ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR
2013-2017

Contigo ¡de ley!

DESARROLLO LEGISLATIVO EN MATERIA ECONÓMICA

2013 - 2017

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR
2013-2017
Contigo ¡de ley!

DESARROLLO LEGISLATIVO EN MATERIA ECONÓMICA

Periodo 2013 - 2017

Desarrollo legislativo en materia económica
Miembros del Consejo de Administración Legislativa (CAL)

Gabriela Rivadeneira Burbano
Presidenta

Rosana Alvarado Carrión
Primera Vicepresidenta

Marcela Aguiñaga Vallejo
Segunda Vicepresidenta

Plácido Armando Aguilar
Primer Vocal

Carlos Bergmann Reyna
Segundo Vocal

Verónica Arias Fernández
Tercera Vocal

Libia Rivas Ordónez
Secretaria General

Consejo Editorial
César Murgueitio, Sebastián Burgos, Patricio Suárez, Eufemia Sánchez

Autoras y autores
Gabriela Rivadeneira, María Soledad Buendía, Fernando Buendía, Diego Ramos, Edison Cárate, Sebastián Burgos, Andrés Chiriboga, Ana María Larrea, César Murgueitio, Virgilio Hernández.

Diagramación
Santiago Pazmiño

Quito – Ecuador

CONTENIDO

07 **1.** Siglas y acrónimos.

08 **2.** Presentación.

Contexto regional

11 **3.** Balance y perspectivas de la actual situación económica y social de América Latina y el Caribe.
Gabriela Rivadeneira

Mercado laboral y producción

20 **4.** Mercado laboral y cuerpos jurídicos: análisis 2007 - 2016.
Sebastián Burgos

32 **5.** Medidas legislativas para impulsar al sector productivo.
María Soledad Buendía

37 **6.** Hacia un sistema económico solidario que tenga como un pilar a la economía popular y solidaria.
Fernando Buendía

Comercio exterior

51 **7.** Consideraciones respecto a la inversión extranjera y las cadenas de valor.
Diego Ramos

62 **8.** El comercio internacional: de las ventajas comparativas al desarrollo endógeno.
Édison Cárate

Finanzas públicas

77 **9.** Finanzas públicas: financiar el desarrollo para garantizar el Buen Vivir de las próximas generaciones.
Sebastián Burgos

88 **10.** La gestión de la liquidez en la legislación económica.
Andrés Chiriboga

Pobreza y desigualdad

112 **11.** Una economía para erradicar la pobreza.
Ana María Larrea

Legislación económica

123 **12.** Asociación público privada, un mecanismo para incrementar la inversión pública.
César Murgueitio

128 **13.** Legislación en materia económica, nueva visión del desarrollo económico ecuatoriano.
César Murgueitio

Legislación para una economía en tiempos de reconstrucción

137 **14.** Análisis constitucional y evaluación de la ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016.
Virgilio Hernández y Fernando Buendía

Siglas y acrónimos

ALC: América Latina y el Caribe.

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas.

Atpdea: Sistema de Preferencias Arancelarias Andinas.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CAN: Comunidad Andina de Naciones.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Clacso: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

CNC: Corporación Nacional Campesina.

CNEL: Corporación Nacional de Electricidad.

Conafips: Corporación Nacional de Finanzas Populares.

COPCI: Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

EE UU: Estados Unidos de América.

Enemdu: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo.

Enemdur: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo urbano y rural.

EPS: Economía Popular y Solidaria.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

HOS: (teoría de) Hecksher-Ohlin-Samuelson.

ICE: Impuesto a los Consumos Especiales.

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

ISD: Impuesto a la Salida de Divisas.

IVA: Impuesto al Valor Agregado.

Mipyme: Micro, pequeña y mediana empresa.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

PEA: Población Económicamente Activa.

PIB: Producto Interno Bruto.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PUCE: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

RISE: Régimen Impositivo Simplificado.

RUP: Registro único de proveedores.

Setep: Secretaría Técnica para la Erradicación de la pobreza.

Senplades: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

SRI: Servicio de Rentas Internas.

TBC: Títulos del Banco Central.

TBI: Tratados Bilaterales de Inversión.

TLC: Tratado de Libre Comercio.

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

USD: Dólares americanos.

WEF: Foro Económico Mundial.

Presentación

El establecimiento de la Constitución de Montecristi en 2008 ha sido, sin duda, un paso crucial para enfrentar los problemas políticos, económicos y sociales nacionales y, una base fundamental para hacer cara a problemáticas globales.

En la Constitución se determinó que el Régimen de Desarrollo del Ecuador está establecido en el marco de un sistema económico social y solidario. Este sistema reconoce al ser humano como sujeto y fin y propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, todo en armonía con la naturaleza. La economía, vista de esta forma tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir para las y los ecuatorianos.

La nueva sociedad que fundamos en Montecristi requiere de un Estado distinto que rompa estructuras y relaciones de poder heredadas. Esta máxima ha sido quizás la principal guía que en el periodo 2013 – 2017 ha conducido a la Asamblea Nacional a la aplicación de principios constitucionales de equidad y justicia social en la normativa; a la incorporación nuevas formas de organización como la economía popular y solidaria, en las relaciones de mercado; la búsqueda de satisfacción en común; el compromiso con la comunidad; la lucha contra la concesión de privilegios; la prevalencia del trabajo sobre el capital; y, la reciprocidad y cooperación, sobre el egoísmo y la competencia.

La profundización de la transformación económica implica la democratización del Estado desde todos los ámbitos y en todos los territorios. Asimismo, un eje fundamental en esta transformación es lograr que el ciudadano sea copartícipe de la consecución de las metas nacionales, así como generar corresponsabilidad en la organización, autogestión y realización de los grandes objetivos de Desarrollo Nacional.

Estos últimos cuatro años han permitido a la Asamblea Nacional convertirse en un actor fundamental en el desarrollo del país. Su accionar requiere de una amplia coordinación para el impulso de la agenda legislativa económica. Esta publicación hace revista de los hitos legislativos que nos permiten hablar de una verdadera revolución legislativa en materia económica. Los análisis, alimentados desde las experticias de las funciones legislativa, ejecutiva y la academia, son una invitación a la reflexión sobre los avances pero, sobre todo, a los retos que el siguiente periodo nos depara.

Secretaría de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales
Asamblea Nacional de Ecuador

Contexto
REGIONAL

Balance y perspectivas de la actual situación económica y social de América Latina y el Caribe[1]

Por Gabriela Rivadeneira Burbano[2]

En el marco de las dificultades económicas que el contexto internacional presenta para los países de América Latina y el Caribe, y a los efectos de buscar soluciones compartidas, es fundamental abrir espacios de reflexión regionales.

Debemos recordar siempre que el mayor imperativo ético y político que nos convoca es la lucha contra la pobreza, contra la discriminación y la exclusión, que por siglos marcaron el desarrollo de nuestras sociedades, hasta hacer de nuestra hermosa tierra, el continente más rico y a la vez más inequitativo del planeta.

A partir del tristemente célebre "Consenso de Washington", en el cual los pueblos latinoamericanos fuimos convidados de piedra, se estableció para nuestra región una ruta de desarrollo que nos colocaba en la base de una pirámide productiva diseñada para mantener una supuesta división internacional del trabajo, en la que nuestro papel era el de ser, por un lado, proveedores de materias primas; y, por el otro, simples consumidores.

Durante décadas, el papel del Estado se minimizó para instalar en la región políticas de aperturismo que delegaban en el mercado las decisiones políticas,

1 Este artículo fue presentado en ocasión del Foro Parlamentario "Perspectivas y situación económica y social de América Latina y El Caribe". Parlatino y el Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 15 de junio de 2016. Ciudad de Panamá.

2 Gabriela Rivadeneira Burbano es Licenciada en Gestión para el Desarrollo Local Sostenible. Actualmente ejerce como Presidenta de la Asamblea Nacional (2013-2017) y Presidenta alterna del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (2015 - 2017).

dando como resultado regímenes que nos sumieron en una pobreza sistémica que afectaba, en el caso de Ecuador, a casi el 40% de la población. Esto sucedía aún antes de la crisis bancaria, que en 1999, provocó la mayor incautación de bienes privados de nuestra historia y un salvataje bancario que nos costó una década perdida para el desarrollo y – lo más grave – una ola migratoria que separó familias y nos dejó sin esperanzas.

En estas condiciones, la fuerza del Sur despertó y se empezaron a gestar en el continente cambios estructurales, por la llegada de gobiernos progresistas que cumplieron los mandatos para los que fueron electos: colocar el Estado al servicio de las mayorías y marcar un giro histórico en nuestros países, a favor no del gran capital, sino de los seres humanos.

Es nuestro deber como parlamentarios responder a este nuevo tiempo, generando leyes y normativas que se conviertan en instrumentos útiles para vencer la pobreza y consolidar democracias paritarias en nuestros países, lo que solamente será posible si ampliamos las bases de participación política en la toma de decisiones.

En este contexto la integración regional es una premisa que nos debe movilizar con gran sentido de la urgencia, para consolidar estos cambios estructurales, para darle un gran impulso al crecimiento endógeno, al Banco del Sur, al Fondo del Sur, y también para afrontar de manera conjunta los abusos a los que las transnacionales intentan someternos, y los embates contra nuestras democracias.

Nuestra región está lista para asumir en este nuevo siglo el rol geopolítico que le corresponde, y es deber de los parlamentos regionales asumir este reto para crear normativas que faciliten el encuentro y el reconocimiento de la gran familia que somos.

En este marco de integración debemos también promover políticas económicas comunes desde los parlamentos, tomando en cuenta que la economía es una ciencia política y todas las decisiones económicas son, por lo tanto, decisiones políticas que desde los parlamentos debemos apoyar cuando van en beneficio del bien común, mucho más en estos

años, cuando factores exógenos nos han golpeado, como es el caso del precio del petróleo.

No existe una "mano invisible" que maneja la economía, lo que debe existir son gobiernos y parlamentos comprometidos con el futuro de nuestro continente, con la defensa de la democracia, de los recursos, de la diversidad cultural, de la inclusión de los sectores que históricamente fueron marginados.

Este es un nuevo tiempo, y a este cambio de era nos debemos. En este marco esperamos que como región podamos, a la mayor brevedad posible, concluir con las terribles taras económicas y sociales que heredamos del siglo pasado, con esos índices de acumulación exagerados que son acaparados por poquísimas manos, mientras millones sobreviven en una economía marginal, que se transforma en un mal hereditario, generación tras generación.

Un proceso regional de redistribución de la riqueza es urgente, al igual que fundar democracias que respondan a su nombre, es decir a gobiernos del pueblo, que respeten la diversidad, pero siempre con igualdad de condiciones, es decir con equidad.

En este sentido, quiero compartir mi perspectiva de lo que ha sucedido en América Latina y el Caribe en los últimos años en materia de política económica, en la certeza de que el desarrollo es un proceso político y no únicamente económico, pues siempre se necesita de la decisión política para generar políticas económicas que nos conduzcan a un desarrollo real. No podemos desligar a la economía de la política, porque eso ya lo hemos visto y sufrido en el pasado, con la terrible consecuencia del aumento de las inequidades a nivel continental.

Por ello debemos, desde los parlamentos, seguir impulsando políticas económicas propias y de acuerdo con las realidades de nuestros países, teniendo presente que desde noviembre de 2005 en la cumbre llevada a cabo en Mar del Plata (Argentina), América Latina y el Caribe (ALC) marcaron con énfasis su voluntad de asumir las riendas de su propio desarrollo, sin tutelajes y pensando con cabeza propia las soluciones a sus propios problemas.

Con esto lo que estamos haciendo, además de tomar las riendas sobre las decisiones en torno a los temas que nos afectan de acuerdo a nuestras realidades, es afirmar nuestra convicción de que el desarrollo no es solo un tema técnico, es esencialmente un asunto político.

Por ello, para discutir y entender las causas y dimensiones de la crisis de la economía global, así como las opciones de superación requerimos, sobre todo, de un enfoque de economía política.

Las soluciones a la coyuntura trascienden lo técnico. Como decía el presidente Correa:

> Con la ayuda de una supuestamente exacta y positiva ciencia económica, se disfrazó una simple ideología como ciencia y, como por arte de magia, el egoísmo se convirtió en la máxima virtud, la competencia en modo de vida y el mercado en omnipresente e infalible conductor de personas y sociedades; cualquier cosa que hablara de soberanía, planificación o acción colectiva debía ser desechada[3].

Efectivamente, las soluciones que se pretenden puramente de "técnica económica", como lo vimos durante los años 80 y 90 en muchos de nuestros países, sin consideraciones políticas y sociales, llevan a la destrucción de las sociedades.

En este sentido, quiero plantear con claridad dos principios que guían nuestras reflexiones y nuestra práctica como representantes populares: las personas deben estar en el centro de la economía, el ser humano debe ser la prioridad, y no el capital; y, segundo, necesitamos sociedades con mercado y no sociedades de mercado.

