

Después de 8 años de cambios ¿Cómo hacerlos irreversibles?: Algunos elementos para la discusión

Nicolás Oliva*

1. Antecedentes	1
2. Matriz cognitiva y productiva	4
3. Matriz (régimen) de acumulación.....	6
4. ¿Qué hacer?.....	11

Los artículos presentados son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente representan la posición oficial del CEF – SRI.

1. ANTECEDENTES

Ecuador ha experimentado 8 años de cambios importantes en su sistema social y económico, con un desempeño macroeconómico notable respecto a la región y acompañado de cierre de brechas sociales sustanciales. En 8 años un crecimiento promedio del 4.9% en su Producto Interno Bruto; reducción de la pobreza en 15 puntos porcentuales lo que significa que más de un millón de personas salieron de la pobreza; disminución sus-

tancial de la desigualdad expresado a través del decrecimiento del índice del Gini del Ingreso, el cual pasó de 0,54 en el año 2006 a registrar un valor de 0,47 en 2014; en el año 2006 el 10% más pobre tenía el 1,1% del ingreso, mientras que al 2013 posee el 1,6%; la inversión pública pasó del orden del 4,2% del PIB en 2006 a 14,7% en 2013; el desempleo registrado al año 2014 (3,8%) es el más bajo de las últimas década; la cobertura de la canasta básica paso de 67% en 2006 a 100% en 2014; y la estabilidad política ha superado record histórico, Rafael Correa es el presidente con mayor

* Director Nacional del Centro de Estudios Fiscales

años consecutivos en la historia de la República acompañado de las cifras de aceptación social más altas de la región y del mundo (79% de aceptación luego de 8 años de ejercicio)². Todo esto en un contexto económico regional favorable en el cual América Latina se benefició de la estabilidad de los precios de los productos internacionales pero también acompañado de una profunda crisis mundial desde el año 2009.

Estos logros, reconocidos en el Ecuador y de inquietante expectativa en la comunidad internacional (revisar Willam Black por ejemplo), han promovido que la sociedad ecuatoriana comprenda de forma distinta el papel del Estado en la vida social, económica y política. La salud, la educación, las obras de infraestructura vial y de comunicaciones, nuevas políticas laborales, incrementos sustanciales de los salarios reales, reformas tributarias de hondo calado y un gasto público pujante han logrado cambiar el balance de fuerzas sociales: los pobres participan en las decisiones y pueden vivir de una manera más digna.

Este fenómeno puede ser catalogado como lo que Pierre Bourdieu, y re-

² Fuente: Centro de Investigación y Estudios especializados (CIES), mediante sondeo a 2.800 personas en todo el país.

cientemente Errejón y Serrano, han denominado el “reencasamiento positivo” de los estratos bajos de la población. Este fenómeno político-económico significa que las grandes mayorías antes empobrecidas, ahora, viven, sienten y entienden a sus derechos cívicos, económicos y políticos de una forma distinta. Es decir, exigen y demandan mejores políticas públicas. Han entendido que hoy pueden ser partícipes de los frutos del progreso y el Estado puede y debe proveer mejores servicios.

Este nuevo fenómeno socio-político (reencasamiento positivo) ha sido posible gracias a la recuperación del Estado mediante una política económica consistente: Recuperación de las rentas petroleras y tributarias a favor del Estado y a su vez, la democratización y aumento sustancial del gasto público hacia la población. Esta doble vertiente fiscal transformó, en casi una década, la realidad social de Ecuador. No obstante, aún es temprano para saber si este proceso ha transformado las estructuras de la sociedad. El avance social es evidente, no obstante es muy pronto para confirmar si las estructuras que antes impedían el cambio, también se han modificado.

Política fiscal y tributaria

El gran desafío y riesgo de cualquier proceso político y económico es la irreversibilidad de los cambios. Es decir, ¿se puede estar seguro que ante algún ciclo económico o político diferente los avances conseguidos se mantendrán? Por ejemplo, ¿qué pasa con la pobreza si se redujese las transferencias monetarias directas a los hogares? Seguramente la pobreza podría volver y Ecuador experimentaría un rebrote de la desigualdad.

De la misma forma, en varias ocasiones se ha podido observar que la generación de empleo del sector comercial importador es aún muy volátil. La evidencia ha mostrado que una política de sustitución de importaciones ha desacelerado la actividad económica y el desempleo ha vuelto a crecer en territorios que dependen del comercio informal con gran componente importado. Esto es claramente una muestra de que la matriz productiva es básicamente una matriz comercial y por ende el empleo, la pobreza y la desigualdad son dependientes de una matriz productiva basada en la importación de bienes y servicios de consumo final.

