos inaceptables— en su propio país. Esto generaría el efecto de desplazar a la producción nacional de su propio mercado y no es deseable. Ecuador sí puede competir con productos foráneos pero de igual o mejor calidad; porque esa calidad se refleja en el precio y permite una mayor oportunidad para que el productor nacional pueda satisfacer la necesidad del consumidor.

Cuadro 6. Ecuador, consumidor de normas

A nivel internacional, las normas se realizan arbitrariamente, conforme las especificaciones técnicas de los principales agentes de mercado, normalmente empresas transnacionales (ISO, 2010). Ecuador participa de apenas el 0,1% de la producción mundial (medida por PIB PPA); por tanto, las normativas internacionales se encuentran diseñadas conforme las necesidades, intereses, procesos productivos y adecuaciones particulares, mayoritariamente del capital transnacional. La participación de los consumidores es marginal, pues para ello requieren de una representación en forma de agentes de mercado significativos.

El esquema internacional de comercio, además, promueve instrumentos de protección de capitales que limitan la acción de estas regulaciones que se puedan tomar en defensa de los ciudadanos: 36 tipos de regulaciones se encuentran limitadas por la firma de Tratados Bilaterales de Inversión (IIAPP, 2013) y 200 han enfrentado paneles en la OMC (2013).

De esta forma, el sistema productivo ecuatoriano se encuentra a expensas de las normativas emitidas en función de los intereses del capital corporativo; más aún tomando en consideración las limitadas capacidades en emisión de normativa propia.

La segunda dimensión tiene que ver con la producción local en el mercado local. En este aspecto, la Constitución en su artículo 52 establece disposiciones directas con relación a los derechos del consumidor. Principalmente por los requisitos que va exigiendo la normativa desarrollada por el Gobierno de la Revolución Ciudadana en materia de derechos del consumidor y en materia de la regulación de poder de mercado. Aquí se busca reducir las asimetrías que debe enfrentar el consumidor, particularmente de los sectores tradicionalmente excluidos, ante

el poder de las redes de distribución y comercialización. No es aceptable que exista una diferenciación de precios y calidad para los mismos seres humanos que habitamos en el país, independientemente de nuestra ubicación geográfica o condición socioeconómica. Por ejemplo, el etiquetado y la política de inventarios con respecto a la fecha de expiración deben ser iguales en todo el país. La competencia mediante la degradación de la calidad del producto deriva en una dinámica de Gresham, en la cual el producto de peor calidad desplaza al producto de mejor calidad. Eso no es competitividad, es una carrera hacia abajo que termina poniendo en riesgo la salud humana, la seguridad y el ambiente. La competitividad que se busca es una de competencia hacia la integridad, donde el producto que comunique transparentemente sus condiciones y satisfaga las necesidades de uso sea el que tenga mayor preferencia de parte del cliente o consumidor.

La tercera dimensión tiene que ver con la calidad del producto nacional en los mercados foráneos. En vista de que los estándares de calidad son, en los hechos, fijados por los actores de mayor poder de mercado mediante organismos de regulación públicos o privados, a nuestro país no le queda más opción que la sujeción de nuestra producción a los vaivenes regulatorios y de calidad de los mercados de destino. Sin embargo, Ecuador muestra una gigantesca vulnerabilidad ante cambios regulatorios en estos mercados. A pesar de esta vulnerabilidad, no realiza prospectiva regulatoria de la evolución de estándares de producción y consumo. Tampoco tiene una política expresa de adaptación normativa a los estándares de los mercados de destino. Ni siquiera ha aprovechado, como política pública, los mecanismos de diferenciación como las certificaciones para productos orgánicos ni para productos de comercio justo. Se requiere una planificación de la promoción de exportaciones, con metas por destino, producto e inclusive por empresa. Desde la perspectiva de la calidad (con importancia relativa mayor que los aranceles), en función de dicha planificación se debe construir la infraestructura de la calidad con laboratorios, firmas de inspección y empresas de certificación para el cumplimiento de las normas técnicas de los destinos en los campos respectivos.

Cuadro 7. Estandarización regional: oportunidad de un pacto neo-fordista

La protección arancelaria está caducando como instrumento de política. El avance de la OMC y de la amplia red de tratados de libre comercio ha menoscabado al ad valorem como instrumento de protección a la producción interna. La tendencia global es hacia la utilización de barreras no arancelarias, crecientemente fijadas por actores monopólicos privados (y no públicos), como medidas preferidas para la protección de la producción nacional. Una construcción de normativa técnica o estándares de producción a escala nacional tiene poca probabilidad de éxito, particularmente en países de escasa diversificación productiva industrial. Por lo tanto, es la construcción de estándares a nivel continental, con un innegable liderazgo de las potencias regionales y sub-regionales lo que se requiere para impulsar el cierre de circuitos productivos y de consumo en nuestros países.

En particular, la Asociación Brasileira de Normas Técnicas debe asumir su liderazgo para buscar la adopción y adaptación bidireccional de estándares de producción y consumo en la región sudamericana. Apostarle al libre comercio es inútil e inadecuado cuando podemos apostarle a una especialización fragmentada, de cadenas de valor regionales, normadas y garantizadas por la homologación de los estándares a nivel continental tanto en cuanto a normalización (reglamentos técnicos sudamericanos, normas técnicas sudamericanas), como evaluación de conformidad (modelos y tests sudamericanos) y estándares de provisión (compras de las empresas públicas sudamericanas y “campeones nacionales” sudamericanos).

El potencial de sustitución de importaciones extrarregionales y la posibilidad de una acumulación de origen “made in Sudamérica” para exportaciones globales solo es viable con una fragmentación mediada por estandarización.

Virtualmente todo lo mencionado en estas secciones busca mejorar los flujos de la balanza de pagos y aumentar la productividad; ambos objetivos se enmarcan en el paradigma monetario-crematístico. Las secciones a continuación abordan la problemática de la transformación productiva centrada en el ser humano.

4. Transformación productiva para la erradicación de la pobreza

No se puede pensar en una transformación productiva sin tomar en cuenta la disposición constitucional que indica que el ser humano es sujeto y fin de la producción. En esta sección se aborda al ser humano como sujeto de la producción y, en la siguiente, la razón social de la producción. Particularmente, se recomiendan tres políticas revolucionarias: el empleador de última instancia como cumplimiento del derecho al trabajo dispuesto constitucionalmente; la asociatividad, en su diversidad, como aterrizaje de la economía solidaria; y la distribución y redistribución del excedente de la renta, ya que esta es la principal fuente de desigualdad en nuestro país y continente.

4.1. Derecho al trabajo

El artículo 325 de la Constitución dispone expresamente el derecho al trabajo. El inciso primero del artículo 326 ordena buscar el pleno empleo y la eliminación del subempleo y el desempleo. Esto implica que la institucionalidad del Estado debe estar configurada para que el trabajo esté en el centro de las discusiones de política económica y productiva, y expresamente presente en los instrumentos para la acción pública. En particular, se propone que con los distintos medios disponibles para el Estado se implemente una política de empleador de última instancia.

Esta es una propuesta análoga al prestamista de última instancia como una garantía explícita de salvataje a las instituciones financieras privadas. El banco, y los banqueros, saben que si tienen una situación de crisis, el Estado intervendrá para darles un apoyo con recursos públicos. Esto brinda un mayor poder de negociación al banco, pues cuenta con una garantía implícita del Estado. Se ha documentado largamente cómo las instituciones “sistémicamente peligrosas”, como las llama William K. Black —*o too big to fail*, sistémicamente importantes, como las llaman los ortodoxos— acceden a capital en condiciones financieras favorables.

Si el Estado está obligado a ofrecer un empleo a quien se queda en el desempleo, esto se traduce en una serie de beneficios para la sociedad. En primer lugar, se debe desmitificar esta propuesta como radical, pues es menos radical que el se-

guro de desempleo, también otorgado por muchos Estados del mundo y, en el caso del Ecuador, también mandado constitucionalmente. Es menos radical porque el seguro de desempleo otorga un beneficio monetario sin contraprestación de servicio alguno. Es un derecho a la renta. Que haya un empleador de última instancia, en cambio, implica la erogación de recursos fiscales, pero a cambio de trabajo con valor social realizado por el ciudadano o la ciudadana.

Una vez planteada esta reflexión, cabe anotar los beneficios de una política como esta. Podemos partir de los efectos keynesianos bien conocidos relacionados con la demanda agregada. El ciudadano que se queda sin empleo seguirá consumiendo y no afectará al resto de la economía por su falta de consumo. Esta es claramente una política fiscal contracíclica, ampliamente recomendada inclusive por el discurso convencional. Por otro lado, existe la creación de valor social con el trabajo humano realizado por los ciudadanos. Frente al seguro de desempleo, en el que se remunera una situación de inactividad, con esta política se remunera la creación de valor social. El trabajo por realizarse tendrá una fuerte dimensión social y comunitaria, considerando sus capacidades y habilidades. Finalmente, el impacto más importante tiene que ver con la continuidad de las relaciones sociales de la ciudadanía que hubiera estado en la inactividad o desocupación. La continuidad permite que las habilidades no se pierdan y fomenta que dichos ciudadanos sean activos miembros de la sociedad, sin disminuir su autoestima y sin generar estigmas relacionados con el seguro de desempleo.

En términos de economía política, el derecho al trabajo respeta al trabajador, pues no lo convierte en víctima como si fuese culpable del pobre desempeño empresarial o de una recesión macroeconómica. Este derecho reconoce al trabajador como generador de valor social. La garantía de última instancia en el Estado representa un avance social de inmensas proporciones, pues le permite al trabajador negociar en mejores condiciones con el capital —de la misma manera el prestamista de última instancia permite que los grandes bancos puedan negociar mejores condiciones—. El trabajador sabe que siempre puede elegir una opción de empleo público, en condiciones de dignidad.

Para poder implementar una política de este estilo, es fundamental contar con los instrumentos macroeconómicos que le brinden amplio espacio fiscal y monetario

al Estado. Asimismo, se requieren muchos instrumentos de gestión operativa que permitan traducir esta política en realidad. En particular, además de un empleo público directo como trabajo social (como el programa del Servicio Civil Ciudadano, implementado por el Ministerio de Relaciones Laborales del Ecuador), se puede subsidiar la incorporación del trabajador en empresas públicas, en empresas de economía solidaria, en universidades, en unidades educativas e inclusive en industrias privadas. Adicionalmente, se pueden diseñar políticas públicas para la dotación de activos fijos y capital inicial a dichas personas para el emprendimiento individual o asociativo, con la garantía de un contrato de demanda pública por un período plurianual, generando de esta forma certidumbre keynesiana y mitigando el riesgo de emprendimiento.

Finalmente, se pueden diseñar mecanismos regulatorios para que los grandes proyectos de obra pública realizados con recursos públicos incorporen en su nómina de trabajadores a los ciudadanos que optaron por el mecanismo de empleo de última instancia. Con esta combinación, el Estado contribuirá a la reducción de una de las principales vulnerabilidades existentes para erradicar la pobreza medida por ingresos.

4.2. Necesidades básicas insatisfechas

Para cumplir con la erradicación de la pobreza, el país debe también resolver otras carencias como las medidas por las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Esto implica grandes inversiones en obra pública en todo el territorio nacional en materia de agua potable, vivienda, infraestructura para la comercialización agrícola y vialidad rural (caminos vecinales). Los ingentes recursos públicos requeridos para la dotación de estas condiciones básicas involucran muchísimo trabajo humano. La construcción de esta infraestructura no solo contribuirá a erradicar la pobreza medida por NBI, sino que generará fuentes de empleo, fundamentalmente masculino, en todo el territorio nacional, para las personas en condición de pobreza por ingresos.

No es difícil avanzar en un diseño regulatorio en el cual una de las condiciones para adjudicar el contrato sea la incorporación a la nómina de los ciudadanos en

el Registro Social o en otra base de datos administrada por el Estado. Es más, esto ha sido solicitado ya por el Presidente de la República con relación a los ciudadanos registrados en el sistema “Socio Empleo” para la obra pública contratada por el Estado.

4.3. Shocks tecnológicos y movilidad laboral

En los próximos años, con el advenimiento de muchas inversiones en industrias intensivas en capital, y con el progresivo aumento de la robotización de la labor humana, se debe avanzar hacia una prospectiva en las condiciones de trabajo. El Estado debe orientarse rápidamente hacia una política agresiva de actualización de capacidades de la ciudadanía que contemple el probable aumento de la migración rural-urbano y de los shocks que generarán un desplazamiento de la actividad económica primaria (fundamentalmente agrícola) a la terciaria (servicios intensivos en conocimiento). La falta de actualización de capacidades humanas ha derivado en que este desplazamiento termine absorbido por una de las actividades con rentabilidad relativa alta y baja en talento humano: el comercio minorista (“formal” e “informal”).

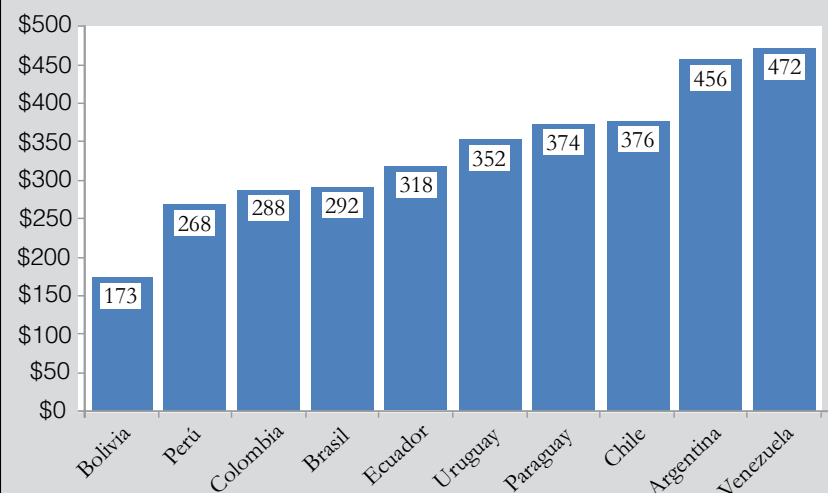
Asociada a este cambio en el patrón de generación de valor y la heterogeneidad presente en la intensidad de uso de talento humano, así como de la productividad del talento humano, está una revisión prospectiva de las condiciones de trabajo. Tomando en cuenta las perspectivas demográficas, y en particular el bono demográfico, se deben diseñar las condiciones de trabajo y seguridad social que permitan una acumulación de valor suficiente para constituir la base material para la garantía de derechos intergeneracionales en el futuro. Esto implica una revisión exhaustiva de las condiciones laborales, incluyendo los horarios de trabajo, el número de días de trabajo al año y los aportes a la seguridad social.

4.4. Salario digno

La principal variable para reducir la desigualdad y erradicar la pobreza es el salario. Mediante el ingreso del hogar se determina la viabilidad o no de superar la trampa de la pobreza en función de sus necesidades de consumo y acumulación (aho-

ro). ¿Cuánto debe ser un salario digno? La Constitución establece disposiciones expresas respecto al salario digno en su artículo 328 y disposición transitoria 25. Independientemente de la interpretación lingüística que se pueda hacer sobre la redacción de los artículos constitucionales, lo subyacente son las correlaciones de fuerza existentes para avanzar en los derechos de las y los trabajadores.

