

III

ELEMENTOS DE FORTALEZA Y DEBILIDAD DEL
PROYECTO DE DESARROLLO DE LA REVOLUCIÓN
CIUDADANA EN ECUADOR

Antonio Palazuelos

RESUMEN

En este trabajo se realiza una valoración de la puesta en marcha del Proyecto de Desarrollo del gobierno ecuatoriano, plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir, y su evolución en alguno de sus aspectos programáticos fundamentales, con el objetivo de identificar los avances conseguidos y las dificultades evidentes, así como los elementos de debilidad estructural y programáticos para su implantación en el sentido original del Proyecto. Nos centraremos esencialmente en tres factores importantes: la economía popular y solidaria, la seguridad alimentaria y los grupos vulnerables en relación con el mercado de trabajo. Se tratará, por lo tanto, de identificar los objetivos propuestos respecto a los apartados mencionados en el Plan Nacional, de analizar su evolución durante estos años y valorar a partir de ésta los avances y las dificultades para su implantación conforme a dichos objetivos.

Palabras clave: Ecuador, América Latina, desarrollo económico, grupos vulnerables.

ELEMENTS OF STRENGTH AND WEAKNESS
IN THE DEVELOPMENT PROJECT OF THE CITIZEN
REVOLUTION IN ECUADOR

ABSTRACT

This work evaluates the launch of the Ecuadorian government's Development Project, as laid out in the National Development Plan for Good Living, and how some aspects of its fundamental program have evolved, aiming to identify progress that has been achieved and the challenges that remain, as well as issues related to structural weaknesses and planning for carrying out the project as it was originally conceived. We will essentially focus on three important factors: the popular and solidarity economy, food security and vulnerable groups in the labor market. This work will therefore seek to determine the objectives that have been proposed in the sections described in the National Plan, analyze how the plan has evolved over these past years and then evaluate progress and challenges that remain with respect to these objectives.

Key words: Ecuador, Latin America, economic development, vulnerable groups.

INTRODUCCIÓN

La victoria electoral de Alianza PAIS (Patria Altiva i Soberana) en 2006 ha significado para Ecuador –como se ha hecho célebre decir– no sólo *una época de cambio, sino un cambio de época*, en la medida en que el gobierno abandonado por Rafael Correa se presentó a la sociedad ecuatoriana que lo eligió Presidente, como dispuesto a transformar económica, social y políticamente al país, y en ese empeño se encuentran comprometidos los más de seis años de gobierno.

Durante este corto periodo, en términos históricos, el proyecto de transformación que Alianza PAIS ha llevado a la sociedad evidencia algunos elementos de *fortaleza*, que inmediatamente pasaremos a analizar, así como factores de *debilidad* que hacen que el proceso camine desigualmente hacia sus objetivos de medio y largo plazos.

En esta ponencia, dado el limitado espacio del que disfrutamos, sólo voy a referirme a alguno de los factores que considero más significativo. Un análisis detallado del proceso exigiría una mayor dedicación que, aunque no se pueda en este momento, he intentado presentar en otros textos ya publicados, y en el trabajo de investigación en que me encuentro comprometido personalmente, y que tendrán difusión –espero– en próximas publicaciones.¹

En relación a los elementos de *fortaleza* destacaríamos esencialmente:

- a) *Haber tenido la capacidad de formalizar un Proyecto* (explícito, razonado y bastante completo, según nuestro punto de vista) en apenas unos años la nueva estrategia *societal* que proponen al pueblo ecuatoriano (*el país que soñamos*), que ha sido plasmado en los principales documentos programáticos.²
- b) Tratar de *redefinir las relaciones de dependencia externa*, configurando un nuevo escenario más amplio y abierto que posibilite no sólo mejores relaciones económicas y políticas, sino también un mayor protagonismo del “paisito” en el escenario internacional.
- c) Conseguir *mejoras sustanciales en las condiciones de vida de las grandes mayorías* de la población, universalizando derechos y garantizando el acceso a

¹ Palazuelos, A. y T. (2009), Palazuelos, A. y Villarreal, M.C. (2011), Palazuelos, A. (2006), Palazuelos, A. (2010) y Palazuelos, A. (2013).

² Esencialmente nos referimos a: Alianza PAIS (2006), Asamblea Nacional (2008), Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2007 y 2009), junto a los numerosos planes y programas sectoriales que tendrán lugar en los siguientes años como aplicación del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir.

servicios básicos de los que fueron privados en décadas anteriores,³ lo que ha llevado a una clara mejora de sus condiciones de vida.

- d) La *recuperación del protagonismo del Estado* (por mandato constitucional) y los *valores colectivos y solidarios*.
- e) Haber sabido debilitar hasta la extenuación (o casi extinción) al viejo sistema de partidos políticos (*la partidocracia*), fuertemente deslegitimado ante la población en este momento histórico, y difícil de recomponer en el corto y medio plazos, consiguiendo configurar un nuevo sistema político constitucional, con un amplio apoyo popular al proyecto, así como lograr formas de participación social democráticas, más amplias en momentos significativos del proceso⁴ y principios de organización social con base territorial (rompiendo la brecha histórica costa/sierra, y el predominio de la oligarquía de Guayaquil).

Ahora, frente a estos avances evidentes en los aspectos reseñados y como consecuencia, a veces, de sus propias contradicciones y debilidades, también aparecen como evidentes *limitantes o debilidades* que hacen difícil avanzar en el proceso de transformación histórica del país, y que en el medio plazo pudieran convertirse en serios obstáculos a su implantación o límites estructurales para su consolidación. Entre ellos destacaríamos esencialmente:

- a) *La necesidad de profundizar en la formalización del Proyecto*, concretando mejor los ejes prioritarios, su implementación a medio plazo y su coherencia económica-social-política, con una mayor incorporación de la sociedad y los grupos sociales organizados en su redefinición permanente, reduciendo el protagonismo “técnico-desarrollista”.
- b) *Las graves dificultades para conseguir transformar la base productiva* que sustente otro modelo de acumulación y (re)distribución, mostrándose la economía ecuatoriana todavía muy dependiente de los sectores y recursos naturales que la vinculan históricamente a la economía internacional, siendo muy necesario evaluar de forma continua los progresos en los sectores considerados estratégicos y sus posibilidades reales de determinar esa nueva matriz productiva deseada.

³ Significativos han sido la mejora en los niveles de pobreza, desigualdad, elevación del gasto público y las transferencias sociales hacia los grupos vulnerables.

⁴ Nos referimos esencialmente a la amplia participación popular en el momento de elaboración del texto constitucional por la Asamblea Constituyente o la participación activa de cientos de miles de ecuatorianos en espacios públicos a la hora de redefinir los planes de desarrollo.

- c) *Fortalecer el carácter colectivo y solidario de la transformación productiva*, con un mayor protagonismo de la Economía Popular y Solidaria (EPS), dentro del nuevo modelo de acumulación y redistribución, e igualmente dotar de mayor transcendencia a los proyectos regionales, locales y comunitarios como ejes de una transformación productiva y social nacional, integradora en el largo plazo.
- d) *Consolidar una forma de inserción internacional* que no sólo garantice realmente la soberanía, sino que esté al servicio del proyecto transformador y las necesidades básicas de la sociedad.
- e) *Dotar de mayor "centralidad" al trabajo*, de forma que posibilite mayores y mejores empleos que permitan a una población joven integrarse de manera activa al proyecto de sociedad y le garanticen los recursos necesarios y las opciones vitales que satisfagan sus necesidades materiales y sociales, además de la potenciación de los actores sociales involucrados en las relaciones laborales (trabajadores, sindicatos, proyectos colectivos y solidarios).
- f) *La constitución de una estructura o bloque de poder popular* ("revolucionario"), que garantice el apoyo en los procesos electorales y se consolide como estructura de poder ante la oposición de las fuerzas internas, y externas, que constantemente tratan, y tratarán con mayor fuerza en el medio plazo, de que el proyecto no se consolide en los aspectos estructurales (económicos y sociales) más significativos. Esto únicamente se logrará si se consolida una estructura organizativa de la sociedad (como movimiento social, partido político, fuerza sindical, comunidades indígenas, mujeres, ecologistas, etcétera) capaz de apoyar el proyecto y ser partícipes activos, incidiendo en su dirección y puesta en marcha de manera constante. Para ello, no sólo resulta necesario fortalecer las organizaciones sociales afines al Proyecto, además de tender lazos de encuentro con las organizaciones populares en estos momentos críticos, y la actuación gubernamental (*disidencia progresista*), respecto a las cuestiones transformadoras fundamentales.

Frente a estos grandes retos históricos encontramos avances significativos en la línea de los objetivos propuestos, junto a modestas transformaciones e incluso retrocesos en cuanto a consolidar los pasos necesarios para dichas transformaciones.

