

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

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

Coordinadora editorial
María Arboleda

Diseño y diagramación
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Fotografías
Archivo ILDIS
Activa

Asesoría
ILDIS - FES
Avenida República 500, Edificio Pucará
Teléfono: (593) 2 250 96 08
Quito - Ecuador

Edición y distribución
Editorial Tramasocial
Reina Victoria N21-141 y Robles
Edificio Proinco 11, piso 6, Oficina 6B
Teléfono: (593) 2 255 29 36
Quito - Ecuador
tramasocial@andinanet.net

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
Noviembre de 2007

6

Noviembre

2007

laTendencia
—revista de análisis político—

Tema **Central**

- 13** **Significado y perspectivas del proceso constituyente**
Augusto Barrera G.
- 18** **Rafael Correa y la política-fusión**
Hugo Barber
- 23** **Los tigres de papel y el viejo sistema político**
Santiago Ortiz C.
- 28** **Elementos de la transición postneoliberal**
Gustavo Ayala Cruz
- 33** **El fracaso de la estrategia política de Jaime Nebot**
Santiago Kingman G.
- 38** **Los plenos poderes de la Asamblea Nacional Constituyente**
Carlos Castro Riera
- 42** **Tiempo de populismos ¿y de cambios?**
Antonio Bermeo N.

Coyuntura

- 50** **La política económica del gobierno de Rafael Correa**
Hugo Jácome Estrella
- 56** **La política social del gobierno de Rafael Correa**
Analía Minteguiaga
- 63** **La reforma democrática del Estado**
Pabel Muñoz L.
- 68** **El sur del cambio en el plan de desarrollo del Ecuador 2007-2010**
René Ramírez Gallegos

índice

Debate de izquierdas

- 73 **Las rupturas que crearon los socialismos del siglo XXI**
Juan Sebastián Roldán
- 78 **El socialismo democrático**
René Maugé M.

Propuestas constitucionales

- 83 **Crítica a la propuesta de constitución del conesup**
Ramiro Avila Santamaría, Angélica Porras Velasco
y Edwar Vargas Araujo
- 90 **La propuesta constitucional del Distrito Metropolitano de Quito para el Ecuador del siglo XXI**
Luis Verdesoto C.
- 96 **Las propuestas de los actores sociales en el proceso constituyente**
Fernando Rosero G.
- 102 **Las demandas indígenas en el proceso constituyente**
Pablo Ospina P.
- 106 **En la arena constituyente: mujeres, sexualidades y Estado**
María Arboleda V.
- 112 **La Iglesia de los Pobres a los pueblos del Ecuador**
- 114 **Sobre los autores**

La política económica del gobierno de Rafael Correa

Hugo Jácome Estrella ✎

En el presente artículo se hace un balance de la política económica del gobierno de Rafael Correa tomando en consideración dos entradas vinculadas entre sí: los ejes de su política económica y la economía política subyacente. El manejo de la economía, más allá de basarse en cuestiones técnicas y normativas, responde a un juego que marca diferentes equilibrios en función del mayor o menor énfasis que se le dé a cada una de las interacciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad.¹

La economía política del actual gobierno mueve el tablero de las prácticas patrimonialistas de maximización de las ganancias del sector privado y de los grupos de poder económico a costa del debilitamiento del Estado, fenómeno común durante las dos últimas décadas de neoliberalismo, que ha dejado como resultado una institucionalidad pública con limitados márgenes de intervención y un marco legal diseñado para mantener el *statu quo* de desangramiento de lo público en beneficio de los grupos de poder.