Cuadro 8. Salario mínimo regional
Gráfico 9. Salario mínimo vigente para 2013 en países de UNASUR (USD)



Fuente: Institutos de estadística de cada país. **Elaboración:** SENPLADES.

Nota: La conversión en USD es aproximada al cambio para 27/02/2014.

“Ecuador ha planteado hace mucho tiempo la necesidad de armonizar políticas públicas para evitar ser víctimas individualmente del capital. Si cada país negocia individualmente con el capital transnacional, será ese capital transnacional el que ponga las condiciones.

“Ecuador ha planteado hace mucho tiempo la necesidad de armonizar políticas públicas para evitar ser víctimas individualmente del capital. Si cada país negocia individualmente con el capital transnacional, será ese capital transnacional el que ponga las condiciones.

Si nos unimos y actuamos coordinadamente, seremos los países los que vamos a poner dichas condiciones. Por ejemplo, una propuesta que no se ha desarrollado lo suficiente, pero creemos que es sumamente importante, es la armonización de políticas salariales; y, entre ellas, un salario mínimo regional, así como la nueva arquitectura financiera regional, en eso se está avanzando. Hay muchas cosas que se pueden lograr a través de nuestra organización”.¹³⁴

Extracto del discurso del Presidente Rafael Correa en el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de UNASUR, 30 de noviembre de 2012.

El salario digno actualmente se calcula con relación a la canasta básica mediana considerando el tamaño y composición promedio del hogar ecuatoriano. Como sabemos, los promedios engañan.

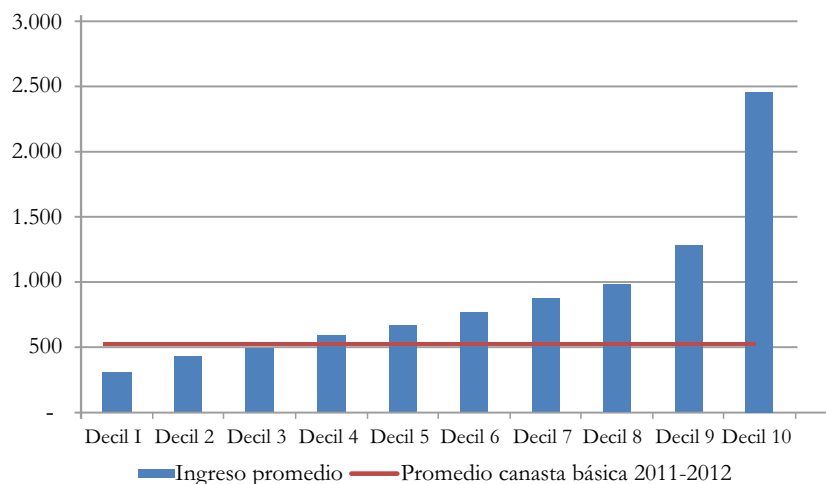
A partir de una investigación realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, se conoce que la canasta básica ha venido arrastrando el valor monetario (ajustado por la inflación) del patrón de consumo de 1975-1976. Dicho patrón de consumo no fue elaborado en términos normativos sino en términos positivos. Es decir, se tomó como principio rector la soberanía del consumidor, se promedió el consumo de los hogares ecuatorianos y se arbitró que esa debería ser la canasta básica.

En una economía en vías de desarrollo, con carencias, no se puede permitir el desperdicio de los recursos sociales. Por esta razón, la canasta básica debe responder a un diseño de canasta normativa, con los componentes necesarios para permitir la reproducción de la vida y de la acumulación ampliada de todos los ciudadanos. Para este fin, la canasta normativa debe ser construida tomando en

¹³⁴ Disponible en línea en www.presidencia.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=952&force=0.

cuenta las necesidades nutricionales *per cápita*, en su componente alimentario, y las necesidades para salir de la pobreza —tanto en términos monetarios que permitan la acumulación, como en términos de los bienes materiales para cubrir las necesidades básicas—.

Gráfico 10. Ingreso promedio de los hogares por deciles, comparado con la canasta básica (USD)



Fuentes: INEC, 2012, 2014.

Elaboración: SENPLADES.

Notas: Promedio de la canasta básica 2011-2012 como promedio de las canastas básicas mensuales entre enero de 2011 y diciembre de 2012.

Los hogares pobres tienden a tener más dependientes (hijos, etc.), menos perceptores de ingresos, menos ingresos y menos probabilidad de recibir el salario digno, o inclusive el salario mínimo, que los hogares no pobres. Los promedios engañan. La fórmula del Código Orgánico de la Producción está mal diseñada y es contraproducente, pues con la incorporación de las mujeres al mercado laboral aumenta el número de perceptores promedio y disminuye el monto de salario digno, *ceteris paribus*. Se debe avanzar hacia una fórmula de salario digno que tome en cuenta la situación de los más pobres (número de perceptores, número de dependientes) y no las del promedio. Estos ajustes, evidentemente, implicarán un período de transición.

Se debe impulsar una agresiva regularización de condiciones laborales, que se han disfrazado de relaciones mercantiles (“microemprendedores”), particularmente para la fuerza de ventas de muchas industrias de bienes de consumo masivo como son los productos cosméticos, electrodomésticos, comercio minorista informal y correspondientes no bancarios. Esto reducirá la rentabilidad relativa del comercio minorista y orientará los recursos del capital hacia otras actividades productivas.

4.5. Asociatividad y escala

El artículo 304 de la Constitución en sus incisos 5 y 6 dispone como objetivos de la política comercial impulsar el desarrollo de las economías de escala y del comercio justo, y evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados. Más allá de impulsar con fortaleza los conceptos vinculados a la economía solidaria, inclusive mediante la expedición de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, se ha evidenciado poca concreción en política pública para la asociatividad y escala en sectores con gran número de actores, y que se encuentran en condiciones asimétricas de poder. Esta asimetría fundamentalmente se da frente al capital transnacional mediante relaciones de provisión (monopolios de insumos, maquinaria, tecnología) o venta (monopsonios con condiciones de exclusividad). También existen casos de asimetría frente a grandes corporaciones nacionales.

El artículo 319 en su inciso primero impulsa la diversidad en las formas de producción: privada, asociativa o estatal. La política pública en este aspecto debe regular la asociatividad, no solamente promoverla mediante elementos discursivos. La regulación se da exigiendo escalas mínimas para ser sujetos de política pública de fomento; mediante conformación obligatoria de instancias de participación y asociatividad; mediante la facilitación de servicios estatales a franquicias o consorcios, entre muchas más alternativas.

4.6. Distribución primaria de la renta

Uno de los principales retos en la transformación productiva es enfrentar la distribución primaria del ingreso y la distribución de la riqueza. Los determinantes

de la distribución desigual de la renta se abordan en la Constitución. En el artículo 335 se trata la necesidad de regular e intervenir en los márgenes de intermediación y en la política de precios: “El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos. El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal”.

Gráfico 11. Total de hogares, personas, ingreso y gasto corriente total mensual, por decil

Área geográfica y decil del hogar	Total		Tamaño promedio	Promedio Hogar		Per cápita		Distribución %	
	Hogares	Personas		Ingreso corriente total	Gasto corriente total	Ingreso corriente total	Gasto corriente total	Ingreso corriente total	Gasto corriente total
Decil 1	392,364	2,124,966	5.4	305	339	56	63	3.4%	4.2%
Decil 2	392,254	1,877,880	4.8	305	448	90	94	4.8%	5.5%
Decil 3	392,317	1,763,014	4.5	522	522	116	116	5.8%	6.4%
Decil 4	392,220	1,632,233	4.2	590	590	142	142	6.6%	7.3%
Decil 5	392,440	1,559,727	4.0	678	673	171	169	7.6%	8.3%
Decil 6	392,337	1,487,837	3.8	771	736	203	194	8.6%	9.1%
Decil 7	392,194	1,374,599	3.5	874	835	249	238	9.8%	10.3%
Decil 8	392,395	1,242,413	3.2	1004	937	317	296	11.3%	11.6%
Decil 9	392,281	1,143,794	2.9	1291	1,145	443	393	14.5%	14.1%
Decil 10	392,319	1,018,616	2.6	2459	1,872	947	721	27.5%	23.1%
Total	3,923,123	15,225,080	3.6	893	810	230	209	100.0%	100.0%

Fuente: INEC -Encuesta Nacional y gastos de los Hogares Urbanos y Rurales - ENI IGHUR 2011-2012

Mediante la Unidad de Almacenamiento EP, se continuará incidiendo directamente en los circuitos de intermediación y comercialización. Más allá de argumentos fundamentalistas y prácticas hegemónicas que despreciaban la acción del Estado en la estabilización de los mercados agrícolas, se ha demostrado que es necesaria para la consecución de objetivos de soberanía alimentaria e inclusión económica. Las otras empresas públicas, como la Empresa Pública Importadora, también cumplen un rol clave como reguladores del mercado al intervenir en mercados con altos márgenes de intermediación que perjudiquen al consumidor o al resto de los actores económicos.

El rol para la Superintendencia de Control de Poder de Mercado también es protagónica, en la regulación y control de las relaciones económicas. A diferencia de postulados de corte neoliberal, el objetivo de esta Superintendencia no es la libre competencia, sino que el objetivo de la misma es reducir las asimetrías entre los actores (corporaciones transnacionales, empresas estatales, emprendimientos privados o actores de la economía popular y solidaria). Mediante el establecimiento de requisitos de desempeño en las autorizaciones de concentración, se podrá condicionar la inserción de operadores con poder de mercado a los objetivos de transformación productiva. Por otro lado, se promoverá la asociatividad entre ciudadanos y entre redes productivas nacionales para lograr una mayor consciencia de las condiciones de negociación en el mercado. Con la sanción efectiva a estas prácticas, se propenderá a reducir la concentración del ingreso en los actores más grandes y se fomentará el emprendimiento en una base más amplia de actores.

El Estado también emprenderá una política de precios que apunte a que los ingresos de la venta de la producción agrícola se oriente a la erradicación de la pobreza. No podemos aceptar que los precios de los alimentos sean inferiores a lo que sea necesario para garantizar condiciones mínimas similares al salario digno para los productores. Para este fin, se requerirá una fuerte política de regulación y control, fundamentalmente en las instancias de comercialización y, de ser necesario, de la asignación de subsidios para equilibrar los precios de los consumidores frente a los ingresos de los productores. En la última encuesta de ingresos y gastos de los hogares urbanos y rurales, se detectó insuficiencia de ingresos para cubrir los requerimientos mínimos de los hogares.

Gráfico 12. Cociente gasto/ingreso per cápita del hogar por área geográfica, por decil

Deciles de ingreso per cápita	Cociente gasto ingreso percápita		
	Total	Área urbana	Área Natural
Decil 1	1.15	1.22	1.11
Decil 2	1.04	1.06	1.01
Decil 3	1.00	1.02	.96
Decil 4	1.0	1.02	.95
Decil 5	.99	1.01	.95
Decil 6	.95	.96	.92
Decil 7	.95	.97	.90
Decil 8	.93	.94	.90
Decil 9	.89	.90	.81
Decil 10	.82	.83	.75
Total	.99	.99	1.00

Fuente : INEC- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos y Rurales - ENIGHUR 2011 - 2012

La usura es otra fuente de desigualdad. En un sistema monetario de producción, el acceso a la liquidez es indispensable para la producción. La necesidad de liquidez implica que la disposición a pagar de parte de los productores es alta, al punto de que antes de la regulación monetaria y financiera emitida por el Gobierno de la Revolución Ciudadana, ¡las tasas de interés que el sistema bancario cobraba para microempresarios llegaron a estar a más del 83% anual! ¿Qué transformación productiva se puede llevar a cabo con tasas de interés de esta magnitud?

Se debe enfrentar a la usura en dos espacios. En el sistema financiero, mediante el creciente rol de la banca pública y su alianza con el sistema financiero popular y solidario. También con una mayor regulación y una nueva reducción significativa de las tasas de interés, particularmente para los segmentos de consumo y microcrédito. Asimismo, se debe continuar la persecución al agiotismo explotador

de los más pobres, pero también diseñar mecanismos alternativos que suplan la necesidad del agiotista. Los tres criterios trascendentales son la oportunidad en la asignación del crédito, la ubicuidad de la disponibilidad del crédito y la ausencia de trámites para acceder al crédito. La solución es simple: crédito pre-aprobado automáticamente como derecho ciudadano, con un cupo creciente en función del historial de pagos y de la disponibilidad de garantías solidarias, accesible inmediatamente al teléfono móvil con dinero electrónico.

Gráfico 13. Tasas de interés observadas y reguladas en agosto 2007, luego de la expedición de la Ley de Regulación del Costo Máximo del Crédito

**BANCO CENTRAL DEL ECUADOR
SISTEMA DE TASAS DE INTERÉS**

Vigente para el período de transición: Agosto de 2007

SEGMENTO DE CRÉDITO (1)	TASAS DE INTERÉS ACTIVAS EFECTIVAS OBSERVADAS (2)		TASAS DE INTERÉS ACTIVAS EFECTIVAS CALCULADAS POR EL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR	
	TASA MÍNIMA	TASA MÁXIMA	PROMEDIO PONDERADA (3)	MÁXIMA
COMERCIAL	4.75 %	39.97 %	14.76 %	22.50 %
CONSUMO	7.19 %	57.29 %	21.00 %	32.27 %
VIVIENDA	7.12 %	28.05 %	12.90 %	17.23 %
MICROCRÉDITO	8.02 %	83.19 %	23.90 %	41.86 %

Notas:

(1) Segmentos de crédito vigentes definidos en la Codificación de Resolución de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria.

(2) Fuente de información : tasas de interés remitidas en el Banco Central del Ecuador por las instituciones del Sistema Financiero y balances mensuales enviados a la Superintendencia de Bancos y Seguros. La información corresponde al período comprendido entre marzo - junio de 2007

(3) La tasa promedio es ponderada por los montos de las respectivas operaciones

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2007.

5. Producción para la garantía de derechos

En todas las anteriores secciones se ha discutido qué hacer a partir del sistema de producción vigente, con la matriz productiva vigente. Esta sección termina el artículo proponiendo de manera más reflexiva por qué nos planteamos la pregunta: ¿para qué producir? La razón social de la producción está en la Constitución de la República en su artículo 275: para el goce de derechos.

El artículo 319, inciso 2 de la Constitución dispone: “El Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza; alentará la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional”. En términos de este documento, esto implica una producción para la garantía de derechos (necesidades internas), para conseguir los activos requeridos para superar la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, y para tener bienes que permitan cumplir la canasta normativa alimentaria, sobre la base de salud y nutrición.

En particular, la Constitución lista los siguientes elementos como bienes y servicios necesarios para la consecución del Buen Vivir. No se aborda la dimensión del derecho. Se los plantea como una demanda segura en el largo plazo, que debería generar certidumbre para los emprendedores en dichas áreas.