Para que la estructura social, económica y política cambie (una transformación irreversible) se necesita que ésta goce de una característica en particular, y es que debe tener la suficiente fortaleza para que el sistema económico, político y social brinde a sus ciudadanos oportunidades de largo plazo, que les permita, mediante su esfuerzo, poder vivir la vida que quieran vivir.

Un Estado de oportunidades es aquel que permite que los ciudadanos tengan la posibilidad de desarrollar sus anhelos y expectativas en cada uno de los aspectos de la vida social, económica y política. En términos amplios sus ciudadanos deben tener la libertad de elegir qué vida quieren vivir basadas en su esfuerzo (Amartya Sen). Para ellos se pueden definir 4 grandes sub estructuras que permiten consolidar un Estado de oportunidades: (i) la matriz democrática e institucional (ii) la matriz cognitiva, (iii) la matriz productiva y (iv) la matriz de acumulación (o régimen de acumulación del sistema capitalista).

La primera permite gozar de derechos en el plano político y constituye la base sobre la cual el pueblo en mayoría ejerce o no el derecho de

decisión sobre el rumbo del país. A pesar que es de altísima importancia, en este documento no profundizaré sobre ésta ya que por una decisión discursiva he preferido priorizar las tres restantes. Aunque las tres últimas (cognitiva, productiva y acumulativa) son altamente dependientes una de otras, las tres guardan una importancia por sí mismas.

En la segunda sección se explica brevemente la matriz cognitiva y productiva. En la tercera se ensayan los vasos comunicantes entre éstas y la matriz de acumulación, para visibilizar una problemática sistémica en un contexto de altísima complejidad en el plano de la articulación de políticas públicas, tal que justifica la necesidad de debatir de forma seria y profunda el régimen de acumulación en Ecuador y todo lo que implica. Este documento en términos generales deja más dudas que respuestas, más temas de debate abierto, debe entenderse como una hoja de ruta que está en construcción.

2. MATRIZ COGNITIVA Y PRODUCTIVA

El conocimiento es transversal en la realización del ser humano; es parte

de las condiciones individuales que determina a qué tipo de oportunidades máximas (bajo el sistema capitalista) puede un ser humano aspirar en la economía de mercado. Para poder disfrutar de una situación económica digna en un régimen capitalista, los ciudadanos a la educación formal como principal instrumento de clasificación salarial y así buscan reducir la incertidumbre que el mercado tiene al no poder conocer a simple vista las capacidades y habilidades de la fuerza laboral.

No obstante, la matriz cognitiva no solo se constituye como un mecanismo útil para que el mercado detecte habilidades; bajo el sistema de mercado, la educación constituye uno de los elementos que determinan la movilidad social y por ende su acceso marca de por vida las oportunidades laborales de las personas. El acceso a un nivel de educación que brinde las mismas oportunidades a todos es la transformación de esta matriz que actualmente expulsa a segmentos hacia la pobreza.

Sin embargo, esto es necesario pero no suficiente. La transformación de la matriz cognitiva implica mucho más que cambiar o democratizar el acce-

Política fiscal y tributaria

so a la educación formal. En términos amplios es la transformación de las creencias y las estructuras de valores que definen a una sociedad. La reducción de la discriminación, de la violencia, el irrespeto a los derechos, la solidaridad, entre muchos otros comportamientos humanos que dependen principalmente de la forma cómo la sociedad educa y forma hábitos y paradigmas en sus ciudadanos.

Dejar atrás el modelo de discriminación racial, de género o religioso es tarea de la educación que no está solo en las escuelas, sino también en la educación no formal que es el cúmulo de experiencias vitales que se producen desde la primera infancia hasta la edad adulta del individuo. Esa interacción social es parte de la matriz cognitiva que determina la actitud que tendrán los individuos en el mismo mercado y cómo ejercerán sus derechos económicos y políticos.

La matriz cognitiva es el gran cimiento de la transformación de una sociedad. Tal es su trascendencia que las otras dos matrices dependen de una base cognitiva sólida.

A continuación de la matriz cognitiva se inserta como la matriz pro-

ductiva, dependiente siempre de la primera. La transformación de una economía primario-exportadora, como es el caso de Ecuador, a una economía industrial, demanda entre muchas otras cosas un sistema educativo que provea de trabajadores con alta calificación técnica y científica.

