

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

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

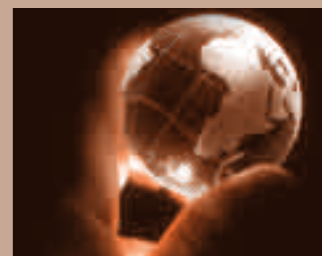
151 Madurar un
nuevo régimen de
desarrollo y una
nueva economía
para profundizar el
cambio
Silvia Salgado y
Alex Remache

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



Julio Oleas Montalvo

Comercio exterior y desarrollo

Especializaciones de la economía y dependencia

Ecuador está abierto al comercio desde los albores de su formación histórica. Antes de la colonización hispana se permutó spondylus por una variedad de productos de otras latitudes.¹ Los obrajes de la Sierra centro-norte de la Audiencia quiteña se especializaron en la «exportación» de tejidos para las zonas mineras del Alto Perú. En la era republicana la expansión de las planicies occidentales se vinculó a la agricultura de exportación de cacao y, ya en el siglo XX, de banano. La era petrolera –iniciada en la séptima década del siglo pasado– estrechó los lazos comerciales con el resto del mundo, al igual que las exportaciones de camarones y flores.

Esta sucesión de «especializaciones» determina los rasgos característicos de la economía ecuatoriana, en especial su profunda exposición a los avatares de la economía mundial y su dependencia. Determina, en última instancia, la naturaleza del subdesarrollo y el lugar ocupado por el Ecuador en la división internacional del trabajo. Las modalidades del intercambio de bienes y servicios, los requerimientos internos de financiamiento internacional, la migración (y su correlato: las remesas sin contrapartida) y la subordinación tecnológica corroboran esta afirmación inicial.

Estos factores también determinan la creciente apertura de la economía ecuatoriana.² Según la sabiduría convencional, esta tendencia sería condición indispensable para acelerar el crecimiento y, concomitantemente, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico. Sin embargo, la evidencia del proceso ecuatoriano contradice esa afirmación, pues luego de 2000 una apertura sostenidamente creciente no se corresponde con una tasa continua de crecimiento (Cuadro 1).

1 Género de molusco bivalvo propio de las costas ecuatoriana y peruana, de colores que varían de naranja al púrpura. Se los conocía como mullus y eran muy apreciados. Se los ha encontrado hasta en América Central, lo que indica trueques de ese alcance geográfico.

2 Durante la primera década del siglo XXI, la apertura de la economía se intensificó desde 68,1% registrada en 2000 hasta 87,3% en 2008 (Cuadro 1).



CUADRO 1. APERTURA DE LA ECONOMÍA ECUATORIANA, 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Apertura ¹	68,1	71,6	74,3	73,3	77,0	80,9	85,0	86,9	87,3
Porcentajes del PIB									
Importaciones	31,0	36,7	41,1	38,2	39,3	42,1	44,3	46,4	48,0
Exportaciones	37,1	34,9	33,2	35,1	37,7	38,8	40,6	40,5	39,3
Crecimiento ²									
Importaciones	15,8	24,8	16,7	-3,9	11,1	13,7	9,3	7,3	10,2
Exportaciones	-1,0	-0,8	-0,8	9,6	15,9	9,0	8,9	2,2	3,3
PIB	2,80	5,34	4,25	3,58	8,00	6,00	3,89	2,49	6,52

1. Porcentaje de exportaciones más importaciones sobre PIB
2. Tasas porcentuales anuales de crecimiento

Fuente: Información Estadística Mensual n. 1893, Cuadro 4.3.3, BCE

Concentración, monopolio y exclusión

Tampoco ha contribuido al equilibrio, como propone la visión prevaleciente sobre la eficiencia asignativa de los mercados. La propensión al consumo de bienes importados junto a las marcadas asimetrías de la economía ecuatoriana frente a sus competidores externos, alimentan el constante desequilibrio de la balanza comercial. Desequilibrio que en la práctica solo ha podido saldarse recurriendo al petróleo (Cuadro 2).³

Y menos todavía con mejoras en la distribución del ingreso y con los cambios sociales implícitos en la idea de desarrollo.⁴ El 95% de todas las empresas ecuatorianas de exportación se encuentran en cinco cantones. En general, los negocios de exportación e importación tienen una clara tendencia al monopolio y a la exclusión.

3 Esta constatación incluso reviste cuestionamientos éticos: ¿hasta qué punto es correcto destinar capital natural no otra cosa es el petróleo- a financiar el consumo de bienes importados? Entre 2000 y 2009 (hasta octubre) se importó unos \$ 9.450 millones en bienes de consumo (duradero y no duradero), buena parte de los cuales se liquidó recurriendo a exportaciones de petróleo crudo. En otras palabras, se financió el consumo corriente con capital natural.

