

5

Mayo  
2007

*la Tendencia*  
— revista de análisis político —

**Director**

Francisco Muñoz Jaramillo

**Editor general**

Ángel Enrique Arias

**Consejo editorial**

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro  
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado  
Julio Echeverría, Miryam 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 Quintero, Eduardo Valencia  
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo  
Gaitán Villavicencio

**Coordinador editorial**

Álvaro Campuzano

**Diseño y diagramación**

Fraktal – Francis Hernández

**Fotografías**

Archivo Ildis

[www.rafaelcorrea.com/galeria/index.php](http://www.rafaelcorrea.com/galeria/index.php)

**Auspicio**

ILDIS-FES

Av. Republica 500, Edif. Pucará

Teléfono: (593) 2 250 9608

Quito – Ecuador

**Edición y Distribución**

Editorial TRAMASOCIAL

Reina Victoria N 21-141 y Robles

Edificio Proinco II, piso 6, Oficina 6B

Teléfono: (593-2) 2 255 2936

Quito – Ecuador

[tramasocial@andinanet.net](mailto:tramasocial@andinanet.net)

**Impresión**

Gráficas Araujo

2471047 / 09 6012237

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza 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 —

c de esta edición: cada autor

ISSN: 13902571

Mayo 2007

Editorial	5
-----------	---

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

Orden, seguridad e institucionalidad en el gobierno de Correa Jorge León T.	7
Cien días intensos y eficaces de Gobierno Galo Chiriboga Zambrano	15
Perspectivas políticas tras los primeros días de gobierno Carlos Castro Riera	19
Cuatro lecciones de la consulta popular del quince de abril Pablo Ospina Peralta	25
UNASUR: la coordinada bolivariana Napoleón Saltos Galarza	30
'Acuerdo País': una opción ciudadana radical Fernando Cordero Cueva	36
La responsabilidad de ir juntos a la Asamblea Nacional Constituyente Norman Wray	40

## ACTUALIDAD DE LAS IZQUIERDAS

9 Reflexiones sobre la izquierda latinoamericana actual Julio Echeverría	42
'Posneoliberalismo' y 'neodesarrollismo': ¿Las nuevas coordenadas de acción política de la izquierda latinoamericana? franklin ramírez gallegos	51
El desafío de la unidad Juan Cuvi	57
Democracia y sociedad mundial: reflexiones desde la socialdemocracia Christoph Zoepel	62

<b>Hacia un nuevo socialismo democrático</b>	<b>68</b>
Xavier Buendía Venegas	

## **DEBATE SOBRE LA NUEVA CONSTITUCIÓN**

<b>Las izquierdas y la constituyente</b>	<b>71</b>
Francisco Muñoz J.	
<b>Hacia una nueva inserción en el contexto global y regional</b>	<b>75</b>
Pablo Andrade	
<b>Hacia un nuevo esquema de regulación económica: re-definición del papel regulador del Estado</b>	<b>80</b>
Pedro Páez	
<b>Pobreza, inequidad social, empleo y desarrollo: propuestas para la constituyente</b>	<b>86</b>
Carlos Larrea	
<b>Encuentro Internacional “Experiencias Constitucionales en América Latina”</b>	<b>92</b>
Néstor Raúl Correa	
<b>La constituyente y la nueva constitución</b>	<b>98</b>
Julio Cesar Trujillo	
<b>Los retos de la próxima Asamblea Nacional Constituyente en torno a las definiciones del nuevo ordenamiento jurídico nacional</b>	<b>103</b>
Diego Pazmiño V.	
<b>Las mujeres ecuatorianas, la constituyente y la constitución</b>	<b>109</b>
Rocío Rosero Garcés	
<b>Una propuesta a la asamblea desde las mujeres autoridades locales</b>	<b>114</b>
Margarita Carranco	
<b>Propuesta de la Confederación de Trabajadores del Ecuador</b>	<b>119</b>
CTE	

# Hacia un nuevo esquema de regulación económica: re-definición del papel regulador del Estado\*

Pedro Páez\*\*

Esta modesta reflexión invita a una discusión enmarcada en categorías analíticas que podrían ayudar a superar ciertas limitaciones propias de este tipo de debates en el pasado. Al mismo tiempo, en esta intervención sugiero ciertas líneas cruciales en la construcción de una alternativa para el país en el contexto de la relación de fuerzas internas y externas. Creo que es fundamental orientar la discusión del rol del Estado en torno a la construcción de un nuevo régimen de acumulación que favorezca el ‘empoderamiento’ de la gente, el ensamblaje de una nueva identidad digna y solidaria en América Latina y el desarrollo radical de ciudadanía.