Hagamos una reflexión sobre lo que ha sido la última década para el continente, para poder ver en qué punto nos encontramos tomando en cuenta que en materia económica la última década ha sido de expansión y crecimiento para la región.

---

3 Correa, Rafael. 2016. Cambios en la situación política mundial desde 1991 - Discurso pronunciado en El Vaticano. 15 de abril de 2016.

Hasta 2014, la región de América Latina y el Caribe experimentó un boom en los precios de las materias primas de exportación, lo que provocó un crecimiento de nuestras economías. Pero esto no implicó necesariamente un cambio estructural. Por el contrario, más allá de las intenciones y de los esfuerzos por dar el salto hacia una economía postextractivista, pospetrolera y menos dependiente de la exportación de materias primas, se experimentó en la región una dinámica de reprimarización de nuestras economías, regresando a una estructura primario exportadora.

Sin embargo, este proceso con elevados precios de las materias primas permitió a algunos países iniciar un importante proceso de redistribución de la riqueza, que disminuyó los niveles de pobreza, redujo las desigualdades, pero nos dejó aún con la tarea pendiente de sentar las bases estructurales de sociedades más igualitarias y equitativas.

En este sentido, en un contexto internacional favorable, con pleno auge de los precios de las materias primas, podemos proponer al menos tres esquemas en los que se dio el aprovechamiento de los recursos disponibles:

Un primer modelo condujo a algunos países a utilizar los excedentes y el ahorro para la creación de fondos y generación de grandes reservas monetarias. Pensamos que este esquema puede ser adecuado en sociedades con altos niveles de desarrollo humano, pero es difícil de sostener en sociedades con tantas carencias, con carencias tan básicas en servicios e infraestructura como las nuestras.

Un segundo modelo consistió en redistribuir los excedentes para pagar las deudas sociales que acumuló el neoliberalismo, con el fin de reducir pobreza y desigualdad, cerrar brechas, garantizar servicios públicos y derechos como salud, educación, desarrollo infantil, seguridad social… pero sin afrontar las tareas ni las inversiones necesarias para sostener en el tiempo una apuesta de cambio estructural.

Un tercer modelo que se puede identificar llevó a los países a redistribuir los excedentes para pagar las deudas sociales y, al mismo tiempo, a generar cambios estructurales en el sistema económico y productivo. Equidad, igualdad, justicia y una economía productiva, generadora de valor, que logre

en el medio plazo superar su carácter primario exportador y secundario importador. Una economía que garantice derechos, empleo, estructura productiva inclusiva y pactos fiscales progresivos.

Sin embargo, luego de este boom, la caída pronunciada de los precios de las materias primas, de nuestros productos de exportación, ha causado graves problemas económicos a nuestros países, planteándonos preguntas y desafíos que, también desde los parlamentos, tenemos que afrontar.

Y aquí no podemos dejar de señalar que las salidas que planteemos a la actual coyuntura vuelven a colocar en el centro del debate si se profundiza el actual esquema económico de la región o seguimos apostando a la superación de las limitaciones estructurales que aún padecemos.

En este contexto, debemos formularnos la siguiente pregunta: ¿Son las políticas de austeridad una alternativa positiva para América Latinas y el Caribe? Políticas de austeridad que han sido criticadas incluso por organismos que antes las fomentaron, como el Fondo Monetario Internacional (FMI). Además, en el nivel de desarrollo de América Latina y el Caribe, la inversión pública y el estímulo de la demanda son fundamentales.

Si lo que está en juego en este momento son los logros sociales de la última década, estimular el empleo es un tema central en la actual coyuntura.

El segundo tema que pienso debemos tratar en profundidad es la complementariedad entre inversión pública e inversión privada. En este sentido, parece ser que en la región han estado presentes posiciones radicalizadas: solo vale la inversión pública o solo vale la inversión privada. Y aquí es necesario plantearse una sinergia entre la una y la otra. Aquí cabe reflexionar que cada una, tanto la inversión pública como la privada, puede apuntar a una parte de las estrategias nacionales de desarrollo y ser complementaria de la otra.

Hay que tomar en cuenta, además, a la inversión extranjera que debe ser complementaria a la nacional y debe cumplir las planificaciones nacionales.

En este sentido, discutir sobre los marcos jurídicos para la inversión extranjera es esencial. Debemos poner en discusión, por ejemplo, si los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) son mecanismos que en verdad "atraen inversiones", o solo protegen al capital en detrimento de las soberanías estatales.

En este punto, debemos ver que la política de inversiones en nuestros países debe cumplir con ciertos objetivos claros, como la generación de empleo local, generación de encadenamientos locales, generación de valor agregado y generación de capacidades y transferencia de tecnología.

Otro de los puntos sobre los cuales debemos debatir es cómo enfrentar la crisis con pragmatismo y una clara ética de lo público, es decir, sin poner en riesgo los logros sociales que muchos de nuestros países han tenido en los últimos años. Por eso, poner a la igualdad en el centro de nuestras preocupaciones y fortalecer la resiliencia de las sociedades son temas centrales.

Otra de las preguntas cuya vigencia se acentúa en este momento, y que debemos seguir planteándonos y discutir, es: ¿qué hacer con la integración regional en este contexto? Aquí creo que nos debemos hacer una autocrítica, pues la agenda de la integración regional ha sido colocada entre paréntesis, en una pausa, algo que consideramos que en el contexto actual es un error histórico, ya que si algo exige la actual coyuntura es acelerar la integración, el comercio regional complementario, la integración política y la nueva arquitectura financiera regional.

Finalmente, debemos tratar el problema de cómo enfrentar la crisis mundial en el continente más inequitativo del mundo. Las políticas públicas y las políticas económicas –lo sabemos– no son neutras, favorecen más o menos a los distintos grupos poblacionales. Por ello, es claro que debemos tomar medidas que favorezcan la igualdad y que, en ningún caso promuevan una concentración de la riqueza en pocas manos, que hoy por hoy es ya oprobiosa.

En el cambio de siglo, el Sur ha despertado. Y más que eso, nos hemos puesto a caminar en una misma dirección: la que nos marcan nuestros pueblos para consolidar cambios estructurales que nos permitan construir países y sociedades más igualitarias y justas, más equitativas, con mejor reparto de la riqueza común, y con inclusión de todos y todas.

La historia nos enseña que nuestras soberanías debemos defenderlas unidos. Ya en el pasado tuvimos enfrentamientos entre Estados, que fueron fomentados de manera más o menos encubierta por transnacionales que se disputaban uno u otro yacimiento.

Ya se augura una crisis mundial que sin duda verá con codicia el agua de nuestro continente, que representa más del 40% de agua dulce del mundo. La soberanía alimentaria debe ser una prioridad, con fomento del intercambio de productos al interior de la región, para ser totalmente autosuficientes. Y algo fundamental, la soberanía del conocimiento, que es algo que marcará el desarrollo de este siglo.

La integración debe plasmarse en una práctica permanente. A nivel interparlamentario hemos establecido lazos firmes, que deben crecer en intercambios aún más activos, para acelerar los cambios que durante el siglo pasado se refrenaron.

La soberanía regional debe comenzar por volver efectivo el anhelo de un continente de paz, libre de bases militares extrarregionales. Una cosa es inseparable de la otra. No vamos a renunciar a esa meta certera que es la paz en la región y en el mundo, y pronto esperamos celebrar la paz de Colombia como la más preciada de las noticias.

Estos son algunos de nuestros retos, y debemos cumplirlos para que las nuevas generaciones puedan enfrentar nuevos desafíos que nos movilicen. Somos un continente joven, lleno de vida, de culturas diversas, lleno de futuro.

Hoy, la historia nos convoca a redoblar los esfuerzos de la integración a partir de nuestras potencialidades, a partir de la afirmación de nuestras soberanías y de nuestras democracias.

Por Gabriela Rivadeneira Burbano
Presidenta de la Asamblea Nacional de Ecuador y
Presidenta alterna del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (2015 - 2017)

Mercado laboral
Y PRODUCCIÓN

Mercado laboral y cuerpos jurídicos: análisis 2007 – 2016

Por Sebastián Burgos Dávila[1]

Introducción

El mercado laboral y su desempeño es uno de los factores más importantes dentro del desarrollo de una economía considerando las implicaciones que tiene esta variable dentro de los niveles de bienestar y desarrollo de la sociedad y del sistema económico. Los determinantes de este mercado tienen diferentes orígenes y su influencia puede claramente dictaminar la reducción de brechas sociales, por lo que una adecuada regulación que busque beneficios para todos los actores de dicha entelequia es prioridad para el adecuado desarrollo social, económico y productivo de una nación.

Considerando a los agentes que intervienen en este mercado, esta tipología económica no debe ser tomada como otro tipo más de mercado en donde simplemente se tranzan bienes y servicios; la importancia que tiene el ingreso laboral –precio del factor trabajo– tiene repercusiones directas con los derechos humanos, en consecuencia, una adecuada legislación es de vital importancia para un adecuado desarrollo socioeconómico.

Analizando los determinantes de esta variable, es necesario hacer un ejercicio de separación entre el corto y el largo plazo y cómo estos conceptos temporales tienen influencia en el desempeño del mercado laboral. Por un lado, dentro de los determinantes de corto plazo se

1 Sebastián Burgos tiene una licenciatura en economía y finanzas por la Universidad San Francisco de Quito y es máster en economía con mención en economía del desarrollo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Actualmente es asesor de Rosana Alvarado, Primera Vicepresidencia de la Asamblea Nacional.

encuentran las regulaciones (jurídicas o económicas) que se le puede aplicar tales como la existencia de salarios mínimos, repartición de utilidades, niveles de producción y promoción de emprendimientos; por otro lado, los determinantes de largo plazo se encuentran atados a inversiones en capital humano (esencialmente educación y salud) que permiten incrementar los niveles de productividad de los trabajadores.

La literatura económica ha trazado una importante senda de investigación para dichos determinantes incluyendo ostensibles diferencias del comportamiento del mercado laboral en relación al tipo de economías que se analizan. Fields (2012) sostiene que, en las economías en desarrollo, el 90% de la demanda laboral se encuentra determinada por el sector privado, por lo que la regulación a dicho sector en relación al cumplimiento de los derechos de los trabajadores es un aspecto fundamental.

El mercado laboral tiene una enorme implicancia en la evolución de fenómenos como la pobreza y la desigualdad, Haughton y Khandker (2009) concluyen que el comportamiento del mercado laboral es el principal determinante de la pobreza y desigualdad en el corto plazo y que las medidas unidimensionales de pobreza tienen un yacimiento directo en la evolución de las categorías laborales en las que se encuentra dividida la población económicamente activa –PEA–. Otros estudios realizados por Fields (2001) y López Calva y Lusting (2010) concluyen que en economías en desarrollo si no se aplican políticas inclusivas relacionadas al mercado laboral, el combate contra la pobreza se torna en una tarea mucho más complicada.

Existen aspectos importantes que son, de cierta manera, invisibles en la dinámica laboral. Dentro de las decisiones de producción que existen al interior de los hogares, existen individuos que no participan dentro del juego de oferta y demanda laboral; pero gracias al trabajo no remunerado de dichos individuos, otros miembros del hogar pueden participar en dicha dinámica mercantil lo que implica una cierta garantía de niveles de bienestar en relación a la producción de bienes no mercantiles y el aseguramiento de ingresos laborales para los hogares (Chiappori 1997).

Retomando la idea de que, en economías en desarrollo, el sector privado es el principal generador de plazas de trabajo, es importante tomar en cuenta

que la dinámica privada y la firma como agente económico tiene como variable de maximización al beneficio por lo que la creación de plazas de trabajo se encuentra ajustada a las necesidades de lucro de la empresa; en consecuencia, el sector privado nunca va a generar la cantidad de empleos que la sociedad necesita. Ante este hecho es necesario que se genere un marco jurídico y de política pública que permita la creación constante de emprendimientos que permitan el aumento de la productividad mediante la aplicación de productos diseñados (Cooper-Hewitt 2007, Polak 2008), otorgamiento de capital semilla especialmente para población en condiciones de pobreza (Sachs 2005 y Collins et al. 2009) y micro financiamiento bajo la lógica de asociatividad (Fairbourne, Gibson y Dyer 2007).

Este artículo tiene como objetivo analizar las implicaciones que han tenido los cuerpos jurídicos aprobados por la Asamblea Nacional en relación a la dinámica de trabajo y sobre este análisis enfocar cuáles son los retos a futuro que tiene la legislatura y la política pública para un mejor desempeño de la dinámica laboral. Este escrito se desarrolla de la siguiente manera; la sección dos detalla la evolución del mercado laboral entre los años 2007 y 2016, la tercera sección analiza los cuerpos normativos aprobados y relacionados al mercado laboral y la dinámica de los agentes que participan directa o indirectamente en él, finalmente la cuarta sección contiene las conclusiones y retos a futuro en concordancia a la temática analizada.