5.1. Agua y alimentación

El Estado, a través de sus Gobiernos Autónomos Descentralizados, tiene la competencia de garantizar agua potable para el consumo humano así como agua para riego. El derecho al agua no significa un acceso ilimitado al agua. Estos derechos deben ser regulados para que tengan una asignación universal, y cuando su consumo se exceda del monto determinado normativamente, hay que penalizarlo con un costo monetario alto. De igual forma con el agua para riego, que le cuesta al Estado ingentes inversiones mediante multipropósitos. Se deben definir parámetros técnicos apropiados y el consumo dispendioso e ineficiente debe ser penalizado. En este campo hay una inmensa oportunidad de participación productiva en la ingeniería, la construcción y la provisión del servicio de agua.

5.2. Ambiente sano

Desde una perspectiva de transformación productiva, una de las políticas que más fuerza debe tener es la reutilización de los materiales y la consecución de la eficiencia biofísica en el proceso productivo. La Constitución ordena en su artículo 415 que los Gobiernos Autónomos Descentralizados desarrollen programas de uso racional del agua, y de reducción, reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos. Asimismo, dice que se incentivará y facilitará el transporte terrestre no motorizado, en especial mediante el establecimiento de ciclovías. Desde una perspectiva de necesidades humanas, también se debe garantizar que los fondos socioambientales estén bien administrados en el tiempo, de tal forma que permitan la reproducción social.

5.3. Cultura

Las industrias culturales son pilares fundamentales de la transformación productiva, no solo por las dimensiones materiales y de talento humano involucradas en su proceso productivo, sino por la matriz cognitiva. La transformación del patrón de consumo y de comportamientos, la lucha contra la ideología capitalista debe darse con un amplio apoyo a la producción de bienes y servicios culturales, masificados.

5.4. Ciencia y Educación

La ciencia y la educación contribuyen al aumento de la productividad, son una herramienta de la competitividad. Quizás el principal reto en el sistema educativo, ampliamente concebido, es el de la cultura del emprendimiento, innovación y del saber aprender. Adicionalmente, está pendiente una prospectiva del conocimiento del futuro, con cuyos resultados se debe alterar la malla curricular. En particular, la alfabetización digital es fundamental para una inserción inteligente en el siglo XXI. Pero no solo deberíamos poder leer y escribir en el computador, sino también aprender a manejar dinámicamente el espacio virtual manteniendo soberanía corporal y cognitiva mediante la programación en varios lenguajes. Finalmente, la educación para ser empleados debe evolucionar a convertirse en la educación para ser libres, y en la sociedad de la información,

eso requiere dominar el idioma inglés —la gran mayoría del contenido global está en dicho idioma, los lenguajes de programación están en dicho idioma—; debemos aprender a ubicar conocimiento, no solo a memorizarlo.

Debe estar claro para los emprendedores en las ramas de las ciencias de la información y telecomunicaciones, y también para los vinculados a las industrias intensivas en conocimiento, que en Ecuador la demanda de esta producción va a aumentar, pues son derechos constitucionales que se deben garantizar en el tiempo.

5.5. Hábitat y vivienda

Además de cerrar brechas en términos de necesidades básicas, la vivienda y los espacios de hábitat se constituyen en un claro impulsor de multiplicadores internos. La reconfiguración de las ciudades mediante el adecuado ordenamiento territorial y las regulaciones del uso del suelo para impulsar ciudades verticales es una gran oportunidad para la industria de la construcción, de la ingeniería, del diseño y demás encadenamientos.

5.6. Salud

La salud es un derecho humano, como lo apunta la Constitución. Pero también es un elemento que ofrece competitividad, pues el ser humano saludable es un ser humano más productivo. El capital financiero, por cortoplacista, ha perdido la perspectiva de la importancia de mantener una población saludable. Es increíble cómo el país mantiene todavía niveles de desnutrición crónica infantil que bordean el 25%. Esto implica un daño irreparable al desarrollo cognitivo de un cuarto de una generación de la población ecuatoriana, que probablemente estarán condenados a cumplir roles de subordinación en el futuro de la sociedad. Cínicamente, aquí yace una gran oportunidad para las industrias para producir alimentación saludable que contribuya a reducir los problemas de desnutrición crónica infantil en Ecuador.

Asimismo, un estudio de la evolución del perfil epidemiológico en el tiempo brinda muchas oportunidades de emprendimiento para el sector productivo nacional. La industria farmacéutica, principalmente importadora, ha sabido aprovechar no solo el perfil epidemiológico del Ecuador sino también el importante impulso

que ha dado el Estado a la salud. Son casi mil millones de dólares en medicinas que el país adquiere anualmente y cientos de millones en insumos médicos y equipos importados. La agregación de la demanda pública, preferiblemente con varios países de la región, ofrece una singular oportunidad para el ahorro fiscal y para la fragmentación productiva de una industria farmacéutica sudamericana o latinoamericana.

5.7. Trabajo y seguridad social

El trabajo concebido como derecho abre una oportunidad tremenda para todos los proveedores de bienes de consumo masivo, pues la Constitución configura una serie de políticas públicas que continuamente propenderán a la mejora en la capacidad adquisitiva (por número de consumidores y por monto por consumidor). Asociado a esto, existe certidumbre para los inversionistas que la requieran, pues la seguridad social también es un derecho. Esto asegura que existirán en el país fondos de inversiones de largo plazo, que contrastan con la lógica especulativa y cortoplacista del sistema financiero privado. Mediante el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se abrirán permanentemente líneas de crédito y se crearán mercados de largo plazo, reduciendo de esta forma el riesgo sistémico para emprendimientos de largo alcance, de gran dimensión y de larga maduración. Las condiciones laborales y la afiliación a la seguridad social no serán opcionales y deben seguir necesariamente el camino de la universalización.

5.8. Bienes estratégicos

La Constitución ordena la provisión permanente de los servicios públicos, en su artículo 326.15. Esto implica que el Estado necesariamente debe invertir en los servicios de saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias. Es evidente que estos segmentos representan inmensas oportunidades de inversión para los actores directamente involucrados o indirectamente encadenados a estos servicios. Existe certidumbre de largo plazo también en estos sectores.

6. Integración sudamericana para la transformación productiva

Artículo 423 de la Constitución:

La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe, será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a: 1. Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado.

En esta sección se presenta la dimensión regional de la transformación productiva. Sería iluso concebir que en Ecuador es posible lograr una transformación productiva sin una dimensión de integración regional. A lo largo del artículo, mediante recuadros, se han planteado los lineamientos de integración productiva regional. Procedemos a sintetizarlos alrededor del concepto de un pacto neo-fordista para la región sudamericana, bajo el principio de cooperación y no de competencia. A diferencia de una agenda de libre comercio para la integración sudamericana, debemos avanzar en todos los otros elementos que reduzcan las asimetrías y fomenten la complementariedad inter-industrial dentro de la región, incluyendo la sustitución de importaciones extrarregionales.

El comercio y el desarrollo industrial no se dan por una disminución marginal de aranceles entre nuestros países. El comercio se lleva a cabo porque puede darse en términos efectivos: la existencia de puertos, de vías, de rutas y de transportistas que recorran por esas rutas. La infraestructura para la integración productiva no debe ser la suma de las infraestructuras nacionales y no debe ser una infraestructura extrovertida. La infraestructura regional debe servir para interconectarnos hacia adentro y facilitar el comercio entre nuestros países.

La decisión de integración es una decisión política. Esperar que espontáneamente actores privados desarrollen encadenamientos industriales o sustituyan mercados puede demorar mucho tiempo, que no tenemos los países con gobiernos

progresistas. Mediante alianzas entre empresas públicas de la región para la adquisición de insumos y relaciones comerciales extrarregionales, podemos catalizar el comercio intrarregional de manera muy significativa. Mediante el liderazgo que los jefes de Estado pueden imprimir en la demanda de sus empresas públicas y en su administración pública, podemos desarrollar múltiples iniciativas productivas.

Otra de las formas de impulsar el comercio regional es estandarizando normas técnicas a nivel continental, que permitan reorientar la demanda de las economías sudamericanas hacia bienes industriales producidos en Sudamérica en cumplimiento de las normas estandarizadas. La estandarización de las normas técnicas es el único vehículo que posibilitará en la práctica la fragmentación productiva, de tal forma que una parte o pieza fabricada en Ecuador pueda empatar con las partes y piezas producidas en Argentina. Asimismo, la estandarización técnica permitirá que los bienes industriales sudamericanos puedan acceder a los mercados de los países de nuestra región, sustituyendo a los que actualmente ingresan, pero son producidos en otras jurisdicciones. Todos los Estados tienen la capacidad regulatoria para avanzar en la estandarización de las normas técnicas y se puede avanzar gradualmente, apuntando a los sectores de mayor interés en la región.

Para poder enfrentar la perenne necesidad de divisas que tienen nuestros países en vías de desarrollo, fundamentalmente para la adquisición de bienes de capital y de paquetes tecnológicos comprados en los países del primer mundo, debemos ahorrar las divisas que utilizamos para el comercio intrarregional. Para este fin, se debe utilizar la unidad de cuenta intrarregional —sin remplazar a las monedas nacionales—, que dará un respiro importante en términos de las balanzas de pagos de nuestros países. Los excedentes denominados en la unidad de cuenta intrarregional a su vez generarán la demanda para profundizar el comercio intrarregional y continuar sustituyendo importaciones extrarregionales.

La integración no solo debe darse hacia dentro, también debe contemplar una estrategia de relacionamiento conjunto hacia afuera. Como señala la Constitución ecuatoriana, debemos propender a la adopción de una política económica internacional común. En particular, el principal riesgo yace en la inserción internacional de nuestra región a partir de su relacionamiento con el capital transnacional. Históricamente, Sudamérica ha tenido una inserción internacional condicionada

por su abundancia en recursos naturales. Estructuralmente, el capital amplía sus fronteras también en busca del diferencial salarial. Finalmente, en la versión más financiarizada del capital transnacional, este busca extraer rentas en sectores estratégicos mediante el sistema financiero. Ante esta situación, es evidente la importancia para la región de avanzar en estos aspectos en los cuales el capital busca que los países regionales compitamos en vez de cooperar —la constante carrera hacia abajo—. Debemos avanzar en tres elementos: 1) regalía mínima común, para evitar la depredación de la naturaleza y extracción irracional de nuestros recursos naturales; 2) salario mínimo común, para evitar la precarización laboral de nuestras poblaciones; y 3) regulaciones mínimas comunes a los flujos de capitales, para mantener la estabilidad y seguridad económica de la región (evitar crisis) y fomentar la reinversión de los ahorros regionales.

El liderazgo para este tipo de integración regional, en cumplimiento del mandato constitucional ecuatoriano, puede apoyarse en varios actores institucionales. En primer lugar, la UNASUR, cuya sede en Ecuador es un canal más directo para el flujo de conocimiento en materia de integración regional. En segundo lugar, el Banco del Sur, como brazo financiero de los consejos sectoriales de la UNASUR, en el cual también participa el Ecuador —y ha liderado buena parte del instrumental técnico y desarrollo estratégico de la nueva institución—. Con los recursos del Banco del Sur, y las políticas que pueda definir en el futuro, se puede tener un amplio espacio de incidencia para impulsar una integración de estas características. Finalmente, a partir de la propuesta del ex Secretario General de UNASUR, el Instituto de Altos Estudios UNASUR (Bruckman et al., 2014).

7. Conclusiones

Como hemos visto, la Constitución tiene abundantes disposiciones para la transformación productiva. Se ha revisado el componente keynesiano, la productividad y competitividad, la transformación para la erradicación de la pobreza, la razón social de la producción y la integración regional. En todos los casos, se ha hecho énfasis en las consideraciones materiales, pues el proyecto político de la Revolución Ciudadana requiere la reflexión sobre la base material necesaria para la garantía de derechos constitucionales.

Para transitar por este camino, hay que cumplir con plena decisión los principios constitucionales y evitar que la dinámica capitalista penetre en la construcción y la implementación de la transformación. No es momento para negar el rol protagónico que tiene un Estado sólido para que se pueda cumplir esta estrategia. Esta solidez es trascendental para, en términos pragmáticos, tener un mayor poder de negociación con el capital transnacional, cuya tecnología y liquidez será requerida para el proceso transformador. También se necesita una consolidación del Estado para administrar el costo de transición hacia la clase empresarial deseada.

Esta transición no solo se compone de políticas económicas, pues se está disputando también en la superestructura —principalmente en las relaciones sociales alrededor de la institucionalidad y en el discurso hegemónico—. Para que la transformación productiva pueda tener éxito, se debe conformar un bloque histórico, que además de las clases históricamente excluidas y explotadas esté constituido por una burguesía nacionalista y vinculada a la producción manufacturera e intensiva en conocimiento. Esto implica una transición costosa, pues partimos de una burguesía rentista primario-exportadora e importadora-comerciante.

Esto implica continuar con la transformación del Estado para que represente a este bloque histórico. En particular, significa subordinar la banca a las necesidades de la producción; asignar las divisas para la producción y no para el consumo; orientar los recursos fiscales hacia la producción y no la importación. En paralelo, por más doloroso que sea, se debe excluir de la toma de decisiones a los intereses importadores y primario-exportadores. La transición no solo es costosa frente a los segmentos destinados a ser excluidos, sino que también confunde el compromiso con las clases históricamente excluidas: trabajadores, pueblos y nacionalidades, jóvenes, mujeres y grupos vulnerables.

Y para administrar el permanente conflicto entre capital y trabajo, se debe avanzar en la representación de los actores fundacionales del bloque histórico en la institucionalidad del Estado y en el acceso al recurso público. Esta representación debe ser de nuevo tipo, para evitar la denominada “corporativización” y también la corrupción. Se debe formular, desarrollar y aplicar una justicia socialista, donde la igualdad material prime por sobre la igualdad

formal, como lo dispone el artículo 66 inciso 4 de la Constitución.¹³⁵

Nuestro proyecto político debe ampliar el número de actores que formen parte del bloque histórico, no solo con medidas de fomento productivo sino también con un continuo trabajo en la construcción de hegemonía cultural. La regulación a los medios de comunicación, la consolidación de las identidades culturales soberanas y la descolonización del pensamiento y del conocimiento en los sistemas educativos son los principales retos e instrumentos disponibles para este fin.

Los temas abordados en este artículo son muy diversos, y todos requieren mayor ampliación y su desarrollo propio. Este texto debe considerarse un trabajo en progreso para que el lector y los militantes del proceso revolucionario desarrollen este material con la mayor crítica posible, pero también con la mayor proactividad posible. En particular, quisiera recalcar como la principal ausencia el abordaje de la temática monetario-financiera, trascendental en cualquier proyecto que ambicione una transformación productiva.

¹³⁵La aplicación de la justicia socialista debe darse en la misma línea de las decisiones judiciales y legislativas que posibilitaron la incautación de miles de bienes de los banqueros corruptos en 2008 y la incautación de la hacienda La Clementina a Álvaro Noboa en 2013.