## Los relanzamientos infructuosos de un régimen de acumulación ‘neoliberal’

Desde la crisis de la deuda externa, el país ha sufrido los embates de fuerzas internas y externas empeñadas en el cambio de régimen de acumulación. A despecho de lo que manifiesta la mayoría

de la literatura sobre el tema (incluyendo a muchos investigadores progresistas), en Ecuador y América Latina el régimen de acumulación orientado a la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) no se agotó. En Ecuador, por ejemplo, la contribución al crecimiento de la sustitución de importaciones fue muy importante incluso hasta entrados los años noventa. En la región sigue existiendo un proceso de sustitución de importaciones, pero de nuevo tipo.<sup>1</sup>

Frente a la crisis permanente de la economía y la sociedad, el aparato estatal ha intentado reconstituir continuamente un modo de regulación. El conjunto de instituciones se han mostrado incapaces de generar una compatibilidad dinámica entre las decisiones descentralizadas de los agentes. Esto ha impedido relanzar el crecimiento y enfrentar las coyunturas negativas producidas por el deterioro de los términos de intercambio internacional o por fenómenos climáticos ‘de rutina’ en el país.<sup>2</sup>

Sin embargo, los intentos de constitución de modos de regulación coherentes se agotaron uno tras otro. Podemos distinguir al menos tres fases diferenciadas de este proceso: los ochenta, el inicio de los noventa y la dolarización. A pesar de la intensa propaganda en sentido contrario desplegada por analistas (algunos de ellos de izquierda) de mucha presencia en los medios y la academia, en estas tres fases se constata una acumulativa profundización de las reformas neoliberales a partir de las prescripciones del FMI (el modelo de Pollak, de talla única, aplicado en todas las latitudes excepto en EEUU). Si no se cumplieron las metas comprometidas es porque éstas se fijaron con la misma imagen del burro que para que tire de la carga, tenía amarrada la zanahoria siempre un poco más allá de lo que podía alcanzar. Como demuestra la evidencia econométrica del período y el análisis dinámico en base a vectores propios<sup>3</sup>, la combinación de políticas propuestas era insostenible: el ciclo inflación–devaluación (*pass-through effect*) se amplificaba porque las estrategias empresariales predominantes de fijación de precios, en condiciones de polarización social, privilegiaban las ganancias vía precios en lugar de aumentar la masa de ventas.<sup>4</sup>

Durante las dos primeras fases se apuntó a generar un excedente externo para pagar la deuda sobre la base de devaluaciones permanentes y achicamiento del Estado (reducción del mercado interno y baja de los ingresos de los trabajadores). Pero

como la construcción de ese modo de regulación les estalló en las manos, sus gestores optaron por extremar las cosas y dolarizar al país, arrinconándolo así a adoptar reformas estructurales más radicales en el camino neoliberal.

Ya para el gobierno de Rodrigo Borja, esa política se mostraba en un callejón sin salida con una ‘inflación de equilibrio’ de más del 50% anual.<sup>5</sup> La respuesta ante este agotamiento endógeno del modo de regulación fue intentar ‘más de lo mismo’. A pesar de las intensas advertencias en la propia literatura ortodoxa (incluyendo voces tan autorizadas de la ofensiva neoliberal de las décadas anteriores como McKinnon), el siguiente gobierno aceleró la profundización de las reformas neoliberales en el marco de una estabilización con ‘ancla cambiaria’. Pero las bandas cambiarias reflejaban lo insostenible del modelo incluso con intereses cada vez más altos.<sup>6</sup>

Las prisas políticas por precipitar las reformas estructurales (cuya viada no alcanzó a completar las privatizaciones por la resistencia popular) generaron la crisis financiera que hasta el FMI había prevenido.<sup>7</sup> El carácter endógeno de la crisis viene dado por la interacción entre la desregulación financiera y la apertura comercial. Esto en un marco de mucha desigualdad, alto componente importado en el consumo de ingresos mayores, deterioro del tejido social, y debilitamiento legal de la soberanía monetaria y fiscal (que terminaría provocando un alto nivel de endeudamiento a costos

\* Ponencia presentada el día 28 de marzo en FLACSO, Quito, dentro de la mesa de discusión “La transformación democrática del Estado y la economía” del proyecto “Las izquierdas y la constituyente”. Por limitaciones de espacio, sólo se esbozan algunas ideas centrales que han sido desarrolladas en otros trabajos debidamente citados. La responsabilidad de lo expuesto es estrictamente personal y no compromete a ninguna entidad con la que esté relacionado el autor.