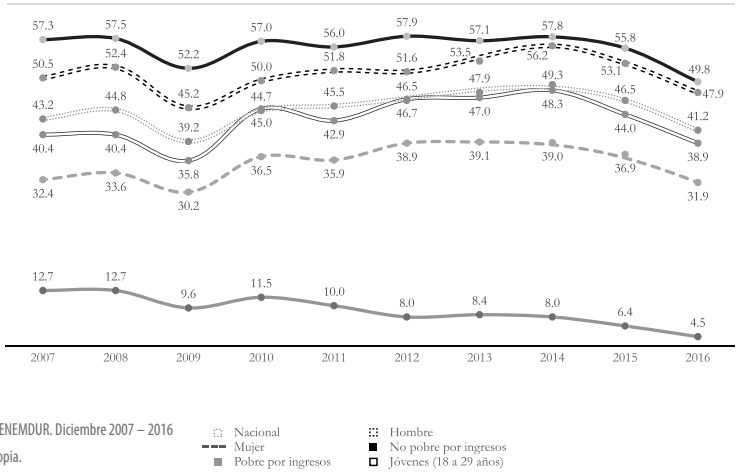
Breve descripción de la evolución del mercado laboral ecuatoriano

Los mercados laborales de las economías en desarrollo se caracterizan por tener niveles considerables de empleo inadecuado; es decir, que el gran problema a tratar en este aspecto es la eliminación del subempleo. Ecuador no es la excepción, según cifras oficiales la tasa de ocupación adecuada[2] en el país se ubicó en el 41.2% en diciembre de 2016 y la misma ha fluctuado entre el 49.3% y el 39.2% entre los años 2007 y 2016 obteniendo un promedio de 44.9% en estos diez años de análisis.

2 Para este análisis el empleo adecuado tiene las siguientes características: el trabajador al menos gana el salario mínimo, trabaja 40 horas semanales y posee todos los beneficios laborales según dictamina la ley.

El mercado laboral también se caracteriza por una serie de procesos discriminatorios que afectan a grupos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad; así, por ejemplo, se registra que las mujeres y los individuos pobres por ingreso tienen menos participación en empleos adecuados en comparación a sus pares hombres o no pobres por ingreso (gráfico 1). Esto implica que se deben tomar medidas de política pública y el desarrollo de cuerpos normativos que permitan una mejor vinculación de los individuos de grupos vulnerables dentro de empleos adecuados en la economía.

Gráfico 1: Tasas de empleo adecuado 2007 – 2016 varias caracterizaciones



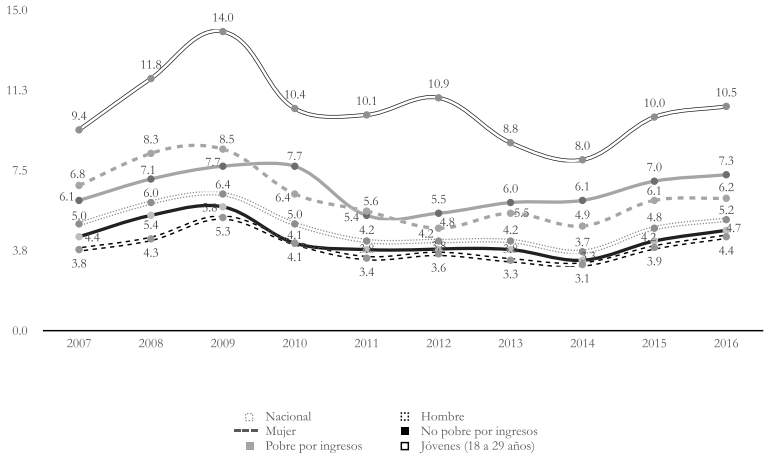
Fuente: INEC – ENEMDUR. Diciembre 2007 – 2016

Elaboración: Propia.

El desempleo[3] no representa un problema importante dentro de la dinámica del mercado laboral ecuatoriano ya que se ha mantenido en niveles estables dentro del período 2007 – 2016 ubicándose en un promedio de 4.9% y teniendo puntos mínimos y máximos de 3.7% y 6.4% respectivamente. Sin embargo, existe una distribución asimétrica del desempleo si se lo analiza desde una perspectiva etaria o de género. La población entre 18 y 29 años es la que más sufre de este problema, a comparación del promedio nacional, la tasa de desempleo entre los jóvenes promedió el 10.4% y en el caso de las mujeres dicho indicador reportó una media de 6.3% (gráfico 2) en el período señalado.

3 La categorización de desempleo contempla a las clasificaciones de desempleo abierto y desempleo oculto de acuerdo a la clasificación oficial presentada por el INEC.

Gráfico 2: Tasas de desempleo 2007 – 2016 varias caracterizaciones



Fuente: INEC – ENEMDUR. Diciembre 2007 – 2016.

Elaboración: Propia.

Cualquiera que sea la variable de desglose de la PEA que se analice, se puede apreciar que dentro del período de análisis existe cierta estabilidad en la tasa de empleo adecuado y desempleo lo que implica también cierta estabilidad de la tasa de empleo inadecuado[4]. Cabe señalar que la dinámica del mercado laboral responde directamente al desempeño que tiene la economía, por lo que en los años de mayor crecimiento dentro del período analizado se aprecia incrementos de las tasas de empleo adecuado especialmente en los años 2010 y 2011, mientras que en años en los que la economía entró en un estado de recesión se observan caídas en el indicador.

Un aspecto importante para análisis futuros es que las brechas de empleo entre diferentes características sociodemográficas se han mantenido estables en el tiempo, esto conduce a pensar que lo que se debe aplicar en próximos años es políticas que permitan una mayor participación de grupos vulnerables (mujeres y jóvenes, por ejemplo) dentro de la clasificación de empleos adecuados.

4 Dentro de la categoría de empleo inadecuado se encuentran las categorizaciones de subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo, subempleo por insuficiencia de ingresos, otro empleo inadecuado, empleo no remunerado y empleo no clasificado.

Cuerpos legales relacionados con el mercado laboral

La presente sección tiene como objetivo detallar las leyes aprobadas en los últimos dos períodos legislativos y su implicación dentro del accionar del mercado laboral. Si bien no se puede determinar una relación causal del impacto de las leyes, se puede inferir cierto cambio en el comportamiento de los fenómenos socioeconómicos que dichas leyes buscaban cambiar. En este sentido, dentro del grupo de cuerpos normativos aprobados por la Asamblea Nacional y que se relacionan con el tema de análisis de este artículo se destacan:

- Ley Orgánica del Servicio Público,
- Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social,
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones,
- Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular,
- Ley Orgánica de Regulación y Control de Poder de Mercado,
- Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales,
- Ley Orgánica para Incentivos al Sector Productivo,
- Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados,
- Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal,
- Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar,
- Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera,
- Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo,

- Ley Orgánica de Incentivos Tributarios para Varios Sectores Productivos e Interpretativa del Artículo 547 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y,
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo

Dentro de los cuerpos jurídicos enumerados anteriormente se puede hacer una suerte de clasificación respecto a la relación que guardan con la dinámica del mercado laboral y su desempeño. Principalmente existen leyes que se enfocan en: i) incentivos tributarios que permiten creación de plazas de empleo, ii) aseguramiento de derechos y cobertura de la seguridad social; y, iii) sistema de incentivos para la asociatividad y economía popular y solidaria que directamente permite la creación de empleos adecuados. Si bien, al momento de elaboración de este artículo no se cuenta con literatura que avale el impacto de todas leyes mencionadas[5], se puede analizar desde un punto de vista teórico los posibles impactos que tendrían en el desempeño del mercado laboral.

En el campo de las leyes que otorgan incentivos tributarios se destaca que, teóricamente, la disminución del pago de tributos permite que la estructura de costos de la firma disminuya. Este fenómeno tiene repercusión en el incremento del tamaño de planta de la firma con lo que existe un impulso positivo para el aumento de las plazas de trabajo dentro de la economía.

Con relación al sistema de incentivos para la asociatividad y la economía popular y solidaria se destacan una serie de beneficios que pueden traer dichos cuerpos normativos. En primer lugar, hay que indicar que la economía popular y solidaria en el Ecuador posee características relacionadas más con el sector informal que con el sector formal de la economía. El impulso que se otorga a este sector de la economía, mediante financiamiento principalmente, permite que dichas unidades de producción tengan incrementos en su restricción presupuestaria lo que desemboca en un aumento de la frontera de posibilidades de producción de la industria tomando en cuenta inversiones en capital; este hecho tiene repercusión directa en la creación de empleos con lo que se inyecta más dinamismo en el mercado laboral.

5 Salvo la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar que aportó en cierta medida para el incremento del porcentaje de la población cubierta por la seguridad social del 16.8% en 2007 al 38.9% en el 2016 gracias a la opción de afiliación a los trabajadores no remunerados del hogar.

El segundo efecto positivo que tiene el incentivo a este sector fundamental de la economía ecuatoriana es la formalización de la situación de los trabajadores considerando posibles incrementos en los niveles salariales, así como el acceso a beneficios propios de la ley. Esto permitiría el aumento de las tasas de cobertura del sistema de seguridad social de la mano del incremento de las tasas de empleo adecuado de la economía.

En contexto, los cuerpos jurídicos otorgan un marco legal que promueve la inversión y la creación de empleo en conjunto con el incentivo a la garantía de derechos laborales que permiten incrementos de las tasas de empleo adecuado dentro de la economía. Este contexto jurídico debe estar acompañado de la política pública y del esfuerzo del sector privado para mejorar las condiciones que actualmente posee la dinámica laboral ecuatoriana.

Conclusiones y retos a futuro

Como se ha destacado en este artículo, el desempeño del mercado laboral es un importante determinante de diferentes fenómenos socioeconómicos dentro de una sociedad, por lo que es vital propiciar su desarrollo junto a una regulación estricta que permita la correcta aplicación de derechos laborales, así como crecimiento en los niveles de producción de la economía.

Como se pudo apreciar, la dinámica del mercado laboral representa un sistema complejo en el que es necesario impulsar elementos como la asociatividad en conjunto con esquemas inclusivos considerando las asimetrías en contra de grupos vulnerables que se presentan en las economías en desarrollo.

La evolución del mercado laboral en el Ecuador entre el 2007 y 2016 reportó comportamientos estables en los niveles de empleo adecuado, empleo inadecuado y desempleo. Este fenómeno tiene muchas facetas de explicación, las cuales abarcan desde el incremento de la PEA hasta una estructura relativamente estática de las industrias dentro de la economía. Como se pudo observar, las dinámicas de las tasas de clasificación laboral de la PEA tienen un comportamiento asimétrico si se analiza desde una perspectiva de diferentes cualidades sociodemográficas. Desde ahí se establece la existencia

de grupos vulnerables que sufren de procesos discriminatorios dentro del mercado laboral ecuatoriano, lo cual se encuentra acorde a la caracterización que tienen los mercados laborales de las economías en desarrollo y no necesariamente es un problema exclusivo de la economía nacional.

El desarrollo normativo en materia jurídica que ha existido en los últimos 10 años en el Ecuador ha creado un marco que propicia la creación de empleo a través de incentivos tributarios que permiten incrementar inversión y plazas de trabajo acompañado de promoción de importantes sectores de la economía como lo es la economía social y solidaria. Si bien, hasta el momento no existe evidencia del impacto causal de estos cuerpos jurídicos es necesario complementar este accionar con política pública y privada que canalicen esfuerzos por mejorar el estado actual de la dinámica del mercado laboral.

Los retos a futuro son grandes en esta materia. Si bien se ha experimentado importantes avances dentro del incremento de las capacidades de la población es necesario acentuar dichos avances y complementarlos con políticas laborales de corto plazo. En este sentido, la inversión que se ha hecho en pro de mejora de las capacidades laborales de la población es evidente dentro de las cohortes más jóvenes de la población; esto se traduce en incrementos ya reportados de los niveles de escolaridad de la población, así como mayor acceso a sistemas de educación media y bachillerato.

La escolaridad es un factor determinante en la función de salarios y en la lucha contra la pobreza y desigualdad dentro de una economía. Es importante que se incrementen las tasas de asistencia y culminación en el bachillerato acompañado de un aumento en la oferta de capacitación de tercer nivel en carreras técnicas. La escolaridad en el Ecuador tiene como impacto un incremento promedio del 10% en el salario por cada año adicional de estudios que el individuo posee y en el caso de trabajadores que poseen más de 10 años de escolaridad dicho incremento marginal (por cada año adicional) sube a 20% en promedio (Burgos y Falconí 2016a).

Como se pudo apreciar en la evolución del mercado laboral, existe un fuerte componente de discriminación –a grupos vulnerables- esto perjudica en particular a las mujeres y población pobre con relación al trabajo adecuado. Esto tiene repercusiones directas en los ingresos laborales los mismos que

reportan grandes niveles de discriminación en contra de dichos grupos prioritarios. Burgos y Falconí (2016b) encontraron que la discriminación salarial en contra de las mujeres ha promediado el 37% entre el 2006 y el 2016 con caídas en los niveles de discriminación en períodos de crecimiento económico y aumentos de la discriminación en años de recesión económica. Los niveles de discriminación salarial se incrementan cuando las mujeres se encuentran en condiciones de pobreza por ingresos, lo cual está estrechamente ligado a una empleabilidad hacia el sector informal de la economía.