¹ El autor consultó las siguientes fuentes: Banco Central del Ecuador (BCE), "Boletín Estadístico Mensual", agosto 2007, www.bce.fin.ec; BCE: "Situación económica del Ecuador y perspectivas 2007", septiembre 2007, www.bce.fin.ec; BCE: "Proyecciones econométricas del PIB: segundo trimestre 2007", www.bce.fin.ec; BCE: "Estudio mensual de opinión empresarial", agosto 2007, www.bce.fin.ec; Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): "Programa Económico del Gobierno Nacional", 2007, www.mef.gov.ec; MEF: "Coyuntura económica: principales aspectos", agosto 2007, www.mef.gov.ec; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, "Plan Nacional de Desarrollo", 2007, www.senplades.gov.ec; Superintendencia de Bancos y Seguros: "Boletines Financieros", 2007, www.superban.gov.ec

La llamada "estabilidad" como objetivo único de la política económica, basada en la ortodoxia que ha dominado el pensamiento latinoamericano en las últimas dos décadas, lejos de contribuir a un crecimiento incluyente para el conjunto de la sociedad, ha convertido a la región en una de las más desiguales del mundo. Esta realidad no es ajena al Ecuador, donde, como efecto de las decisiones del llamado "Consenso de Wa-shington", se ha fortalecido a los grupos de poder económico a costa de la mayor pobreza y de los agravados niveles de desigualdad en la sociedad ecuatoriana.

Por el contrario, la política económica del gobierno busca revertir la tendencia del modelo económico basado en la acción limitada del Estado y las prácticas rentistas encubiertas bajo el criterio de "estabilidad", modelo que lejos de contribuir a un crecimiento económico estable y redistributivo, se caracterizó por ser volátil, dependiente del sector petrolero, con altas tasas de desempleo y subempleo, y con elevados niveles de desigualdad, amén del aumento de la brecha de ingresos entre ricos y pobres operada en los últimos veinte años. El crecimiento del sector no petrolero ha sido insatisfactorio y el crecimiento del consumo se ha dirigido más que todo a las importaciones antes que a la producción nacional con un impacto negativo en la balanza comercial. La acumulación de recursos en diferentes fondos petroleros para rendir tributo al "superávit fiscal" y garantizar el pago de la deuda externa, se ha reflejado en una pobre cobertura de servicios sociales y en una insuficiente inversión

pública; así, la falta de inversión en el sector energético (eléctrico y petrolero) ha impedido cubrir la demanda interna de energía eléctrica y combustibles, afectando gravemente al sector fiscal por la necesidad de realizar costosas importaciones de derivados de petróleo y energía eléctrica, así como por la irracional y costosa generación térmica. La falta de inversión en el sector petrolero público ha provocado —año tras año— una disminución sostenida de la producción de crudo.

El actual gobierno enfrenta la inercia de las estructuras actuales y busca cambiar la correlación de fuerzas, de modo que el Estado asuma su rol planificador, regulador y promotor de la economía, para fomentar un proceso de desarrollo más igualitario, solidario, sustentable y que amplíe las capacidades humanas.

Los ejes de la política económica

Durante la etapa neoliberal la política económica en el Ecuador se redujo a la toma de medidas fiscales. Todo empezaba y terminaba allí, lo que tomó un énfasis mayor cuando el país entró en el régimen de dolarización y se redujo drásticamente la posibilidad de ejecutar medidas monetarias para enfrentar los *shocks* recesivos en la economía. La llamada "disciplina" y "prudencia fiscal" fueron utilizadas como mecanismo de ajuste frente a los desequilibrios externos, los mismos que se han agravado por el régimen de dolarización y la falta de competitividad del país, llevando a la aplicación de políticas fiscales contractivas (el ajuste fiscal recomendado por el FMI), que generaron ciclos recesivos y una economía que

no tiene una patrón de crecimiento constante, así como el empeoramiento del sector real de la economía y la exacerbación de las tensiones sociales.

De su parte, la política económica del gobierno de Rafael Correa busca cinco objetivos fundamentales: (a) Desarrollar la producción y la productividad nacional de forma sustentable, orientando ese proceso a la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población, y potenciando tanto la economía familiar, comunitaria, asociativa, de base local y territorial, como las micro, pequeñas y medianas empresas e industrias; (b) Generar empleo digno y estimular el reconocimiento social del trabajo productivo y reproductivo como la base de la economía y del bienestar de la población; (c) El posicionamiento estratégico del país en los procesos de integración regional y de la Cuenca del Pacífico; (d) Alcanzar la inclusión productiva y la redistribución del ingreso y la riqueza modificando las tendencias concentradoras, reparando injusticias y reduciendo las desigualdades económicas y sociales vigentes; (e) Crear confianza en las políticas de gobierno a través de la cohesión social, la participación ciudadana y la transparencia.