No hay que olvidar que la matriz cognitiva también deberá proveer de empresarios con nuevas destrezas y principios que superen el paradigma empresarial existente en economías pequeñas como la ecuatoriana. Tanto la clase trabajadora como la capitalista deben ser reformuladas por una nueva matriz cognitiva. Estas dos matrices juegan un papel simbiótico, son parte de la dialéctica eterna de capital-trabajo; forman parte de la relación histórica de la sociedad capitalista.

Una economía primario-exportadora no es una categoría propia solo porque producimos banano o camarón, es porque sus trabajadores viven en condiciones serviles de producción, bajo condiciones laborales precarias y niveles educativos mínimos. A su vez, la economía es primaria porque sus empresarios aún mantienen lógicas rentistas donde se prefiere im-

portar porque es más fácil, o la rentabilidad está sustentada en la violación de leyes ambientales, laborales o tributarias; de igual forma somos una economía primaria-exportadora debido a que las tasas de ganancia de algunos negocios no van acorde a la situación del país o las rentas que perciben sus trabajadores. De esta forma la matriz productiva no podrá tener un cambio profundo y definitivo mientras la relación capital-trabajo no se modifique de forma sustancial.

3. MATRIZ (RÉGIMEN) DE ACUMULACIÓN

Tanto la matriz cognitiva y productiva forman parte del gran cambio que se espera en un proceso de transformación social y económico para garantizar que sea irreversible. Sin embargo, los resultados serán muy diferentes dependiendo si el cambio viene acompañado o no con la transformación de la cuarta matriz: el régimen de acumulación. La concentración de los medios de producción, de los salarios, de las rentas de capital, del consumo, de la tierra, así como la concentración de los niveles de educación de la población condicionan el resultado que las políticas de transformación productiva y educativa puede lograr.

Antes de abordar esta cuarta subestructura es importante definir a qué nos referimos con régimen de acumulación, puesto que en la literatura tiene varias acepciones. Para el efecto, Francois Chesnais consagra que:

“La acumulación puede llevarse a cabo a través de la apropiación, deducción y centralización hacia centros de acumulación más fuertes que otros, de partes del valor y de la plusvalía generados en el marco de otras formas de acumulación (...). La centralización por captación y predación es una de las modalidades de acumulación. Puede haber, y de hecho hay, acumulación sin inversión, es decir sin creación de nuevas capacidades. El poder acumulado en algunas situaciones de monopolio y monopsonio (...) puede garantizar la existencia de acumulación en otras partes del sistema en detrimento de otras.”

Uno de los principios consagrados en la economía de mercado es la libertad de empresa y de emprendimiento. La oportunidad que tiene una persona de emprender una actividad productiva y prosperar mediante la libre competencia del mercado se esgrime como un pilar fundamental de la sociedad democrática actual. Es proveer las condiciones materiales necesarias para el desarrollo de lo que Keynes llamaría los Espíritus Animales: esa

Política fiscal y tributaria

voluntad intrínseca del ser humano de arriesgar algo para ganar algo bajo las reglas del mercado. Este principio liberal está conectado con el principio de competencia perfecta con el cual se ha construido la ciencia económica y que mantiene vigencia hasta hoy en el pensamiento hegemónico.

Si estos valores son tan importantes para la sociedad actual, entonces el régimen de acumulación no pasa por una cuestión tangencial en el estudio y la transformación de la economía actual. Por el contrario, se convierte en una cuestión medular del cambio. Por ejemplo, con un aparato productivo tan concentrado como el que Ecuador y América Latina mantienen, ¿es factible que cualquier pequeño emprendimiento prospere sin que los grupos económicos dominantes lo fagociten en cuestión de años? La evidencia ha demostrado que será muy difícil desarrollar un tejido empresarial de pequeños y medianos propietarios cuando el mercado está tan concentrado.

América Latina ha sido espectador de la esencia del régimen de acumulación capitalista: la libre competencia ocasiona que los más grandes se hagan cada vez más grandes y los pequeños deben sobrevivir sin otra alternativa que ser subsidiario de los grandes grupos económicos. Una polí-

tica industrial que apalanque el cambio en el sistema de producción puede tener todas las condiciones para ser exitosa, no obstante su resultado podrá ser nefasto bajo un régimen oligopólico en el cual los grandes grupos empresariales se beneficiarán de gran parte de los estímulos y al final, las estructuras que se querían cambiar se han reforzado y llegamos a un equilibrio diferente pero no necesariamente el deseado.

Podremos superar la economía primario-exportadora pero con el riesgo de que los grandes sean cada vez más grandes y los pequeños desaparezcan poco a poco del mapa productivo. Esto produce que el crecimiento económico alcance cifras récord pero la base productiva (gama de productos elaborados en la economía) se reduce sustancialmente.

