

**Director**  
Francisco Muñoz Jaramillo

**Comité Editorial**  
Santiago Ortiz  
Franklin Ramírez

**Consejo Editorial**  
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,  
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,  
Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,  
Ramiro González, Virgilio Hernández,  
Guillermo Landázuri, Luis Maldonado Lince,  
René Maugé, Paco Moncayo, René Morales,  
Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,  
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce,  
Rafael Quintero, Eduardo Valencia, Andrés Vallejo,  
Raúl Vallejo, Gaitán Villavicencio

**Edición**  
María Arboleda  
Raúl Borja

**Diseño, portada y gestión de imágenes**  
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

**Auspicio**  
ILDIS - FES  
Avenida República 500, Edificio Pucará  
Teléfono (593) 2 2 562 103  
Quito - Ecuador  
[www.ildis.org.ec](http://www.ildis.org.ec)

**Impresión**  
Gráficas Araujo  
08 44 90 582

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

**laTendencia**  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor  
ISSN: 13902571  
Marzo/Abril de 2009

# laTendencia

—revista de análisis político—

Franklin Ramírez Gallegos  
Virgilio Hernández  
Fernando Buendía  
Julio Oleas Montalvo  
Juan Cuvi  
Diego Mancheno  
Floresmilo Simbaña  
Edgar Isch I.  
Milton Luna Tamayo  
Bayardo Tobar  
Ana María Larrea  
Alfredo Ruiz Guzmán  
Gaitán Villavicencio  
Kintto Lucas  
Julio César Trujillo  
Agustín Grijalva  
Diego Borja  
Carlos Castro  
Víctor Hugo Jijón  
José Luis Coraggio  
Daniel Badillo  
Francisco Hidalgo  
Gerardo Venegas  
Enrique Arias  
climático  
Claudia Detsch  
Guillaume Long  
Jorge Guamán  
Dalton Bacigalupo  
Silvia Salgado  
Alex Remache

10 feb/mar 2010

# Coyuntura



**5** **Editorial**  
Nuevo momento:  
fortalecer el acuerdo  
por el cambio  
Francisco Muñoz Jaramillo

**10** La política partida en  
tres: ¿Se deshacen las  
costuras  
entre las fuerzas del  
cambio?  
Franklin Ramírez Gallegos

**17** Las fuerzas políticas  
en la Asamblea Nacional  
Virgilio Hernández y  
Fernando Buendía

**26** Comercio exterior y  
desarrollo  
Julio Oleas Montalvo

**32** De la soberbia al  
oportunismo: Estrategias  
de la derecha en la  
revolución ciudadana  
Juan Cuvi

**36** Política económica:  
Balance crítico  
Diego Mancheno



**42** Las relaciones entre el  
movimiento indígena y  
el gobierno  
Floresmilo Simbaña

**48** El gobierno de Correa  
y su conflicto con el  
magisterio  
Edgar Isch I.

**54** Educación: más Estado  
junto a más Sociedad  
-La anacrónica relación  
Ministerio - UNE-  
Milton Luna Tamayo

**58** Cinco tesis equivocadas  
sobre la necesaria  
reforma de la  
Universidad  
Bayardo Tobar

**61** Autonomía universitaria  
y sociedad de mercado  
Ana María Larrea

**67** Universidad-ejecutivo:  
una relación de  
coordinación  
Alfredo Ruíz Guzmán

**73** La nueva arquitectura  
financiera instrumento  
para la integración y el  
Desarrollo de la Región  
frente a la Crisis  
Pedro Páez

**78** Crisis energética,  
vida cotidiana y  
governabilidad  
democrática -  
Emergencia eléctrica y  
gestión del Gobierno del  
Nacional Populismo-  
Gaitán Villavicencio