4 Según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), entre 1995 y 2006 la población ecuatoriana considerada pobre pasó de 39,34% a 38,28% del total; y la extremadamente pobre, de 13,80% a 12,86%. Estas pequeñas reducciones porcentuales ocultan el hecho de que, en términos absolutos, en 2006 el número de pobres era mayor al registrado una década antes. Más todavía, entre 1990 y 2006, en la era de la liberalización, el 10% más rico de la población incrementó su participación en el ingreso total de 35,5% a 41,8%, mientras que 80% de la población la redujo (Senplades 2009, pp. 41).

CUADRO 2. BALANZA COMERCIAL 2000-2009

	Balanza comercial ¹			Tasas de crecimiento		Índice de Cobertura ²
	Total	Petrolera	No petrolera	Exportaciones	Importaciones	
2000	1458.0	2185.5	-728.5	10.7	24.5	142.0
2001	-302.1	1650.4	-1952.5	-5.0	43.6	93.9
2002	-969.5	1822.6	-2792.1	7.7	20.6	83.9
2003	-31.6	1874.0	-1905.6	23.6	4.1	99.5
2004	177.7	3238.9	-3061.2	24.6	21.1	102.4
2005	531.7	4154.9	-3623.2	30.3	26.3	105.6
2006	1448.8	5163.6	-3714.9	26.0	17.9	112.8
2007	1414.2	5750.2	-4336.0	12.5	14.4	111.0
2008	910.3	8455.4	-7545.1	29.3	36.4	105.2
2009*	-450.8	3654.7	-4105.5	-33.9	-22.4	96.1

1. Millones US \$ de cada periodo

Fuente: BCE, Información Estadística Mensual, varios números, Cuadro 3.2.2.

2. Exportaciones totales/importaciones totales

*Enero-octubre

Estrategias de cambio y comercio exterior

El comercio exterior podría ser una herramienta de desarrollo, pero no lo será mientras no se modifique la inercia originada en fuerzas de mercados imperfectos y parciales, apenas funcionales al interés de sus gestores y muy distantes de responsabilidades mínimas con el desarrollo endógeno que promueven el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013* y la *Constitución de la República*.

El Plan Nacional propone construir “un nuevo modo de generación de riqueza y redistribución post-petrolera para el Buen Vivir”, mediante la aplicación de doce estrategias de cambio, de las cuales ocho son altamente prioritarias para redefinir la política de comercio exterior ecuatoriana: democratización de los medios de producción, re-distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización; transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones; aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones,

exportadores y destinos mundiales; inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana; inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado; sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario; desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización; y poder ciudadano y protagonismo social.⁵

5 Senplades, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, versión resumida, Quito, 2009, p. 7. De su lado, el Título VI de la Constitución de la República (Régimen de Desarrollo) contiene el referente jurídico-político superior para definir la estrategia comercial: el marco global de política económica (Arts. 284 y 302), soberanía alimentaria (Art. 281), compras públicas (Art. 288), política comercial (Arts. 304-307), democratización de los factores de la producción (Art. 334), comercio justo (Art. 336), infraestructura (Art. 337), complementariedad de la inversión extranjera (Art. 339). El Título VII (Régimen del Buen Vivir) también propone referentes: evitar cultivos transgénicos (Art. 401), preservación de los recursos naturales (Art. 408) y eficiencia energética (Art. 413). Finalmente el Título VIII (Relaciones Internacionales) condena toda forma de imperialismo, colonialismo o neocolonialismo (Art. 416:8), un nuevo sistema de comercio e inversión (Art. 416:12), la preservación del derecho a la salud y acceso a medicamentos y avances científicos y tecnológicos (Art. 421), la preservación de la jurisdicción soberana (Art. 422), y la integración preferencial con los países de Latinoamérica y el Caribe (Art. 423).

A partir de estas estrategias se define un nuevo objetivo para el comercio exterior, cualitativa y cuantitativamente superior al simple incremento de las exportaciones para apoyar el crecimiento económico, según se definía en el paradigma neoliberal previo. En pocas palabras, una política comercial articulada sistemáticamente al *Plan Nacional para el Buen Vivir* tiene por objetivo lograr la inserción estratégica del Ecuador en el concierto mundial para promover el desarrollo endógeno, la integración y la soberanía nacional.