Este enfoque permite ver al crecimiento económico como un medio y no como un fin de las políticas económicas, busca una economía enfocada al bienestar humano y la armonía con la naturaleza, con énfasis en el sector real - productivo y el desarrollo de una economía social y solidaria.

Los cinco objetivos reseñados son alcanzables si se activan los instrumentos de política económica que se tiene a la mano, entre ellos:

- (1) La política productiva para fomentar el sector real;
- (2) La política comercial y de integración para diversificar y fortalecer el sector externo;
- (3)

El enfoque del gobierno permite ver al crecimiento económico como un medio y no como un fin de las políticas económicas, busca una economía enfocada al bienestar humano y la armonía con la naturaleza, con énfasis en el sector real - productivo y el desarrollo de una economía social y solidaria.

La política fiscal expansiva que dinamice la economía nacional y local; (4) La política financiera que permita democratizar el acceso al crédito; y (5) La política social inclusiva que brinde oportunidades de empleo digno y permita una reducción de la brecha salarial existente. El ejercicio de estas políticas en el actual gobierno apunta —como se dijo— a un reposicionamiento del Estado como el ente planificador, regulador y promotor del desarrollo económico y social.

En el marco de la política productiva, en primer lugar se ha establecido una visión de democratización del acceso a los factores de la producción y de abaratamiento de los insumos productivos. En tal sentido, se han tomado medidas para bajar los aranceles de insumos y bienes de capital para la producción, así como la importación de urea y su venta al sector agrícola a un precio sensiblemente más bajo al del mercado.

De otro lado, el Presidente Correa envió al Congreso una reforma al marco legal del sistema financiero para abaratar los costos de los créditos; aunque el Congreso desfiguró el sentido del proyecto, al menos el debate sobre el tema del costo del dinero llevó a que el sector financiero busque desde su propia iniciativa ser más eficiente y bajar los costos del dinero.

En segundo lugar, se empezó a utilizar los fondos petroleros (FAC, CEREPS, FEISEH) que estaban congelados como garantía de pago de la deuda externa. La utilización de esos fondos sirve para la reactivación productiva del país a través de la inversión en la infraestructura vial, canales de riego, capitalización del Banco Nacional de Fomento y de la Corporación Financiera Nacional, y direccionamiento de su cartera de crédito a líneas productivas y a la inversión en los sectores petrolero y eléctrico.

En tercer lugar, el gobierno implementó el sistema nacional de compras públicas para garantizar que las instituciones del sector público compren sus insumos a las micro, pequeñas y medianas empresas

e industrias del país, y de ese modo dinamizar la producción nacional y local.

Por último, el gobierno ha planteado el debate sobre una economía post-petrolera, que consiste en dejar bajo tierra el crudo del campo ITT (Ishpingo - Tambococha - Tiputini), dando señales claras sobre el tipo de desarrollo que se busca para el país, lo que además marca el camino para el fomento del ecoturismo y el uso sustentable de la biodiversidad.

En una economía dolarizada, tanto la política comercial como la fiscal son fundamentales para la reactivación económica. En el marco de la política comercial y de integración, el gobierno ha enfocado su estrategia en la extensión de la ATPDEA, en vez de seguir con el proceso de firma de un TLC con los Estados Unidos, debido al balance negativo que tendría para el país este tipo de tratado. Se ha iniciado el proceso de negociación del acuerdo comercial con la CAN y la Unión Europea, y se espera una mayor diversificación de lugares de destino de los productos ecuatorianos a través de acercamientos comerciales con países asiáticos y árabes. Así mismo, se ha puesto énfasis en los procesos de integración suramericana, como son la integración energética, los sistemas de transporte multimodales entre países vecinos (la ruta Manta – Manaos), y la integración financiera como el Banco del Sur.