**84** ¿Comunicación  
democrática o dictadura  
mediática?  
Kintto Lucas



# Política pública y legislativa

**88** El fundamento  
constitucional de la  
nueva economía  
Julio César Trujillo  
y Agustín Grijalva

**94** La instrumentación de  
la nueva economía en el  
contexto del régimen de  
desarrollo  
Diego Borja

**98** Defender el programa  
constitucional  
Carlos Castro

**103** Economía alternativa,  
plurinacionalidad e  
interculturalidad  
Víctor Hugo Jijón

**108** La economía popular  
solidaria en el Ecuador  
José Luis Coraggio

**115** El rol de las empresas  
públicas en la nueva  
economía del Ecuador  
Daniel Badillo

**119** Reforma y nueva política  
sobre la tierra  
Francisco Hidalgo

**123** Régimen de desarrollo  
Gerardo Venegas



# Debate

**143** Régimen de  
desarrollo y nueva  
economía propuesta  
en la Constitución  
Dalton Bacigalupo

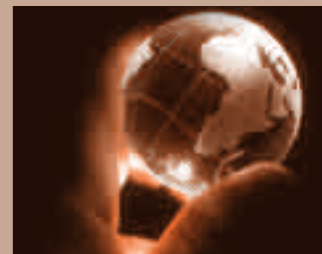
**151** Madurar un  
nuevo régimen de  
desarrollo y una  
nueva economía  
para profundizar el  
cambio  
Silvia Salgado y  
Alex Remache

# Internacional

**128** La actual crisis  
económica mundial  
Enrique Arias

**132** Latinoamérica en  
las negociaciones  
internacionales  
sobre cambio  
climático  
Claudia Detsch

**138** Ecuador entre  
UNASUR y ALBA  
Guillaume Long



**143** La nueva  
Constitución y sus  
retos -Mushuk  
kamukpak llankay-  
Jorge Guamán



*política.*  
*pública*  
*y legislativa* →

# El rol de las empresas públicas en la nueva economía del Ecuador

Daniel Badillo

En materia económica, uno de los ejes centrales que determina y manda la Constitución de 2008 es el tránsito de la economía social de mercado que ha primado en el país durante varias décadas, a una economía social y solidaria<sup>1</sup>. Transitar de una economía donde su lógica de operación ha estado asentada en las relaciones de producción capitalistas, en la acumulación de capital (reproducción ampliada), en la rentabilidad y afán de lucro de la empresa privada, y en la regulación vía el mercado, hacia otra economía en donde prime la solidaridad y el interés social, da lugar a resistencias y conflictos.

La Constitución y las leyes por sí solas no generan ese tránsito. El giro es mayor y el desafío aun más grande para el Gobierno de Rafael Correa y la sociedad ecuatoriana, pues exige sólidas alianzas de clases, políticas y metas claras y sostenidas, instrumentos y herramientas adecuadas, así como instituciones capaces de vehicularlas y recursos financieros suficientes que las financien. Por lo tanto, la tarea para implantar un sistema económico alternativo es magna, pues el Ecuador se encuentra en un momento de transición de un régimen de desarrollo a otro, de una economía a otra y de un sistema político a otro.<sup>1</sup>

Desde la conducción estratégica del gobierno parecería que se asume con cierta convicción que es condición necesaria y suficiente el control del Estado y de su aparato, para desde allí lograr -no sin pocas resistencias pero con éxito- el magno desafío planteado y transitar hacia la nueva economía. En esa misma línea de pensamiento se reivindica que el *caballo de batalla* de este proceso

de transición de una economía a otra, de la vieja a la nueva economía, es principalmente la organización económica pública, vale decir, la economía asentada en el Estado y sus empresas públicas, complementada con el fortalecimiento de la economía social y solidaria donde están los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios, obviamente otorgando en este proceso un menor rol a la economía privada.

Este artículo expone las condiciones que deberían darse para que este *seductor enfoque* -que consiste en tener como eje central del proceso de transición hacia la nueva economía, al Estado y sus empresas públicas- se cumpla sin comprometer el mismo proceso. Nuestro enfoque profundiza en los vínculos orgánicos existentes entre el Estado (las empresas públicas) y la acumulación de capital, así como en los condicionantes de una conducción de este proceso desde el Estado. Por último -en el entendido de que se cumpla con esas condiciones- el artículo aborda el tema de las empresas públicas, sus posibilidades y límites en relación con el fortalecimiento de la nueva economía, de la economía pública y sobre todo de la economía popular solidaria.