Capítulo 12

El trabajo como centralidad social y económica en el cambio de paradigma

Mauro Alejandro Andino Alarcón
Carlos Marx Carrasco

La evolución del ser humano se ha materializado mediante la generalización y consolidación de sistemas sociales inequitativos, basados en la concentración del capital, práctica que se ha reforzado durante los últimos períodos de crisis económica. La evolución del capitalismo ha servido para colocar al ser humano sobre el ser humano o, si se quiere, a unos pocos seres humanos sobre el resto de la población mundial. Hoy como ayer, resulta obligado responder a preguntas que permanecen sin adecuada respuesta: ¿cuál es el origen de los modelos que dominan nuestra sociedad? ¿Es posible aún cambiar estos regímenes, alcanzar el “Welfare State”, la vida plena, el Buen Vivir, conseguir la libertad absoluta para todos, y no solo para uno cuantos afortunados? ¿Es consciente el hombre de que el modelo dominante nos lleva a estrellarnos contra el planeta? “No estamos nadando, la corriente nos lleva”.

Las repuestas a estas preguntas han sido históricamente objeto de controversia. Las teorías elaboradas han sido refutadas no solo por la crítica planteada por los tiempos actuales, que se muestran con extrema crudeza en la realidad, sino también por otros pensadores. El camino de estudio de las ciencias sociales resultó ser extraordinariamente difícil y de largo recorrido.

La historia de la sociedad no muestra sólidos patrones de regularidad o comportamientos suficientemente repetitivos, lo que facilitaría comprender su esencia y establecer los remedios necesarios para evitar las consecuencias sociales negativas

provocadas por decisiones, prácticas o situaciones de hecho. Incluso la naturaleza misma tiene patrones de comportamiento que permiten realizar estudios con pronósticos más asertivos. No así la evolución y el comportamiento de la vida social, que es mucho más esquiva y de difícil predicción. En la sociedad convive el hombre con conciencia, voluntad y preferencias que persiguen uno u otro fin, intereses particulares manifiestos o no.

La consolidación del capitalismo a nivel global evidencia con bastante claridad las raíces materiales y económicas de la lucha de clases, cuya aparición en la palestra histórica permite desvirtuar la concepción idealista de la sociedad creada sobre los principios de la economía de mercado. Las clases dominantes, poseedoras del capital, siempre han pretendido ocultar la verdadera causa de la desigualdad social y económica, de la riqueza y el poder de unos y de la miseria y la falta de derechos de los otros, con el único afán de perpetuar la concepción pragmática de la sociedad, que sin reconocer responsabilidad alguna más allá de la personal, permite continuar con la concentración de la riqueza y los medios de producción en manos de unos pocos, casi por designio divino. Marx, con razón pensaba que: “No es la conciencia del hombre lo que determina su ser, sino, por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia” (Marx, 1859).

El trabajo ha sido históricamente el centro social de las interrelaciones del ser humano. El trabajo es indispensable para la subsistencia, y útil para producir los bienes y servicios necesarios: alimentos, salud, educación, vivienda, etc.

Engels decía: “antes de dedicarse a la política, la ciencia, el arte, la religión, los hombres necesitan comer, beber, tener vivienda y vestirse” (Engels, 1883). En definitiva, en la actualidad el trabajo es el principal instrumento de inserción social, y su ausencia o escasez resulta un elemento determinante en la ruptura de la cohesión social.

En los últimos años, la reestructuración productiva, las políticas neoliberales y el capital financiero especulativo, con su ola de burbujas financieras, fueron causas o instrumentos de desregulación de las relaciones de trabajo; las políticas de flexibilización, traicionando el concepto y su denominación, sirvieron para

precarizar las condiciones en que se desarrollan las prestaciones de trabajo; tanto las prestaciones de carácter dependiente, como las tradicionalmente conocidas como autónomas. Este nuevo régimen socio-técnico, que en distintas latitudes ha recibido calificativos distintos —toyotismo, automatización flexible, círculos de calidad o flexiseguridad—, se está imponiendo como modelo global de relaciones sociales, humanas y productivas.

Luego de la crisis financiera del año 2009, el modelo históricamente dominante resurge con nuevos conceptos que tratan de forma agresiva y acelerada recuperar el espacio perdido durante su simulado declive. Comenzaron entonces a predominar los debates sobre la descentralización del trabajo, cuyo eje principal es difuminar la figura del empleador para con ello terminar con el antagonismo entre capital y trabajo, basado en los avances tecnológicos y en la visión tradicional economicista.

Se pretende reducir el valor del trabajo humano en la función de producción de bienes y servicios, otorgando un protagonismo esencial al factor capital, que en una economía inmaterial y financiera asume un papel predominante. Si en el siglo XIX la mano de obra y los oficios tradicionales fueron desplazados de manera absoluta por las máquinas, en el presente siglo el capital se dirige a la especulación financiera y abandona la producción de bienes y servicios. En ambos casos, se generan importantes excedentes de trabajo humano, si bien en el segundo caso el efecto sobre las personas trabajadoras, sobre el trabajo humano, obviamente resulta de superior intensidad.

Los países hegemónicos, acaparadores del conocimiento tecnológico e importadores de materias primas, obtenidas por la acción de escaso y muy costoso talento humano, pretenden mediante la descentralización del trabajo golpear nuevamente a la persona trabajadora mediante la precarización del trabajo y del salario. ¡Hay que recuperar las ganancias perdidas!

En Ecuador, la historia económica del trabajo ha sido abordada con poca profundidad y el trabajo en el debate público se ha tratado de manera tangencial. La escasez de estudios históricos sobre las diferentes formas de trabajo y sus relaciones sociales es la evidencia de ello.

1. Recuperando la centralidad social y económica del trabajo

Con el triunfo de la Revolución Ciudadana llega el socialismo del Buen Vivir, y con ello la supremacía del hombre sobre el capital. Así se abre la puerta para la recuperación del trabajo como centro de las relaciones sociales. Para esto, se propone cambiar las relaciones de poder de los grupos fácticos y colocar al mercado en beneficio del ser humano.

Con la Constitución de Montecristi de 2008 se comienza a construir un nuevo paradigma. El trabajo digno en todas sus formas se afirma en el capítulo con los “Principios y Orientaciones para el Socialismo del Buen Vivir”, donde se reconoce que la supremacía del trabajo humano sobre el capital es incuestionable. De esta manera, se establece que el trabajo no puede ser concebido como un factor más de producción, sino que se trata de un elemento mismo del Buen Vivir, como base para el despliegue de los talentos de las personas.

Estos principios constitucionales permiten construir ejes orientadores para la reconstrucción de la centralidad social y económica del trabajo, basado en la ciudadanía laboral. Convertir una relación laboral conflictiva a un nuevo esquema participativo que mejore la productividad de la empresa y que garantice los derechos de los trabajadores.

Esta ciudadanía laboral solo se puede lograr delimitando de manera clara los derechos que permitan la construcción de instrumentos para hacerlos efectivos. Algunos de estos pueden ser:

- a. Derecho a un trabajo digno (formalidad y estabilidad en el empleo, condiciones de trabajo: salario, jornada, salud laboral y seguridad social).
- b. Reconocimiento de todas las formas de trabajo.
- c. Derecho a la formación y promoción profesional.
- d. Derecho a la participación en la empresa (información, consulta y negociación).
- e. Derecho y deber de negociar (determinación normativa de las unidades adecuadas de negociación, legitimación de negociadores, eficacia normativa de los convenios).

- f. Democratización de los sindicatos (control administrativo y judicial de los estatutos, sistemas de elección democrática de dirigentes, transparencia económica).
- g. Institucionalización del diálogo social y la concertación social.
- h. Derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva

Estos derechos se deben desarrollar sobre la base de la reivindicación y rupturas del modelo neoliberal. Son necesarias políticas normativas que avancen en la democratización de los sistemas de trabajo, para hacer de la empresa un espacio de ejercicio de las libertades ciudadanas. La materialización de este enfoque requiere una reconsideración de las libertades de empresa y del ejercicio del derecho a la propiedad en dicho ámbito. La evaluación de los resultados de las empresas debe registrar aspectos de contenido social, pues el ejercicio de esta libertad, como del resto de las libertades garantizadas por la Constitución, debe servir prioritariamente al interés general.

2. Instrumentos de políticas para la construcción de una ciudadanía laboral

2.1. Modelo de Sistema Laboral

Tradicionalmente, los avances en políticas laborales suelen evaluarse a partir de la mejora de las condiciones de trabajo, particularmente cuando garantizan un mejor reparto de los beneficios empresariales entre quienes contribuyen de manera decisiva a su generación. Aunque este elemento, en la medida en que la retribución es una condición central del trabajo, debe ser objeto de atención especial, también conviene abordar otras materias de similar interés, particularmente aquellas que someten a discusión el ejercicio de las libertades empresariales. De forma sintética, se trata de transformar modelos de relaciones laborales de carácter conflictivo en modelos de naturaleza colaborativa. Para ello, resulta de enorme importancia tener en cuenta la evolución de las estrategias de uso de la mano de obra, principalmente de aquellas que des-localizan la responsabilidad en la garantía de los derechos del trabajador (descentralización productiva, trabajo autónomo, teletrabajo, grupos de empresas vinculadas).

2.2. Brecha salarial

El establecer un salario digno que permita una mejor redistribución de los ingresos es fundamental para la construcción de una sociedad cohesionada. Es necesario reducir las brechas salariales entre el que menos gana y aquel que más recibe. La pregunta es: ¿cuánto es el sueldo justo para los dos extremos? Establecer un esquema salarial resultaría complejo por la cantidad de variables que pueden intervenir para esto, pero existen algunos ejes principales. Para el primer extremo, sería adecuado un salario que cubra sus necesidades básicas y que permita ahorro y pagar ocio. Para el segundo, aquel que se justifique por su nivel de profesionalización pero que esto no sea una forma de descapitalizar las empresas. Es necesario establecer códigos de buen gobierno corporativo. Los sueldos deben mantener una brecha que no se convierta en otra forma de inequidad. Esto implica que un aumento de sueldos para los tramos más altos deben venir acompañados por un aumento superior en los que menos ganan, e ir cerrando las brechas existentes.

2.3. Trabajo autónomo económicamente dependiente (trabajo digno, reconocimiento de derechos, seguridad social)

La realidad económica ha impulsado el crecimiento del número de personas trabajadoras que, si bien realizan una prestación de trabajo de naturaleza autónoma, concentran en un solo cliente o suministrador la totalidad o la mayor parte de su actividad. En tales relaciones, el cliente o suministrador preferente o único suele asumir una posición de fuerza y control que determina un alto grado de dependencia económica o técnica, impropia de la relación de trabajo autónoma. En tales casos, la dignificación de esta actividad humana exige el reconocimiento de determinados derechos y la imposición de determinadas obligaciones. En concreto, resulta necesario establecer una normativa específica que en materia de seguridad social establezca determinados elementos de estabilidad en la relación de trabajo, así como fijar mínimos que permitan que tales personas obtengan un ingreso adecuado.

2.4. El contrato de trabajo

La regulación de las modalidades contractuales resulta uno de los elementos que

identifican todo sistema de derecho del trabajo. El contrato indefinido y a jornada completa es el contrato típico, pero aunque en beneficio de la flexibilidad de la regulación pueden admitirse otras fórmulas, debe asegurarse que responden a situaciones excepcionales y limitadas en el tiempo. En el mismo sentido, es necesario establecer una regulación que permita transparentar al verdadero empresario en cada relación de trabajo, estableciendo sistemas de responsabilidad entre aquellos empresarios que participan en la elaboración de un bien o en la prestación de un servicio (empresario plural). En paralelo, la regulación de la extinción del contrato de trabajo (causas lícitas, procedimientos, indemnizaciones) constituye la clave de arco que permite establecer un equilibrio entre los contratantes.

2.5. Información, consulta y negociación

Es necesaria también una adecuada regulación de las facultades de participación de los trabajadores y sus representantes en las decisiones, tradicionalmente encomendadas en exclusiva al empresario. La participación de los trabajadores a través del reconocimiento de facultades de Información, Consulta y Negociación de decisiones en la empresa constituye un elemento que refuerza su poder contractual y modifica la estructura del poder interno. En este sentido, es prioritario establecer procedimientos para la formación del trabajador en la toma de decisiones sobre fijación de horarios, control de horas extraordinarias, incentivos económicos, clasificación profesional, promoción, movilidad interna, movilidad geográfica, organización de la producción, reestructuraciones empresariales o régimen disciplinario. Para ello resulta preciso seleccionar un sistema de representación de los trabajadores en la empresa (sindical o unitario), que permita establecer órganos estables y democráticos que puedan realizar dicha función con las suficientes garantías.

2.6. La negociación colectiva

La negociación colectiva, como instrumento de fijación de las condiciones en que se desarrollan las relaciones entre el empresario, los trabajadores y los representantes de ambos, debe ser objeto de regulación. Hay que fijar legalmente los distintos niveles de negociación, mediante la determinación de unidades adecuadas de negociación, en atención a las distintas materias objeto de acuerdo, la selección de los sujetos legitimados para negociar en cada ámbito, la fijación

de un procedimiento de negociación que garantice transparencia, la publicación oficial de los acuerdos y la regulación de instrumentos de garantía de la eficacia de los convenios. La estructuración de un sistema de negociación colectiva eficaz, en su doble función de distribución de la riqueza y actualización permanente de las condiciones de trabajo, es por tanto una decisión estratégica.

Con carácter general, puede afirmarse que los sistemas de negociación sectoriales (convenios de sectores de actividad más o menos centralizados territorialmente) garantizan un alto grado de homogeneidad al sistema, dando cobertura a todas las empresas, independientemente de su tamaño; por otra parte, los sistemas de corte empresarial permiten la fijación de condiciones de trabajo más acordes con la realidad de cada empresa, a costa de establecer una gran heterogeneidad y de reducir el ámbito de cobertura respecto de las empresas de pequeñas dimensiones. Debe construirse un sistema mixto, que permita la articulación de los acuerdos celebrados en distintos niveles.

2.7. Libertad sindical y derecho de huelga

Los derechos a la sindicación y huelga constituyen el grueso del cambio en la política de lo que se denomina derecho colectivo del trabajo. Estas instituciones resultan fundamentales como instrumentos de refuerzo del poder contractual de las personas trabajadoras, y para la puesta en marcha de los instrumentos referidos en el párrafo anterior. Es imperativo seleccionar los canales de representación del trabajo subordinado en la empresa y fuera de ella. Esto ha de garantizar la independencia de las organizaciones sindicales, la elección y también el uso legítimo y responsable del derecho de huelga como última opción.

2.8. Derecho a la salud laboral

La normativa sobre prevención de riesgos laborales constituye una garantía de primer nivel, en la medida en que el derecho a la vida y a la integridad física constituye la base para el ejercicio del resto de los derechos de ciudadanía. Es necesario regularlo de manera eficaz, progresiva y adaptada a la realidad productiva.

2.9. Sistemas extrajudiciales de solución de conflictos

Por otra parte, la experiencia internacional demuestra que todas estas medidas, aun-

que reducen la generación de conflictos de carácter colectivo en las empresas, no son hábiles para eliminar su presencia; ante esta realidad, los denominados “sistemas extrajudiciales de solución de conflictos” (mediación y arbitraje) aportan soluciones con un alto grado de satisfacción para las partes y un menor costo económico. La implantación de estos sistemas requiere la formación de expertos/as en relaciones laborales, que aúnen capacidad técnica e independencia, y el apoyo de la administración pública.