\*\* Dr. en Economía, ex viceministro de Economía

1 Pedro Páez, “Los multiplicadores de contabilidad social y las proyecciones del ajuste en la economía ecuatoriana”, *Cuestiones Económicas* 20 (1993).

2 Páez, “Democracia, lucha contra la pobreza y políticas alternativas de estabilización”, *Cuestiones Económicas* 2 (2000).

3 Páez, “Algoritmos genéticos en la estimación de un modelo macroeconómico para Ecuador”, *Cuestiones Económicas* 3 (2000).

4 Páez, “Estrategia empresarial de precios en coyunturas de polarización social”, *Tendencias Económicas, financieras y políticas*, CORDES ed. (Quito, 1993). Ver también “Sobre precios y polarización social” *Tendencias Económicas, financieras y políticas*, CORDES ed. (Quito, 2001).

5 Páez, “Real Exchange Rate: Macroeconomic and Social Performance under Dollarization”. Ponencia presentada al 82vo Colloquio de la *Applied Econometrics Association*, Toledo-España, noviembre 2003.

6 Páez, “Tipo de cambio real, desempeño macroeconómico y social bajo dolarización”, *Notas técnicas / Banco Central del Ecuador* 68 (2002).

7 Páez, “Desregulación financiera, crisis y dolarización”. Ponencia presentada en el Seminario Taller “La nueva arquitectura financiera internacional y desafíos para la sociedad civil de América Latina”, Lima-Perú, septiembre 2000.

financieros altos, sobre todo en dólares, incluso en sectores no generadores de divisas). El deterioro del sector externo y los consiguientes procesos de devaluación, tendrían un efecto catastrófico en los balances de las empresas, impactando sobre la calidad de la cartera bancaria.<sup>8</sup>

Este dispositivo de crisis persiste bajo la dolarización en formas más complejas: ahora la apreciación real no tiene mitigadores domésticos y la vulnerabilidad del sector externo se expresa directamente sobre el sistema de pagos.<sup>9</sup>

### Especificidades de la dolarización

La acumulación de vulnerabilidades producidas por la dolarización, deben ser analizadas para calibrar la magnitud de las tareas que deben enfrentarse. La liberalización financiera nos condujo a la crisis pero no se va a ir con ella: es el marco en el que la dolarización opera. La actual economía dolarizada funciona desde una matriz de desequilibrios históricos que sólo han modernizado el subdesarrollo y la dependencia, la desarticulación productiva y la polarización social, los mercados cautivos, la discriminación del crédito, los mercados de capitales incompletos y subdesarrollados, y la inseguridad jurídica. Todos estos efectos negativos, paradójicamente fueron exacerbados por la apertura que, según el discurso dominante, era la panacea.

También se han exacerbado el bloqueo ahorro-inversión, la adicción a ahorros externos, la agudización de las desigualdades sociales, la debilidad del mercado interno y el círculo vicioso del subdesarrollo.

Bajo estas circunstancias, la dolarización, por definición, implica una reducción de la capacidad de respuesta con nuevas condiciones micro y macroeconómicas.

Entre las nuevas condiciones macroeconómicas, cabe destacar tres puntos:

- Los recursos ahorrados se destinan masivamente a la especulación o al exterior como reservas de liquidez (privadas o públicas), al tiempo que se eleva la deuda externa aceleradamente y crece la desesperación por atraer inversión extranjera.
- Debido a la reducida capacidad de gestión macroeconómica del riesgo, ocurre un cambio estructural en la formación de las expectativas de los agentes económicos.
- Los auspiciosos registros contables de las entradas de recursos en los buenos tiempos, pueden transformarse en exigencias de liquidez que en coyunturas malas pueden adquirir características de crisis financiera.

Por otra parte, entre las nuevas condiciones microeconómicas se destacan estas tres:

- La dolarización cambia la forma de operar de los diferentes mercados (de ajustes básicamente vía precios a ambientes deflacionistas diferenciados con recortes en producción y empleo) en condiciones estructurales de restricción fiscal y gestión pro-cíclica de la demanda agregada.
- La reducción de riesgo de mercado (devaluación y tasas de interés) versus el riesgo de liquidez y de crédito.

- El riesgo de crédito por recuperación de préstamos entre agentes, sin el poder de mercado para afrontar la evolución de los precios relativos, adquiere potencialmente dimensiones masivas, recurrentes y autoalimentadas.