Ante esta realidad es necesario crear normativas que permitan disminuir paulatinamente las brechas salariales entre hombres y mujeres que existen actualmente en el Ecuador. Existen muchos mecanismos factibles que se adecuan a la realidad económica del país. La Constitución de la República (2008) dictamina que el sistema económico del Ecuador es popular y solidario por lo que es necesario seguir fomentando a este sector, en especial el ámbito de la asociatividad con la que se obtienen una serie de beneficios a nivel de reducción de riesgos de inversión, redistribución de ganancias, pagos tributarios e incremento de afiliados a la seguridad social.

Es importante que se dé impulso a la política de cambio de la matriz productiva y combinarla con los esquemas asociativos de la economía popular y solidaria –EPS– dando una nueva óptica de producción hacia industrias que aportan con mayor valor agregado a la economía. Este punto es de vital importancia dentro del objetivo de cierre de brechas salariales ya que el accionar actual de la EPS se concentra en industrias que producen bajos valor agregado (especialmente comercio y agricultura) y se refleja en niveles remunerativos más bajos. Con este preámbulo debe desarrollarse en conjunto un esquema de capacitación y formación de profesionales en áreas técnicas (educación superior no universitaria) acompañado de fomento de emprendimientos empresariales en diversas industrias de la economía.

La normativa de aseguramiento de los derechos laborales debe ampliarse y afianzarse tomando en cuenta que en el corto plazo la variable de ajuste para la firma es el factor trabajo en especial el salario, por lo que es necesario aplicar cabalmente el amparo legal a los trabajadores para que no existan

casos de reducción de sueldos o pérdidas de puestos de trabajos ante cualquier choque externo o interno que la economía pueda atravesar. Como se mencionó a inicios de este artículo, el mercado laboral no es un mercado cualquiera ya que en este se desenvuelve uno de los derechos humanos básicos para alcanzar bienestar individual y colectivo de una sociedad.

Sebastián Burgos Dávila

Asesor primera vicepresidencia

Asamblea Nacional

Bibliografía

Burgos S., y Falconí G., (2016a) “Schooling Effects on Young Workers´s Wages: The Ecuadorian Case” Revista Economía y Política. Año XII, No 23 pp 25-37.

Burgos S., y Falconí G., (2016b) “Diferenciales de Ingreso Laboral: Un Enfoque de Género para Ecuador” mimeo.

Chiappori PA., (1997) “Introducing Household Production in Collective Models of Labor Supply” Journal of Political Economy 105 (1): 191-209.

Collins D., Morduch J., Rutherford S., y Ruthven O., (2009) “Portafolios of the Poor” Princeton: Princeton University Press.

Cooper –Hewitt, the National Design Museum of the Smithsonian Institution (2007). “Design for the Other 90%”. New York.

Fairbourne J., Gibson S., y Dyer W. (2007) “Microfranchising: Creating Wealth at the Bottom of the Pyramid” Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Fields G., (2001) “Distribution and Development: A New Look at the Development World” Cambridge; MA. MIT Press and Russell Sage Foundation.

Fields G., (2012) “Poverty and Low Earnings in Developing World” en Jefferson P. (eds.) “The Oxford Handbook of the Economics of Poverty”. Oxford University Press: 249-273.

Haughton J., y Khandker S., (2009) “Handbook on Poverty and Inequality”. World Bank. Washington DC.

López Calva L., y Lusting N., (2010) “Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?” Washington and New York: Brooking Institution Press and United Nations Development Program.

Polak P., (2008) “Out of Poverty”. San Francisco: Berrett-Koehler.

Sachs J., (2005) “The End of Poverty”. New York: Penguin.

Medidas legislativas para impulsar al sector productivo

Por María Soledad Buendía[1]

Uno de los más importantes logros de la Revolución Ciudadana ha sido recuperar la capacidad del Estado ecuatoriano para planificar el desarrollo del país garantizando el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en nuestra Constitución.

La necesidad histórica de construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable, cuya finalidad consiste en mejorar la calidad y esperanza de vida de los ecuatorianos, reconociendo siempre al ser humano como su sujeto y fin, al tiempo de garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir, es lo que ha orientado la labor legislativa de la Asamblea Nacional y la Comisión Especializada del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa orientada a promover el desarrollo normativo constitucional mediante la expedición de leyes destinadas a transformar la realidad económica del Ecuador.

Dentro de este contexto y bajo tales premisas, durante el período legislativo 2013 - 2017, la Comisión Especializada del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa ha conocido varias propuestas legislativas, lo que ha permitido a la Asamblea Nacional dar trámite, socializar, debatir y expedir un conjunto de leyes que han favorecido, desde un enfoque integral de de-

1 María Soledad Buendía es ingeniera en gestión empresarial por la Universidad Metropolitana y cuenta con un diploma superior en género violencia y justicia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Además María Soledad tiene estudios en administración de empresas. Actualmente es Asambleísta por la provincia de Pichincha y presidenta de la Comisión del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa y del Grupo Parlamentario de Amistad con Indonesia.

sarrollo, la competitividad del sector productivo, la reactivación económica sostenida del país y la integración de las capacidades productivas de los sectores público y privado.

Recuento 2013-2017

En el año 2013, la Comisión Especializada del Desarrollo, Económico, Productivo y la Microempresa impulsó y apoyó la transformación de la matriz productiva del país, realizando un control continuo de las instituciones públicas orientadas al desarrollo productivo con la finalidad de dar seguimiento a sus políticas y cumplimiento de las mismas. De igual forma, mantuvo acercamientos con los sectores productivos del ámbito privado con la finalidad el fin de conocer sus fortalezas y debilidades, manteniendo contacto con actores sociales y ciudadanía en general.

Durante el año 2014, la Comisión Especializada del Desarrollo, Económico, Productivo y la Microempresa aprobó tres (3) leyes orgánicas de transcendencia para el Ecuador: la Ley Orgánica para el cierre de la Crisis Bancaria de 1999, que busca terminar las secuelas de la que fuera la mayor crisis económica y social del país; la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, que devuelve al Estado ecuatoriano la capacidad de regular y administrar el uso y aprovechamiento de los recursos estratégicos energéticos, base del cambio de la matriz productiva; y, la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que creó el Sistema Público para Pago de Accidentes de Tránsito, que garantiza la protección de la personas que se trasladan por la red vial nacional.

Durante la gestión 2015, la Comisión Especializada del Desarrollo, Económico, Productivo y la Microempresa tramitó la Ley Orgánica de Incentivos para la Asociaciones Público - Privadas y la Inversión Extranjera, cuya expedición permitió establecer el marco jurídico necesario para que el sector privado participe en el desarrollo de proyectos de interés público y social, bajo el incentivo de recibir beneficios legales y tributarios. Esta Ley Orgánica promueve el desarrollo sustentable del país en materia de infraestructura vial y de interés público, como puertos, aeropuertos e infraestructura; además, establece incentivos para la ejecución de proyectos bajo la modalidad de

asociación público - privada con la finalidad de desarrollar áreas estratégicas para el beneficio local, tales como proyectos vinculados con la vialidad e infraestructura portuaria y aeroportuaria con la provisión de bienes, obras y servicios con el reconocimiento de incentivos tributarios.

En el año 2016, la Comisión Especializada del Desarrollo, Económico, Productivo y la Microempresa participó en la tramitación y aprobación de uno de los logros icónicos y fundamentales de este período legislativo para promover el impulso del sector productivo: la aprobación del "Protocolo de Adhesión del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la adhesión de Ecuador". Este Acuerdo es un instrumento de especial relevancia económica porque posibilita la inserción estratégica del Ecuador en uno de los principales mercados del mundo por su dinamismo y volumen de importaciones, consolidando una relación comercial previsible y estable para contar con un marco comercial de carácter bilateral que va más allá de las preferencias comerciales unilaterales que fueran otorgadas anteriormente.

Gracias a este instrumento comercial, los productos con valor agregado tienen la seguridad de contar con el acceso libre de aranceles a este importante mercado. Cabe destacar que los sectores priorizados en el cambio de la matriz productiva, tales como alimentos procesados, bioquímica, confecciones, calzado, metalmecánica, petroquímica, farmacéutica, productos forestales, entre muchos otros, cuentan con un mercado de exportación con 0% de arancel.

Una de las principales características del Acuerdo Comercial Multipartes, en cuanto al acceso de bienes, fue la desgravación simultánea de los aranceles. Sin embargo, en lo que respecta a los plazos de desgravación, una primera diferencia radica en el establecimiento de períodos más largos de transición para los bienes provenientes de la Unión Europea, esto es hasta 17 años. Por su parte, la Unión Europea ofreció al Ecuador la desgravación inmediata de sus aranceles, a partir de la vigencia del Acuerdo, para prácticamente toda la oferta exportable ecuatoriana.

Algunos productos altamente sensibles, tales como la leche líquida, quesos frescos, arroz, azúcar, carnes de bovino, carnes de pollo, carnes de

cerdo, maíz, soya, y varios alimentos con contenido de cereales fueron excluidos por el Ecuador de cualquier compromiso de reducción arancelaria a favor de la Unión Europea, estableciendo una clara señal de protección de nuestra industria y mercado interno.

En el mismo sentido, para otro tipo de productos sensibles, se establecieron cupos limitados de importación que estarán sujetos a reducción arancelaria. Por fuera de esos cupos, la Unión Europea seguirá pagando el arancel que el Ecuador cobra a terceros países. En este grupo se encuentran, por ejemplo, los quesos maduros, yogurt, leche condensada, alimentos para animales, entre otros. Adicionalmente, en productos como quesos maduros, se ha establecido un período de reducción arancelaria de 17 años.

Otros mecanismos de defensa a la producción nacional previstos en el Acuerdo Comercial Multipartes incluyen salvaguardias agrícolas, salvaguardias bilaterales, amplios plazos de reducción arancelaria que llegan hasta 17 años en algunos productos, permitiendo a la industria ecuatoriana ir adaptándose a este instrumento comercial de manera paulatina, precautelando así sus productos de mayor sensibilidad.

Con el Acuerdo Comercial Multipartes se garantizarán y potenciarán más de 600 .000 plazas de trabajo relacionadas con las exportaciones de productos ecuatorianos hacia los 28 países de la Unión Europea. Además, se debe destacar que este Acuerdo asegurará el acceso libre de aranceles en la Unión Europea para prácticamente toda la oferta exportable del Ecuador hacia ese bloque económico: 99,7% de los productos agrícolas y el 100% de los productos industriales y pesqueros.

En lo que va de la gestión 2017, la Comisión Especializada del Desarrollo, Económico, Productivo y la Microempresa se encuentra tramitando, en particular, tres (3) propuestas legislativas de gran importancia para estimular y fortalecer al sector productivo. Tales proyectos están enfocados a impulsar emprendimientos, así como la protección y beneficios a favor de los sectores productivos que generan plazas de empleo, debiendo destacarse:

a. El Proyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Artesanal que tiene por finalidad la solución de problemas que afectan a los artesanos, tales como: la existencia de normativa dispersa y pre constitucional que genera problemas de aplicación e interpretación de la ley vigente; la multiplicidad de actores estatales que tienen relación con el sector artesanal, lo que provoca ineficiencia y poca capacidad de respuesta del estado a favor de este importante sector; el limitado acceso a beneficios tributarios y no tributarios; la vigencia de modalidades de contratación que no se adecúan a los nuevos estándares laborales; y, problemas de eficiencia, competitividad y comercialización de los productos o servicios artesanales. El Proyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Artesanal prevé la incorporación de los artesanos al mercado de las Compras Públicas y obliga a la generación de productos financieros especializados para el sector, en los ámbitos público y privado, con el fin de propiciar créditos productivos a su favor. Asimismo, pone énfasis en la importancia de la capacitación, profesionalización y especialización de las distintas ramas artesanales, y establece mecanismos de asesoría técnica en nuevas tecnologías para mejorar la productividad y la conservación del medio ambiente. Se impulsa, además, la facilitación para el acceso a los mercados nacionales e internacionales, la simplificación de trámites y el reconocimiento de la innovación arteisanal a través de premios y reconocimientos para el sector; y,

b. El Proyecto de Ley para el Registro, Fortalecimiento y Estímulo de los Microemprendedores Individuales que es un instrumento que obliga al Estado a participar en la generación de medidas que estimulen el desarrollo integral de los microemprendimientos, mediante la instauración de procesos de formalización empresarial más ágiles, reducción de costos de transacción, así como la creación de líneas de crédito otorgados por la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias. Este Proyecto de Ley propone, además, la facilitación de servicios para el desarrollo empresarial, servicios tecnológicos y un portal de información para brindar asistencia y asesoría respecto de los potenciales mercados, programas de apoyo y negocios.