2.10. Tutela administrativa

Para el reforzamiento del poder contractual de las personas que realizan un trabajo subordinado o autónomo, la Administración Laboral debe asegurar el cumplimiento de la normativa laboral. Es por ello que resulta esencial para transformar un sistema de relaciones laborales dotar a estas instituciones de facultades suficientes que permitan ejercer adecuadamente el protagonismo en la vigilancia de la normativa laboral, mediante la fijación de una normativa sancionadora disuasoria y la materialización de un cuerpo de inspección de trabajo eficaz.

2.11. Tutela judicial

Los sistemas extrajudiciales de solución de conflictos no pueden establecerse en perjuicio del derecho a la tutela judicial efectiva, si bien el recurso a los tribunales debe reservarse para las cuestiones de mayor trascendencia. Por ello, resulta igualmente central el establecimiento de un sistema judicial y de una normativa procesal que garanticen el acceso gratuito de las personas trabajadoras, como garantía fundamental del cumplimiento de la normativa laboral. En este apartado, conviene tener en cuenta que la peor normativa laboral es aquella que carece de instrumentos coercitivos de tutela.

2.12. Diálogo social y concertación social

La eficacia del sistema, y su adaptación a las cambiantes condiciones económicas y políticas, en buena medida depende de la existencia de fluidas relaciones entre el Gobierno y las representaciones empresariales y sindicales. La instituciona-

lización de instrumentos de diálogo y concertación social puede realizarse de manera formal o informal. En el primer caso, los llamados Consejos Económicos y Sociales asumen funciones de asesoramiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia social, mediante la realización de informes preceptivos y no vinculantes de los proyectos de normas que afecten dicho ámbito. Por su parte, los Gobiernos suelen iniciar procesos de diálogo y, dado el caso, acuerdos con los representantes de empresarios y sindicatos (intersectoriales o sectoriales) cuando se disponen a acometer algún tipo de reforma de calado, con el objetivo de asegurar una menor conflictividad y, sobre todo, de asegurar la eficacia de las medidas que se desean adoptar. Ambos instrumentos requieren la existencia de organizaciones democráticas y adecuadamente vertebradas.

3. Conclusiones

Es un imperativo recuperar la centralidad del trabajo como el principal instrumento de inserción social. La ausencia o escasez del mismo resulta un elemento que agudiza la ruptura de la cohesión social.

En el Ecuador, la Constitución de 2008 establece principios y orientaciones para la construcción del Buen Vivir. Se reconoce la supremacía del trabajo humano sobre el capital. De esta manera, se establece que el trabajo no puede ser concebido como un factor más de producción, sino como un elemento mismo del Buen Vivir.

A nivel mundial, el capitalismo, en su afán concentrador y permanente generador de inequidad, ha tratado de establecer o generar en el imaginario del debate colectivo la descentralización del trabajo, con el único fin de avalar la mala distribución primaria del ingreso desde lo político e inducir a la resignación de la sociedad.

Ecuador, con el marco constitucional a su favor, tiene que comenzar a construir nuevas políticas de trabajo que avancen en la democratización de los sistemas de trabajo, para hacer de la empresa un espacio de ejercicio de las libertades ciudadanas. La materialización de este enfoque requiere una reconsideración de las libertades de empresa y del ejercicio del derecho a la propiedad en dicho ámbito. La evaluación de los resultados de las empresas debe registrar aspectos de con-

tenido social, pues el ejercicio de esta libertad, como del resto de las libertades garantizadas por la Constitución, debe servir prioritariamente al interés general.

Estamos en una coyuntura especial, de quiebre entre el modelo de relaciones laborales dependientes y un modelo de relaciones de trabajo posmodernas, que permitan la dignificación del trabajo, la equidad, la dinamización del aparato productivo y la construcción de Ecuador como un país de emprendedores. La “utopía imposible” de “pleno empleo y trabajo” tiene que convertirse en el Norte del diseño y aplicación de políticas público-privadas. El derecho al trabajo es un derecho humano fundamental, tan fundamental como el derecho a la vida. ¡Vida sin trabajo, no es vida!

Capítulo 13

Inserción económica del Ecuador en el mundo

Alfredo Serrano Mancilla

1. Dos caras de un mismo objetivo: adentro y afuera

Cambiar desde adentro exige también un cambio hacia fuera. En Ecuador, con una economía dolarizada, esta exigencia es aún mayor. La política económica del sector externo es todavía una de las herramientas a disposición de la autoridad económica para incidir en el sector real de la economía, de acuerdo con los objetivos fijados en el pacto social imperante. Es fundamental tener absoluta certeza de la imposibilidad de transformación interna sin transformar las relaciones económicas con el afuera. Obviar esto es ignorar que, ayer y hoy, Ecuador y el mundo no son planos separados, sino aspectos de un único sistema económico global, en el que todo está estrechamente interrelacionado.

Desde la mundialización de la economía, del siglo XVI en adelante, las relaciones económicas entre países son interdependientes. La colonización de unos sobre otros provocó una histórica reconfiguración del mapamundi económico a partir de sólidas cadenas de dependencia que fueron forjadas a lo largo de los siglos. La independencia política lograda a principios de siglo XIX por Ecuador —y por muchos países en América Latina— no estuvo acompañada por una definitiva independencia económica. Desde entonces, Ecuador, al igual que cada país latinoamericano, ha sido una pieza en el tablero económico mundial manejado por el patrón de acumulación capitalista a nivel mundial. El orden económico mundial es útil para el orden capitalista mundial: y su reproducción depende de la generación de infinitos mecanismos de interdependencia, cada vez más intangibles —lo que dificulta que estos mecanismos sean identificados para contrarrestarlos—.

Por esto, cualquier intento de poner punto final a un orden económico interno ha de venir acompañado inexorablemente por una acertada estrategia supranacional. Si no se cuenta con un nuevo paradigma de relaciones exteriores, políticas y económicas, del que surja una nueva estructura de alianzas internacionales, es imposible que un proceso de transformación nacional sea una victoria que dure en el tiempo. Son demasiados los lazos que unen lo que sucede adentro con lo que pasa frontera afuera.

2. El orden externo impuesto por la era neoliberal

El capitalismo neoliberal construyó sólidamente, y en pocos años, una suerte de telaraña económica —en ámbitos como el comercial, productivo, financiero, tecnológico e institucional— en beneficio de las operaciones del capital trasnacional a nivel mundial. El plan neoliberal podía así parecer invencible, con el capital trasnacional frente a un Estado-nación preso y dependiente del mundo capitalista. Ecuador siempre iba a estar así en inferioridad de condiciones si intentaba salir del laberinto neoliberal.

El Consenso de Washington respondía a esta estrategia del orden capitalista neoliberal a nivel mundial, con la única intención de insertar a cada país del Sur según el interés de los países del Norte, de tal forma que la soberanía se convirtiera en un término minusvalorado a favor de la seguridad jurídica de la tasa de ganancia del capital privado —que nada tiene que ver con la seguridad jurídica del Buen Vivir de la ciudadanía—. Esta construcción hegemónica partía indiscutiblemente de la solidez de una alianza trasnacional del capital, desde donde se llevaba a cabo el pulso supranacional contra Ecuador, contra cualquier país que intentara rebelarse. Así el campo de disputa dejó de estar equilibrado; esto es, las relaciones internacionales ya no se establecieron de bloque a bloque, sino que se transitó hacia una situación de desigualdad propuesta por el orden neoliberal: por un lado un país de dimensiones pequeñas, como Ecuador, era interpelado por un bloque compacto que agrupaba a varios países grandes. Esto facilitó que siempre saliera victorioso el capital. Era verdaderamente inviable combatir con pragmatismo el desmesurado poder del capital trasnacional. Ecuador solo podía ser así una pieza más en un engranaje ya impuesto desde afuera; y por tanto, la economía ecuatoriana quedaba absolutamente supeditada al poder central del sistema economía-mundo.

La nueva era neoliberal requería, para el capital privado, una gran expansión hacia nuevos mercados, sin barreras arancelarias ni para-arancelarias. El capital necesitaba más territorio; la mundialización de la economía debía acelerarse para transitar hacia una mayor globalización económica capitalista. El modo de acumulación capitalista tenía que resolver una de sus contradicciones sistémicas mediante la ampliación de las fronteras de posibilidades de consumo. Se necesitaban consumidores en todo el mundo; se requerían patrones de consumo del Norte por todos los Sures. América Latina fue el lugar ideal para expandir mercados en la búsqueda del nuevo El Dorado de consumidores. El reducido proteccionismo existente en esos años fue sustituido por los tratados de libre comercio, que evitaban políticas económicas para corregir asimetrías entre los países firmantes.

No obstante, el término “libre comercio” era un síntoma de trastorno bipolar: porque exigía la apertura comercial de un país periférico, como Ecuador, pero en el centro de gravitación del capitalismo neoliberal el proteccionismo seguía siendo la principal norma de aplicación. De hecho, se inició una gran expansión en materia de ingeniería comercial, dando lugar a un sinfín de subterfugios que simplemente escondían una batería de políticas a favor de las barreras para-arancelarias hacia fuera; en forma, por ejemplo, de normas sanitarias y fitosanitarias, implementando estándares de calidad que exigían que cualquier producto de la periferia tuviera que acondicionarse al know-how del centro capitalista... Estas barreras no arancelarias, desde hace años, son políticas mucho más efectivas para obstaculizar el ingreso de productos de la periferia, sin la necesidad de tener que aumentar aranceles. A eso cabe sumar una intensa política de subsidios a la producción y a sus exportaciones de productos primarios, hasta el punto de otorgar subsidios por encima incluso del costo de producción, permitiendo así establecer precios predatorios (el denominado dumping), y poniendo de esta manera un gran obstáculo a la entrada competitiva de los productos latinoamericanos al territorio europeo, a la vez que se ayuda para la entrada de los productos europeos a América Latina.

El neoliberalismo reclama libre comercio afuera, al mismo tiempo que protege adentro a sus capitales privados nacionales. Para asegurarse de que el mundo capitalista asuma las reglas y las trampas del libre comercio, se impuso una nueva arquitectura institucional. Por ello, en 1986, en una reunión del GATT (Acuerdo

General de Aranceles y Comercio) se aprobó el comienzo de la creación de un nuevo organismo internacional sincronizado con la nueva era neoliberal del comercio capitalista mundial: la Organización Mundial del Comercio (OMC). Pero esta iniciativa no estaba aislada, sino que a partir de ahí se impuso un conjunto de reglas acordes a lo que el neoliberalismo perseguía. En este sentido, la inversión extranjera directa (IED) fue una de las principales vías para que el capital extranjero se introdujera en cada país; y Ecuador no estuvo exento de ello. Así se inició un proceso de llegada de IED al país, que operaba con una regulación propia, venida de afuera, sin ningún tipo de compromiso para la reinversión de las utilidades netas que se produjeran.

De esta forma, se fue extranjerizando la economía ecuatoriana, con una pérdida progresiva del control de empresas de capital nacional; esto es, se realizó un trasvase de poder hacia el extranjero, ocasionando una pérdida de la importancia del capital nacional en detrimento del transnacional. Además, hay que tomar en cuenta que la IED no siempre era productiva ni estaba asociada con el ámbito industrial; no siempre estaba en sintonía con la planificación estratégica del desarrollo nacional ni con los objetivos económicos de un país; no siempre era regulada por la legislación nacional de acogida, sino que traía consigo su propia jurisdicción.

Este último aspecto fue realmente la gran trampa de la IED: porque el país receptor no solo importa capital, sino que acaba importando legislación extranjera, con la consiguiente pérdida de soberanía que esto conlleva. Para esto, el neoliberalismo empleó otro eufemismo, el de la “seguridad jurídica”, que significa sencillamente que las leyes nacionales de acogida no sirven para el tratamiento jurídico de la inversión extranjera. Para el neoliberalismo, solo hay seguridad jurídica cuando: 1) la legislación nacional se reforma para acomodarse a los principios internacionales de regulación jurídica de inversiones; o 2) directamente se acepta la legislación de afuera como propia a partir de tratados internacionales.

Justamente para asegurar que la IED tenga trato extranjero y no nacional, el neoliberalismo impuso dos artilugios, nuevamente presentados como herramientas técnicas pero que tienen un gran trasfondo político: primero, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), que es una institución del Banco Mundial, como árbitro internacional que dirime cada vez que hay un

conflicto entre la inversión extranjera y la legislación nacional; y segundo, los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), como contratos entre países que permiten regular las inversiones extranjeras entre esos países de forma aislada respecto a la legislación nacional. Con esto, la IED se aseguró de crear un limbo jurídico propio, que escapa a la legislación nacional.

Los TBI se centraron en establecer regulaciones impositivas favorables, con exención de muchos impuestos, sin ningún tipo de obstáculo para su entrada y salida; y especialmente permitieron la máxima facilidad para el envío de utilidades netas —obtenidas a partir de la inversión— como remesas a la casa matriz. Así, la IED pasó de ser una fórmula para atraer inversiones a convertirse en un mecanismo de fuga de capitales. Con el paso del tiempo, y dado el escaso compromiso de reinvertir utilidades en la empresa adquirida y participada, la transnacional remitía las utilidades a su casa matriz, en su país de origen, y por lo tanto, en términos netos, la salida de capital con el paso del tiempo se volvía superior a la entrada en calidad de IED.

En el Ecuador, las desigualdades han tenido históricamente su sustento en los pactos constitucionales, que han excluido sistemáticamente a una importante cuota de la población en busca de favorecer un modelo primario-exportador, que cada vez ha profundizado más la creciente dependencia de las importaciones de bienes con alto valor agregado, dando como resultado un modo de inserción sumiso de la economía ecuatoriana en el mundo. Con esta modalidad de relacionamiento con el afuera, anclado en un patrón de intercambio desigual, los efectos hacia dentro tuvieron el mismo signo para la mayoría social, pues solo se beneficiaba una minoría enriquecida gracias a una economía exportadora, no productiva. Así se afianzó el viejo régimen de acumulación de la economía agroexportadora, que siempre ha constituido una base económica para concentrar la riqueza en muy pocas manos, excluyendo a la mayoría del excedente económico y de una vida digna, sin satisfacer los derechos sociales y las necesidades humanas.

En Ecuador, como sucedió en tantos países, la crisis de la deuda de 1982 fue la excusa para la llegada masiva de las recetas neoliberales; la particularidad del caso ecuatoriano reside en que, durante el proceso de ajuste estructural, su economía

entró en la más profunda crisis económica (1998-1999) de su historia, lo que provocó una enorme salida de ecuatorianos al exterior después de la quiebra del sistema bancario. Pero esto no solo fue un problema del sistema financiero, sino que se debió también a que en materia de política económica internacional el país seguía aplicando a rajatabla todos los preceptos neoliberales, iniciando un proceso de bobo aperturismo comercial, en pro de otro eufemismo, la “liberalización comercial”. Esta tendencia provocó la merma de capacidades estatales para ejercer ciertas políticas económicas, sobre todo en el terreno comercial; así se produjo una paulatina mutilación en materia de política comercial, porque esta era delegada al exterior, a los centros de poder económico mundial que se constituían en los tomadores de decisión sobre estas cuestiones. Atrás quedó cualquier intento de sustitución de importaciones; los errores del pasado en esta alternativa ya no se discutían, sino que por el contrario, permitían justificar que era imposible sustituir importaciones, y por tanto, la paradójica alternativa consistió en seguir aplicando lo que había condenado al Ecuador durante siglos: un país que reprimarizaba la economía, estrechando cada vez más la base económica, dedicándose exclusivamente a la exportación de materias primas, generando un empleo de mala calidad, de bajos salarios, y absolutamente volátil en el mercado externo debido a la determinación de los precios de los bienes primarios en mercados especulativos a nivel mundial.