De forma breve en esta exposición, trataremos de abordar algunos de los temas enunciados, sin llegar a profundizar en ellos, trasladando a los lectores a otras publicaciones nuestras y, sobre todo, a posibles avances de investigación futuros.

ESTRATEGIA DE DESARROLLO INCORPORADA AL PLAN NACIONAL PARA EL “BUEN VIVIR” (PNDBV)

En el PNDBV se plasma claramente la nueva estrategia de desarrollo que posibilite un nuevo modelo de acumulación y redistribución que supere la estrategia de crecimiento primario-exportadora recuperada por el neoliberalismo, pero que al tratarse de un proceso de medio y largo plazo debe ser compatible con satisfacer las necesidades básicas de la población que resultan prioritarias.

Siguiendo literalmente la estructura del documento programático anterior,⁵ se presentan los Principios, Estrategias y Objetivos Nacionales que concretan las *cinco revoluciones*⁶ que posibiliten el cambio histórico del desarrollo y la democracia, prometido al pueblo ecuatoriano en 2006, actuando sobre las bases de la desigualdad económica, social y política que permitan la construcción de una sociedad más justa, libre, democrática y sustentable. Destacable en el documento serían:

- a) La mayor y mejor concreción y desarrollo del concepto del “buen vivir”, que significa una ruptura conceptual con la visión ortodoxa de desarrollo, diferenciándose claramente medios y fines y, por lo tanto, resaltando que el crecimiento económico (deseable) no es un fin, sino un medio para llegar al desarrollo humano (objetivo esencial).
- b) No sólo se fundamenta y diagnostica el estado actual del país, muy crítico con lo acontecido en las últimas décadas (*la larga noche neoliberal*), sino que se realiza el primer diagnóstico de los 31 meses del gobierno de Alianza PAIS, valorándose como elementos más positivos el quiebre democrático de la dominación oligárquica que representaba el sistema político anterior, siendo sustituido por un nuevo escenario democrático plasmado en el texto constitucional, y los avances muy positivos de las políticas públicas en diversos ámbitos.
- c) La identificación clara del nuevo modelo de acumulación y redistribución que se pretende implantar, y se expresa en cuatro fases o etapas temáticas y temporales. Existe una mayor concreción para la primera fase, 2009-2013,

⁵ Nos referimos a los Planes Nacionales de Desarrollo 2007-2010 y 2009-2013 elaborados por el SENPLADES, primero bajo la dirección de Falconi y posteriormente por Ramírez, que tratan de dar respuesta al compromiso constitucional de “planificar el desarrollo futuro del país”.

⁶ Se refiere a la “*revolución constitucional y democrática, la revolución ética, la revolución económica y productiva, la revolución educativa y de salud y la revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana*”.

- en relación con los objetivos, instrumentos y logros que se pretende conseguir, mientras que las fases posteriores, planteadas en el medio y largo plazo, están expuestas en un posicionamiento programático de *lo deseable*.
- d) Se pretende romper con la lógica central y única del sistema capitalista y así actuar sobre la base de las desigualdades económicas, sociales y políticas para transformar radicalmente al país.
- e) En la definición del nuevo modelo de acumulación y redistribución al que se aspira sobresalen dos elementos fundamentales:
- La necesidad del cambio en la matriz productiva y el patrón de especialización, pasando de uno primario-exportador hacia otro de mayor diversificación, que incorpore valor agregado, progreso técnico, empleo de calidad y sostenibilidad ambiental.
 - La necesidad de una fuerte intervención pública, única garantía de consecución de los objetivos esenciales del Proyecto, en colaboración con la iniciativa privada (esencialmente MiPYMES) y la Economía Popular y Solidaria.

LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

En el PNDV, el objetivo de la transformación productiva estructural se visualiza como la manera de aprovechar las ventajas del país, definidas en torno a la biodiversidad, la petroquímica, la bioenergía y los servicios ambientales que sean compatibles en el largo plazo con la sostenibilidad ambiental y con las mejoras de las condiciones de vida de la población.

En la primera fase o etapa (2009-2013), considerada de transición, se entiende que el crecimiento económico estará todavía sustentado sobre la base primario-exportadora, pero deben darse pasos significativos en la sustitución selectiva de exportaciones con el impulso –a través de la inversión pública– de sectores que generen valor y actividades que garanticen el empleo y la supervivencia digna de la población, como son el turismo o la agroindustria, con un fuerte sustento en la Economía Popular y Solidaria (posteriormente analizaremos con mayor detalle este tema).

Según uno de los documentos básicos elaborados desde el gobierno, la *Agenda para la transformación productiva* (2011), ésta se realizaría sobre la base

de *ocho pilares*⁷ que permitirían cambiar el patrón de especialización productiva, consolidando un modelo que fundamente el desarrollo económico en el conocimiento como generador de valor agregado, apoyando la producción y exportación de los *14 sectores considerados prioritarios*⁸ y las *5 industrias consideradas estratégicas*⁹ para el cambio de la matriz productiva.

El cambio de la matriz productiva significaría tanto potenciar y fortalecer los sectores productivos donde ya se tengan ventajas comparativas (por ejemplo, en la agroindustria, a través de la incorporación del conocimiento científico y tecnológico) como apoyar el desarrollo de los sectores priorizados y las industrias estratégicas, de manera que se permita la generación de mayor valor agregado en la producción y las exportaciones. Esto supone un enorme desafío, ya que exigirá cambios profundos en las estructuras económicas e institucionales del país. En este sentido, el SENPLADES (2013) se encontraría trabajando en una doble vía:

a) *La sustitución selectiva de importaciones* de manera que la producción local desplace progresivamente los bienes importados, bien sobre la base de ampliar la escala productiva nacional o la generación de nueva producción, lo que implica configurar políticas productivas estructurales intersectoriales que fortalezcan la competitividad sistémica. En esta línea estaría la intensa política de inversión en obra pública (construcción y reparación de carreteras, puentes y aeropuertos) o la Ley Orgánica de Educación Superior (que facilitarían la producción de conocimiento y el desarrollo de ciencia y tecnología).

⁷ Los ocho pilares serían: 1) el cambio en la matriz productiva y en la especialización productiva y exportadora, 2) la reducción de la heterogeneidad estructural, 3) la democratización de los recursos, 4) el empleo de calidad, 5) el talento humano y el sistema integral de innovación y emprendimiento, 6) la productividad y competitividad sistémica, 7) el crecimiento verde, es decir, la sostenibilidad ambiental, y 8) el cambio cultural e imagen del país. Véase Ministerio, 2011: 73-94.

⁸ Los 14 sectores considerados prioritarios son: 1) turismo, 2) alimentos frescos y procesados, 3) energías renovables, 4) productos farmacéuticos y químicos, 5) biotecnología: bioquímicos y biomedicina, 6) servicios ambientales, 7) metalmecánica, 8) tecnología: hardware y software, 9) plásticos y caucho sintético, 10) confecciones, ropa y calzado, 11) vehículos automotores, carrocerías y partes, 12) transporte y logística, 13) construcción, y 14) cadena forestal sustentable y productos madereros procesados (Ministerio, 2011).

⁹ Estas industrias son: 1) refinerías, 2) astilleros, 3) petroquímica, 4) metalurgia, y 5) siderúrgica (Ministerio, 2011).

b) *La diversificación y promoción de exportaciones* orientadas a mejorar la calidad y competitividad de los productos no tradicionales que incorporen valor agregado para su colocación en los mercados internacionales.

Uno de los instrumentos esenciales para la consecución de la transformación productiva consistiría en reducir la heterogeneidad estructural y las brechas de productividad externas e internas, que el modelo neoliberal había agudizado, potenciando una profunda concentración: a) productiva, b) empresarial, c) escasa oferta de productos y servicios, mayoritariamente primarios y con escaso valor agregado, y d) de mercados de destino en el comercio internacional (Ministerio, 2011: 30-54).

La denominada *brecha externa*¹⁰ se caracterizaba por la asimetría en las capacidades tecnológicas con respecto a la brecha internacional y la concentración del comercio, mientras que la *brecha interna* lo hacía a través de la notable diferencia de productividad entre sectores productivos y al interior de éstos.¹¹

La fuerte heterogeneidad productiva tenía su expresión en una profunda concentración empresarial, territorial y social. La brecha empresarial se expresa a partir de considerar que las grandes empresas del país concentran 78% de las ventas, mientras que las micro y pequeñas empresas (que suponen 94% del total) apenas representan 7% del total de las ventas, aunque generen 42% del empleo remunerado (generalmente de escasa calificación, bajos salarios y nulas prestaciones), y grandes empresas (que apenas son 6% del total) captan 58% del empleo remunerado.¹² Por su parte, a nivel territorial la concentra-

¹⁰ Según el Ministerio (2011: 32-37), los indicadores convencionales que expresan los niveles tecnológicos eran claramente negativos para Ecuador en 2008; así el gasto público en educación apenas era 1% del PIB (el más bajo de América Latina), y el gasto en I+D expresado en infraestructura educativa era enormemente bajo. Por su parte, la concentración del comercio quedaba en evidencia al considerar que a pesar de exportar en total 3 107 productos, apenas cinco de ellos representaban 74% del total de exportaciones (89% en 10 productos) y solamente dos países-regiones (EUA y UE) recibían 60% de las exportaciones (10 destinos 80% del total).