## Lazos orgánicos entre el Estado y la acumulación de capital

Durante largo tiempo, el debate teórico sobre el Estado y sus formas de intervención estuvo marcado por dos concepciones aparentemente

opuestas, que concebían al Estado sea como un *sujeto*, o como un *objeto*, resultando de aquello respectivamente una visión *voluntarista* o una visión *instrumentalista* del Estado y sus formas de intervención.

Es necesario adoptar una concepción diferente del Estado, que tenga varios ejes centrales de consideración. Un primer eje central es el lazo constitutivo entre la existencia del Estado -y sus formas de intervención- y la producción capitalista, concibiendo al Estado y al capital como una totalidad orgánica. Bajo este enfoque, la reproducción del Estado y la reproducción del capital son consideradas variables interdependientes, pues exteriorizándose de los procesos económicos para ejercer la dominación, el Estado conforma junto a ellos un todo orgánico, constituyendo una unidad contradictoria. Sin la noción de Estado (la dominación), la noción de capital (la acumulación) no se puede concebir. A su vez, el Estado es deducido del capital en su dimensión mundial, ya que es el garante de la permanencia y reproducción precisamente de las relaciones capitalistas a nivel mundial y nacional, y participa de manera decisiva a la conformación y establecimiento de esas relaciones (régimen de acumulación), aún cuando para legitimar la dominación debe aparecer ajeno a ellas. Parafraseando a Engels, el Estado en un "capitalista colectivo en idea" y a Salama, es una "abstracción real".

Un segundo eje de consideración es diferenciar al Estado, de la *forma del Estado*. El régimen político es distinto del Estado, pues el primero es la forma de existencia del segundo. La autonomía relativa del Estado existe en relación al capital y al régimen de acumulación; en cambio, el régimen político se define en relación a las clases sociales y las fracciones de clase. Si bien el régimen político es la forma de existencia del Estado y recibe sus determinaciones mediatizadas, su caracterización responde a factores propios y diferentes de los que definen la naturaleza de clase del Estado. El Estado cumple esencialmente una función de acumulación-regeneración-reproducción del capital a nivel



La llegada de un régimen político tipo Correa o tipo Morales puede entorpecer y dificultar la reproducción del capital a nivel nacional-mundial, cuando se acompaña de un movimiento de masas de gran amplitud. En este caso, el régimen político resulta ser una forma "desvirtuada" del Estado y

este divorcio entre el ser y su materialidad, no puede ser duradero y es fuente de contradicción. Pero la contradicción no es entre el Estado y su forma, sino entre la necesidad objetiva de reproducción del capital a nivel nacional-mundial y la dificultad concreta de materializarla.

nacional-mundial; mientras que el régimen político cumple básicamente una función de legitimación sin la cual no puede ejercer la función anterior; encarnándose una dualidad de funciones que es fuente de contradicción.

Este enfoque permite entender que la llegada de un régimen político *tipo Correa* o *tipo Morales* puede entorpecer y dificultar la reproducción del capital a nivel nacional-mundial, cuando se acompaña de un movimiento de masas de gran amplitud. En este caso, el régimen político resulta ser una forma "desvirtuada" del Estado y este divorcio entre el ser y su materialidad, no puede ser duradero y es fuente de contradicción. Pero la contradicción no es entre el Estado y su forma, sino entre la necesidad objetiva de reproducción del capital a nivel nacional-mundial y la dificultad concreta de materializarla.