### Viabilidad del modo de regulación, profundización neoliberal y alternativas

Hasta el momento, existe una limitada percepción del carácter de los cambios debido a los precios del petróleo, a la entrada de capitales y de remesas. Pero la extrema debilidad de un modo de regulación que todavía está en construcción puede demostrarse argumentadamente.

Parte de los dispositivos de crisis todavía están latentes, con los agravantes de una mayor 'oligopolización', un alto costo, estrangulación y discriminación del crédito, una apreciación real y apertura más radical, una mayor vulnerabilidad externa y la ausencia de un prestamista de última instancia. Actualmente hay mayor incertidumbre (del tipo irreductible en el sentido de Keynes). Los efectos positivos de la expansión financiera inicial se han esfumado, en parte, con el estrangulamiento del crédito y difícilmente se filtran hacia la producción. Por otro lado, los mecanismos de riesgo moral, crédito vinculado, elusión regulatoria y exposición al exterior han sido recreados bajo las nuevas condiciones.

Adicionalmente, existen efectos específicamente monetarios de la dolarización poco tratados en el debate nacional. Entre ellos, las fluctuaciones de la capacidad de demanda nominal de la economía están ahora directamente ligadas a las fluctuaciones del sector externo (de manera más rígida que bajo una convertibilidad), definiendo fluctuaciones asi-

métricamente en cimas y valles y con riesgos de efectos procíclicos. Los efectos de un sector externo debilitado actuarían como una política 'monetaria' restrictiva que, en ausencia de un adecuado sistema de estabilización y desarrollo, repercutirían directamente sobre la política fiscal, afectando al sistema de pagos y a los canales de formación de la demanda que, a su vez, impactarían sobre ciertos precios relativos (deflación sectorial).<sup>10</sup>

### La receta ortodoxa: 'más de lo mismo'

Por mínima coherencia, la dolarización urge la construcción de otros elementos para ensayar, de nuevo, un modo de regulación cuyos contenidos sociales y de sustentabilidad están aún por definirse.

La receta ortodoxa para 'completar' el modo de regulación intentado con la dolarización incluiría vectores que exacerbarían las vulnerabilidades mencionadas:

- Mayor 'flexibilización' laboral. Pero la precarización aumenta la incertidumbre e inestabiliza los mercados domésticos
- Más privatizaciones. Pero una política de precios 'rentables' para las transnacionales afectan la competitividad.
- Mayor internacionalización financiera. Pero las altas tasas de interés ya asfixian al aparato productivo y la actual segmentación de los mercados tendería a profundizarse.
- Mayor apertura comercial y financiera. Pero debe considerarse que la vulnerabilidad externa ahora afecta directamente al sistema de pagos.

Este nuevo intento de regulación sólo puede sustentarse en un escenario de economías de enclave ya

8 Páez, "Financial Liberalization, Crisis and National Currency Destruction in Ecuador", *Regional Integration in Europe and Latin America: Monetary and Financial Aspects*, Pierre van der Haegen y José Viñals (eds.) (Ashgate Publishing, 2003).

9 Páez, "Are the Washington Consensus Policies Sustainable? A Game Theoretical Assessment for the Case of Ecuador". Working paper. Department of Economics, University of Utah, 2005.

10 Páez, "Exploraciones sobre la evolución de los precios relativos bajo dolarización" *La experiencia inflacionaria en Ecuador bajo dolarización*, Nota Técnica No. 67, Banco Central del Ecuador, Enero 2002.

contenido en los paquetes conocidos como 'leyes Troles'.<sup>11</sup> Bajo este esquema, se propendería hacia un régimen de acumulación depredador, centrado en un modelo primario exportador basado en rentas diferenciales y en el desfalte de la fuerza de trabajo y del ambiente (petróleo, minas, madera, etc.).

### Las opciones progresistas

Como ocurrió entre 1925 y 1948, la inadecuación entre los diversos modos de regulación ensayados y el régimen de acumulación en reestructuración no terminaría de resolverse hasta que, desde los intereses populares, se empuje al bloque de poder a una salida con un horizonte más progresivo (...o se construya un nuevo bloque de poder).<sup>12</sup> Tómese en cuenta que un modo de regulación, con la correspondiente relación de fuerzas que cristaliza, define en buena parte la constitución de un régimen de acumulación viable.