¹¹ Apenas seis sectores económicos representan 65% del PIB total, mientras que los sectores que generan poco valor agregado son los que mayor empleo concentran (58%), siendo generalmente un empleo poco calificado y con salarios muy bajos (el salario medio de las microempresas es 60% de las grandes). Esto lleva a que la productividad laboral media de las grandes empresas sea el doble que la de las microempresas (Ministerio, 2011: 38-44).

¹² Según el Ministerio (2011: 45-54), otra expresión de esta alta concentración empresarial se expresa a través del capital accionario, ya que 92% del capital total accionario del país se concentra en los cinco mayores accionistas, poseyendo el mayor de ellos 72% del total.

ción también es enorme ya que tres regiones (Guayas, Pichincha y Azuay, donde se encuentran las tres grandes ciudades del país: Guayaquil, Quito y Cuenca) concentran 86% del total de empresas, esencialmente las de mayor tamaño, donde se encuentran los mayores niveles de inversión y tecnología y los principales sectores y ramas productivas más dinámicas.

Este modelo productivo fuertemente concentrador lleva de manera inexorable a una *brecha social* de grandes dimensiones (a la que nos referiremos con posterioridad), que se expresaba en el año 2006 en la concentración del ingreso: el 10% más rico poseía 42% de la riqueza (el 20% el 58%), mientras que el 10% más pobre apenas “arañaba” 1.1% de la riqueza.

Para tratar de transformar esta realidad productiva, la Agenda ha desarrollado numerosas acciones en muy diversos ámbitos, tratando, a partir de planes productivos, de llegar a consolidar estrategias de diversificación productiva y territorial que permitan avanzar realmente en el cambio de la matriz productiva. No obstante, y a pesar de los favorables resultados obtenidos¹³ en términos de crecimiento industrial, mayor diversificación exportadora, enormes esfuerzos inversores en infraestructuras y mejoras laborales y sociales derivadas de ellos, los cambios en la matriz productiva todavía no son evidentes en los grandes agregados y se podría decir que la transformación productiva resulta ser el obstáculo más difícil de superar por el proyecto gubernamental.

TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES EXTERNAS

En cuanto a *la redefinición de las relaciones externas* se tiene muy claro que para avanzar en la implantación de un nuevo modelo de desarrollo al que se aspira, resulta esencial una nueva forma de inserción al mercado internacional menos dependiente, que no sólo permita definir de manera soberana dichas relacio-

¹³ Los datos facilitados por el gobierno evidencian el fuerte crecimiento experimentado por el sector no petrolero de la economía en algunos años (8.8% en 2011), el mayor dinamismo de las exportaciones no petroleras (crecen un 20% en 2011), habiéndose diversificado significativamente los mercados de exportación, las fuertes inversiones públicas realizadas para el fomento productivo (9 380 millones de dólares entre 2007-2011), que han permitido el financiamiento de 165 proyectos productivos, así como elevar la capacitación especializada y mejoras importantes en las infraestructuras (8 884 km. de carreteras, 78 puentes, 5 aeropuertos, etcétera), lo que ha permitido mejorar los niveles de empleo de mayor calidad, el acceso de un mayor número al Instituto Estatal de Seguridad Social (IESS) (el 59.8% de afiliados) y mejorar los ingresos de las familias así, a mediados de 2012 el ingreso mensual cubría 93% de la canasta básica (Ministerio, 2012).

nes, sino también responda de manera adecuada a las necesidades económicas y sociales del Proyecto.

Por ello, se apuesta decididamente por la integración latinoamericana como marco fundamental de *vinculación natural externa*, y la creación de un conjunto de relaciones comerciales y financieras internacionales más diversificada y acordes con los objetivos básicos del modelo de desarrollo. Se trata de reducir la drástica dependencia (comercial y financiera) de los socios tradicionales e incrementar significativamente las relaciones y complementariedades con los países y gobiernos de la región (en esencia los del esquema UNASUR, así como el resto de países latinoamericanos y caribeños). De igual forma, se trata de conseguir el acceso a nuevos mercados en países hasta ahora marginados (en particular por motivaciones políticas), pero que pueden pasar a jugar un papel de complementariedad en la nueva realidad ecuatoriana y mundial, como es el caso de China, India, Rusia, Irán o Canadá.

Los pasos dados en esa dirección quizás sean los más explícitos y evidentes dentro de las relaciones exteriores, sobre todo en el ámbito comercial, aunque también a nivel financiero se han logrado nuevos sustentos de financiamiento externo (a través de la CAF, BID y ciertos gobiernos regionales como Brasil o Venezuela, aunque también China).

Un análisis convencional de la evolución de la balanza de pagos de la economía ecuatoriana, en sus grandes agregados, durante el periodo de gobierno de Correa, evidencia como principales resultados (Banco Central de Ecuador, 2013):

- a) Un *déficit de la balanza por cuenta corriente* en los últimos años, en parte como incidencia negativa de la crisis económica internacional y su influencia en las variables externas ecuatorianas, pero también expresión de algunas debilidades estructurales históricas (sobre todo comerciales) que exigen una revisión más profunda. No obstante, el déficit se considera manejable en la medida que en el peor de los años (2010) no llegó a superar el 3% del PIB (el 2.8%).
- b) En relación con *los componentes de dicho déficit* por cuenta corriente, las variables fundamentales que lo explican son la debilidad del comercio de bienes (mayor ritmo de crecimiento de importaciones que de exportaciones), y el constante déficit de la balanza de servicios, dado que la balanza de rentas –pese a persistir su saldo negativo– se ha visto reducida esencialmente por la menor carga del endeudamiento externo, mientras que el saldo favorable de la balanza de transferencias (en especial remesas de emigrantes), aún viéndose reducida como consecuencia de la crisis en los países receptores de los ecuatorianos migrados, sigue siendo significativamente positiva.

- c) En cuanto a la *balanza de capital y financiera*, resaltar su saldo positivo de los últimos años, lo cual se debe más que a grandes entradas de capital a menores salidas (desinversión, endeudamiento externo) como en años anteriores.

En síntesis, del análisis de los cambios evidentes en la forma de inserción internacional se aprecia que durante el periodo no ha habido cambios significativos en cuanto a las relaciones comerciales, aunque sí algunas transformaciones importantes respecto al financiamiento externo.

A *nivel comercial* se podría decir que se mantiene el mismo patrón de inserción y especialización internacional, ya que apenas se evidencian cambios importantes relativos a las exportaciones e importaciones respecto al patrón de la última década, aunque siendo objetivos quizás exigiría un análisis mucho más desagregado que el realizado en estos momentos, que nos posibilite analizar si existen o no y en qué medida cambios importantes a nivel de ramas y sectores considerados estratégicos de futuro, así como agentes (empresas, condiciones productivas, nuevas especializaciones) llamados a jugar un papel más importante en los próximos años.

En relación con los grandes agregados –debido a la importancia creciente de los buenos precios de los hidrocarburos en el mercado internacional–, apenas se aprecian cambios significativos en la composición y los flujos de exportación e importación. Así, según los datos facilitados por el Banco Central de Ecuador (2013) destaca para 2011 que:

- Las exportaciones de hidrocarburos representan 58% del total (52.9% petróleo y 5.1% sus derivados), mientras que las exportaciones de productos tradicionales alcanzan el 20.3% (banano 10.1%, café y elaborados 1.2%, camarón 5.3%, cacao y elaborados 2.6% y atún y pescado 1.2%), mientras que las exportaciones no tradicionales significan 21.7%. Estos porcentajes reflejan el mismo patrón de especialización que los datos anteriores a 2007, con apenas pequeñas variaciones porcentuales en algunos de ellos, en cuanto a su importancia relativa en el total exportado.
- Mayores diferencias apreciamos en los flujos de exportación, donde se evidencia un menor peso de las exportaciones hacia EEUU (se reducen de 53.6% en 2006 a 43.8% en 2011) y la permanencia del peso relativo a los países de la Unión Europea (en torno a 12%), con un crecimiento relativo no significativo, pero constante y creciente hacia los países latinoamericanos, esencialmente andinos, pero en general al resto de la región, aunque con proporciones muy diversas, igual que un importante crecimiento (to-

davía poco significativo) con otras áreas del mundo (Rusia, Irán, China, etcétera).