María Soledad Buendía

Asambleista por la provincia de Pichincha

Presidenta de la Comisión del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa

Hacia un sistema económico solidario que tenga como un pilar a la economía popular y solidaria

Por Fernando Buendía[1]

La Economía Solidaria como alternativa poscapitalista

A lo largo del planeta, un creciente número de movimientos políticos, sociales, religiosos, culturales y gobiernos progresistas, juzgan que la humanidad experimenta desde hace décadas un agotamiento de la capacidad de la sociedad capitalista para producir "progreso" y "felicidad". Por estas razones se considera que nos enfrentamos a una dinámica creciente de degradación de las condiciones ambientales, económicas, sociales, culturales y políticas; es decir, a una "crisis de civilización" (Fernández Buey, 2009).

Como resultado de la crisis del capitalismo y de la caída del denominado socialismo histórico, la economía social y solidaria se ha convertido en un foco de atención del pensamiento social crítico, en la búsqueda de paradigmas alternativos "poscapitalistas". La búsqueda ha puesto su atención en conceptos y modelos tales como los del Buen Vivir o el Sistema Económico Solidario, así como en las diversas propuestas y experiencias procedentes del variopinto universo de organizaciones, prácticas y relaciones sociales, cobijadas bajo el paraguas de "economía social y solidaria" y en el caso ecuatoriano como "economía popular y solidaria"

---

1 Fernando Buendía Gómez de la Torre es sociólogo y magister en Desarrollo por la UPSQ y Master en Poder y Movimientos Sociales por la Universidad de Valencia. Actualmente es profesor de la Maestría de Desarrollo Local Comunitario de la Pontificia Universidad Católica de Quito. También es profesor de la Escuela Politécnica Nacional y asesor de la Asamblea Nacional. Además es consultor del Centro Estudios Latinoamericanos y director ejecutivo de la Fundación de Campesinos María Luisa Gómez de la Torre.

Durante los años 80, en los que prevaleció la hegemonía del pensamiento único neoliberal, las diversas manifestaciones y prácticas de la economía social y/o popular estuvieron invisibilizadas bajo el andamiaje teórico capitalista. El enfoque dominante durante décadas y que aún está presente en la mayor parte de países de la periferia capitalista, es la concepción de ser sectores anacrónicos y atrasados que debían ser objeto de políticas de asimilación económica para su formalización y competitividad.

Estas "teorías de la modernización" han escondido el hecho evidente que el sector moderno capitalista y el sector tradicional no capitalista son dos manifestaciones concretas – dos caras de la misma medalla – de los procesos de desarrollo "desigual y combinado". Estas caras han operado en la dinámica del "sistema mundo" y de las relaciones centro-periferia, como bien lo han demostrado Inmanuelle Wallerstein y otros autores.

Estas corrientes a su vez ignoran que como producto de la histórica transferencia de riqueza desde las periferias hacia el centro capitalista, pasando por los países del borde que fueron conquistados y convertidos en colonias, se conformaron economías atrofiadas-dependientes, débiles y atrasadas. Así ellas mismas, a consecuencia de su exigua generación y acumulación de capital, conservaron en su interior las diversas formas de organización productiva tradicionales – no capitalistas –, principalmente rurales, pero bajo relaciones de colonialismo interno y subordinación, que produjeron el subdesarrollo territorial de estas regiones.

La Economía Popular y Solidaria en la Constitución y la Legislación ecuatorianas

La economía popular y solidaria puede ser entendida como un conjunto de formas de producción de bienes y servicios propias y distintas a la lógica mercantil capitalista. Ella es capaz de impulsar procesos de desarrollo alternativos a las dinámicas del sistema hegemónico que no obstante alcanza solamente una dimensión política programática con el ascenso de los gobiernos progresistas en América Latina. El proceso se vivió especialmente en los países que pasaron por procesos constituyentes, donde se plasmó como mandato que "el sistema económico es social y solidario" y que se reconoce a la "economía popular y solidaria" como un tercer sector de la

producción de bienes y servicios. Así esta forma de organización es distinta del sector privado y del público, sin perjuicio de que en el ámbito público también se producen bienes comunes o servicios públicos con un carácter solidario, tales como la seguridad social. Asimismo no se deja de lado que en el ámbito privado se puedan realizar actividades de filantropía por ejemplo a través de fundaciones.

Para efectivizar los postulados constitucionales de Montecristi que reconocen y disponen un trato preferente a los actores del sector de la economía popular y solidaria, se ha incorporado de manera transversal el reconocimiento y el apoyo a los actores del sector mediante varias leyes económicas. La normativa ha sido promulgada por la Asamblea Nacional y refiere por ejemplo al Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones, Ley Orgánica de Contratación Pública, Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, Código Orgánico Monetario y Financiero y principalmente como norma específica de la materia, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario.

Asimismo, desde el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados, en correspondencia con el objetivo de construir un sistema económico solidario, se han impulsado a través de políticas públicas un conjunto de acciones de incentivo, fomento y apoyo por medio del Instituto de Economía Popular y Solidaria, la Corporación Nacional de Finanzas Populares Solidarias y Pro-Ecuador. Aunque estas acciones resultaron cortas respecto a las expectativas generadas y poco eficaces e insuficientes, tanto por las ambiguas y exigentes condiciones impuestas por las instituciones reguladoras. Estos impedimentos han dificultado acceder a los beneficios de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Junta de Regulación de Política Monetaria y Financiera, Servicio de Rentas Internas, Ministerio del Trabajo, entre otras.

A pesar del importante avance en el estudio de las potencialidades y limitaciones de los actores del sector, logrado gracias a su visibilización social y jurídica; aún persisten graves dificultades de comercialización, acceso a medios productivos, regulación excesiva e inflexible, poca eficacia de las políticas de fomento, y una dispersión y complejización poco eficiente

de la institucionalidad competente, además de una falta de comprensión de los funcionarios públicos sobre la relevancia del sector.

Caracterización de la Economía Popular y Solidaria

Respecto al esfuerzo de conceptualización y caracterización del sector por parte de académicos y actores del propio sector, que había sido desconocido anteriormente, se ha logrado identificar su universo y determinar de mejor forma a la diversidad y heterogeneidad de sus integrantes. La pluralidad está constituida por organizaciones económicas populares y solidarias (sectores comunitario, asociativo y cooperativo), así como por diversas unidades económicas populares, entre las que resaltan la agricultura familiar campesina, el taller artesanal, el trabajo familiar, el trabajo autónomo y el trabajo no remunerado del hogar. Todas estas unidades se desenvuelven bajo principios de solidaridad, cooperación, democracia participativa, reciprocidad e identidad.

Aunque todavía queda un gran trecho de estudio para profundizar sobre las características del sector, es preciso hacer presente su importante aporte a la economía nacional, entre otras razones porque:

Representa el mayor porcentaje de la población económicamente activa y genera la mayor parte del empleo, pues, de acuerdo con el Ministerio de Inclusión Económica representa el 64% de la población trabajadora (Soliz, 2013).

Es menos contaminante y menos dependiente de las importaciones porque utiliza materias primas e insumos nacionales.

Contribuye al equilibrio territorial porque realiza inversiones, captaciones y créditos en sus propias comunidades y barrios (Tonello, s/f).

Genera productos socialmente necesarios y vinculados a la identidad cultural (Churuchumbi, 2017).

Abastece con el porcentaje mayoritario de la canasta de productos alimentarios a los hogares, apoyando a la soberanía y seguridad alimentarias (Lacroix, 2013).

Produce una mejor redistribución de la riqueza e ingreso nacionales.

De esta breve descripción se desprende que la economía popular y solidaria se mantiene vigente y se ha desarrollado en correspondencia con el atrófico proceso de desenvolvimiento del capitalismo existente en el país; cuya debilidad y atraso agravada por el proceso globalización, produce graves déficits en la producción de bienes y servicios que son cubiertos por la economía popular y solidaria. Por lo tanto se mantiene la validez y necesidad de "otras formas de producción y economía" en las que se resguarden los diversos sectores sociales y además se generen alternativas que superen las formas salvajes del capitalismo actual. Así es como, solo con la potenciación de este sector, se podría efectivizar las tesis constitucionales de la soberanía económica, soberanía alimentaria, Buen Vivir, pleno empleo, equilibrio interterritorial, eliminación de la pobreza y sostenibilidad ambiental.

Entre los principales cuellos de botella identificados en el sector se han encontrado los siguientes:

Límites en el acceso a mercados: toda vez que la estructura de los agentes económicos en el país se caracteriza por ser heterogénea, concentradora y monopólica, los diversos productores de la economía popular y solidaria experimentan una situación de enorme desventaja y disparidad en su acceso a mercados de proveedores y de clientes. Por esto se ven obligados a someterse a redes abusivas de intermediación que imponen condiciones absurdas para comprar o vender sus productos.

Acceso al mercado de compras públicas: el mayor comprador de la economía nacional para los actores del sector llega a ser de menos del 2% del total susceptible de ser cubierto por los mismos (100 millones en el año 2015). Pese a que se ha producido un incremento de 60 millones entre el año 2011 y el 2015, la participación de las unidades productivas solidarias aún es incipiente.

Falta de infraestructura: espacios que deben ser creados por las instituciones estatales seccionales, principalmente por los municipios, encargados de: crear estructuras de comercialización, gestionar el espacio público y facilitar las condiciones para el acceso a centros de acopio y comercialización para los productores. Resultado de esto, los pocos mercados públicos existentes se mantienen en forma corporativa, en manos de redes de comerciantes e intermediarios que impiden realizar una comercialización directa.

Problemas en el acceso a recursos y medios productivos: en razón de financiación en las condiciones y con las tasas apropiadas, medios técnicos e infraestructura para mejorar la productividad, educación y capacitación para superar el rezago educativo y tecnológico, entre los principales.

Dificultades para cumplir con requisitos y títulos habilitantes para ejercicio de actividades económicas: tales como registro sanitario, personería jurídica, registro tributario, registro de proveedor estatal, certificado de cumplimiento sanitario, registros ambientales, licencias y patentes municipales, etc.

Reducidos impactos de las medidas de fomento, incentivo y promoción: las políticas públicas de aplicación de incentivos son insuficientes. Uno de los factores radica en el subregistro de actores y potenciales beneficiarios, que se mostró extenso en el censo agropecuario 2001 y en el censo económico 2010, que suman alrededor de 8 000 organizaciones en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Adicionalmente, no está habilitado ningún mecanismo para registrar las unidades económicas populares. Igualmente, hasta la presente no existen mecanismos de garantías de crédito, de anticipos, etc., que disminuyan la tasa del 26% del llamado microcrédito y mejoren la financiación para el sector.

I**nsuficiente claridad en la definición y regulación del sector y sus actores:** por ejemplo hasta ahora no se ha establecido el régimen laboral aplicable para los socios-trabajadores de las organizaciones por lo que se les exige un trato similar a los de los trabajadores dependientes. Esta es una muestra de que no existe claridad suficiente en la definición

de los actos solidarios para que sean eximidos de la tributación y otras obligaciones civiles. Todavía existe un vacío de regulación diferenciada por segmentos y niveles que considere las particularidades de cada uno. Aún hay lentitud en el proceso de otorgamiento de la personería, registro y catastro. Todavía está vigente un régimen sancionatorio con excesiva discrecionalidad. Pese a los esfuerzos realizados, aún persiste la lentitud en los procesos de disolución y liquidación, por lo que hay cooperativas de vivienda que no se han podido liquidar en más de veinte años.

Debilidad, dispersión y descoordinación de la institucionalidad estatal encargada de las potestades públicas de rectoría, planificación, regulación, control, fomento, incentivo y promoción: tal es el caso del Comité Interinstitucional encargado de la rectoría, que se ha reunido muy pocas veces en cinco años. Además, la institución encargada del registro de los actores no ha aplicado hasta ahora el sistema informático de registro. El Instituto de Economía Popular y Solidaria cuenta con exiguo presupuesto de inversión. Todo sumado ha provocado que los productores se vean obligados a padecer una suerte de peregrinación en el transcurso de los trámites a realizar. Por su reciente identificación como sector preferente, su personalización y regulación se encuentra aún en proceso de caracterización y por ello aún persiste un trato inapropiado por parte de los reguladores y controladores públicos.