Problemas a superar

Con frecuencia se afirma que el principal problema de la economía de exportación ecuatoriana es su falta de competitividad. Esta es, sin duda, una de las dificultades más acuciantes del sector, que se agrava si se considera la imposibilidad de realizar correcciones cambiarias de corto plazo.⁶ Este impedimento profundiza la tendencia estructural del país a importar más de lo que puede exportar.⁷

La falta de competitividad no es, sin embargo, la única dificultad que aqueja a la economía de exportación, y menos se la puede referir solamente a la carencia de política monetaria. Cualquier sector económico, antes de ser poco competitivo es poco productivo. Las dificultades del comercio exterior ecuatoriano son mucho más profundas y se encuentran en la estructura misma de la economía productiva, tanto como en los arreglos institucionales consolidados durante más de dos décadas de ajuste estructural y desregulación. Desde esta perspectiva, el sector exportador ecuatoriano acusa otros tres problemas de gravedad igual o mayor al anterior: concentración de productos y mercados, inequidad y debilidad institucional.

6 Desde el 9 de enero de 2000 Ecuador carece de soberanía monetaria, por suprimirse la moneda nacional (el sucre) como unidad de cuenta, medio de pago y reserva de valor. Esta medida también suprimió la política cambiaria, reduciendo sustancialmente las opciones de política económica para promover la competitividad, para defender la producción nacional y para corregir en el corto plazo desequilibrios comerciales y financieros.

7 En la última década, mientras el crecimiento anual de las exportaciones promedió 12,6%, el de las importaciones promedió 18,7% (Cuadro 2).

La concentración de productos y mercados produce vulnerabilidad y dependencia externa (agravadas por la falta de políticas monetaria y cambiaria). En 2008, cinco destinos (EEUU, Perú, Chile, Panamá y Guatemala) concentraron 91% de las exportaciones petroleras, mientras que otros 35 países recibieron 9% del valor exportado.⁸ En forma similar, en 2008 apenas el 6% de todos los destinos con los que se mantuvo intercambios comerciales recibió 91% del valor total de exportaciones no petroleras.⁹ Y otros 153 países recibieron el 9% restante del valor exportado en productos no petroleros.

La inequidad prevaleciente en los negocios de exportación provoca la concentración de sus actividades y beneficios en unos pocos agentes económicos. “Las exportaciones están en manos de pocos exportadores” y “[En] cinco cantones está cerca del 90% de exportadores”.¹⁰ Más allá de la retórica del «comercio justo» y otros proyectos que pretenden ser “inclusivos”, las estructuras sociales, económicas y políticas que sustentan los negocios de exportación (desde la generación del producto hasta su consumo final) son fuertemente excluyentes y monopolizadas.

Concentración e inequidad se encuentran reflejadas en la debilidad institucional resultante de la reducción del Estado y de la desregulación promovidos por la doctrina neoliberal. En su base, esta debilidad está formalizada en la *Ley de Comercio Exterior* de 1997, que define objetivos e institucionalidad incompatibles con la *Constitución de la República* y con el proceso de reforma democrática del Estado impulsado por la Senplades. En la práctica, la ambigüedad jurídica que adolece la exportación provoca insuficiente coordinación entre entidades del Ejecutivo al momento de implementar políticas y programas.

8 En el periodo 2005-2008, EEUU recibió en promedio 62,5% del valor total exportado de productos petroleros.

9 Ese 6% comprende a la Unión Europea (UE), EEUU, Colombia, Federación de Rusia, Venezuela, Perú, Chile, Japón, México, Argentina. Solo la UE y los EEUU recibieron 53% del valor total de exportaciones no petroleras.

10 Mauricio Peña et al. (2009), Lineamientos de Política Comercial, estudio de consultoría.



Una nueva agenda comercial (...) no puede esperar la formulación de una nueva ley de comercio exterior que actualice una institucionalidad a todas luces caduca y deficiente para los propósitos presentes. Sin duda una nueva ley es indispensable, pero (...) lo urgente es definir una agenda de corto plazo encaminada a conjugar los esfuerzos de todos los actores involucrados hacia un objetivo compartido.

Nueva agenda comercial

- Una nueva agenda comercial, consistente con la opción de desarrollo endógeno promovida por la *Constitución de la República* y por el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013* no puede esperar la formulación de una nueva ley de comercio exterior que actualice una institucionalidad a todas luces caduca y deficiente para los propósitos presentes. Sin duda una nueva ley es indispensable, pero los apremios del día a día del comercio exterior, la necesidad de preservar la liquidez interna y las deficiencias estructurales pormenorizadas en el acápite previo la hacen menos urgente.¹¹
- Lo urgente es definir una *agenda de corto plazo* encaminada a conjugar los esfuerzos de todos los actores involucrados hacia un objetivo compartido, al menos en términos relativos. Este ejercicio se podría resolver de dos maneras: mediante un sensato proceso de concertación y diálogo entre todos los involucrados, o mediante el recurso a la autoridad política. La peor opción –en especial para el modelo de desarrollo endógeno– sería mantener el *statu quo*.