- A nivel de importaciones tampoco se aprecian grandes cambios, permaneciendo los niveles parecidos en el suministro de bienes desde los países desarrollados (EU 25.2% en 2011 y la UE 10%), consolidándose el peso de las importaciones provenientes de la región latinoamericana y en especial del área andina (14%), y en general de la ALADI (31%).

Una primera valoración agregada de estos datos nos llevaría a pensar que persisten los elementos históricos de debilidad estructural en las relaciones comerciales, donde la escasa capacidad exportadora y el persistente y creciente déficit de la balanza comercial no petrolera evidencian la debilidad de la especialización y la fuerte dependencia importadora (de materias primas y bienes de capital) de la economía ecuatoriana, lo que pondrían en evidencia el lento proceso de sustitución de exportaciones e importaciones que se estaría produciendo, siendo éste el objetivo fundamental de los cambios que se persiguen en esta primera etapa del proceso transformador.

Un aspecto de significación especial en la relaciones externas resulta ser la fuerte apuesta gubernamental, y del proyecto político general, por *la integración latinoamericana* en los esquemas actualmente vigentes y de cara al futuro en donde el gobierno ha estado presente, pretendiendo influir de manera decisiva en la dirección de los procesos, tanto en el voluntarioso proceso de integración sudamericana (UNASUR) como en las nuevas estructuras político-institucionales de la región (CELAC), buscándose la mayor independencia posible en las relaciones internacionales. El gobierno de Correa ha sido un claro defensor e impulsor de estos procesos, dentro de sus posibilidades y limitaciones, pretendiendo ser un socio activo de éstos.

No obstante, más importante resultan ser los cambios apreciables en cuanto al financiamiento externo del Ecuador; destacarían como principales indicadores: la reducción importante del endeudamiento externo, y con él, del coste del servicio de la deuda externa, y la menor o nula dependencia de las instituciones financieras internacionales (cero créditos del FMI y del BM), y el mayor protagonismo del financiamiento externo regional (BID, CAF, gobiernos de la región) o concesiones de préstamos de gobiernos de otras regiones del mundo.

La *deuda externa total* se ha visto reducida (17 100 millones de dólares en 2006 a 15 272 millones en 2011), tanto la pública como la privada, así como el servicio en sus diferentes componentes: desembolsos, amortizaciones e intereses, que ha generado una “menor dependencia” financiera, llegándose, de

manera extraordinaria, a un saldo positivo en las transferencias netas en 2011 de 636 millones de dólares (Banco Central de Ecuador, 2013).

En cuanto a la *inversión extranjera*, persiste la baja posición –en relación con los países vecinos– en la atracción de la inversión extranjera directa, que se mueve a niveles insignificantes (en torno a 1% PIB para todo el periodo), salvo puntualmente en algún momento (2008 y 2011) cuando se producen algunas inversiones de cierto significado en sectores estratégicos para el capital internacional (petróleo, minería y manufacturas en los últimos años). De los 585 millones de dólares de inversión extranjera directa en 2011, casi 60% se dirige a la explotación de minas y canteras, y 20% a la industria manufacturera. Si consideramos la totalidad del periodo 2007-2011, a nivel sectorial se mantienen los niveles de importancia relativa: 28.2% al sector de la minería, 29.4% a la manufactura y 18.9% al comercio.

En relación con los países de origen de dicha inversión, si valoramos la inversión en los dos años de mayor entrada (2008 y 2011), se aprecian cambios importantes de protagonistas; así, mientras México aparece como principal inversor en 2008 (con casi 30% del total), en 2011 el protagonismo es para Canadá (con 39% del total), mientras que Europa, como región, aparece como otro gran inversor (33.5% en 2006 y 16.2% en 2011). No obstante, si consideramos el total de la inversión durante todo el periodo 2007-2011, el protagonismo es evidente para México con el 52.6% del total de la inversión extranjera, seguido de Canadá con 22.4%, 18,3% de Panamá (como plaza financiera intermediaria), y destacar la relativa escasa presencia de la inversión de EU (apenas 9.6%) y la importancia de la inversión europea (32.9%); resalta la inversión española: 15% del total de la inversión extranjera, siendo ya mucho menor la inversión francesa (4%), finlandesa (3.6%), suiza (3.1%) e italiana (2.7%) (Banco Central de Ecuador, 2013).

LA CENTRALIDAD DEL TRABAJO. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS MAYORÍAS

Atendiendo a la importancia expresada en el texto constitucional se podría decir que *el trabajo* asume una posición prioritaria en el Proyecto de la Revolución Ciudadana, si tenemos en cuenta la descripción de *las formas de trabajo* que se contemplan y *los 18 principios sobre los que se sustenta la retribución* (Capítulo V, sección tercera, Artículos 323 al 331), así como los apartados dedicados a educación, salud, seguridad social y equidad del régimen del “buen

vivir” (título VII). Asimismo, existe un articulado (Artículos 327 al 331) en el que se trata de consolidar *el derecho al trabajo, su protección y la igualdad en diversos colectivos vulnerables*: jóvenes, mujeres, comunidades, pueblos y nacionalidades, trabajadores autónomos, migrantes, discapacitados, etcétera; mientras que en otro apartado (sección tercera, Artículos 366 al 373) se recoge lo referente al sistema de seguridad social.

Dentro del proyecto del “buen vivir”, el *empleo de calidad* pareciera ser un objetivo preferente que debe ir acompañando a cualquier transformación productiva y social que se pretenda como meta básica de la nueva estrategia de acumulación y redistribución futura. Por otro lado, en la base de la nueva matriz productiva se busca incorporar como un eje fundamental “los conocimientos humanos”, un elemento dinámico importante de los cambios.

Ahora, tras todo este planteamiento programático nos preguntamos: ¿corresponde este posicionamiento con las transformaciones implementadas en el país durante los últimos años? y, ¿cuál ha sido el comportamiento del empleo en los resultados obtenidos por la economía ecuatoriana durante este periodo?

De una primera lectura general de las principales variables laborales durante el periodo 2007-2012 pareciera evidenciarse que algunos de los problemas estructurales han mejorado —con mayor o menor amplitud—, mientras que otros persisten y representan algunos de los retos más acuciantes del proyecto gubernamental, si realmente se pretenden mejorar las condiciones de vida de la población y, fundamentalmente, estructurar un nuevo orden económico y social más solidario y participativo. Así, según los datos facilitados por el Banco Central de Ecuador (2013) y la OIT (2013):

- a) Los indicadores de participación y ocupación urbana no presentan grandes cambios, situándose la *tasa de participación* de la población económicamente activa en torno a 56% en 2012, mientras que la *tasa de ocupación* se elevó al 53.6%.
- b) El nivel de *desempleo* ha evolucionado en función de la coyuntura económica, deteriorándose en los años de la crisis (llegando a 8.5% en 2009), y mejorado en los años expansivos, para situarse en 2012 en torno al 5%, aunque es desigual para hombres (4.4%), mujeres (5.6%), y jóvenes (13.4%).¹⁴

¹⁴ Se refieren al promedio de los tres primeros trimestres de 2012.

- c) En relación con la modalidad del empleo, la *informalidad* sigue siendo muy alta, pese a la mejora evidente durante el periodo.¹⁵
- d) En cuanto al *subempleo* sigue siendo extremadamente amplio (41.7%), aun con la mejora relativa en el periodo (se parte de 52.6%), aunque se haya avanzado muchísimo en la *tasa de ocupación plena*¹⁶ apenas representa el 52.3% (2.4 millones de trabajadores) en 2012, era de 39.34% en 2006.
- e) En relación con el aumento de la protección social ha sido significativo el avance conseguido respecto a la *población ocupada urbana con acceso al sistema de salud y/o pensiones* (que pasa de 27.2% a 47.3%) en los mismos años. No obstante, entre los no asalariados apenas 23.8% tenía acceso en 2012, y entre los trabajadores asalariados que laboran en establecimientos de 5 o menos trabajadores apenas llega a 25.5% del total.
- f) Paralelamente, se ha producido una reducción significativa del *trabajo infantil* de 11% durante el periodo (se ha pasado de 17% en 2006 a 5.8%, con una reducción de 450 mil niños trabajadores menos), aunque todavía existen 200 mil menores considerados trabajadores infantiles, esencialmente en el medio rural.
- g) En relación con los *salarios de los trabajadores*, evidenciar que el índice del salario real se ha elevado en 35 puntos en el periodo.¹⁷

En síntesis, se podría afirmara que a nivel laboral y respecto al acceso al empleo y su caracterización, pareciera que se evidencian avances significativos en buena parte de la población activa ecuatoriana. No obstante, todavía quedaría un enorme reto por conseguir en el mediano plazo (si realmente se pretende una sociedad integradora y más igualitaria): reducir drásticamente los niveles de informalidad (casi dos millones de trabajadores) y de precariedad del empleo (1.8 millones de subempleados), elevando no sólo la cantidad y calidad

¹⁵ Los datos de informalidad son difíciles de “cuadrar” según las fuentes utilizadas, dadas las diferencias conceptuales de la definición de esta categoría; así mientras el BCE (2013) no habla de una tasa de ocupación del sector informal de 44.2%, los datos de la OIT (2013) de la población ocupada según categoría ocupacional sitúa el porcentaje de trabajadores no asalariados no profesionales, técnicos y administrativos en 30.2%, mientras que los trabajadores asalariados en establecimientos de 5 o menos trabajadores se elevarían a 13.7%, todos en el año 2011.