Esta contradicción es la expresión de las formas que adquiere el conflicto entre las clases sociales y su nivel de intensidad, y solamente se resuelve por la negación de uno de sus dos términos. O el régimen político muta y trastoca su esencia bajo el impulso y apoyo de una nueva y amplia alianza de clases; o se rectifica bajo el peso de la reacción de los actores afectados, y se adapta a la necesidad de reproducción del capital a nivel nacional-mundial, en mejores condiciones. En el primer caso, la cuestión de la materialidad y de la naturaleza de clase capitalista está herida de muerte por la propia mutación del régimen político, dando paso a la fundación de un nuevo Estado impulsado por la dinámica revolucionaria (doble poder). En el segundo caso, la readaptación es larga y caótica,

<sup>1</sup> En su artículo 283 la Constitución determina que el sistema económico es social y solidario y que se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, incluyendo en esta última a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

**Daniel Badillo**— Doctor en Economía del Desarrollo, Université de Paris I, Pantheon Sorbonne, ex-vice ministro de Economía, Ex-vice ministro de Finanzas, consultor regional de UNICEF, consultor del PNUD para el proyecto regional *Gestión para la Gobernabilidad*.

En materia económica, uno de los ejes centrales que determina y manda la Constitución de 2008 es el tránsito de la economía social de mercado que ha primado en el país durante varias décadas, a una economía social y solidaria. Transitar de una economía donde su lógica de operación ha estado asentada en las relaciones de producción capitalistas, en la acumulación de capital (reproducción ampliada), en la rentabilidad y afán de lucro de la empresa privada, y en la regulación vía el mercado, hacia otra economía en donde prime la solidaridad y el interés social, da lugar a resistencias y conflictos.

cuya lentitud depende de la velocidad con que se desmovilicen las masas, o muy rápida si el régimen político es objeto de un inmediato proceso de desestabilización política, restituyéndose por esa vía la naturaleza de clase capitalista del Estado.

Un tercer eje de consideración es comprender que la intervención pública del Estado esta cargada por la doble necesidad del Estado y su forma (reproducción del capital a nivel nacional-mundial y legitimación ante las clases sociales), siendo por tanto marcadas por esta contradicción sus tres formas de intervención: i) la política económica -fiscal, monetaria, cambiaria, comercial, etc.; ii) el gasto público -gasto social, inversión pública, etc.; y iii) el sector para-estatal -empresas públicas y banca pública-. Es decir, hay que tener muy presente que la política económica, el gasto público y el sector para-estatal expresan tanto las contradicciones de legitimación exigidas por el régimen político a nivel de la alianza de clases, como las contradicciones de reproducción exigidas por el régimen de acumulación (reproducción del capital a nivel nacional-mundial). Es por esta razón que las tres formas de intervención del Estado arriba mencionadas no poseen una eficacia absoluta (como muchos lo creen), enfrentando por el contrario, con frecuencia, importantes límites a su acción e intervención.

Estas consideraciones permiten entender mejor los condicionantes para que el proceso de transición en Ecuador hacia la nueva economía se concrete. Esos condicionantes son: i) que los vínculos orgánicos entre el Estado y el capital se debiliten; ii) que al interior de la diferenciación entre Estado y régimen político, la autonomía relativa del régimen político respecto del Estado llegue a ser muy significativa gracias a un amplio apoyo de las masas; iii) que el régimen político se despoje de la naturaleza de clase del Estado (capitalista), siendo requisito indispensable para aquello la realización de una

nueva y amplia alianza de clases; iv) que la nueva y amplia alianza de clases funde un nuevo Estado que conduzca sobre otras bases un proceso revolucionario y transformador, portador de la nueva economía social y solidaria; y finalmente, v) que las tres formas de intervención pública (la política económica, el gasto público y el sector para-estatal, incluidas las empresas públicas) imbuidas de la nueva

esencia, contribuyan de manera eficaz al tránsito hacia la nueva economía social y solidaria.