Esta dependencia importadora se trasladó rápidamente hacia los precios, fundamentalmente porque la estructura de poder del sector importador era altamente oligopólica, y ello permitía colusiones para fijar precios elevados abusando del poder de mercado. El proceso de extranjerización de la economía ecuatoriana tuvo un impacto negativo en las tasas de inflación, que bordearon el 100% anual al finalizar el siglo XX. A partir de esa fecha, ya no resultó tan sencillo seguir aplicando este tipo de políticas. Se vinieron importantes conflictos y movilizaciones; la mayor resistencia se originó en el movimiento indígena en contra de la privatización y extranjerización de las empresas públicas en el sector energético y de la seguridad social. Muestra efectiva del poder de esta resistencia es que entre 1997 y 2000 se sucedieron cinco gobiernos, que no pudieron concluir su período debido a la conflictividad social. La crisis política, la protesta social y las disputas entre las élites acarrearón la más profunda crisis socio-económica del país.

Pero el colapso económico de 1999 no puso fin a la larga historia de ese modelo de crecimiento servil al orden económico capitalista neoliberal a nivel mundial; su desenlace fue más bien la mutilación de la política monetaria mediante la dolarización de la economía. Así se dio un paso más en la senda neoliberal en Ecuador, porque se seguía encomendando la política económica interna a agentes externos.

Luego llegaron más acuerdos con el FMI, con los consecuentes planes de ajuste en la economía, de la mano de Lucio Gutiérrez, quien había llegado a la presidencia en 2002 con un programa de izquierda antineoliberal, en alianza con Pachakutik (brazo político del movimiento indígena); programa que traicionó poco después de llegar al poder. Finalmente, Gutiérrez fue destituido en 2005 en medio de una fuerte ola de protestas y movilización social en la capital del país, en jornadas conocidas como la rebelión de los forajidos. Fueron el empobrecimiento de las condiciones de vida de la inmensa mayoría del pueblo ecuatoriano y el consecuente descrédito de los partidos políticos tradicionales durante las últimas décadas del siglo XX los que contribuyeron a que una mayoría de la población demandara cambios y transformaciones profundas en el terreno político, económico, ecológico, social y cultural. El núcleo común de todos los reclamos era la exigencia de un punto final a las políticas neoliberales, que habían sido fructíferas solo para unos pocos, pero a cambio del sometimiento de muchos. El deseo mayoritario era acabar de una vez por todas con esa particular forma de externalizar la política económica, que había expropiado a Ecuador de la soberanía necesaria para establecer otra vía de insertarse en el sistema económico mundial a favor de la mayoría social, en vez de velar exclusivamente por la seguridad jurídica de la tasa de ganancia de unos pocos.

3. La inserción soberana e inteligente en el mundo (en la época posneoliberal)

Bajo el panorama descrito, y rompiendo con la vieja “partidocracia”, Rafael Correa y Alianza PAÍS irrumpieron en el escenario electoral haciéndose eco de una propuesta alternativa, con la intención de rechazar la larga y triste noche neoliberal. Así ganaron las elecciones presidenciales a fines de 2006, con la denominada Revolución Ciudadana, gracias a una coalición de fuerzas políticas muy diversas, pero que no procedían de la vieja estructura partidocrática. Retomando las experiencias de otros movimientos previos

como Jubileo 2000 —impulsado por Ricardo Patiño—, Iniciativa Ciudadana o la Alianza Bolivariana Alfarista, se lanzó en febrero de 2006 Alianza PAÍS (Patria Altiva y Soberana).

El plan de gobierno de Alianza PAÍS, anunciado durante la campaña electoral, incluía cinco ejes programáticos: la convocatoria a una Asamblea Constituyente, la lucha contra la corrupción desde una perspectiva de control ciudadano, la revolución económica a partir de la democratización de los medios de producción, la ampliación de los porcentajes del PIB destinados a salud y educación, y la recuperación de la dignidad y la soberanía del país frente a los organismos internacionales. Este último punto constituía un significativo eje vertebrador del resto de objetivos, porque sobre él se debían articular y perseguir el resto. Sin modificar la relación con el exterior, no sería posible alterar aquello que se deseaba cambiar hacia dentro. ¿Cómo hacer una revolución económica al interior del país si esta no se practica en un contexto absoluto de soberanía, en el que no interfiera el poder económico exterior? ¿Cómo cambiar el régimen de acumulación interno, renovando el papel del Estado, persiguiendo otro horizonte estratégico como el Buen Vivir, sin salir del laberinto neoliberal, que condiciona constantemente cualquier intento de giro en política económica interna? No. Definitivamente no es posible. Y por ello, desde el principio, el programa electoral de la Revolución Ciudadana apeló a esta necesidad de forjar una nueva inserción del Ecuador en el mundo, a partir de una reapropiación de la soberanía, de elegir desde la voluntad mayoritaria popular el destino del país.

La idea era sencilla, pero no fácil de implementar: dejar de ser un país satélite de los poderes económicos centrales, que determinaban continuamente la política económica interna. Esta iniciativa política se caracterizaba por un tono crítico al FMI, y aquellos organismos internacionales garantes del neoliberalismo a nivel mundial (Banco Mundial o Banco Interamericano de Desarrollo); cuestionaba los tratados de libre comercio con EEUU o la Unión Europea, donde siempre habría más que perder (para la mayoría) a cambio de una ganancia menor y cortoplacista, solo para una minoría; interpelaba al bobo aperturismo de décadas pasadas. Con este discurso, Alianza PAÍS quedó en segundo lugar en las elecciones, y compitió en segunda vuelta contra el actor principal del modelo agroexportador, el bananero multimillonario Álvaro Noboa. En la segunda vuelta, en noviembre de 2006,

Rafael Correa resultó electo con el 57% de los sufragios. De esta manera, apareció en el horizonte ecuatoriano un punto de inflexión que marcaría la historia del país en adelante.

Luego de este triunfo, la Revolución Ciudadana cumplió de inmediato una de sus principales promesas: convocar una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Carta Magna que constitucionalice la nueva propuesta económica; y muy particularmente, la forma en que Ecuador debía relacionarse hacia fuera, presentando una propuesta económica de ruptura respecto a los gobiernos de las décadas anteriores. Las relaciones exteriores económicas se debían modificar en sintonía con aquello que se pretendía hacia dentro; era imposible contemplar una política económica exterior disociada de aquello que se buscaba lograr internamente. A partir de la consolidación de un nuevo Estado más protagonista en la economía, como nuevo garante de los derechos sociales y con la función de recuperar el control de los sectores estratégicos, se debía conjugar virtuosamente la nueva política económica exterior; a partir de un nuevo paradigma, el del Buen Vivir, se debía repensar qué relaciones económicas con el mundo son las más adecuadas para este desafío; a partir de un modelo de sustitución selectivo de importaciones, que busca repotenciar el mercado interno, se debía definir la política económica comercial, qué tratados comerciales firmar, bajo qué modalidad, con qué letra pequeña; a partir de la búsqueda de una nueva política de inversiones, tanto en sectores estratégicos para aumentar la competitividad sistémica como en sectores productivos para generar valor agregado, se debía replantear qué tipo de tratados bilaterales de inversión son necesarios para gestionar acertadamente la inversión extranjera directa; a partir de la nueva política de ciencia y tecnología para desatar una economía del conocimiento (con valor agregado), se debía trazar una nueva política en relación con los acuerdos reguladores de la propiedad intelectual en materia comercial; a partir de un nuevo mundo en plena transición geoeconómica, cada vez más policéntrico, se debía diversificar las relaciones económicas con el exterior, priorizando la región latinoamericana como nuevo bloque económico. Son todas estas circunstancias primordiales, tanto particular como globalmente, a la hora de determinar y diseñar cómo se inicia la nueva época posneoliberal en materia de política económica exterior. Solo desde este nuevo orden económico interno, que se proponía implantar desde la nueva propuesta económica constitucional —que se ha explicado a lo largo de todo el libro—,

y también desde el nuevo contexto cambiante, regional y mundial, solo así es posible caracterizar cuáles son los rasgos distintivos de una nueva estructura en materia de inserción económica del Ecuador en el mundo.

En las próximas líneas se destacan algunos de los aspectos más relevantes que ayudan a entender por qué es apropiado denominar “cambio de época” en Ecuador a todo lo planteado en la nueva Constitución en materia de relaciones económicas exteriores. Primero, y principal, está la importancia otorgada a un término que había sido violentado impunemente en la época neoliberal: la soberanía. La reapropiación de la soberanía es indudablemente un principio transversal a lo largo de todo el texto constitucional, dotándole así de un significado completamente diferente a aquel que se venía proclamando en décadas anteriores. La soberanía no aparece como un principio exclusivamente declarativo, ni decorativo; se trata de un principio con fuerza expansiva, con fuerza centrípeta, con capacidad de convertirse en vehículo del nuevo proyecto, fundamentalmente como un cordón de seguridad clave para que se puedan efectuar los cambios casa adentro. La soberanía constituye un elemento consustancial a la propuesta de cambio en materia económica; sin una política económica soberana, las opciones de cambio merman; sin soberanía, es imposible la irreversibilidad del proceso de transformación; sin soberanía, la sostenibilidad de un cambio estructural de la economía es ciertamente inalcanzable. Es justamente por esta razón que la soberanía no se concibe constitucionalmente como un término ambiguo, vacío y superficial, sino todo lo contrario: la soberanía se traduce en lo concreto, en contenidos precisos, en el cambio de paradigma en cuanto a las diferentes relaciones económicas internacionales, tanto en el nivel de políticas económicas —no únicamente comerciales, sino también financieras, productivas, tributarias, monetarias—, como en la nueva arquitectura económica internacional que propugna Ecuador para el mundo.

Existen innumerables acontecimientos económicos que demuestran el efecto dominó de la nueva propuesta constitucional en este ámbito; es fácil observar todo lo que ha sucedido después de aprobadas e implementadas las nuevas directrices constitucionales sobre cómo Ecuador ha de relacionarse con el mundo desde la condición de país soberano, dejando atrás la sumisión y subordinación que llevó al país a someterse en el pasado a los intereses externos, y dejando de lado la voluntad popular mayoritaria del país, la historia económica propia, y la episteme económica nacional.

Realmente, el término “soberanía” está presente en muchas de las líneas de la propuesta económica constitucional. Pero hay una novedad que cabe destacar: es la importancia concedida a la dimensión regional a la hora de propugnar una nueva inserción del Ecuador en el orden económico mundial. Desde esta premisa, se define una estrategia de inserción en el mundo priorizando los esfuerzos de integración regional, desde la región latinoamericana, sin el relacionamiento aislado con otros bloques. Se plantea implícitamente la necesidad de articulación supranacional como condición sine qua non para proteger cualquier proceso revolucionario nacional-popular en el país. Sin alianza exterior sólida, es imposible realmente defender una soberanía nacional frente a la gran orquesta transnacional del capital mundial. Así, con esta idea estratégica, la propuesta económica constitucional busca participar en una suerte de nuevo consenso para enfrentar al Consenso de Washington; sería una especie de Consenso Bolivariano —aludiendo a la idea original de Bolívar de la unificación, no tanto como referencia directa a la Revolución Bolivariana de Venezuela, que aunque presenta puntos en común con el proceso ecuatoriano, tiene una diferente interpretación—, como lugar común de encuentro y alianzas desde abajo, desde las mayorías sociales latinoamericanas.

Este nuevo enfoque es un elemento esencial para comprender la transición geopolítica hacia un mundo multipolar en clave regional latinoamericana. Muestra de ello es que después de aprobada la Constitución de 2008, Ecuador ha pasado a formar parte de un nuevo Sur latinoamericano, con fuerte impronta regional, participando activamente en la construcción de una nueva arquitectura regional, con una nueva institucionalidad soberana e independiente, sin necesidad de pasar por el Norte. En esta línea, es posible resaltar los múltiples espacios de relacionamientos emancipados del Norte, destacando principalmente el ingreso del Ecuador al ALBA (la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos), a la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), y más recientemente a la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). Son tres hechos históricos que no pueden explicarse sin la nueva Constitución Económica en Ecuador, que ha permitido proyectar un nuevo horizonte estratégico para recuperar la soberanía gracias a una reinsertión regional en el sistema-mundo.

En relación con el ALBA, se trata de una plataforma para otro modelo de in-

tercambio económico entre los países, en la que los principios de solidaridad y complementariedad gozan de máximo protagonismo, superando la estrecha base teórica de la escuela económica de pensamiento único —en que la rivalidad y competitividad parecen las únicas maneras de relacionarse—. Son otros los principios que marcan las relaciones económicas exteriores del Ecuador desde la nueva Constitución, partiendo de estadios económicos superadores de lo comercial, caminando en una senda más holística e integral, con niveles de integración que incluyen lo financiero, lo productivo, lo político, lo monetario, y también, lo comercial. Además participar en el ALBA es a la vez una forma de decir al mundo que Ecuador busca tener relaciones virtuosas en un nuevo campo económico marcadamente posneoliberal, en que el ser humano tiene un protagonismo primordial en la nueva integración, por encima del capital. En este sentido, la implementación del SUCRE (Sistema Unitario de Compensación Regional) como moneda de intercambio del bloque es también un gran avance en la soberanía del país, y más cuando este tiene mutilada su capacidad de política monetaria por la dolarización impuesta en la época neoliberal.

Por otra parte, la presencia activa del Ecuador en UNASUR y en CELAC también es consecuencia de la nueva propuesta económica constitucional en cuanto a las relaciones exteriores. De esta manera, se constata la búsqueda de una redefinición en la estrategia de inserción del Ecuador en la economía mundial, priorizando las relaciones Sur-Sur. Esta nueva forma de encaminar la integración responde satisfactoriamente al objetivo de independencia definitiva que se propone a lo largo de todo el texto constitucional; y también responde a la condena constitucional de toda forma de imperialismo, colonialismo y neocolonialismo.

En sintonía con este nuevo cambio de rumbo, la Constitución es contundente en rechazar que los tratados internacionales tengan mayor rango jurídico que cualquier ley nacional. Por ejemplo el artículo 417 es claro en este sentido: “Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución”. No hay otra interpretación posible; que la primacía de la propuesta constitucional está por encima de cualquier tratado es algo incuestionable. A partir de ello, se propone ir construyendo una nueva manera de relacionarse hacia fuera sin poner en peligro las decisiones que se toman adentro.

Esta elección tiene su inmediata traducción en la nueva política económica exterior respecto a los TBI y al sometimiento (neoliberal) frente al CIADI. Ecuador decide en su Constitución no aceptar ni aquella regulación extranjera, que viene adosada a cualquier TBI en detrimento de las leyes nacionales en materia de inversión; ni tampoco acata los fallos del CIADI, como entidad juez y parte —por ser dependiente del Banco Mundial—, para dirimir en caso de potencial conflicto entre el Estado y la inversión extranjera en cuestión. El rechazo del CIADI y la creación de una instancia pública para realizar una auditoría de los TBI son pruebas inequívocas de una estrategia emancipatoria para relacionarse con el mundo, evitando importar legislación extranjera, que siempre ha cuidado la seguridad jurídica del capital transnacional a costa del Buen Vivir de la mayoría de los ecuatorianos.