¹¹ No se quiere desconocer la necesidad de una nueva ley, que ya está en preparación, y que constituiría el segundo libro del Código de Relaciones Internacionales que adelanta el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración con el propósito de actualizar la normativa del sector y, al mismo tiempo, dotar a la Constitución de la República del sustento requerido en el nivel legal. Los decretos ejecutivos números 7 (15 de enero de 2007), 144 (26 de febrero de 2007) y 436 (22 de junio de 2007) ya definieron el camino de la reforma. Su casi nula aplicación solo demuestra la fortaleza del *statu quo* y las fisuras al interior de la Revolución Ciudadana.

- La *agenda de corto plazo* debería tener dos componentes que persigan cambios estructurales pero que alcancen a devengar resultados inmediatos. El primero, un programa masivo de competitividad sistémica orientado a recuperar los espacios de mercado perdidos durante una década de dolarización, tanto como las condiciones sociales de los gestores del comercio de exportación. En esta dirección, la competitividad debe dejar de ser un problema de costos para constituirse en un reto sistémico de eficiencia institucional y logística, de redefinición de los derechos de propiedad, y de respaldo a los contratos.
- El segundo componente, con el respaldo de los exportadores, consiste en la definición inmediata de una estrategia de priorización de mercados. Esta debe sintetizar las necesidades de diversificación de destinos y de productos. Las opciones más claras de priorización las tienen los países llamados BRIC¹² más México, Centroamérica, Venezuela y Canadá. La estrategia para la Comunidad Andina, la UE y EEUU debería orientarse a la consolidación y ampliación de los espacios ya ganados, mediante acciones de facilitación de exportaciones y acceso a mercados.

¹² Los países BRIC están constituidos por Brasil, Rusia, India y China. Son economías cuya demanda de importaciones en años recientes ha crecido a razón del 30% anual y que tienen diferenciales tecnológicos menos pronunciados que los que se pueden encontrar con Europa o EEUU. Un factor adicional a tener en cuenta es el hecho de que la balanza comercial con los BRIC, excepto Rusia, es deficitaria.



La agenda debería tener dos componentes (...) El primero, un programa masivo de competitividad sistémica orientado a recuperar los espacios de mercado perdidos durante una década de dolarización, como las condiciones sociales de los gestores del comercio de exportación (...) El segundo, con el respaldo de los exportadores, consiste en la definición inmediata de una estrategia de priorización de mercados (...) Las opciones más claras de priorización las tienen los países llamados BRIC, más México, Centroamérica, Venezuela y Canadá.



- Estos dos componentes requieren de ejes transversales que marquen la diferencia, determinen el re-direccionamiento de las prioridades y confieran especificidad a la nueva agenda: inclusión social y participación agresiva de empresas pequeñas y medianas, asociaciones y cooperativas; responsabilidad ambiental; ética fiscal; igualdad de género; y también comercio justo.
- La urgencia no puede reducir la importancia de los nuevos lineamientos estructurales. Para revertir la concentración serán determinantes políticas específicas de diversificación de mercados de exportación y de canastas de productos exportables, el mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados de exportación y la consolidación de los ya constituidos. Para contrarrestar la inequidad se requiere rediseñar, desarrollar e implementar nuevos instrumentos comerciales, e involucrar a nuevos agentes de comercio, generando capacidades inclusivas.
- Como se ha dicho, el cambio de ley de comercio exterior es imprescindible. Pero para robustecer la institucionalidad del sector se debe fortalecer el Viceministerio de Comercio Exterior e Integración, dotándolo de los recursos (humanos, logísticos, operativos y de infraestructura) necesarios para el cabal cumplimiento de sus responsabilidades. En esta línea, la promoción de exportaciones e inversiones requiere una reingeniería total, de manera que sea posible promover a todos los sectores económicos con potencial exportador, tanto como incluir a nuevos actores y agentes de comercio.
- El comercio exterior ha sido el factor determinante del crecimiento económico, pero todavía dista mucho de ser un factor determinante de desarrollo. La propuesta esbozada en las líneas precedentes ofrece una alternativa para que lo sea, sin descuidar esas prioridades (equidad, diversificación, sustentabilidad, soberanía, integración) que siempre terminan sobrando en la ecuación del intercambio del mercado. 