Hacia una Ley Orgánica Sustitutiva que supere los límites de la vigente

Posterior a la aprobación y aplicación de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario (aprobada el 2010), la Comisión del Régimen Económico Tributario y su Regulación y Control de la Asamblea Nacional impulsó un proceso de diagnóstico y reforma de la ley, sin perjuicio del avance logrado en la institucionalización y regulación del sector (especialmente del sector cooperativo). El diagnóstico culminó en la formulación de una ley sustitutiva, aprobada el 20 de enero del 2017, que introduce propuestas importantes para disminuir las deficiencias ya señaladas, con la pretensión de contribuir a mejorar la eficacia de la

política pública del sector. Entre los principales ejes de fomento e incentivo a la EPS, la Ley:

- Desarrolla una propuesta integral de comercialización para mejorar el acceso a compras públicas (reserva de mercado), supermercados y a la comercialización directa.
- Extiende los mecanismos de inclusión financiera, mediante la facilitación de los procedimientos para la regularización de las cajas de ahorro; autorización de nuevas operaciones para las cooperativas de ahorro y crédito; fortalece a la Corporación Nacional de Finanzas Populares – Conafips – (entidad de segundo piso encargadas del fondeo y la asistencia técnica del sector financiero solidario); y, además crea preferencias en el acceso al sistema nacional de pagos y dinero electrónico.
- Desarrolla un conjunto de propuestas de fomento, promoción e incentivo; entre las que anotamos: se amplía las actividades permitidas a la EPS a los sectores de turismo, seguridad y salud; se establece medidas para favorecer a las personas vinculadas al trabajo no remunerado del hogar; se mejora los incentivos para las organizaciones de integración asociativa; se fortalece la garantía de la seguridad social de la EPS; se protege y apoya al trabajador autónomo y comerciante minorista; se propone incentivos para programas de autoconstrucción y elimina el requisito de poseer un terreno para constituirse como cooperativa de vivienda; se incorpora el enfoque de movilidad humana a lo largo de toda la ley.
- Reorganiza el complejo entramado institucional simplificándolo en tres entidades definidas: el Servicio Nacional de Fomento, Regulación y Control de la Economía Popular y Solidaria (orientado al fomento y la supervisión); la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (especializada en el sector cooperativo en la supervisión y control); y, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (para la inclusión financiera). Además, se crea un directorio único para la planificación y regulación del conjunto de las políticas para el sector.

Además, la ley dispone la flexibilización de normas de regulación, para que las entidades adecúen y faciliten los mecanismos y procedimientos para registrar y otorgar permisos habilitantes a los emprendimientos de la EPS,

relacionados con la obtención de la personería jurídica, registro tributario, registro como proveedor estatal (RUP), certificado de cumplimiento sanitario, registro ambiental, licencias y patentes municipales, etc.

La promulgación de la norma sustitutiva a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, cuyo tratamiento duró tres años y contó con la colaboración de varias instituciones directamente involucradas como: la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el Ministerio Coordinador de Política Económica, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, el Instituto de Economía Popular y Solidaria. Para la socialización de la Ley se efectuaron varios talleres nacionales y sectoriales al igual que múltiples reuniones con los actores directos: cajas de ahorro, cooperativas de ahorro y crédito, fundaciones y corporaciones, organizaciones agropecuarias, trabajadores autónomos). Pese al trabajo realizado, la Ley fue objetada en su totalidad por la Función Ejecutiva, señalando en su argumentación que:

(…) una reforma integral como la propuesta debe estar presidida de un vasto y profundo análisis nacional a fin de que la normativa resultante propicie un marco satisfactorio y propicio para su desarrollo…". Además, se señala en el veto que "Pese a los avances alcanzados, cabe observar que el proyecto de ley aún mantiene un inadecuado marco regulatorio…" y que "Por otra parte, constituyendo un punto neurálgico el plantear un marco adecuado de fomento y capacitación…es necesario que el apoyo al sector en estas áreas comprenda de manera amplia y transversal a los actores públicos.

Conclusiones

Pese al amplio impulso de la Comisión del Régimen Económico Tributario y Regulación y Control es necesario reconocer que lo avanzado pudiera ser insuficiente. Es evidente que existe un significativo déficit de comprensión, en especial dentro de los funcionarios gubernamentales, debido entre otros factores a que se trata de un nuevo campo de estudio teórico y de política pública, recientemente establecido por el mandato constitucional. En el ámbito de la política pública, la Economía Popular y Solidaria (EPS) se mantiene dentro de lógicas regulatorias y de control, que son insuficientes respecto del fomento e incentivo al sector. Asimismo se puede percibir una desconfianza en las capacidades de los diversos actores de la economía

popular y solidaria y aún se prefiere apostar por los sectores tradicionales, como impulsores del crecimiento.

También, cabe señalar que el veto de la ley desatiende la compleja situación existente en los actores del sector, originada en la persistente crisis producto del shock externo que experimenta la economía desde años atrás, lo cual tiende a agravar la situación de los sectores que conforman la economía popular y solidaria por su debilidad estructural. Esto pone en riesgo su sostenibilidad, con el consecuente deterioro del empleo y crecimiento de la pobreza. Así, por ejemplo, se identifica en el horizonte inmediato la crisis de muchas cooperativas de ahorro y crédito de los segmentos 4 y 5, un mayor deterioro de los términos del intercambio con la red de intermediación comercial y la caída de la agricultura familiar por su vulnerabilidad ante fenómenos naturales, entre otros.

Esto es evidencia de que será importante restablecer el proceso de diálogo y debate nacional que se sugiere para que una vez cumplido el año previsto por la ley, la nueva Asamblea Nacional pueda conocer y tratar el contenido de la ley sustitutiva de Economía Popular y Solidaria.

Acompañando al proceso de análisis y debate nacional, es necesario que a través de las dinámicas de participación que prevé la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se pueda dar impulso a los procesos de construcción socio-organizativa de los diversos sectores de la economía popular y solidaria. Para ello es necesario tomar como base los materiales que pudieran recopilarse de los tres años de trabajo de la Comisión y la propia ley vetada, pues, allí se han quedado sin un suficiente aprovechamiento, valiosos documentos e insumos de análisis y de observaciones recopilados en el transcurso, de los encuentros, talleres y comparecencias. Se trata de no empezar otra vez desde cero, sino desde el conjunto de elementos elaborados colectivamente por la Asamblea Nacional.

Sin embargo, respecto a la pregunta de fondo que he pretendido abordar y con la que iniciamos el presente documento, sobre cómo a través de la labor legislativa se ha dado impulso a la construcción de un sistema económico que tenga como un pilar a la economía popular y solidaria; resulta bastante ilustrativo el análisis del eje de producción de normativa legal relacionado con el régimen de soberanía alimentaria, el mismo que incorpora un

cuerpo de leyes que integra a las aprobadas de Recursos Hídricos, Tierras y Territorios, y en tratamiento a la de Semillas.

Las tres leyes muestran importantes avances respecto al reconocimiento del sector de la agricultura familiar campesina, a las diversas formas de organización comunitaria como las juntas de regantes, comunas y asociaciones de agroproductores; así como también establecen varios mecanismos generales para su fomento. Pero igualmente, las tres leyes muestran significativas limitaciones respecto a la redistribución de los medios productivos como la tierra y el agua y la libre comercialización de los recursos genéticos. Es decir que, en estas normas se apuesta con más fuerza a la producción agroempresarial que a la producción sustentada en la economía popular y solidaria.

En síntesis, en la disputa entre el actual modelo dominante de un capitalismo posneoliberal, suficientemente regulado y que redistribuya mejor la riqueza, frente a un modelo alternativo poscapitalista y de desarrollo endógeno, la hegemonía ideológica y política está en el lado del primero.

Por estas razones aún será necesario insistir por un largo tiempo y con mucha fuerza, en el debate dentro de los ámbitos de la academia y de la acción social y política; así como en los campos más concretos del análisis económico, cultural y político, para lograr que se pueda profundizar en la legislación y en la política pública, los postulados constitucionales del sistema económico, social y solidario; asentado en el sistema de economía popular y solidaria, como vía para construir una sociedad más avanzada.

Pese a la importante pretensión de avance programático que tiene la nueva ley aprobada, dependerá en última instancia de la voluntad de los actores políticos gubernamentales; es decir, de la fuerza de las acciones concretas que se implementen para su aplicación, el grado de impacto que pudiera llegar a alcanzarse, en la construcción del sistema económico solidario del Buen Vivir, que establece la Constitución.

Fernando Buendía

Asesor de la comisión del Regimen Económico, Tributario y su Regulación y Control

Asamblea Nacional

Bibliografía

Asamblea Nacional. 2008. Constitución de la República del Ecuador. Quito, Ecuador. Registro Oficial 449.

Asamblea Nacional. 2011. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. Quito, Ecuador. Registro Oficial 444.

Banco Central del Ecuador. 2015. Boletín anual de estadísticas económicas. Quito, Ecuador.

Churuchumbi, Guillermo. 2017. Exposición en Encuentro El Territorio y los actores de la Economía Social y Solidaria. Universidad Politécnica Salesiana de Quito UPSQ, Cayambe, Ecuador.

Coraggio, José. 2011. Economía Social. El Trabajo antes que el Capital. Quito, Ecuador. Abya-Yala.

De Soto, H. 1986. El Otro Sendero. El Barranco. Lima, Peru.

Divar, Javier. 2005. Globalización y Democracia. Dykinson. Madrid, España.

Fernández Buey, Francisco. (2009). Crisis de civilización. Revista PAPELES #105, 2009, Barcelona. Recuperado de: https://goo.gl/VzxgHf.

Galeano, Eduardo. 1978. Las venas abiertas de América Latina. La Cueva. Barcelona, España.

INEC. Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2016. Resultados del Censo Económico 2010. Recuperado de: https://goo.gl/P69YRU.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC (2016). Resultados del Censo Agropecuario 2000. Recuperado de: https://goo.gl/gEUybr.

Lacroix Pierril, Chauveau, Christophe y Taipe, Diana. 2013. Soberanía alimentaria y comercialización campesina en Ecuador, en Comercialización y Soberanía alimentaria. Sistema de Información de la Problemática Agraria del Ecuador. Quito, Ecuador.

Martínez, Diego. 2016. ¿Economía Social o economía popular?: complejidades y confusiones en el «Solidario Ecuador del Buen Vivir», en Economía Solidaria: Historias y prácticas de su fortalecimiento. Quito, Ecuador: Serie Estudios sobre economía popular y solidaria.

Marx, Carlos. 1875. Crítica al Programa de Gotha. Pekín, República Popular de China.

Novack, George. 1974. La ley del desarrollo desigual y combinado de la sociedad. Bogotá, Colombia: Pluma.

Oleas, Julio. 2016. La Economía Social y Solidaria en el Ecuador. Una mirada Institucional, en Economía Solidaria: Historias y prácticas de su fortalecimiento. Quito, Ecuador: Serie Estudios sobre economía popular y Solidaria.

Soliz, Doris. 2013. Economía Popular y Solidaria aporta el 13% del PIB y genera el 64% de empleo a nivel nacional. Agencia Pública de Noticias de Ecuador y Suramérica ANDES. Recuperado de: https://goo.gl/KoDB7W.

Tonello, José. 2017. Exposición en Encuentro El Territorio y los actores de la Economía Social y Solidaria. Universidad Politécnica Salesiana de Quito UPSQ, Cayambe, Ecuador.

Valencia, Fausto. y Moncayo, Jorge. (2016). Dinero Móvil: oportunidad de innovación financiera para las instituciones microfinancieras, en Economía Solidaria: Historias y prácticas de su fortalecimiento. Quito, Ecuador: Serie Estudios sobre economía popular y solidaria.

Wallerstein, Immanuel. 2005. Análisis de sistemas mundo. México DF, Estados Unidos Mexicanos: Siglo XXI.

Comercio
EXTERIOR

Consideraciones respecto a la inversión extranjera y las cadenas de valor

Por: Diego Ramos Flor[1]

Tanto la inversión extranjera como la participación en cadenas de valor global son asumidas como dos herramientas válidas para la inserción estratégica del país en el mundo. En el presente artículo se hará mención de ciertas consideraciones que puedan ser tomadas en cuenta al momento de legislar para la atracción de la inversión extranjera o para la inserción en cadenas globales de valor.

En primer lugar se abordará la inversión extranjera como una fuente de recursos frescos para la economía nacional y como una herramienta para generar nuevas capacidades en el aparato productivo. Para el efecto se compararán los flujos entrantes por concepto de inversión extranjera y los flujos salientes por concepto de esa misma inversión.

A continuación, se levantará un alerta acerca de las expectativas que puedan generarse por la participación de productores ecuatorianos en las cadenas globales de valor. En particular, se presentará una introducción a la literatura disponible respecto al control de estas cadenas y sus implicaciones para la distribución de rentas.

Finalmente, en el apartado de conclusiones se presentarán alternativas para un mejor aprovechamiento de la inversión extranjera y las cadenas globales de valor. En todo caso, se advierte al lector que cada una de estas opciones requiere un estudio más detallado.

---

1 Diego Ramos Flor es economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y máster en Desarrollo Económico y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido funcionario de Senplades y de la Asamblea Nacional. Actualmente se desenvuelve como Director de Planificación e Inversión Pública en el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano.

La inversión extranjera

La inversión extranjera está llamada a cumplir dos objetivos fundamentales: mejorar la situación de la liquidez en la economía, a través de su participación en la balanza de pagos, y desarrollar nuevas capacidades, ya sea a través de su participación en la generación de capital o con transferencia tecnológica.