También cabe señalar que la propuesta económica en la Constitución pone gran énfasis en el cambio exigido para el patrón exportador e importador, que había condenado a Ecuador a padecer unos términos de intercambio desigual. Se plantea la necesidad imperiosa de ensanchar la base de la economía a partir de una nueva relación con el mundo; el objetivo es dejar atrás la reprimarización de la economía, y evitar la creciente tendencia importadora de bienes y servicios con valor agregado. El modelo económico del pasado generó una doble dependencia: por un lado una dependencia del sistema-mundo; y por otro, la dependencia de un sector económico concentrado en pocas grandes empresas que proveen divisas (gracias a la exportaciones de bienes primarios), y de un sector importador también concentradísimo —a veces se trata de los mismos capitales exportadores que se dedican a estas actividades de importación—. La democratización del poder económico exige otra forma de relacionarse económicamente con el mundo, que permita diversificar las relaciones comerciales, tanto en bienes como en países, así como también en agentes económicos.

La propuesta económica constitucional defiende claramente una política económica que conjugue la sustitución de importaciones y la diversificación de las exportaciones, colocando productos con mayor valor agregado en el mercado y fomentando las actividades de los pequeños y medianos productores-exportadores. En este sentido, la Constitución Económica no está a favor del libre comercio; más bien respalda la importancia de buscar los mecanismos en materia de comer-

cio que defiendan por encima de todo el Buen Vivir, el patrón de desarrollo redefinido en términos constitucionales. Con esta orientación, se buscan unas reglas de comercio justo, que sirvan como instrumento para impulsar y fortalecer un patrón de desarrollo endógeno, de cambio de la matriz productiva y de protección inteligente a la producción nacional para satisfacer la creciente demanda —que se genera gracias a las políticas redistributivas del excedente económico—. Esto es claramente incompatible con la firma de tratados de libre comercio, porque estos: 1) atentan contra el objetivo del cambio estructural del aparato productivo; 2) perpetúan el patrón primario-exportador del Ecuador, con el correspondiente sufrimiento (para la mayoría social) de un patrón de intercambio desigual; 3) van en detrimento de los esfuerzos para convertirse en un país independiente y soberano económicamente.

4. Resumiendo

La refundación constitucional del Ecuador exige la reconfiguración de su lugar en el mundo. Esto requiere un aprendizaje del pasado. Cambiar adentro obliga a cambiar afuera. Solo así, con una relación virtuosa entre la política económica interna y la política económica externa se puede alcanzar las metas y objetivos trazados en la nueva carta de navegación. Cualquier transformación interna requiere de una nueva política económica hacia el exterior, y viceversa. La nueva propuesta constitucional considera esta dialéctica como un todo indisociable, en el que no se puede dividir lo uno de lo otro; no son compartimentos estancos. Esta visión holística está muy presente en el nuevo pacto social ecuatoriano, que considera que solo así se puede alcanzar la verdadera y definitiva independencia. La Constitución ecuatoriana sirve como cartografía económica a la hora de afrontar las tensiones y contradicciones ineludibles entre cualquier proceso de revolución nacional y los cambios supranacionales propios de la transición geopolítica en curso a nivel regional y mundial.

La soberanía es una condición *sine qua non* para el nuevo orden económico orientado hacia el Buen Vivir de la ciudadanía ecuatoriana, sin excepciones ni exclusiones. Este es el principio rector para la re inserción del Ecuador en el mundo; con soberanía, con inteligencia soberana, con estrategia soberana. Desde este

pilar fundacional, se edifica la nueva política económica exterior en Ecuador para construir relaciones exteriores de tú a tú, sin subordinación, sin coloniaje, sin más dependencia. Para superar este reto, Ecuador propone el plano regional como prioritario; la eficacia de la re inserción soberana e inteligente en el mundo depende en buena medida de los nuevos niveles de integración que se vayan consolidando a nivel regional, y cómo estos sean distintos de aquellos que condenaron al país y la región a la larga y triste noche neoliberal.

La nueva arquitectura regional propuesta desde el Ecuador hacia el mundo se basa en principios económicos que buscan un cambio de época posneoliberal, que solo es posible si las relaciones económicas van más allá del plano exclusivamente comercial; esto es, abarcando múltiples dimensiones como la productiva, la financiera, la social, la política, etc.

Bibliografías

Capítulo 1

Acosta, A. (2009). “Siempre más democracia, nunca menos”. En Alberto Acosta y Martínez Esperanza, comps. *El Buen Vivir, una vía para el desarrollo*. Quito: Abya-Yala.

Bedón, C., Cadena, R. (2003). *Las concesiones mineras en el Ecuador en el marco de la Ley Trole II y su futuro a través del factoring. Investigación previa a la obtención del título de Ingeniería Financiera*, Universidad Tecnológica Equinoccial, Quito.

Benavides Ordóñez, J. (2013). “Prólogo”. En *Derechos de la naturaleza. Fundamento, contenido y exigibilidad jurisdiccional*. Quito: CEDEC / Corte Constitucional.

Bustos, G. (1991). “La politización del problema obrero. Los trabajadores quiteños entre la identidad ‘pueblo’ y la entidad ‘clase’”. En Rosemarie Thorp y otros. *Las crisis en el Ecuador: los treinta y ochenta*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Dávalos, P. (2008). “Neoliberalismo y Estado social de derecho”. Disponible en línea: www.puce.edu.ec/documentos/NeoliberalismoyEstadosocialdederecho.pdf.

Embrid, A. (2012). “La constitucionalización de la crisis”. En *La Constitución Económica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Faya Viesca, J. (1981). “Planificación y Estado Social de Derecho en México”. En *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, No.2: 57-68.

Grijalva, A. (2013). “La Constitución Económica del Ecuador”. En Agustín Grijalva y otros. *Estado, derecho y economía*. Quito: Corporación Editora Nacional. (2011). “Panorama básico de la nueva Constitución”. En *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: CEDEC / Corte Constitucional.

Häberle, P. (1997). “Perspectiva de una doctrina constitucional del mercado”. En *Pensamiento constitucional*, Vol. 4, No. 4: 13-29.

Hayek, F. (2011). *El orden sensorial*. Madrid: Unión Editorial.

- Holmes, S., Sunstein, S.** (2011). *El costo de los derechos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Kelsen, H., Schmitt, C.** (1988). *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Madrid: Tecnos.
- León, M.** (2009). “Cambiar la economía para cambiar la vida”. En Alberto Acosta y Esperanza Martínez, comps. *El Buen Vivir, una vía para el desarrollo*. Quito: Abya-Yala.
- Núñez Santamaría, D.** (2012). “Breve análisis de la nueva gestión pública en el Ecuador”. En *Ruptura*, No. 55: 337-350.
- Paz y Miño Cepeda, J., Pazmiño, D.** (2008). “El proceso constituyente desde una perspectiva histórica”. En *Análisis Nueva Constitución*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Rodríguez, L.** (2000). “Elementos para el análisis institucional del Estado”. En Augusto Barrera, ed. *Ecuador: un modelo para desarmar*. Quito: Abya-Yala.
- Prieto, L.** (2004). “El constitucionalismo de los derechos”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, Vol. 24, No. 71: 47-72.
- Sanín, R.** (2012). *Teoría crítica constitucional: rescatando la democracia del liberalismo*. Quito: CEDEC / Corte Constitucional.

Jurisprudencia

1. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 003-11-SIN-CC.
2. Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 0001-11-DCP-CC.
3. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 004-13-SAN-CC.
4. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 020-10-DTI-CC – Gobierno de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Ecuador; 023-10-DTI-CC – República Federal de Alemania y Ecuador; 026-10-DTI-CC – República de Finlandia y Ecuador; 027-10-DTI-CC – República Popular de China y Ecuador; 0029-10-DTI-CC – Repúblicas de Argentina, Brasil, Paraguay y Venezuela y Ecuador; 030-10-DTI-CC – Reino de Suecia y Ecuador; 031-10-DTI-CC – Países Bajos y Ecuador; 035-10-DTI-CC – República Francesa y Ecuador; 038-10-DTI-CC – Venezuela y Ecuador; 040-10-DTI-CC – República de Ecuador.
5. Corte Constitucional para el Período de Transición del Ecuador, Sentencia No. 040-07-TC.

Capítulo 2

- Berman, M.** (2000). “Melodía desencadenada”. En *El malpensante*, No. 20: 38-46.
- Doménech, A.** (2004). *El eclipse de la fraternidad, una revisión republicana de la tradición socialista*. Barcelona: Letras críticas.
- Dupuy, J.** (1998). *El sacrificio y la envidia. El liberalismo frente a la justicia social*. Barcelona: Gedisa.
- Laclau, E.** (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Martínez-Alier, J., O'Connor, M.** (1995). “Ecological and Economic Distribution Conflicts”. En Robert Constanza, Olman Segura y Joan Martínez-Alier, eds. *Getting Down to Earth: Practical Allocation of Ecological Economics*. Washington DC: ISEE, Island Press.
- Minteguiaga, A.** (2006). “Redefiniciones de los sentidos de la educación pública. El escenario de la reforma educativa de los 90 en la Argentina”. Tesis presentada para obtener el título de Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política, FLACSO-México.
- Nussbaum, M.** (2007). *Las fronteras de las justicias. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- Ovejero, F.** (2005). *Proceso abierto. El socialismo después del socialismo*. Barcelona: Tusquets.
- Rabotnikof, N.** (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México DF: Universidad Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- Ramírez, R.** (2012). *La vida (buena) como riqueza de los pueblos. Hacia una socio-ecología política del tiempo*. Quito: IAEN-INEC.
- Ramírez, R., Minteguiaga, A.** (2007). “¿Queremos vivir juntos? Entre la equidad y la igualdad en Ecuador. En *Ecuador debate*, No. 70: 107-128. Disponible en línea: flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/3891/1/RFLACSO-ED70-06-Minteguiaga.pdf.
- Rawls, J.** (1999). *Justicia como equidad*. Madrid: Tecnos.
- (1958). “Justice as Fairness”. En *Philosophical Review*, Vol. 67, No. 2: 164-194.
- Sen, A.** (1992). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- (1975). “Equality of What?”. En *The Tanner Lectures on Human Values*, Vol. 1.

Cambridge, Cambridge University Press: 197-220.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013. SENPLADES: Quito. Disponible en línea: www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013.

Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Nueva York: The Modern Library. (Versión en castellano en Fondo de Cultura Económica, México, 1958).

Capítulo 5

Varian, H. R. (2001). *Microeconomía intermedia*. 5ª ed. Barcelona: Antoni Bosch editor.

Capítulo 6

Andino Alarcón, M. (2009). “Hacia un nuevo sistema de Imposición Directa. El Impuesto a la Renta para el Ecuador: un sistema distributivo”. En *Fiscalidad. Cuadernos de Formación*, No. 3: 105-150.

Cetrángolo, Ó, Gómez-Sabaini, J. C. (2007). *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*. Documento Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 60. Santiago de Chile: CEPAL.

Checa González, C. (1983). “Los impuestos con fines no fiscales: Notas sobre las causas que lo justifican y sobre su admisibilidad constitucional”. En *Anuario de la Facultad de Derecho*, No. 2: 435-452.

Pérez Royo, F. (2010). *Derecho financiero y tributario. Parte general*. Pamplona: Thomson Civitas.

García Novoa, C. (2008). “Beneficios fiscales y libre competencia”. En Catalina Hoyos Jiménez y César García Novoa, eds. *El Tributo y su aplicación. Perspectivas para el siglo XXI*. Buenos Aires: Marcial Pons.

Roca, J. (2009). *Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño*. Documento Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 80. Santiago de Chile: CEPAL.

Tax Justice Network. (2012). *The Price of Offshore, Revisited*.

Capítulo 7

Brugué, Q. (2010). “Burocràcia, nova gestió pública i administració deliberativa”. Documento mimeografiado.

Brugué, Q., Subirats, J. (1996). “Introducción”. En Quim Brugué y Joan Subirats, eds. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: MAP.

Corporación Latinobarómetro. (2013). *Informe 2013*. Santiago de Chile: Latinobarómetro. Disponible en línea: www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf.

Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

(1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. València: Alfons el Magnànim.

Falconí, F., Muñoz, P. (2012). “Ecuador: de la receta del ‘Consenso de Washington’ al posneoliberalismo”. En Sebastián Mantilla, Santiago Mejía y Rafael Correa, eds. *Balance de la Revolución Ciudadana*. Quito, Planeta: 75-76.

Filgueira, F. (1998). “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. En Bryan Roberts, ed. *Ciudadanía y política social*. San José, FLACSO / SSRIC: 71-116.

Gallego, R., Gomà, R., Subirats, J. (2003). *Estado de bienestar y comunidades autónomas: la descentralización de las políticas sociales en España*. Madrid: Tecnos.

Martínez Franzoni, J. (2007). *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.

Mesa-Lago, C. (1991). *Social Security in Latin America*. Informe elaborado para Banco Interamericano de Desarrollo.

Mintegiuga, A. (2013). “Neoliberalismo: hegemonía, transición y salida. Reflexiones a partir del campo de la política social en Ecuador”. En *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, No. 135-136: 45-58.

Mintegiuga, A., Ubasart, G. (2013). *Revolución Ciudadana y régimen de bienestar en el Ecuador (2007-2012)*. Proyecto de investigación CLACSO.

Orloff, A. (2009). “Gendering the Comparative Analysis of Welfare States: An Unfinished Agenda”. En *Sociological Theory*, Vol. 27, No. 3: 317-343.

Peña y Lillo, J., Ubasart-González, G. (2013). *Régimen de bienestar en Ecuador. Un desafío en construcción*. Quito: IAEN.

Ramírez, F. (2012). “Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana”. En *Línea Sur*, No. 2: 84-113.

(2006). “Mucho más que dos izquierdas”. En *Nueva Sociedad*, No. 205: 30- 44.

Vascones, A., Córdoba R., Muñoz, P. (2005). La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados. Serie Políticas Sociales Naciones Unidas-CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Weber, M. (1964). Economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.

Capítulo 8

Esping-Andersen, G. (1993). Los tres mundos del Estado de bienestar. Valencia: Edicions Alfons El Magnànim.

Etzioni, A. (2007). La dimensión moral: hacia una nueva economía. Madrid: Palabra.

Malinowski, B. (1922). Argonauts of the Western Pacific. Londres: Routledge.

Mauss, M. (1925). “Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques”. En *L'Année sociologique*.

Klein, N. (2010). La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre. Barcelona: Paidós.

Oviedo Freire, A. (2013). Buen Vivir vs. sumak kawsay: reforma capitalista y revolución alternativa. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

Páez, J. (2013). Importancia del Balance Social para las organizaciones de la economía popular y solidaria: Desarrollo metodológico de la SEPS. IEEN – Estudios sobre Economía Popular y Solidaria. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Robbins, L. (1932). An Essay on the Nature and Significance of Economic Science. Londres: Macmillan.