En el marco de la política fiscal, el gobierno ha optado por un manejo activo, dotándole de mayores márgenes de maniobra a través del uso de los fondos petroleros, y reorientando el Presupuesto General del Estado del 2007, pese a que éste fue elaborado por el anterior gobierno y el tiempo que dispuso el gobierno actual para las reformas fue mínimo. La reorientación busca el aumento de la inversión en el sector social: salud, educación, vivienda y bono de desarrollo humano. Además, se canalizaron recursos para atender las situaciones de emergencia suscitadas por la erupción del volcán Tungurahua y la emergencia vial. Se ha puesto énfasis en una mejor gestión de la deuda pública, considerando que el problema de la caja fiscal no es

de solvencia sino de liquidez. Así, se ha emprendido un plan de reestructuración de la deuda pública para disminuir la presión de corto plazo de la amortización de la misma, y bajar el peso de la deuda con relación al Presupuesto General del Estado y al PIB. Además, se han viabilizado los canjes de deuda externa con países como España e Italia, y se han eliminado otras como la que se mantenía con el Gobierno de Noruega y con el Banco Central del Ecuador, esta última fruto del “salvataje bancario” de 1998-1999.

Por el lado tributario, se tiene lista una propuesta de ley con énfasis en la progresividad en el pago de impuestos, dando prioridad a los tributos directos sobre los indirectos, propuesta encaminada a fomentar la producción nacional, el consumo de los agentes económicos y la eficiencia en la recaudación tributaria.

Finalmente, el debate sobre una economía post-petrolera obliga a rediseñar las fuentes de ingresos fiscales para los siguientes años basadas en el desarrollo de otros sectores económicos que serán los que alimenten al Presupuesto General del Estado.

En el marco de la política financiera, en primer lugar se han asignado recursos para la banca pública de desarrollo, a fin de fortalecerla y combatir los problemas del racionamiento de crédito que ha caracterizado al sector financiero del país en la última década. En segundo lugar, se ha implementado el sistema nacional de microfinanzas que canalizará recursos a través de la red de cooperativas de ahorro y crédito reguladas y no reguladas, cajas de ahorro y bancos comunales, para fomentar el desarrollo local, tanto urbano como rural. Finalmente, el Ecuador participa en las reuniones de conformación del Banco del Sur, iniciativa suramericana que

pretende reemplazar a los organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La política socio-económica tiene como objetivo combatir abiertamente el desempleo a través de medidas que permitan crear oportunidades laborales y de autoempleo, como el fomento a los emprendimientos productivos, el crédito productivo para micro, pequeñas y medianas empresas e industrias, el sistema de compras públicas, el sistema nacional de microfinanzas, la disminución de aranceles para insumos y bienes de capital para la producción, la protección de los sectores industriales nacionales, la diversificación de mercados externos, entre otras medidas. Estas políticas buscan fomentar las oportunidades laborales y desarrollar una economía de pleno empleo. De igual forma, se han dado pasos

para la reducción de la brecha salarial mediante acciones como la reducción de los gastos que comprometen el ingreso familiar, entre ellos, la tarifa de la dignidad en el sector eléctrico, el bono de desarrollo humano, la disminución del pago de matrícula en las escuelas fiscales, el programa de uniformes y útiles escolares gratuitos, la ampliación de los programas de alimentación escolar y de atención médica gratuita. Varios de estos programas están dirigiendo su base de proveedores hacia los micros, pequeños y medianos artesanos, los productores e industriales locales, para fomentar nuevos emprendimientos y dinamizar las economías locales.

En resumen, las acciones de política económica tomadas por el gobierno buscan enrumbar la economía ecuatoriana hacia la generación de riqueza, articulada a procesos redistributivos, incluyentes y solidarios, que fomenten el desarrollo sustentable y sobre todo humano.

En el marco de la política comercial y de integración, el gobierno ha enfocado su estrategia en la extensión de la ATPDEA, en vez de seguir con el proceso de firma de un TLC con los Estados Unidos, debido al balance negativo que tendría para el país este tipo de tratado.