¹⁶ El INEC define a los ocupados plenos como personas ocupadas de 15 años y más que trabajan como mínimo la jornada legal, con ingresos superiores al salario unificado legal y no desean trabajar más horas, o bien que trabajan menos de 40 horas y sus ingresos son superiores al salario medio unificado legal y no desean trabajar más horas.

¹⁷ Según la OIT (2013), tomando como índice 100 el año 2000, el salario mínimo real nacional pasó de 105.3 en 2006 a 137.7 en 2011.

del empleo, sino también su protección social, abarcando vulnerabilidades como salud y pensiones, a las que todavía más de la mitad de la población ocupada urbana no tiene acceso, también avanzan en “otras protecciones” apenas presentes actualmente como son: prestaciones y subsidios de desempleo, formación permanente de los trabajadores, acceso de los trabajadores a las grandes decisiones empresariales que les afecten, capacidad negociadora de los trabajadores y/o sus organizaciones, etcétera.

A nivel del *marco institucional* que regula las relaciones laborales, significativo fue el mandato constitucional de *prohibición de las empresas de trabajo temporal* que precarizaron profundamente el mercado laboral en la última etapa neoliberal, así como el nuevo marco de garantías y derechos laborales plasmados en la Constitución y en la legislación laboral posterior que se ha ido conformando en estos años.

Sin embargo, y a pesar de los avances aquí reflejados, llama la atención el escaso protagonismo y el aparente poco interés gubernamental por potenciar la organización de los trabajadores, y la “educación” empresarial a la hora de responsabilizarse en fijar las condiciones de trabajo, tanto en la empresa privada como en el sector público. El Estado sigue siendo el principal “definidor” de las condiciones laborales, lo cual, entendemos, resulta ser un elemento de distorsión significativo de las relaciones sociales implícitas en el mercado de trabajo. Una cosa es que el Estado se responsabilice de garantizar una legislación protectora del trabajo y dinamizadora de la relación capital-trabajo según unos objetivos programáticos, y otra muy distinta es que asuma el papel protagonista a la hora de fijar dichas relaciones laborales. La persistencia de esta dinámica creemos es un error histórico, ya que impide el desarrollo de organizaciones sociales en torno al trabajo que favorezcan la conciencia social y la experiencia de la lucha por sus condiciones de vida (¿conciencia de clase? más allá de la conciencia ciudadana) y, por otro lado, coloca al Estado (gobierno) como referencia única de la lucha social de los trabajadores “contra quien” determina sus posibilidades de mejora, cuando debería dirigirse contra el capital.

Un último aspecto significativo en relación con el trabajo y las condiciones del mercado laboral tiene que ver con *la importancia relativa del fenómeno migratorio* (huida masiva durante la crisis de finales de siglo y relativo retorno en los últimos años), que no vamos a abordar en este texto, remitimos a los lectores interesados a otras publicaciones nuestras, editadas o a punto de editarse.¹⁸

¹⁸ Véase Palazuelos, A. (2006); Palazuelos A. y Villarreal M. (2011) y Palazuelos A. y T. Palazuelos (2009). Próximamente se publicará (esperamos) un artículo realizado en colaboración con

Respecto a la *política social* del gobierno de Correa, aunque este apartado exigiría un análisis pormenorizado –ya que históricamente se ha asumido ésta como principal referencia de lo que se entiende por “un gobierno progresista o de izquierdas”, aunque hoy sería muy discutible esto–, se podría decir que ha sido prioridad significativa desde el primer día de su mandato, dadas las fuertes carencias de la población ecuatoriana después de *la larga noche neoliberal*, pero también resulta un objetivo fundamental del proyecto programático.

Aunque no podemos abordar el tema de la evolución de las principales variables o fenómenos que reflejan la realidad social con la profundidad que se merece, nos vamos a limitar a incorporar algunos de los grandes datos que reflejan lo acontecido en estos aspectos.

En la *Agenda del Desarrollo Social* (2009-2011) se definen cuatro ejes programáticos centrales en la acción gubernamental en este campo social.¹⁹

- a) En la protección social a las contingencias, destacan los programas de alimentación, educación, salud, migrantes, etcétera.
- b) Generación de capacidades y oportunidades, centrada en políticas de universalización y mejora de la calidad en educación, salud y malnutrición.
- c) Construcción de hábitat e infraestructura social, que busca garantizar el acceso a bienes básicos esenciales.
- d) Inclusión económica y social, cuyo objetivo era la superación de los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza a través de más y mejores empleos.

De los principales datos que comentaremos se puede apreciar que la importante inversión social y el incremento significativo del gasto social (en buena medida gracias a los elevados ingresos petroleros y los mayores ingresos fiscales), han permitido mejoras significativas en el área de la educación, la salud, la vivienda, la infraestructura física y social y el apoyo a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Ma. Carmen Villarreal en la revista *Migración y Desarrollo* que edita la Unidad Académica del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas sobre “*el retorno y el proyecto de desarrollo de la revolución ciudadana*”.

¹⁹ “La nueva política social se enmarca en la recuperación del rol del Estado, la solidaridad, la universalidad y la gratuidad de los servicios sociales clave que se consideran como bien público y no como mercancías, asegurando derechos para la construcción efectiva de ciudadanía (educación, salud, protección y seguridad social) y garantizando el acceso y promoción de espacios sostenibles del “buen vivir” (vivienda, agua y saneamiento, entornos sanos y seguros)” (*Agenda social*, 2009-2011: 5).

La mayor inversión en educación ha permitido prácticamente hacer desaparecer el analfabetismo; se ha elevado la tasa neta de matrícula en primaria y secundaria, se han reducido las diferencias educativas (de género, territoriales y sociales) y mejorado la capacitación de los docentes. Mientras, los mayores recursos en salud han conseguido reducir la tasa de mortalidad infantil, así como la incidencia de algunas enfermedades graves, además del aumento de la atención y el cuidado materno en los centros de salud (SENPLADES, 2011).

La priorización de la inversión social ha permitido reducir significativamente la extrema pobreza a nivel nacional (que pasa de 16.9% en 2006 a 13.1% en 2010), y un decrecimiento (con notables diferencias a nivel urbano y rural) de los niveles de pobreza por ingresos (se pasa del 37.6% en 2006 al 32.8% en 2010, siendo a nivel urbano de 25.9% a 22.4% y a nivel rural de 60.6% a 53%, durante los mismos años) y de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (de 46.5% a 41.8%).²⁰

Por su parte, la desigualdad social, atendiendo al índice de Gini pareciera que se ha ido reduciendo progresivamente, aunque con lentitud, en el periodo (se eleva a 0.46 en 2011 a nivel nacional, 0.43 urbano y 0.44 rural), pero se muestra no uniforme a nivel territorial (diferencias rural/urbano y regional).²¹

En el comportamiento de ambas variables (reducción de la pobreza extrema y la desigualdad social), sin duda ha influido significativamente la incidencia de los *Programas de Transferencias (monetarias) Condicionadas* (PTC), en particular el Bono de Desarrollo Humano (junto al Bono Vivienda, Protección Familiar, Protección Solidaria, etcétera), que beneficia a más de un millón y medio de ecuatorianos en situación de extrema pobreza, siendo ampliada la cobertura a otros colectivos y su monto durante todo el periodo.²² Un

²⁰ INEC-ENEMDU, *Encuesta de Hogares*. Véase un análisis más amplio en Palazuelos A. y Villarreal M. (2011).

²¹ Tanto a nivel de pobreza como de desigualdad social se evidencian en el país, todavía hoy, claras diferencias sustanciales a nivel territorial: tanto a nivel rural-urbano como regionales (el oriente o la sierra central son zonas más degradadas socialmente), étnicas, de género o educativas.