#### **Empresas públicas y fortalecimiento de la nueva economía**

En el entendido de que los condicionantes antes descritos se cumplan y que el proceso de transición hacia la nueva economía social y solidaria avance en la dirección esperada, las empresas públicas en particular y el Estado en general (con sus tres formas de intervención) pueden y deben jugar un papel fundamental en el fortalecimiento de esa nueva economía. Tres ámbitos de acción cobran relevancia estratégica para su fortalecimiento:

Un primer ámbito de acción tiene que ver con la constitución y consolidación de un núcleo productivo-tecnológico-financiero integrado, que dinamice la actividad económica de las pequeñas y medianas unidades comunitarias de producción, y de la economía social y solidaria territorial, a partir de la dinámica del sector agroindustrial (seguridad alimentaria), que desde lo alimentario vaya complejizándose e integrando al resto del aparato productivo nacional y añadiendo valor agregado, siendo su propósito central la expansión de la demanda interna, con criterios de rentabilidad y solidaridad, como elemento determinante del crecimiento agroindustrial territorial, del empleo local, de la productividad territorial y, por tanto, también de la capacidad de penetración de las exportaciones en los mercados internacionales.

Ante las actuales exigencias, los procesos de cambio de la estructura productiva nacional requieren de un planteamiento eficaz y eficiente de reestructuración desde sus propios escenarios territoriales, es decir, desde los sistemas productivos y comerciales locales. La constitución de este núcleo

productivo-tecnológico-financiero integrado no es posible sin un rol protagónico del Estado nacional y local, a través de sus diversas formas de intervención: i) la política económica, con un paquete de incentivos monetarios, crediticios, financieros, fiscales, comerciales, de precios; ii) el gasto público garantizando un nivel suficiente de gasto corriente e inversión; iii) las empresas públicas proveyendo bienes y servicios estratégicos y esenciales, al igual que infraestructura básica; v) la banca pública direccionando el crédito para dinamizar y consolidar en las diferentes regiones del país, las actividades o ramas constitutivas del núcleo, bajo los diferentes sistemas económicos (público, privado, mixto y economía popular y solidaria), con énfasis en la economía popular y solidaria.

Al interior del núcleo, las actividades o ramas constitutivas podrían ser: i) por el lado de la demanda final, la producción de alimentos agrícolas procesados y no-procesados (leche, azúcar, harinas, tubérculos, cereales, aceites, carnes), productos pesqueros, prendas de vestir, calzado, medicinas, muebles, artefactos básicos para el hogar, materiales escolares y publicaciones; ii) por el lado de los insumos intermedios, la producción de fertilizantes, agroquímicos, productos veterinarios, materiales de construcción, cemento, siderurgia, papel, cartón, madera aserrada, química básica, metalurgia no-ferrosa, hilados y tejidos; iii) por el lado de los bienes de capital, la fabricación de tractores, camiones, maquinas y herramientas agrícolas, embarcaciones y equipos pesqueros, maquinaria y equipo eléctrico y no-eléctrico para la producción de insumos y bienes finales de consumo básico; iv) un desarrollo de la infraestructura de servicios de apoyo a la operación y desarrollo de las industrias del núcleo y, de modo especial, de servicios a la agricultura (semillas, silos, centros de acopio y distribución, etc.), y de servicios a la actividad pesquera (muelles, frigoríficos, etc.).

Un segundo ámbito de acción, simultánea y complementaria al ámbito anterior, es la creación de nuevas empresas públicas y/o mixtas regionales y locales, comunitarias, a fin de apoyar y promover el fomento productivo agroindustrial a nivel regional y local. La existencia de empresas públicas en el país se vuelve más necesaria ante la creciente insatisfacción con los resultados generados por los mecanismos de mercado. Entre las nuevas empresas que deberían crearse cabe mencionar: i) las empresas públicas y/o mixtas de orden regional dirigidas a la producción de bienes finales, intermedios y de capital, estratégicos para la consolidación de las ramas prioritarias del núcleo, orientadas a la expansión y dinamización del mercado interno

y asentadas en una elevada absorción de mano de obra, especialmente vía la economía popular y solidaria; ii) las empresas públicas y/o mixtas de orden regional dirigidas a la producción de servicios tecnológicos y de innovación para la consolidación de las ramas del núcleo; iii) empresas públicas y/o mixtas de orden local dirigidas a la producción de servicios de emprendimiento, asociatividad, formación y capacitación laboral, inteligencia de mercados, para la consolidación de las ramas del núcleo, con prioridad de la economía popular y solidaria; iv) empresas mixtas-comunitarias para la ampliación de la cobertura de servicios públicos básicos, en zonas rurales y urbano marginales desatendidas.