Un mercado sano e igualitario en el cual todos los agentes tienen oportunidades de competir, sin duda establece las condiciones idóneas para una economía de innovación y emprendimiento y, da vida a lo que Shumpeter catalogó como la destrucción creadora. Es así que la concentración del excedente en el mercado no solo vulnera las oportunidades reales de cambio de la estructura, lo peor es que la acumulación desenfrenada erosiona la voluntad intrínseca

de la sociedad hacia el emprendimiento, transformando (o reforzando) la cultura de los individuos hacia una aversión grande al riesgo de emprender un negocio propio y a su vez, fomentando una sociedad rentista que busca generar grandes tasas de ganancias con poco nulo riesgo. El miedo del pequeño empresario a luchar contra los oligopolios y perder, funciona como fuerza inmovilizadora de los Espíritus Animales consagrados por Keynes; disipan cualquier intento de innovación empresarial y de nuevas apuestas productivas de individuos con poco capital. Sin duda esta concentración erosiona las bases de la sociedad democrática actual y cala en la cultura y en la forma cómo se organiza la vida productiva.

Una barrera de entrada tan grande como es la concentración de mercado hace imposible que un nuevo tejido industrial se desarrolle afuera de la estructura convencional. Deforma los principios de la sociedad de propietarios que tanto la teoría económica (neoclásica) como la sociedad liberal ha intentado esgrimir. El régimen de acumulación no solo reduce e imposibilita la creación de un nuevo tejido productivo; limita las condiciones materiales y culturales para el cambio productivo desde las bases sociales, generando individuos con bajo espíritu empresarial e innovador. En

adición deforma, o en su defecto refuerza, la organización que existe entre capital y trabajo.

A su vez, el régimen de acumulación capitalista no solo limita la capacidad de emprender un negocio sino que imposibilita a las personas tener un trabajo digno bajo las condiciones que establece el mercado. Sin una dotación mínima de educación formal el sistema crea dos tipos de trabajadores: (i) aquellos que tuvieron la oportunidad de recibir educación formal y por ende tiene la posibilidad de ascender en la distribución del ingreso y forma parte de la clase media y (ii) aquellos que el sistema los expulsa hacia la informalidad, la exclusión y en muchos casos la discriminación.

A este segundo grupo de personas, el Estado no ha sido capaz de proveer las condiciones materiales para permitirles acceder a la educación por la misma dinámica del régimen de acumulación. Es decir, con padres sin un salario básico estable es imposible garantizar que los niños accedan a la escuela y peor aún garantizar que accedan a la educación superior. El trabajo infantil es causa y consecuencia del mal funcionamiento del sistema de acumulación vigente. De esta forma cómo se puede pensar en proveer de oportunidades educativas a niños y jóvenes que les es imposible

Política fiscal y tributaria

estudiar, no porque no quieran, sino porque deben garantizar mediante su trabajo la supervivencia mínima de sus hogares que viven en condiciones de pobreza.

Así, la movilidad intra-generacional juega un papel fundamental para evidenciar el mal funcionamiento del régimen de acumulación. Padres que no pueden dar educación a sus hijos por falta de ingresos y a su vez hijos que al no recibir educación no pueden moverse en la distribución del ingreso en el futuro. Bajo esta premisa no es posible concebir una política educativa de hondo calado sin garantizar antes otra forma de acumulación de la renta.

Otras políticas de oferta también fracasaron en lograr cambios irreversibles sin tener en mente la concentración de la riqueza. Diferentes políticas actuales desempeñan un papel importante en la consecución de objetivos coyunturales pero tendrán límites si no se considera el patrón y las formas cómo el sistema refuerza sus estructuras de concentración. Por ejemplo, en Ecuador históricamente el trabajo del hogar remunerado ha tenido un papel de esclavitud y marginalidad de altísimas consecuencias. Los salarios bordeaban la miseria, las jornadas laborales eran virtualmente de esclavitud y los derechos, como la

afiliación a la seguridad social o vacaciones, no se cumplían en su gran mayoría. Esta realidad cambió desde el año 2007 en Ecuador: salarios dignos, altas de afiliación y mejores condiciones laborales para este segmento de trabajadores. No obstante, y a pesar de lo necesario de la política, se puede decir que no se han modificado las condiciones estructurales de este colectivo. A pesar que hay avances sustanciales en el trabajo doméstico remunerado, ¿es justo que el Estado no les provea de oportunidades para dejar ese tipo de trabajo y poder crecer y desarrollar otras habilidades para así desempeñar otros tipos de empleos y mejores sus salarios? Se han modificado las condiciones salariales, pero aún no se les ha provisto de oportunidades para que desarrollen la vida que cada persona quisiese vivir.