Zelizer, V. (2011). El significado social del dinero. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Capítulo 9

Bell, S. (2001). “The Role of the State and the Hierarchy of Money”. En *Cambridge Journal of Economics*, No. 25: 149-163. Disponible en línea en: cas.umkc.edu/economics/people/facultyPages/wray/courses/Econ%20601/readings/Bell%20The%20Role%20of%20the%20State%20and%20the%20Hierarchy%20of%20Money.pdf.

Columbia Broadcasting System. (2009). Entrevista a Ben Bernanke. Disponible en línea en: www.youtube.com/watch?v=odPfHY4ekHA.

Forstater, M. (1999). “Functional Finance and Full Employment: Lessons from Lerner for Today?”. Working Paper No. 272 of the Levy Economics Institute. Disponible en línea en: www.levyinstitute.org/pubs/wp272.pdf.

Federal Reserve of the USA. (2014). Federal Reserve Economic Data. Disponible en línea en: research.stlouisfed.org/fred2.

Fullwiler, S. (2013). “An Endogenous Money Perspective on the Post-Crisis Monetary Policy Debate”. En *Review of Keynesian Economics*, Vol. 1, No. 2: 171-194. Disponible en línea en: www.rokeonline.com/roke/post%20crisis%20monetary%20policy%20debate.pdf.

(2008). *Modern Central Bank Operations – The General Principles*. Disponible en línea en: www.cfeps.org/ss2008/ss08r/fulwiler/fullwiler%20modern%20cb%20operations.pdf.

Hannsgen, Greg, Papadimitriou, D. (2012). “Fiscal Traps and Macro Policy After the Eurozone Crisis”. Public Policy Brief No. 127 of the Levy Economics Institute. Disponible en línea en: www.levyinstitute.org/pubs/ppb_127.pdf.

Mitchell-Innes, A. (1914). “The Credit Theory of Money”. En *The Banking Law Journal*, Vol. 31: 151-168. Disponible en línea en: www.community-exchange.org/docs/The%20Credit%20Theory%20of%20Money.htm.

(1913). *What is Money?* Nueva York: The Banking Law Journal. Disponible en línea en: <https://www.community-exchange.org/docs/what%20is%20money.htm>.

Knapp, G. (1924). *The State Theory of Money*. Londres: Macmillan. Disponible en línea en: socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/knapp/StateTheory-Money.pdf.

Krugman, P. (2012). *End This Depression Now!* Nueva York: Norton.

Lavoie, M. (2011). “The Monetary and Fiscal Nexus of Neo-Chartalism: A Friendly Critical Look”. Paper of the Department of Economics, University of Ottawa. Disponible en línea en: http://www.boeckler.de/pdf/v_2011_10_27_lavoie.pdf.

(2010). “Changes in Central Bank Procedures during the Subprime Crisis and their Repercussions on Monetary Theory”. Working Paper No. 606 of the Levy Economics Institute. Disponible en línea en: http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_606.pdf.

Lerner, A. (1943). “Functional Finance and the Federal Debt”. En Selected Economic Writing of Abba P. Lerner. Nueva York: New York University Press. Disponible en línea en: k.web.umkc.edu/keltons/Papers/501/functional%20finance.pdf.

McLeay Michael, A., Thomas, R. (2014). “Money Creation in the Modern Economy”. Bank of England Quarterly Bulletin 2014 – Q1. Disponible en línea en: www.bankofengland.co.uk/publications/documents/quarterlybulletin/2014/qb14q1prereleasemoneycreation.pdf.

Superintendencia de Bancos y Seguros. (2014). Boletín Financiero de Bancos – junio de 2014. Quito: Superintendencia de Bancos y Seguros.

Tcherneva, P. (2006). “Chartalism and the Tax-Driven Approach to Money”. En Philip Arestis y Malcolm Sawyer, eds. *A Handbook of Alternative Monetary Economics*. Cheltenham, RU: Edward Elgar. Disponible en línea en: <http://www.cfeps.org/ss2008/ss08r/Tcherneva/Tcherneva-Ch%2005-Arestis-Sawyer%20volume.pdf>.

Wray, R. (2013). “The Lender of Last Resort: A Critical Analysis of the Federal Reserve’s Unprecedented Intervention after 2007”. Paper of the Levy Economics Institute. Disponible en línea en: www.levyinstitute.org/publications/the-lender-of-last-resort-a-critical-analysis-of-the-federal-reserves-unprecedented-intervention-after-2007.

(2012). *Modern Money Theory*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

(2010). “Money”. Working Paper No. 647 of the Levy Economics Institute. Disponible en línea en: <http://www.levyinstitute.org/publications/money>.

Capítulo 10

Albán, M. (1993). *El atraco del siglo*. Quito: El conejo.

Aráuz, L. (2010). *Manual de legislación y política petrolera ecuatoriana*. Quito: Talleres Offset.

Ávila Santamaría, Ramiro, (ed). (2008a). *Neoconstitucionalismo y sociedad*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en línea: www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/3_Neoconstitucionalismo_y_Sociedad.pdf.

(2008b). *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en línea: www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/1_Constitucion_de_2008_en_el_contexto_andino.pdf.

Ávila Santamaría, R., Grijalva, A., Martínez Dalmau, R. (eds). (2008). *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en línea: www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/2_Desafios_Constitucionales.pdf.

Fretes Cibils, V., Giugale, M., López-Cálix, J. (eds). (2003). *Ecuador: una agenda económica y social del nuevo milenio*. Bogotá: Banco Mundial / Alfaomega.

Klein, N. (2010). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Barcelona: Paidós.

Ministerio de Coordinación de la Política Económica. (2012). *Informe de indicadores económicos – febrero 2012*. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política Económica.

Montúfar, C. (2000). *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador, 1984-1988*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Abya-Yala.

Páez, P. (2011). “Crisis económica internacional, nueva arquitectura financiera. Entrevista a Pedro Páez”. En *Línea Sur*, Vol.1, No. 1: 193-204.

(2010^a). “Crisis, Nueva Arquitectura Financiera y Buen Vivir”. En *Socialismo y sumak kawsay. Los nuevos retos de América Latina*. Quito: SENPLADES.

(2010b). “The Crisis of Capitalism and Post Capitalist Horizons”. En Birgit Daiber, ed. *The Left in Government: Latin America and Europe compared*. Bruselas: Rosa Luxemburg Foundation.

(2009). “The Ecuadorian Proposal for a New Regional Financial Architecture”. En *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 32, No.2: 163-172.

(2007). “Hacia un nuevo esquema de regulación económica. Redefinición del papel del Estado”. En *Revista La Tendencia*, No. 5.

(2006a). “La necesidad de una Nueva Arquitectura Financiera para el Ecuador”. En Rafael Quintero R. y Érika Sylva, eds. *Hacia un modelo de desarrollo alternativo*. Quito: Ed. La Tierra.

(2006b). “Ciclos y reactivación en Ecuador”. En Alberto Acosta y Fander Falconí, eds. *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*. Quito: FLACSO-ILDIS.

(2003a). “Real Exchange Rate: Macroeconomic and Social Performance under Dollarization”. Ponencia presentada al 82 Coloquio de la Applied Econometrics Association, en Toledo, España, noviembre

(2003b). “Financial Liberalization, Crisis and National Currency Destruction in Ecuador”. En Pierre van der Haegen y José Viñals, eds. *Regional Integration in Europe and Latin America: Monetary and Financial Aspects*. Londres, Ashgate Publishing: 447-500.

(2002). “Tipo de cambio real, desempeño macroeconómico y social bajo dolarización”. En *Notas Técnicas del Banco Central del Ecuador*, No. 68.

(2000). *Análisis de la Ley TROLE*. Quito: ILDIS.

(1992). *Integración andina y liberalización comercial: un modelo de equilibrio general computable para Ecuador*. Quito: tesis de Maestría en Economía, FLACSO-Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012). *Evaluación Plan Nacional para el Buen Vivir*. Quito: SENPLADES.

(2007). *Plan Nacional para el Buen Vivir, 2007-2013*. Quito: SENPLADES.

Stiglitz, Joseph, et al. (2011). *The G20 and Recovery and Beyond: An Agenda for Global Governance for the Twenty-First Century*. The Paris Group OFCE, LUISS y Columbia University.

(2010). *The Stiglitz Report. Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis*. Documento preparado por la Comisión de Expertos de las Naciones Unidas sobre Reformas Internacionales Monetarias y Financieras. Nueva York: The New Press.

Capítulo 11

Alternativa Bolivariana para las Américas. (2013). “Intervención de Andrés Arauz”. Guayaquil, Ecuador. Disponible en línea en: www.ivoox.com/intervencion-andres-arauz-subsecretario-senplades-en-audios-mp3_rf_1977364_1.html?autoplay=1.

Arauz, A. (2013). “Ecuador’s Efforts to Review GATS Rules on Monetary and Financial Regulations and New Paradigms on Ways Around Them”. En Kevin P. Gallagher y Leonardo E. Stanley, eds. *Capital Account Regulations and the Trading System: A Compatibility Review*. Centro Frederick S. Pardee – Universidad de Boston: Boston.

(2013). “Cambio de la matriz productiva”. En SENPLADES, *Socialismo del Buen Vivir en América Latina*. Quito: FLACSO.

Banco Central del Ecuador. (2014). *Boletín Estadístico Mensual. Exportaciones por grupo de productos*, agosto. Banco Central del Ecuador: Quito.

(2014). *Boletín Estadístico Mensual. Oferta y utilización final de bienes y servicios*, agosto. Banco Central del Ecuador: Quito.

(2007). *Tasas de crédito vigentes, 2007*. Disponible en línea en: contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/TasasInteres/SistemaTasasVigentes082007.pdf.

Barbosa, K., Fiuza, E. (2011). “Demand Aggregation and Credit Risk Effects in Pooled Procurement: Evidence from the Brazilian Public Purchases of Pharmaceuticals and Medical Supplies”. Artículo para discusión, Fundación Getulio Vargas [FGV], Escuela de Economía de Sao Paulo [EESP]. Disponible en línea en: bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10009/TD%20299%20-%20C-Micro%2014%20-%20Klenio%20Barbosa%20e%20Eduardo-Fiuza.pdf.

Bruckman, M., et al. (2014). *Ciencia, tecnología, innovación e industrialización en América del Sur: hacia una estrategia regional*. Disponible en línea en: biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20140908110323/UNASURciencia.pdf.

Burnett, F. (2005). “Determinants of Successful Multi-institutional and Regional Collaboration on Pooled Procurement of Pharmaceuticals”. En *Coferencia SEAM [Strategies for Enhancing Access to Medicines]: Targeting Improved Access*. Accra, Ghana, 20-22 de junio. Disponible en línea en: projects.msh.org/seam/conference2005/pdf/Day2/42_Tr07_Burnett_pres.pdf.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (1999). *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. UNCTAD: Nueva York y Ginebra. Disponible en línea en: unctad.org/en/pages/diae/world%20investment%20report/wir-series.aspx.

Dalle, D., Fossati, V. y Lavopa, F. (2013). “Global Value Chains and De-

velopment Policies: Setting the Limits of Liberal Views on Integration into the Global Economy”. En Revista Argentina de Economía Internacional, No. 2. Disponible en línea: www.cei.gov.ar/en/global-value-chains-and-development-policies-setting-limits-liberal-views-integration-global-economy.

IFRS Foundation. (2014). Annual Report 2013. Disponible en línea en: www.ifrs.org/About-us/IFRS-Foundation/Oversight/Annual-reports/Documents/IFRS-Foundation-Annual-Report-2013.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2014). Serie Histórica de la Canasta Familiar Básica Nacional. Disponible en línea en: www.ecuadorencifras.gob.ec.

(2012). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGHUR) 2011-2012. Disponible en línea en: www.ecuadorencifras.gob.ec.

International Investment Arbitration + Public Policy. (2011). Categories of Policy Areas. Disponible en línea en: iiapp.org/media/uploads/categories_of_policy_areas.pdf.

International Organization for Standardization. (2010). International Standards and “Private Standards”. Ginebra: IOS. Disponible en línea en: www.iso.org/iso/private_standards.pdf.

Ministerio de Agricultura, Acuicultura y Pesca. (2012). Balance Alimentario 2012. MAGAP: Quito.

Ministerio de Finanzas. (2013). “Boletín CELAC”. Disponible en línea en: www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/11/boletin-celac-2.doc.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico / Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). Government at a Glance: Latin America and Caribbean 2014. Disponible en línea en: www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2014_9789264209480-en.

Organización Mundial del Comercio. (2014). Contratación Pública – Puerta de acceso. Disponible en línea en: www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm.

(2013). Dispute settlement. Disponible en línea en: www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm.

Organización Mundial de la Salud. (2007). Multi-country Regional Pooled Procurement of Medicines. Meeting Report, Ginebra, Suiza. Disponible en línea: www.who.int/medicines/publications/PooledProcurement.pdf.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). Empresas Pú-

blicas y Planificación. SENPLADES: Quito. Disponible en línea en: www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/Libro-Empresas-P%C3%BAblicas-web.pdf.

Capítulo 12

Marx, K. (1859). Una contribución a la crítica de la economía política.

Engels, F. (1883). “Discurso ante la tumba de Marx”.

Podría parecer que la gestación de este libro es tardía a juzgar por el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador. Podría parecerlo, pero el análisis del Pacto Político de Montecristi exigía una toma de distancia suficiente para observar su discurrir, constatar cómo se desempeña sorteando obstáculos más o menos imprevistos, examinar cómo se proyecta y, fundamentalmente, comprobar cómo la mayoría ciudadana se reapropia del contrato social consagrado en 2008. La nueva Constitución plantea un cambio de paradigma económico para instaurar un nuevo orden que modifique definitiva e irreversiblemente el sistema injusto heredado de la época neoliberal, en el marco de una renovada convivencia ciudadana. En efecto, la irrupción de la Revolución Ciudadana en Ecuador supuso un cambio de época en el que disputar el sentido común político y económico, propició un proceso de transformación estructural con una sólida base social.

El volumen no tiene como objetivo ser un relato jurídico en formato estático, del mero articulado de la Carta Magna, sino que procura hacer un acercamiento al programa político que requiere de permanentes adaptaciones, pero con una definida (y soberana) hoja de ruta económica. Ciertamente, el periodo de vigencia transcurrido permite hacer un primer balance, con una visión holística e integral de sus logros pero también de las tensiones propias de cualquier proceso de cambio en marcha. Para ello, el Centro de Estudios Fiscales (CEF), como parte del Servicio de Rentas Internas (SRI), asumió este desafío necesario al que quiso enfrentar con una mirada múltiple. El resultado es esta «Propuesta económica constitucional en Ecuador», un modesto *Libro Blanco*, para *seguir leyendo y seguir escribiendo hacia adelante* lo que propone la Constitución del Ecuador en el ámbito económico.

Para este propósito, un grupo de intelectuales-académicos-políticos-militantes se unen en estas páginas para problematizar las múltiples aristas económicas que se desprenden del proyecto político que encarna la propuesta constitucional en la búsqueda del Vivir Bien de todas y todos, sin excepciones ni exclusiones.

ISBN 978-9942-07-790-5



9 789942 077905