Liquidez en la economía: aporte a la sostenibilidad de la balanza de pagos

En el primer aspecto, es indispensable mencionar que, hoy en día, no se cuenta con un instrumento contable que permita cuantificar la inversión extranjera desde una perspectiva de políticas públicas para el desarrollo. El indicador más cercano es la Inversión Extranjera Directa, pero esta incluye varios rubros que no podrían ser considerados como inversión desde la perspectiva macroeconómica (como, por ejemplo, las transferencias de dominio, tal es el caso, por ejemplo, de la compra de Monsanto por Bayer, que sería contabilizada como inversión extranjera directa aunque no significa ninguna modificación más que la transferencia de propiedad) y que no necesariamente significan ingreso de recursos a la economía nacional (pueden depositarse los fondos en bancos extranjeros). Adicionalmente, y como es la naturaleza de toda inversión, esta espera obtener rendimientos que son repatriados a las naciones en las que los inversionistas depositan sus recursos; en este sentido, la inversión es un flujo: entrante en el presente, y saliente en el futuro; por ello es importante tomar en cuenta tanto los rubros de inversión extranjera directa como los de renta pagada por inversión. Los flujos entrantes de inversión no necesariamente compensan los flujos salientes de renta de las inversiones previas.

De allí que la inversión extranjera no sea necesariamente una fuente de recursos frescos para sostener la balanza de pagos. En 2015, mientras los ingresos por todas las inversiones (“cuenta financiera” en la balanza de pagos) contabilizaron USD 637,5 millones, la salida de recursos por las utilidades de todas las inversiones (“cuenta de renta” en la balan-

za de pagos) significó USD 1 746,1 millones; es decir, las inversiones colaboraron en más de USD 1 100 millones en el déficit de balanza de pagos que tuvo que ser compensado con los activos de reservas durante 2015. Las estadísticas de balanza de pagos disponibles, adicionalmente, no nos permiten identificar si estos montos de inversión efectivamente fueron ingresados al sistema financiero nacional, o fueron tranzados a través de instituciones financieras del extranjero.

Luciana Ghiotto (2016) realizó un artículo en el que describió el pernicioso entramado legal que pervierte a la inversión extranjera, convirtiéndola en una amenaza para nuestras naciones:

> Los capitales extranjeros llegaron a la región, pero no siempre en el formato de inversiones de tipo *greenfield*, es decir, en la instalación de fábricas y nuevas inversiones que generan empleo y tienen efecto multiplicador sobre las economías. En ciertos casos como Argentina, las inversiones que llegaron fueron esencialmente *Mergers y Acquisitions,* capitales que vinieron a hacerse cargo de los servicios públicos privatizados en los años noventa, gozando de todas las protecciones de los TBI firmados por Argentina con sus países de origen *(Ghiotto, 2016)*.

Tal y como le ha ocurrido al Ecuador, por ejemplo, en el caso Oxy: esta empresa empezó a invertir en el Ecuador en 1985; la inversión extranjera directa total que ingresó al Ecuador entre 1985 y 1990 (incluyendo inversiones de otras empresas petroleras) ascendió a USD 707 millones; esta cifra es absolutamente superada por una decisión arbitral, cuestionada ampliamente, que significó el pago de USD 1 061 millones de parte de Ecuador hacia la empresa Oxy. Esta experiencia debería convertirse en una advertencia para evitar la firma de instrumentos internacionales que contemplen la solución de controversias inversionista-Estado o que limiten la capacidad regulatoria del Estado (por ejemplo, con cláusulas de “estabilización” o de “congelamiento regulatorio”).

Generación de capacidades: aporte en la inversión total y transferencia de tecnología

En el segundo aspecto, el de generación de nuevas capacidades, hay que tomar en cuenta que la participación de la inversión extranjera (como Inversión Extranjera Directa) en la inversión total del país (Formación Bruta de Capital Fijo) es menor al 3%. Para aprovechar este espacio mínimo, es indispensable establecer reglas claras a las inversiones entrantes, comenzando por las regulaciones de la nacionalidad de la propiedad, objeto del último Informe de la Inversión en el Mundo (World Investment Report) de la UNCTAD (2016), hasta las condiciones de restricción en la repatriación de utilidades, fomento de industrialización y transferencia de tecnología, con condiciones concretas, establecidas previamente y verificables mediante elementos medibles por las instituciones públicas. Para ello contamos con dos instrumentos principales: los contratos de inversión establecidos en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) (art. 25) y los contratos de alianza público privada establecidos en la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público – Privadas; ambos permiten la inclusión de cláusulas específicas que contemplen resultados verificables y sanciones ejecutables por incumplimiento. Particular importancia tienen estas regulaciones cuando se tratan de inversiones en sectores estratégicos o en bienes y servicios de interés público.

Es frecuente utilizar al Global Competitiveness Index (WEF, 2016) como una fuente de información empírica para justificar una mayor apertura económica, particularmente de la cuenta de capitales. Es importante mencionar que, dentro de este indicador existe una pregunta acerca de la inversión extranjera: la percepción de los empresarios es, en general, que la inversión extranjera directa no necesariamente trae tecnología al país (se encuentra en el puesto 118 de 138). Es preciso complementar esta percepción con estudios que permitan evaluar el aporte de las inversiones extranjeras a la generación de capacidades y transferencia de tecnología, y hacer uso, nuevamente, de los contratos de inversión y de alianza público-privada para garantizar un aporte significativo. Como herramienta mínima, el Estado ecuatoriano debería contar con cláusulas tipo de requisitos laborales, requisitos de propiedad, requisitos ambientales y requisitos de transferencia de tecnología para ser incluidos en los contratos suscritos con inversionistas

extranjeros. Adicionalmente, se pueden establecer condiciones generales para toda inversión extranjera a través del legislativo.

Las cadenas globales de valor

La cadena de valor se define como una red estratégica de actores independientes que actúan dentro de la misma cadena productiva. Incluye a todos los participantes que generan valor, desde quienes extraen la materia prima hasta quienes la ponen a disposición del usuario final. Esta red implica también los mecanismos que permiten que estos actores logren articularse comercialmente; lo que no necesariamente significa participación dentro de la determinación de los objetivos de la organización.

Cuando se habla de cadenas globales de valor se involucra a empresas multinacionales con una importante deslocalización de la producción y grandes mercados en diferentes zonas geográficas.

En gran parte de los países de hispanoamérica se ha aceptado, como hecho, que la inserción internacional de nuestros países debe producirse a través de la inserción en las cadenas de valor ya existentes.

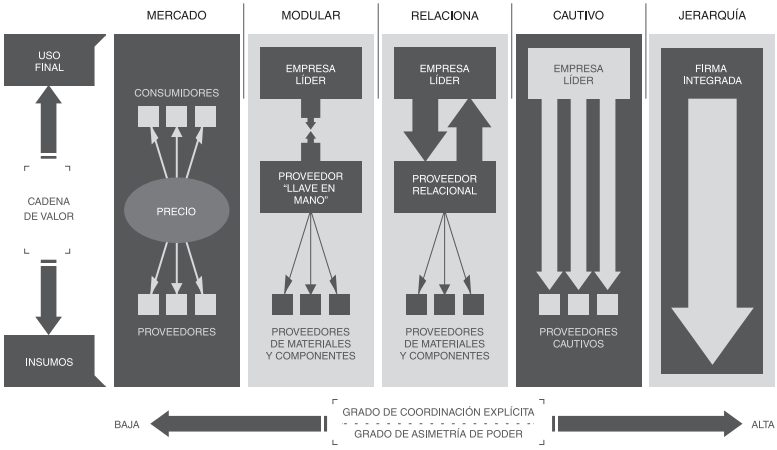
De entre los beneficios esperados de la inserción de empresas nacionales en las cadenas de valor, se puede mencionar:

i) La preservación y fortalecimiento del tejido industrial.

ii) La generación de empleo. iii) El fomento de la productividad y competitividad empresarial. iv) La inserción de las micro, pequeña y mediana empresas (Mipyme). en nuevos procesos productivos creadores de valor. v) La atracción de nuevos capitales y la concreción de nuevas inversiones. vi) La creación de redes horizontales o de abastecimiento; vii) Un incremento en la recaudación tributaria. viii) Una mejoría en la relación de los sectores público y privado destinada a la generación de sistemas productivos territoriales basados en conglomerados (CEPAL, 2014).

Pero, para determinar el potencial beneficio de la participación en las cadenas de valor es indispensable determinar la participación de los actores en las cadenas, es decir, analizar las formas de control corporativo de la organización; Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005) describen cinco formas distintas en las que las cadenas de valor pueden organizarse, dependiendo de su nivel de coordinación. Estos esquemas se encuentran descritos en el gráfico a continuación:

Ilustración 1. Tipos de control de la organización en las cadenas de valor



Fuente y elaboración: Gereffi, G., Humphrey, J. et al. (2005). Traducción propia.

De allí se desprende que el esquema menos eficaz en términos de coordinación es el esquema de mercado, en el que oferentes y demandantes concurren, pero también es el de menor concentración de poder; por otro lado, el esquema de una firma totalmente integrada que toma todas las decisiones, o el esquema de una firma líder con muchas cautivas es el más eficaz en términos de coordinación, pero es, simultáneamente, el de mayor concentración de poder.

La dinámica actual es de concentración de poder, tal y como lo describen Lee y Gereffi (2015). Esta concentración se instrumenta principal, aunque no exclusivamente, por:

- Participación en el mercado, ya sea por ventas e ingresos por el esquema de distribución, que lo convierte en un actor insustituible en el mercado en el corto plazo.
- La presencia de varias marcas ante el público no es necesariamente una señal de competencia: la fusión AB AMBEV – SAB Miller en el 2015 convirtió a un empresa en la proveedora de un tercio de las ventas mundiales de cerveza (Pozzi, 2016) a través de más de 350 marcas distintas. Es indiscutible que esta concentración pueda tener efectos sobre los proveedores de materias primas, como los de cebada, sobre sus competidores y sobre los consumidores (en algunos países esta fusión representa más del 90% del mercado de cerveza local).
- Definiciones tecnológicas, como el uso de patentes, a nivel nacional o internacional, o políticas internas de calidad. Esto condiciona la funcionalidad, las características o el proceso de producción de los productos y constituye una barrera de entrada para competidores internacionales o nuevos proveedores.
- En el caso de las grandes cadenas de valor, estas pueden establecer estándares a sus proveedores (Arcuri, 2013) sin la necesidad de justificarlos con evidencia científica alguna que respalde que mejoren los procesos de producción o aumenten el bienestar de los consumidores; en algunas ocasiones, el cumplimiento de estos estándares demanda la adquisición de certificados anuales cuyo costo varía entre USD 2 000 y 8 000 (Thornstensen, Weissinger y Sun, 2015).
- Efecto marca, que se refiere al reconocimiento generalizado de una marca o producto determinado, lo que le permite instrumentar franquicias o sucursales para controlar otros eslabones de la cadena. Dentro de estas franquicias pueden establecer estándares privados, e inclusive imponer proveedores específicos.

Y esa dinámica tiene sus efectos sobre la asignación mundial de trabajo y producción:

- Se genera la impresión de una predestinación económica (ventajas comparativas) que profundiza la desintegración productiva regional. Muestra de esto es que las exportaciones de Hispanoamérica y África se concentran en materias primas y bienes de baja tecnología; adicionalmente, su comercio intrarregional es particularmente bajo en comparación con Europa, Asia o América del Norte.
- Inclusive cuando existe una cierta relocalización de procesos industriales, estos se realizan de una forma en la que sus efectos sociales son decepcionantes (Lee y Gereffi, 2015; Lee y Gereffi, 2013), esto se manifiesta tanto en la "carrera hacia el abismo" tanto en términos de regulación tributaria como en flexibilización laboral.
- Existe una alta concentración del control y de la propiedad, pero que se oculta detrás de una red formada por distintas marcas y personas jurídicas.

Vitali, Glattfelder y Battiston (2011) encontraron que 737 personas jurídicas controlan el 80% del valor de todas las compañías transnacionales. Las mayores 50 controlan cerca del 40% (de estas, 45 pertenecen al sector financiero). Por otro lado, Giglio y Lux (2016) demostraron el fenómeno "Club de Ricos" entre los directores de las principales 100 000 empresas, es decir, una persona se encuentra como director de varias empresas simultáneamente, sin importar que estas empresas se encuentren domiciliadas en distintos países.

Conclusiones y recomendaciones

El análisis de la inversión extranjera no debe restringirse exclusivamente a los flujos de entrada, sino contemplar también los futuros flujos de salida de capitales.

En todo caso, la inversión extranjera debe cumplir con condiciones que aseguren su aporte a los objetivos del desarrollo nacional.

Ecuador cuenta con dos instrumentos principales, pero no los únicos, para reglamentar la inversión extranjera: los contratos de inversión y los contra-

tos de alianza público-privada, ambos permiten la inclusión de cláusulas específicas con resultados verificables y sanciones ejecutables, de ser requeridas.

En particular, se debe garantizar la sostenibilidad de la balanza de pagos (pautas a la repatriación de capitales), fomento a la industrialización (porcentaje de componente nacional, restricción de exportaciones) y transferencia de tecnología (distinta a importación de bienes tecnológicos.