Otro de los propósitos centrales de las renovadas empresas públicas debe ser el incentivar y privilegiar la redistribución de la riqueza en beneficio de las mayorías (que los frutos del crecimiento lleguen a todos), rompiendo con los factores económicos que generan y reproducen desigualdad, disparidad e inequidad, además de fracturar a la sociedad. Por lo tanto, el fin de las empresas públicas debe ser la redistribución del ingreso, incidiendo sobre los ingresos de los consumidores más necesitados, garantizando la prestación de servicios y/o el acceso a bienes estratégicos a precios por debajo del costo (subsidios), provocando una efectiva transferencia de ingresos desde los sectores con capacidad de pago hacia los sectores sin capacidad de pago.

No obstante, el objetivo distributivo hacia los grupos más necesitados que debe privilegiar la conducción de las empresas públicas, no debe reñir con los objetivos de eficiencia económica y productividad con que deben operar (una mejor combinación de factores y uso de tecnología). En efecto, a fin de que todo los consumidores y usuarios se beneficien de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas, es necesario que independientemente de que sus bienes y servicios puedan venderse a precios por debajo de sus costos (subsidios), sean necesariamente producidos con la mayor eficiencia económica y productividad posible, así como con calidad, para lo cual se debe garantizar la utilización de las mejores combinaciones de factores y tecnología a su alcance. Se trata del uso de procesos productivos en los que con la dotación de los insumos existentes se produzca la mayor cantidad de bienes y servicios, o que la cantidad de bienes y servicios producidos incorpore la menor cantidad de insumos (productividad total de factores). Por tanto, las empresas públicas deben utilizar procesos productivos tecnológicamente eficientes para obtener ganancias de productividad y bajos costos unitarios, al margen de que entreguen

subsidios a los más necesitados u obtengan excedentes de los sectores más acomodados.

Un tercer ámbito de acción es el fortalecimiento de todas las empresas públicas, a fin de que cumplan a cabalidad con su rol estratégico en el proceso de transición y consolidación de la nueva economía social y solidaria. Vale decir, la introducción de políticas, instrumentos, recursos humanos y financieros suficientes y adecuados para que operen con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. Aquello implica, entre otros aspectos: i) incorporar parámetros de eficiencia económica y productividad para la producción de bienes y servicios, y aplicar el modelo de gestión por resultados; ii) incluir canales de acceso de los usuarios y consumidores de los bienes y servicios de las empresas públicas, para la obtención de la información sobre las empresas y la transparencia y rendición de cuentas efectiva; iii) incorporar la auditoría de calidad, en función de parámetros y estándares de calidad de los bienes y servicios producidos por las empresas, incluyendo el manejo ambiental.

---

#### A manera de conclusión

---

Vale insistir en que la viabilidad de la nueva economía en el Ecuador descansa en la posibilidad real de lograr una amplia alianza de clases que deberá sustentarse en tres elementos centrales:

- La calidad y perdurabilidad de un acuerdo nacional por el nuevo sistema económico entre los actores relevantes del proceso: gobierno, sector empresarial, sindicatos, organizaciones laborales, movimientos indígenas y organizaciones sociales, centros e institutos de investigación, centros académicos y medios de comunicación.
- El pacto fiscal y social por el presupuesto y las prioridades: acuerdo sobre el nivel de la carga tributaria, su composición, así como las posibilidades de reorientar el gasto público a las prioridades.
- Las alianzas locales entre las nuevas empresas públicas y el poder local: acuerdos sobre la descentralización no solo de las competencias y los recursos, sino sobre todo del poder de decisión. 