Al igual que en la oferta, el régimen de acumulación también juega un papel medular para incentivar la demanda agregada y así atenuar las fluctuaciones del PIB en tiempos de recesión económica.

Un punto importante y que ha tenido poca importancia en la discusión es la pugna distributiva por el excedente económico. Una política expansiva de gasto público que desemboque en grandes caudales hacia la economía a

través de crédito, incentivos fiscales, o directamente mediante concesiones estatales, puede fracasar en el impulso a la demanda agregada si no se toma en cuenta la concentración del excedente económico. La renta se ahorra, invierte o se consumen; si esta renta está muy concentrada habrá poca capacidad de respuesta incremental en la demanda agregada en el sentido que hay una enorme cantidad de personas con renta baja y media-baja pero con poca capacidad de consumo, mientras que hay una clase con mucha renta que no puede consumir todo lo que recibe y lo que hace es que el excedente lo vuelve a acumular (internamente o en el extranjero). Esto sin duda estrangula la demanda agregada porque gran parte de la población no podría expandir su demanda, mientras los que sí pueden lo harán hasta un límite, el cual se define bajo límites físico-metabólico: no se puede comer el doble o tampoco se puede estar en dos partes al mismo tiempo. Lo que se quiere decir es que el ser humano tiene límites fisiológicos y físicos que el sistema económico no puede vencer.

Estas restricciones o fronteras de posibilidades están muy bien asumidas por la ciencia neoclásica con la teoría de los rendimientos decrecientes (tanto en la teoría del consumidor como

en la del productor). Es importante resaltar que en este caso no nos estamos refiriendo a la capacidad de consumo de un rico versus un pobre en términos individuales; porque sin duda las comparaciones son obvias: el rico siempre podrá comprar más vehículos, inmuebles, cenas y fiestas lujosas que hace que la demanda de él sea mayor. El argumento de la estrangulación de la demanda se refiere en sentido agregado, es decir, un grupo de ricos (miles) no podrían consumir potencialmente lo que un grupo de personas (millones de individuos) de estratos bajos podrían hacerlo en caso que tuvieran la posibilidad.

Lo fundamental aquí es la escala, para lo cual la concentración de rentas juega un papel determinante; es decir se estrangula la demanda por motivos de escala de población. Bajo las lógicas de mercado una mejora distribución salarial repercutiría en mayores niveles de demanda agregada y por ende mayores ventas e ingresos para las mismas empresas, lo cual generaría a su vez mayor rentabilidad. Esta lógica de pugna distributiva, en los cuales se privilegia bajos salarios para ganar productividad, afecta a la demanda agregada y en última instancia reduce la tasa de ganancia del capital también.

4. ¿QUÉ HACER?

En términos generales se puede debatir sobre cómo y cuándo se han llevado a cabo los cambios en estos 8 años de reformas profundas del Estado. Ahora es importante definir qué se necesita para que el cambio no sea efímero.

Tres grandes estructuras han sido planteadas como motores de la gran transformación social y económica de Ecuador. En este contexto se espera que tanto la matriz cognitiva, la productiva y la de acumulación dependan la una de las otras. No hay posibilidad de cambios reales sin considerar las otras dos. Todo desemboca en el conocimiento, pero sin producción y otra forma de organizar a la sociedad entorno al “tener”, es imposible lograr el cambio.

El camino puede ser más difícil que el que se esperaba. Lo contrario es contentarnos con respuestas fáciles a problemas difíciles. La comunidad internacional cada vez más posiciona en el debate la cuestión distributiva como elemento central para el cambio de las relaciones de poder.

El régimen de acumulación de riqueza no pasa por un estudio aislado del empleo, la educación o la producción. La cuestión debe ser colocada en la centralidad de la política pública. ¿Si hoy tenemos ministerios de producción, de educación o de innovación, por qué no hay un ministerio de la igualdad? Hoy vemos a los impuestos principalmente como mecanismos de financiar al Estado y redistribuir la renta; ¿Por qué no son usados para redistribuir la riqueza, los medios de producción o el excedente que se genera desproporcionadamente para unos?

La hoja de ruta es aún incierta y con más incertidumbres que certezas. Para hacer el cambio irreversible primero debemos estar conscientes que el avance ha sido importante, pero aun insuficiente. Lo substancial es poner en el debate la importancia que tiene el cambio del régimen de acumulación en los cambios futuros.