²² Aunque no podemos desarrollar con detalle la importancia del Bono de Desarrollo Humano en la política social del gobierno ecuatoriano, sí remitimos al lector a la abundante e interesante literatura especializada (de la cual es una mínima referencia los siguientes textos: Banco Central Europeo (BCE), 2012; Cecchini y Madariaga, 2001; Ministerio de Inclusión Económica y social (MIES), 2012; Programa (*sf*), y no queremos dejar de señalar que en términos relativos se trata del PTC de mayor importancia en la región, si tenemos en cuenta la magnitud del monto (1.17% del PIB, siendo que los dos programas “estrellas” de la región, el Bolsa Familia brasileño y el Oportunidades mexicano, apenas llegan a 0.5% de su PIB), la amplia cobertura respecto a la población indigente (el 100%, el programa

tema de análisis de gran interés respecto a este tipo de programas y/o políticas sociales tiene que ver con la incidencia real respecto a sus principales objetivos: mejoras en el ámbito de la educación, la salud y la nutrición, el empleo, la reducción del trabajo infantil, la pobreza o el empoderamiento de las mujeres. Sobre estos temas, aunque existen mayores limitaciones empíricas del análisis, las posiciones de los expertos están bastante diferenciadas.²³

A pesar de los indudables avances conseguidos en algunas de las problemáticas sociales, sus resultados globales han sido también un tema de crítica recurrente por parte de diversos autores y grupos sociales.²⁴

EL PAPEL DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA DENTRO DEL PROYECTO DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

Un último tema que quisiéramos abordar, también brevemente, tiene que ver con el papel de la Economía Popular y Solidaria en el Proyecto de la Revolución Ciudadana.²⁵

Como asegura Coraggio (2011) “Ecuador es un país que goza de una amplia historia de promoción y financiación de emprendimientos de sectores excluidos por organizaciones de la sociedad civil”. Sin embargo, la actual fundamentación de la Economía Popular y Solidaria se encuentra en el texto constitucional,²⁶ siendo quizás lo más novedoso que “*el Estado asume una po-*

brasileño llega a 85% y el mexicano a 64%); todos los datos son de 2010, aunque en términos absolutos sean menos llamativos dada la reducida población ecuatoriana (frente a la brasileña o mexicana). No obstante, la cobertura en 2010 llegaba a 9.5 millones de personas, 1.9 millones de hogares y 1.2 millones de madres. Por otro lado, el esfuerzo gubernamental por elevar el monto se refleja en el hecho de que se ha incrementado de 15 dólares mensuales en 2006 a 50 dólares tras la subida de enero de 2013.

²³ Véase una muestra de ello en los textos: Caldas, 2010; Castiñeira *et al.*, 2009; CEPAL, *s/f*; Cerón, 2009; Enríquez, 2009; FAO, 2011; Fiszbein y Schady, 2009; Guzmán, 2011; Martínez y Rosero, 2010; Ponce, 2011; Soares, 2012; Villatoro, 2005 y 2006; Younger *et al.*, *s/f*.

²⁴ Para un análisis más detallado de la política social y de los programas de transferencias véase Ramírez (2010), y un ejemplo de la visión crítica lo encontramos en Acosta y Ponce (2010).

²⁵ En este apartado realizamos una transcripción resumida de lo expuesto en Palazuelos (2013), donde se recoge parte de la amplia bibliografía existente sobre el tema.

²⁶ Entre los años 2007 y 2008 tuvieron lugar cinco encuentros que pretendieron crear un movimiento nacional de economía social y solidaria, y pese a su gran diversidad fueron capaces de llegar a acuerdos básicos, que fueron presentados en distintos foros (Ciudadano en Cuenca y Manta) y como propuesta constitucional (formulada por FEPP, MCCH, RELACC, CESA) a la

lítica activa de desarrollo de la economía popular y solidaria como forma orgánica de emancipación de los trabajadores”.

El texto constitucional define el sistema económico como “social y solidario”, que reconoce al ser humano como sujeto y fin, proponiendo una relación dinámica y equilibrada entre “sociedad, Estado y mercado”, así como diversas formas de organizar la producción y su gestión (“entre otras las comunitarias, cooperativas, asociativas, familiares, domésticas y autónomas”), al igual que diversos tipos de propiedad con el objetivo de democratizar los factores de producción.

También se hace referencia en una amplia gama de artículos constitucionales (281, 284, 288, 309, 311, 316, 318, 321 y 325) a diferentes temáticas: soberanía alimentaria, compras públicas, sector financiero, propiedad y trabajo, así como en la política económica, se definen sus objetivos y se expresa la obligación del Estado de dar impulso a la creación y gestión de activos productivos en la economía popular y solidaria, a partir de diversos tipos de políticas públicas.

Como se aprecia en lo expuesto anteriormente, se trataría de romper drásticamente con la estrategia neoliberal –y la visión impuesta de que el mercado es el motor del desarrollo y que éste se define a partir del crecimiento económico–, superando esta visión reduccionista, situando al ser humano, a la población y la sociedad como el centro del desarrollo y al Estado como garante de ello. Al reconocerse diversas formas de organizar la producción, de gestionarla y de propiedad, se está tratando de consolidar “otro sistema económico”, que al definirse como social y solidario pretende romper con la lógica central y única del sistema capitalista para encontrar en el objetivo del “buen vivir” el sentido de la economía y la convivencia social.

Aunque no existe una única definición de *Economía Popular y Solidaria* (EPS), en estos años se han ido perfilando las ideas sobre el tema, entendiendo por economía popular y solidaria, según el Ministerio (2009):

el conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas por los sectores productivos, de comercio, de consumo, de servicios de tipo popular con miras a garantizar, a través de la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales”; asumiéndose que el gobierno y las entidades estatales, cuyo fin es el “buen

Asamblea Constituyente, que la aprobó en julio de 2008 como *Normativa constitucional de desarrollo y economía popular solidaria*.

vivir”, tienen la responsabilidad (ya que pueden y deben) de regular las relaciones y acciones sociales, de manera que lo que se produce y consume se oriente hacia toda la sociedad.

Siguiendo a Coraggio (2011), el concepto incorpora dos dimensiones fundamentales: una económica, ya que se trata de “transcender la obtención de ganancias, y está vinculada estrechamente a la reproducción ampliada de la vida a través de estrategias de trabajo y supervivencia”, y otra referida a las prácticas consuetudinarias, ya que se trata de “prácticas y formas de trabajo históricas a través de las cuales los sectores populares aseguran su reproducción ampliada de la vida”.

Por lo tanto, la economía popular y solidaria busca: “incorporar a la economía popular la incidencia de la economía solidaria como una estrategia para la reorganización de las relaciones socioeconómicas, que tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el ‘buen vivir’...”. El objetivo es: “la constitución de relaciones de interdependencia a través de la solidaridad así como la consolidación, a largo plazo, de nuevos sujetos políticos populares con los que se deben validar los procesos democráticos y con los que se deben constituir las propuestas de desarrollo del sector”.

Para la puesta en marcha del compromiso constitucional, el gobierno crea en los primeros meses de 2007 la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria²⁷ y posteriormente, abril de 2009, el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS).²⁸ No obstante, a la hora de poner en marcha dicho

²⁷ Adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social que asume como uno de sus principales cometidos contar con información precisa sobre el espectro de organizaciones de la economía popular, y en colaboración con CESA (Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas) realizan una encuesta que evalúe y caracterice a este sector el paso previo para llevar adelante la elaboración y desarrollo de nuevas políticas sobre el tema. La encuesta se llevó a cabo en dos momentos: tercer trimestre de 2007, que abarcó 245 experiencias mediante entrevista telefónica a los dirigentes de las organizaciones de apoyo, y abril-mayo de 2008 a través de entrevistas directas en el sitio de trabajo a 100 nuevas iniciativas. Del total de las 345 experiencias encuestadas (con 48 776 socios y 9 287 empleos, y una inversión de 18.6 millones de dólares), la mayoría contaba con personería jurídica, eran rurales y poseían reglamentos, controles y rendición de cuentas. Los resultados fueron publicados en 2008 en dos textos editados por Fernando Rosero y Fabián Regalado.

²⁸ También adscrito al mismo Ministerio, teniendo como misión fundamental “impulsar el crecimiento y la consolidación de la economía popular y solidaria, por lo que será el encargado de organizar, aplicar y ejecutar los planes, programas y proyectos relacionados con las EPS”.

compromiso existe conciencia de los numerosos problemas identificados en el sector de la economía popular y solidaria; por ello, en los últimos años se ha insistido en la necesidad de promulgar una ley que “defina y establezca las reglas de organización, promoción, fomento y fortalecimiento del sector” (...) de manera que “contribuya a la consecución del “buen vivir” a través de su capacidad de satisfacer las necesidades vitales de la población, constituyéndola en un sector reconocido, dinámico y pilar fundamental de la economía nacional” (FOES, 2009).