En el esbozo de una alternativa, es fundamental superar varias trampas ideológicas presentes en el ambiente político ecuatoriano. Entre ellas, hay que resaltar que vivimos una economía política muy complicada, entrampada en el falso dilema acerca de la salida de la dolarización. Superando ese entrampamiento, debe apuntarse hacia la construcción de consensos en torno a un régimen de acumulación viable en el largo plazo, pues el que han intentado instaurar las fuerzas dominantes hasta hace poco, ha fracasado. Las condiciones esenciales de esa viabilidad serían: redistribución, desbloqueo de la relación ahorro-inversión, y renegociación de la inserción internacional.

Más importante que la velocidad de las reformas es su dirección y coherencia. Un modo de regula-

ción viable puede crear las condiciones políticas para gestar un bloque histórico distinto, en torno a un régimen de acumulación más progresivo. Las fuerzas sociales convocadas para el efecto y confiadas en la viabilidad del proyecto, avanzarían hacia la construcción de una nueva mayoría.

### Elementos centrales para una redefinición progresista del papel del Estado

A partir de lo expuesto, se puede sintetizar una propuesta que redefina el papel del Estado a través de los siguientes puntos:

#### *Desarrollar un proyecto de país con ejercicio de la soberanía en la economía globalizada*

##### A. Proyecto País.

a. Planificación estratégica, sobre todo en energía, recursos no renovables, patrimonio ambiental, recursos humanos y apertura al bloque regional (Plan Verde<sup>13</sup>, recuperación de regalías, sistema reticular de planificación y gestión).

b. Nuevo diseño de país: más democrático, más descentralizado, más participativo, sobre todo en la definición de prioridades de reconversión productiva (sinergias público-privadas) en una proyección regional.

##### B. 'Tapar los baches'.

a. Cerrar las disposiciones constitucionales que lesionan la soberanía, con un tratamiento coherente de los convenios internacionales.

b. Aprovechar y proyectar el sector estatal que formalmente tenemos.

- Definición eficiente y transparente de empresas públicas.

- Recuperación del capítulo sobre sectores económicos de la Constitución de 1978 con profundización de la economía popular.

#### *Innovación de instrumentos de desarrollo ante la caducidad de las herramientas de política que restan bajo la dolarización*

##### A. Nueva gestión de lo fiscal.

a. Pacto fiscal redistributivo.

b. Sistemas de fondos para la estabilización y el desarrollo.<sup>14</sup>

c. Sistema reticular de planificación y gestión.

d. Fondos concursables.

e. Rendición de cuentas y equidad interregional, intergeneracional, vertical y horizontal.

f. Programación estratégica plurianual que coordine acciones de todo el sector público.

##### B. Nueva arquitectura financiera democrática.<sup>15</sup>

a. Gestión macroeconómica, banca pública y sistema de fondos para la estabilización y el desarrollo.

b. Dinámica 'concurrential' de los mercados financieros y red de seguridad financiera.

c. Democratización del crédito y fomento a la inversión productiva entre los sectores más vulnerables (Sistema Nacional de Microfinanzas).

C. Construir un sistema de fondos de estabilización y desarrollo.

a. Financiar el desarrollo y la reconversión productiva.

b. Modular los ciclos.

c. Definir una gestión macroeconómica más eficiente.

#### *Desarrollar una nueva articulación de la economía popular con el capital*

A. Plan integral de reactivación basado en las MIPYMES y la profundización financiera.

B. Sistema Nacional de Microfinanzas para dar un salto cualitativo con las MIPYMES.

C. Desarrollo rural.

a. Seguridad alimentaria, ligada a cadenas integradas de producción y consumo con generación de tecnologías adecuadas.

b. Reforma agraria y transformación productiva, integrando aglomerados de generación de valor y conocimiento e integración vertical.

c. Tejido social y económico en base a mecanismos cooperativos en producción, comercialización, crédito e innovación.

d. Recuperación de los instrumentos estatales de desarrollo en el marco de un nuevo diseño territorial.

11 Páez (coautor), "Análisis de la 'Ley Trole'", ILDIS, 2000.

12 Páez, "La crisis del patrón oro y las reformas Gómez Morín en Ecuador". (En prensa).

13 Páez (coautor), *Ciudadanizando la política. Aportes de políticas públicas para el debate nacional* (Quito: Grupo Faro, 2006).

14 Páez, "Ciclos y reactivación en Ecuador", *Asedios a lo imposible*, Alberto Acosta y Fander Falconí (eds.) (Quito, FLACSO-ILDIS, 2006).

15 Páez, "La necesidad de una nueva arquitectura financiera para el Ecuador", en *Hacia un Modelo de Desarrollo Alternativo*, Rafael Quintero Erika Sylva (eds.) (Quito: Ed. La Tierra, 2006).