Los resultados económicos del gobierno

En estos primeros nueve meses de gobierno, a pesar del clima político y electoral del país tenso por el proceso asambleístico, las políticas económicas aplicadas empiezan a demostrar signos alentadores para la economía ecuatoriana. En el segundo trimestre de este año las políticas económicas implementadas se reflejaron en el crecimiento del PIB, que en ese lapso creció al 1,03%, la tasa más alta desde el primer trimestre de 2006, crecimiento que a diferencia de lo sucedido en años anteriores, tiene un carácter redistributivo, pues se sustenta en un mayor consumo de los hogares, especialmente impulsado por el aumento del bono de desarrollo humano que se dirige a los quintiles más pobres (I y II), el incremento salarial a los maestros, y el aumento de la inversión pública reflejada en el gasto de capital del sector público no-financiero.

Por otro lado, la tendencia a la baja en la producción petrolera a causa de la falta de inversión de los gobiernos anteriores en el sector, empieza a revertirse, y en el segundo trimestre de este año la producción de crudo aumentó en un 2,62% en comparación con el primer trimestre.

Pese a la escasez de varios alimentos debido a procesos especulativos coyunturales, a ciertos problemas climáticos (sequías e inundaciones) y al incremento de los precios internacionales de algunos insumos y materias primas, hoy se cuenta con una inflación controlada de un dígito. Así, la inflación acumulada en el mes de agosto de 2007 fue de 1,37%, menor que la de agosto del año anterior (1,79%). De otro lado, el desempleo entre enero y agosto de 2007 ha sido menor que durante el mismo lapso de 2006; y el subempleo ha caído a lo largo de este año y se ubica en el 39,37%.

La situación fiscal es saludable. Si bien ha existido una disminución de los ingresos petroleros, se han incrementado los ingresos tributarios; la deuda pública ha disminuido en términos absolutos y como porcentaje del PIB, pasando de 13.901

millones de dólares en julio de 2006, a 13.351 millones de dólares en julio de 2007. Entre enero y julio del presente año los resultados fiscales demuestran superávit, tanto para el resultado global como para el resultado primario.

Las exportaciones no petroleras han crecido un 10,7% durante el primer semestre de este año, y entre ellas destaca el crecimiento del 13% de las exportaciones no tradicionales. En las importaciones —que han aumentado el 13% durante el primer semestre— se destaca el incremento de las de bienes de capital y materias primas para la producción. La balanza comercial cambia la tendencia de los primeros meses y pasa a ser positiva en julio y agosto, principalmente por el crecimiento de las exportaciones no petroleras, el cambio de tendencia de la producción petrolera y el incremento de los precios internacionales del crudo.

En el sector financiero se experimenta un aumento de los depósitos bancarios que han pasado de 8.900 millones de dólares a 9.600 millones de dólares entre enero y julio de este año. La cartera de crédito de la banca privada ha pasado de 6.400 millones de dólares a 6.800 millones de dólares en el mismo período.

De acuerdo con el índice de confianza empresarial del Banco Central del Ecuador, el comportamiento de la confianza empresarial en todos los sectores (industria, comercio, servicios y construcción) aumenta para ubicarse en el nivel más alto desde el inicio del gobierno.

En el sector social y productivo, los gastos de capital devengados entre enero y julio de 2007 del Presupuesto General del Estado se han incrementado en un 94% comparado con el mismo período de 2006, para atender a los sectores de la salud y la educación, la reactivación productiva y el bono de desarrollo humano. Se ha aumentado el número de beneficiarios de dicho bono en más de 100.000 personas, entre ellas madres, tercera edad y personas con alguna discapacidad.

A manera de conclusión

Resumiendo, la economía política que subyace a la política económica del gobierno de Rafael Correa deja a un lado el manejo ortodoxo de la economía y empieza a construir un escenario heterodoxo, en el que los resultados reflejados en estos primeros nueve meses empiezan a dar sus frutos en la reconstrucción

de la institucionalidad pública debilitada, a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado para planificar y promover el desarrollo, en la aplicación de políticas que buscan disminuir la desigualdad, con énfasis en el apoyo y fortalecimiento del sector productivo de pequeña y mediana escala creador de empleo, y en una economía saludable y solidaria que sienta las bases de un desarrollo humano sostenible. 47