La necesidad de acometer la legislación que por mandato constitucional (Artículos 283, 309, 311 y 319) exigía al gobierno legislar en este ámbito llevó a la aprobación, en mayo de 2011, de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.²⁹

Dada la falta de información sobre el sector popular y comunitario, desde el gobierno se han realizado diversos esfuerzos para cuantificarlo y, por lo tanto, caracterizarlo, con el fin de poseer una referencia a la hora de evaluar la base sobre la que se supone deberá realizar la labor de consolidación y fortalecimiento de la economía popular y solidaria.

Una primera valoración se realizó con las encuestas de la Subsecretaría antes mencionada, cuyos principales resultados escenifican una primera fotografía de la economía popular en 2007-2008, evidenciándose diversas formas o tipos de producción, así como cuatro grandes formas o tipo de productores, que denominan: economías de sobrevivencia, reproducción simple, rentabilidad moderada y economías de reproducción ampliada, las cuales se describen y caracterizan, dando pie a la construcción de lineamientos para la política del

²⁹ En la Ley se define la Economía Popular y Solidaria (título I) como “*la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual y colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al ‘buen vivir’, en armonía con la naturaleza sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital*”. En este mismo título I se describe el ámbito, los objetivos y principios de la EPS, mientras que en el título II (capítulo 1) se describen las distintas formas de organización de la EPS, dedicándole una sección a cada una de ellas: sector comunitario, sector asociativo, sector cooperativo, unidades económicas populares, en donde se recogen su significado y funcionamiento. El título III de la Ley está dedicado al Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS) y en el primer capítulo se describe, en los mismos términos de la EPS, las distintas formas de organización, mientras que el segundo capítulo está dedicado a los Fondos de Liquidez y del Seguro de Depósito. Por último, la Ley (en su título IV) regula las relaciones de la EPS y el SFPS con el Estado, así como el funcionamiento del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidario y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.

Estado al identificar como principales problemas: las dificultades de acceso al crédito, carencia de espacios asociativos de comercialización, escasa capacidad de gestión y limitaciones productivas.

Complementariamente, el Ministerio de Economía, en 2009, realizó una valoración de la importancia económica y social del segmento de microempresas, entendiendo que este segmento podría llegar a ser una parte importante de la base sobre la que sustentan la economía popular y solidaria a la que se aspira.³⁰

Sin embargo, a la hora de definir y consolidar la Economía Popular y Solidaria en el Ecuador se hacen evidentes diversos tipos de dificultades, siendo las más significativas:

³⁰ Los principales datos que se obtuvieron de 2009 serían: las ventas de las microempresas representan alrededor de 25.7% del PIB y sobre 10% de los ingresos netos totales. El empleo generado por estos emprendimientos, de hasta 10 empleados, sería de 48.9% del total, y si consideramos las micro y pequeñas empresas el empleo ascendería a 67.1% del total. Estos emprendimientos estarían localizados tanto en el área rural –52.9% de los hombres y 64.8% de las mujeres trabajan en microempresas– como en el área urbana –43.7% de los hombres y 56.5% de las mujeres trabajan en microempresas–. Como se aprecia, la presencia de las mujeres en este segmento es mayoritaria y así, aunque las mujeres sólo comprenden 30.7% de la PEA constituyen 46.7% de los microempresarios de las zonas urbanas del país. También es importante resaltar socialmente que 33.5% de los hogares de las zonas urbanas de ingresos medios y bajos tienen uno o más miembros trabajando en una microempresa. En relación con las dificultades de financiamiento que encuentran este tipo de emprendimientos, sería conveniente resaltar que 19.6% de los hogares de la costa, 11.4% de la sierra y 22.8% de la amazonía cerraron sus negocios familiares por falta de financiamiento o crédito, dado que 76% de las microempresas requieren de crédito productivo para prosperar. Por otro lado, el 33% de los productores de menos de 1 ha. recurren a las cooperativas y a otras estructuras financieras locales para financiar sus actividades. Las cooperativas de ahorro y crédito financian 31.1% de las actividades de los pequeños productores agrícolas. Las micro y pequeñas unidades de producción reciben un flujo importante de crédito del sector financiero popular y solidario. El sector financiero popular y solidario está comprendido por 1 200 Cooperativas de Ahorro y Crédito (COACS), 4 Mutualistas y aproximadamente 9 800 entidades entre cajas de ahorro y crédito, cajas y bancos comunales y entidades asociativas o solidarias. Dada la debilidad que se le supone a la economía popular, en proceso de consolidación en la nueva estrategia de desarrollo, Páez (2009), ésta demanda inmediatamente medidas una vez evidenciada la crisis, temiendo posibles efectos negativos, políticas en la línea de: institucionalizar la autorregulación social (basada en la democracia interna y la rendición de cuentas permanente de los socios), consolidación del Banco de Fomento (como Banca de Cooperativas, Cajas de Ahorro y Bancos Comunales, Factoreo y Factorepo, Certificados de Depósitos de las Almaceneras y Sistema Nacional de Almacenamiento y Comercialización, así como cédulas de ahorro estudiantil, microcréditos hipotecarios y otros productos financieros).

a) *Las que provienen del campo teórico*, en la medida en que se trata de “una teoría en construcción”, dado que en la experiencia latinoamericana y mundial se suele identificar, y competir, con una gran variedad de términos³¹ y experiencias que realmente lo único que tienen en común es su oposición a la idea convencional de desarrollo –sobre todo entendido como crecimiento económico–, y la necesidad de reinsertar a la economía en la sociedad (idea que proviene de Polanyi, 2000), aunque realmente se ha convertido en una especie de paradigma para el cambio de modelo económico, en especial para las organizaciones sociales.

Según Martínez (2009) es indudable que existe cierto “utopismo” sobre la vigencia de las relaciones de reciprocidad entre los sectores populares y las comunidades rurales,³² así como demasiada heterogeneidad en las formas productivas consideradas como *economía solidaria* –funcionando muchas de ellas según la lógica de mercado, siendo a veces hasta mucho más eficaces que las propias empresas capitalistas–, aunque también es evidente que existen numerosas experiencias que: “buscan crear las condiciones que generen una dinámica interna que, partiendo desde la base y apoyada por prácticas mayoritariamente solidarias, permitan construir una economía alternativa al capitalismo”.

Como expresa el autor, la economía social y solidaria no puede ser el ámbito que agrupe experiencias que apunten a consolidar el mercado capitalista –las que pretendan “humanizar” el mercado– y las que buscan crear espacios alternativos del mismo, y esta falta de identidad y claridad en las propuestas es la que lleva a crear demasiadas expectativas como forma opcional del mercado capitalista.

³¹ En América Latina existe una variedad de términos para referirse a estas experiencias como: economía solidaria, economía de la solidaridad, economía comunitaria, economía popular, economía social, economía social y solidaria, economía del trabajo, economía alternativa, economía plural y otra economía; mientras que en Europa, además de muchos de estos términos encontramos otros equivalentes o competitivos como son: el Tercer Sector, la economía del decrecimiento o la economía participativa.

³² Se parte de la hipótesis de que los sectores populares o las comunidades indígenas tendrían comportamientos solidarios, y se encontrarían dentro de una economía regida por prácticas solidarias, reciprocidad y redistribución, cuando la realidad (empírica) muestra que estas prácticas están “en crisis”, debido a la mayor inserción de estos grupos y experiencias a la economía capitalista (Martínez, 2009). Entonces, el desafío es tratar de conciliar varios principios que tienen lógicas económicas y sociales diferentes, con el fin de que se conviertan en la base de la construcción de la economía social y solidaria, dado que la solidaridad no es suficiente para armonizar principios contradictorios.

El cambio, evidentemente, no puede venir del mercado, sino de principios políticos o éticos que permitan subordinar el interés individual a los ingresos de grupos o colectividades, dado que el posible éxito económico de dichas iniciativas no garantiza que no acaben bajo la lógica de gestión económica capitalista.

Como también expone Martínez (2009: 112): “es el tiempo de repensar la realidad en forma creadora y utópica, el tiempo de la formulación de utopías que puedan reemplazar el pensamiento único, abrir las discusiones sobre las alternativas a la economía de mercado, pero sobre respuestas adecuadas y sustentadas”.

Paralelamente, según recoge Coraggio (2009: 341-343), la economía popular y solidaria en Ecuador se enfrenta a una problemática diversa:

- a) La tendencia a la burocratización, al tratar de “poner orden” en un mundo básicamente informal, con el objetivo de insertarlo mejor al mercado, impulsando emprendimientos por el camino de las micro-pequeñas-medianas empresas.
- b) Para la consolidación y desarrollo de la Economía Popular y Solidaria (EPS), no debe trabajarse solamente con las cooperativas, asociaciones y comunidades ya existentes, sino propiciar nuevas formas de asociación y cooperación no destructivas entre los actores de la economía popular en sentido amplio, para lo que se requiere la participación activa de éstos, y, en particular, de los colectivos que tienen propuestas culturales y societales alternativas.
- c) La política de EPS que debe superar la promoción de microemprendimientos, tratando de construir tramas en territorios, que busquen coherencia entre las necesidades y capacidades, por lo tanto, debe incidir en los entornos locales, pero también en muy variados campos: sistema de fijación de precios, sistema fiscal y tributario, inversión y consumo, soberanía alimentaria y energética, valores colectivos, etcétera.
- d) Más allá de los microcréditos, la política financieras de la EPS debe tratar de modificar la estructura financiera, de manera que el ahorro popular retroalimente los ciclos de producción-reproducción colectiva de los territorios.
- e) Más allá de la ayuda tecnológica puntual es preciso desarrollar y reorientar todo el sistema de ciencia y tecnología, de modo que haga efectiva la voluntad constitucional de ponerla al servicio de las formas de producción, que aseguren el “buen vivir” de la población.
- f) Debe incluirse como sujetos-actores de las políticas de EPS, a todos los movimientos sociales que proponen transformaciones estructurales.

Por todo ello, como plantea Coraggio(2009: 343):

el principal desafío del gobierno ecuatoriano es que no hay modelos, no hay una hoja de ruta que lleve a la economía popular y solidaria, sino que estamos ante un campo de acción que debe dar lugar a la experimentación, al aprendizaje sobre la marcha, lo que requiere espacios públicos plurales y democráticos”... “No se trata de promover la gran industria nacional o meramente sustituir importaciones, sino de acompañar el desarrollo de nuevos actores socioeconómicos, de cambiar el campo de fuerzas de la economía, por lo que la política central es profundizar la transformación del estilo de gestión de la política.

A MODO DE UNA ÚLTIMA REFLEXIÓN

América Latina, desde hace más de una década, está viviendo una experiencia única en su historia inmediata al estar experimentándose búsquedas de “otro desarrollo”, con diferentes estrategias llevadas a cabo por distintos gobiernos progresistas o de izquierdas, que desde posiciones más moderadas hasta más radicales están buscando nuevas posibilidades para sus pueblos. Dentro de este amplio espectro, destaca por su originalidad la experiencia que está viviendo Ecuador a partir de 2007; pareciera que ha iniciado el nuevo siglo *sembrando el desarrollo* desde posiciones radicalmente contrarias al discurso neoliberal (y en buena medida anti-capitalista), tratando de llevar adelante, pese a las enormes dificultades estructurales que ello representa, una estrategia en la que el eje fundamental pasa al ser humano y a satisfacer sus necesidades fundamentales (a través del “buen vivir”), el fin último de la acción gubernamental y de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, A. y J. Ponce, “La pobreza en la revolución ciudadana o ¿pobreza de revolución?”, en *Revista Ecuador a Debate*, núm. 81, Quito, Ecuador, 2010.

Agenda Social de Desarrollo 2009-2013, Gobierno de Ecuador, Quito, Ecuador, 2009.

Alianza PAIS, *Plan de Gobierno del Movimiento PAIS, 2007-2011. Propuesta en construcción colectiva*, Quito, Ecuador, 2006.

Asamblea Nacional, *Constitución del Ecuador*, Quito, Ecuador, 2008.

- Banco Central del Ecuador, *Reporte de pobreza, desigualdad y mercado laboral*, Quito, Ecuador, 2012.
- _____, Índice del Boletín Anuario, núm. 34, Quito, Ecuador, 2013.
- Caldas, G., *Evaluación del impacto del bono de desarrollo humano en la educación*, FLACSO, Quito, 2010.
- Castiñeira, B. et al., *Impacto de los programas de transferencias condicionadas de renta sobre el estado de la salud: el programa bolsa familia de Brasil*, 2009.
- Cecchini, S. y A. Madariaga, “Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 95, Santiago de Chile, 2011.
- CEPAL, *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina*, Santiago de Chile, s/f.
- Cerón, R., *El enfoque de género en los programas sociales de superación de la pobreza*, FLACSO, Quito, 2009.
- Coraggio, J., “Los caminos de la economía social y solidaria”, en *Iconos*, núm. 33, Quito, Ecuador, 2009, pp. 29-38.
- _____, “La economía popular y solidaria en el Ecuador”, en *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*, Abya Yala- FLACSO, Quito, Ecuador, 2011.
- Enríquez, C., “Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género, ¿por dónde anda América Latina?”, en *Serie Mujer y Desarrollo*, núm. 109, CEPAL, Chile, 2009.
- FAO, “Antecedentes para el análisis de los Programas de Transferencias Condicionadas de América Latina desde el enfoque de derechos”, en *Documentos de trabajo*, núm. 1 a 4, Santiago de Chile, 2011.
- Fiszbein, A. y N. Schady, *Panorama general. Transferencias monetarias condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura*, Banco Mundial, Washington.
- FOES, *Una Ley de Economía Popular y Solidaria para el Buen Vivir: una propuesta participativa en construcción*, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Quito, 2009.
- Guzmán, W., *Impacto de las transferencias monetarias no condicionadas en el acceso a servicios de salud materna*, FLACSO, Quito, 2011.
- Martínez, L., “La economía social y solidaria: ¿mito o realidad?”, en *Íconos* núm. 34, Quito, Ecuador, 2009, pp. 107-113.
- Martínez, H. y J. Rosero, *Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el trabajo infantil*, MIES, Quito, 2010.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social, *Programa de Protección Social*, Quito, Ecuador, 2012.

- Ministerio de Coordinación de la Política Económica, *El protagonismo de la Economía Popular en la Nueva Política Económica de Ecuador*, Gobierno Nacional de la República, Quito, 2009.
- Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, *Agenda para la transformación productiva*, Quito, Ecuador, 2011.
- _____, *Rendición de cuentas, 2012. Sector producción*, Quito, Ecuador, 2012.
- OIT, *Panorama laboral de América Latina y El Caribe*, Lima, Perú, 2013.
- Páez, P., “La crisis internacional y sus impactos en la economía popular”, en Seminario Economía Social y Solidaria: institucionalización, FES-ILDIS, Quito, 2009.
- Palazuelos, A., “El estudio de las migraciones desde el lugar de origen: razones, significados e incidencia en el desarrollo económico y social”, en *Revista Papeles del Este*, núm. 12, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2006.
- _____, “Ecuador: del No-País al proyecto de Movimiento País, ¿son las políticas laborales y migratorias actuales elementos de una nueva estrategia de desarrollo para Ecuador?”, en G. Vidal, A. Guillén, y J. Déniz (coords.) *Desarrollo y transformación. Opciones para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2010.
- _____, *La economía popular y solidaria en Ecuador ¿Elemento central de la revolución ciudadana?*, Fondo de Cultura Económica (en prensa), Madrid, 2013.
- Palazuelos, A. y T. Palazuelos, “Participación electoral y posicionamiento político de los inmigrantes ecuatorianos en la comunidad de Madrid, España”, en R. de la Fuente, (ed.), *Migración y política: latinoamericanos en la Comunidad de Madrid*, Trama editorial, Madrid, 2009.
- Palazuelos, A. y M. Villarreal, “Ecuador: el proyecto de desarrollo de la revolución ciudadana”, en J. Déniz, J. De León y A. Palazuelos (coords.), *Nuevas estrategias económicas en América Latina*, La Catarata, Madrid, 2011.
- Polanyi, K., *La gran transformación*, Juan Pablos editor, México, 2000.
- Ponce, J., *Impacto del Bono de Desarrollo Humano en matrícula escolar y trabajo infantil en el área urbana y rural de Ecuador*, RIMISP, Santiago de Chile, 2011.
- Ramírez, F., “Post-neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la revolución ciudadana”, en *Revista Temas y Debates*, núm. 20, Quito, Ecuador, 2010.
- SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2010*, Quito, Ecuador, 2007.

- _____, *Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013*, Quito, Ecuador, 2009.
- _____, *Los 100 logros de la revolución ciudadana*, Quito, Ecuador, 2011.
- Soares, F., “Oportunidades y Bolsa Familia: una perspectiva comparativa de su evolución”, en *OnePager*, núm. 177, INPCIG, 2012.
- Villatoro, P., “Programas de transferencias monetarias condicionales: experiencias en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 86, Santiago de Chile, 2005, pp. 87-101.
- _____, “Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras”, en *Seminario Internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas*, CEPAL-IPEA-GTZ, Santiago de Chile, 2006.
- Younger, S. et al., *El impacto de programas de transferencias a las madres de familia sobre la seguridad alimentaria de los niños: un análisis comparado de los casos de México y Ecuador*, (s/f), Italia.