Para evitar que, en la competencia por atracción de inversiones, el Ecuador, u otros países vecinos, pongan en riesgos sus capacidades regulatorias o sus condiciones laborales, es indispensable establecer acuerdos mínimos de inversiones en toda la región, que podrían incluir: i) salario mínimo regional, ii) normas mínimas de control de capitales, iii) normas mínimas de participación regional en el capital, y de no participación de personas, naturales o jurídicas, establecidas en paraísos fiscales, iv) normas mínimas ambientales, v) condiciones mínimas de industrialización para exportación.

Las cadenas globales de valor, por sí mismas, tampoco constituyen una respuesta satisfactoria a la inserción estratégica internacional del Ecuador. En un análisis del control corporativo sobre estas cadenas, más bien parece que su forma de actuar podría extraer recursos del país y poner a los proveedores nacionales en una situación de desventaja, promoviendo la reprimarización de la economía y la flexibilización laboral.

En este sentido, una apertura a la participación en las cadenas globales de valor debe contemplar una evaluación previa de cadenas y eslabones específicos en los que sería conveniente esta participación, y el fomento de asociatividad que permita a los actores ecuatorianos y regionales ser contrapesos de la concentrada estructura de la propiedad global. Esta asociatividad no se refiere solo a proveedores privados, sino también a los gobiernos de la región que pueden asociarse para determinar tratamientos comunes en, por ejemplo, materias primas o bienes estratégicos.

Diego Ramos Flor

Director de Planificación y Presupuesto

Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano

Bibliografía

Arcuri, A. (2013). The TBT Agreement and private standards. En Trebilcock, M. y Epps, T. (eds.) Research handbook on the WTO and technical barriers to trade. (pp. 485-524). Disponible en: https://goo.gl/Vhdn8W (consultado el 9 de abril de 2017).

CEPAL (Conferencia Económica para América Latina y el Caribe) (2014). Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica. Disponible en: https://goo.gl/qq5xuj (consultado el 4 de abril de 2017).

Gallagher, K. y Zarsky, L. (2006). Rethinking Foreign Investment for Development. Post-Autistic Economic Review, 37. Disponible en: http://www.paecon.net/PAEReview/issue37/GallagherZarsky37.htm (consultado el 20 de abril de 2017).

Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. Review of International Political Economy, 12 (1), 78-104. Disponible en: https://goo.gl/N6F4k2 (consultado el 11 de enero de 2017).

Ghiotto, L. (2016). América Latina y el poder corporativo. LATINDADD. Disponible en: https://goo.gl/kDDlDk (consultado el 1 de abril de 2017).

Giglio, R. y Lux, T. (2016). The core of the global corporate network. FinMaP-Working Paper No. 59. Disponible en: http://hdl.handle.net/10419/129078 (consultado el 11 de abril de 2017).

Lee, J. y Gereffi, G. (2013) The Co-Evolution of Concentration in Mobile Phone Global Value Chains and Its Impact on Social Upgrading in Developing Countries. Capturing the gains working paper 25. Disponible en: https://ssrn.com/abstract=2237510 (consultado el 29 de enero de 2017).

Lee, J. y Gereffi, G. (2015) Global Value Chains, Rising Power Firms and Economic and Social Upgrading. Critical perspectives on international business 11(3/4), 319-339. Disponible en: https://ssrn.com/abstract=2639967 (consultado el 28 de enero de 2017).

Pozzi, S. (2015). AB Inbev y SABMiller controlarán un tercio de las ventas de cerveza. El País. Disponible en: https://goo.gl/kwR9BF (consultado el 3 de abril de 2017).

Thorntensen, V., Weissinger, R. y Sun, X. (2015). Private Standards—Implications for Trade, Development, and Governance. Disponible en: https://goo.gl/qNJzbm (consultado el 2 de febrero de 2017).

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2016). World Investment Report 2016. Ginebra. Disponible en: https://goo.gl/l5S-tQ7 (consultado el 3 de abril de 2017).

Vitali, S., Glattfelder, J. y Battiston, S. (2011). The Network of Global Corporate Control. Disponible en: https://doi.org/10.1371/journal.pone.0025995 (consultado el 11 de enero de 2017).

WEF (World Economic Forum) (2016). The Global Competitiveness Report 2016-2017. Ginebra. Disponible en: https://goo.gl/nk9Yy3 (consultado el 3 de abril de 2017).

El comercio internacional: de las ventajas comparativas al desarrollo endógeno

Por Édison Cárate [1]

No se puede insistir demasiado en la importancia del comercio internacional para el desarrollo económico. Pero el libre comercio no es el mejor camino hacia el desarrollo económico. El comercio ayuda al desarrollo económico solo cuando el país emplea una mezcla de protección y comercio abierto, ajustándolo constantemente de acuerdo con sus cambiantes necesidades y capacidades. El comercio es simplemente demasiado importante para que el desarrollo económico se deje a los economistas del libre comercio.

Ha-Joon Chang, 2008.

Introducción

El comercio entre naciones ha existido siempre, y constituye tal vez una de las expresiones del inquieto espíritu del ser humano, siempre dispuesto a conocer e intercambiar con sus semejantes sus ideas, costumbres y productos. El intercambio comercial entre pueblos ha generado prosperidad en muchas ocasiones, pero también ha conducido a severos conflictos de intereses comerciales que han desembocado en sangrientas guerras y contiendas que inclusive alteraron el destino de naciones enteras.

No se puede desconocer, por lo tanto, la importancia que tiene el intercambio comercial para la economía y las sociedades de los pueblos que participan en él. Sin embargo, desde hace ya varios siglos, una idea ejerce una influencia trascendental sobre el destino de las economías del mundo, la idea de que el

1 Economista graduado en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Posee una maestría en Sociología Política de la Universidad de Pittsburgh en Estados Unidos. Actualmente se desempeña como Coordinador Estratégico del Sector Externo del Ministerio Coordinador de Política Económica.

libre comercio garantiza un proceso de especialización y asignación eficiente de recursos que trae consigo el crecimiento y el desarrollo económico a una escala planetaria. Esta idea simple, ha traído consigo la articulación y en muchos casos la imposición de políticas destinadas a eliminar las barreras nacionales y a permitir la libre circulación de mercancías y de capitales, en la esperanza de alcanzar la anhelada prosperidad económica.

En ese contexto, este trabajo tiene un doble objetivo, por un lado intenta desmitificar la idea que el libre comercio basado en la ventaja comparativa es el factor determinante que impulsa el desarrollo de las naciones; y, por otro, plantear algunos elementos importantes que deben ser tomados en cuenta al momento de establecer una política explícitamente dirigida a lograr crecimiento y desarrollo económico, en una economía como la ecuatoriana.

Lo que resta de este ensayo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar se analizan algunos de los elementos que han determinado la influencia de la idea del libre cambio como motor de desarrollo económico tanto en el estudio y en la práctica de la economía. En un segundo momento se muestra cómo la evidencia histórica de los procesos exitosos de desarrollo económico, contradicen las principales premisas del libre cambio, y cómo la intervención del Estado, precisamente para controlar la libre circulación de mercancías es fundamental. Finalmente se exponen algunas características fundamentales de la actual economía ecuatoriana y se enfatizan ciertos aspectos que se deben tener en cuenta para el diseño de una política comercial adecuada. Las ideas clásicas del comercio asociadas al desarrollo.

La relación entre el libre comercio, basado en la ventaja comparativa, y el desarrollo económico es una de las más controversiales tanto en el estudio como en la práctica de la economía. Varios siglos después de iniciado el debate, políticos y analistas no han podido llegar a un acuerdo sobre el sentido de causalidad en esta relación, es decir si el libre comercio fomenta una mejor organización de la economía de los países que intercambian sus productos, o si los países primero deben desarrollar una economía fuerte y competitiva antes de permitir la eliminación de sus barreras comerciales. Aunque abundante evidencia empírica ha sido presentada en favor de este segundo argumento, lo cierto es que la idea del libre comercio como “motor” del desarrollo aún tiene una fuera influencia en la academia y en la política.

Parte del prestigio del que aún goza la idea del libre comercio puede atribuirse a la sencillez del razonamiento que la sustenta y que apela fundamentalmente a una aplicación del "sentido común" al intercambio comercial entre países. Los argumentos a favor del libre cambio, fueron presentados inicialmente por Adam Smith. Partiendo del análisis de la forma cómo una sociedad se organiza para proveerse de los bienes adecuados para satisfacer sus necesidades materiales, basada en la especialización de la producción y en el intercambio de los bienes finales, Smith sostiene que en el ámbito internacional debe prevalecer el mismo principio, de modo que los países se especialicen en la producción de los bienes con los menores costos de producción (es decir aquellos donde tienen una ventaja absoluta), vendan esos productos en el mercado internacional y adquieran, con el producto de esa venta, los demás bienes que no son producidos localmente. La especialización y el intercambio permitirían de esta manera una asignación adecuada de los recursos, puesto que los países se dedicarán a producir aquello que mejor saben hacer. Dice Smith:

> Es la máxima de todo prudente padre de familia, nunca intentar hacer en su casa lo que le costaría más hacer que comprar. El sastre por esta razón no intenta hacer sus propios zapatos, y en cambio prefiere comprárselos al zapatero. El zapatero no intenta hacer sus propios vestidos, sino que emplea al sastre. El granjero no intenta hacer ni uno ni el otro, sino que emplea a sus diferentes artífices. Todos ellos encuentran en su provecho emplear todo su esfuerzo de modo que tengan cierta ventaja sobre sus vecinos, y comprar con una parte de su producto, o lo que es lo mismo, con el precio de una parte de él, cualquier otra cosa que necesiten.

Lo que es prudencia en la conducta de toda familia no puede ser necedad en el caso de un gran reino. Si un país extranjero nos puede proveer una mercancía más barata de lo que a nosotros nos cuesta hacerla, es mejor comprársela a ellos con una parte del producto de nuestra propia industria, empleada de modo que tengamos alguna ventaja. (Smith, 1937, Citado en Helpman, 2014).

El argumento de Smith es bastante sencillo y apela a una máxima de "sentido común": si uno es bueno haciendo algo, entonces debe dedicarse a

eso. De esta manera, a través del intercambio se genera una situación en la que tanto los productores locales como los consumidores se benefician: ganan los productores locales porque en lugar de dedicar tiempo y esfuerzo a producir algo en lo que no son buenos, se especializan en lo que sí saben hacer e incrementan su producción para la exportación; y ganan los consumidores porque con la venta de los productos locales pueden acceder a una oferta amplia de productos más baratos del mercado internacional.

Sin embargo, la idea de Smith no toma en cuenta una situación en la que un país tiene costos más bajos en todos los productos o en todos los sectores. Si un país no puede vender nada más barato que sus competidores en el mercado internacional, ¿significaría que no podría ganar de la especialización y el intercambio internacional? En la realidad las naciones siempre han tenido relaciones comerciales, aún si los costos de producción no son siempre los más bajos, ¿cómo se explicaría entonces este comportamiento? David Ricardo introdujo un ligera pero importante variante en la idea de Smith que permitió reforzar el razonamiento de los beneficios de libre comercio, la idea de la ventaja comparativa.

Ricardo parte de la idea de Smith pero le agrega un análisis adicional: para determinar la ventaja en la producción de un país, no solamente debe compararse la diferencia de costos entre sectores equivalentes de cualquier par de países[2], sino que es importante también considerar las diferencias de costos entre todos los sectores al interior del propio país, de esta manera se pueden identificar aquellos productos o sectores que no son solamente los más competitivos en el ámbito internacional (al comparar dos países) sino que también son los más competitivos al interior del propio país. Estos son los sectores en los que un país tiene una ventaja comparativa y es en estos sectores en los que debe especializarse.

El razonamiento de Ricardo tiene dos implicaciones importantes: (1) aún si un país es más eficiente que otro en la producción de todos los bienes, existirá un sector o producto en que esa eficiencia es más elevada, considerando todos los demás sectores o productos de ese país; (2) aún si un país es más ineficiente en la producción de bienes, habrá un sector

2 En el razonamiento original de Ricardo, la comparación siempre se realiza entre dos países, lo cual es un supuesto irreal puesto que el comercio internacional se desarrolló simultáneamente entre un país y muchas contrapartes.

en donde será menos ineficiente que en los demás existentes dentro del mismo país y es en ese sector en donde debe especializarse, en ambos casos todavía es posible ganar con la especialización y el intercambio internacional. La idea de Ricardo sin embargo no contradice lo que ya había sido expresado por Smith, que los países deben especializarse en aquello que mejor saben hacer, aunque ciertamente introduce un matiz importante.

La idea ricardiana de la ventaja comparativa como justificativo para el libre comercio tuvo un importante desarrollo teórico en el siglo XX debido principalmente a los trabajos de Eli Hecksher y Bertil Ohlin que más tarde fueron enriquecidos por las investigaciones de Paul Samuelson. La teoría Hecksher-Ohlin-Samuelson (HOS) considera que la diferencia en las dotaciones de factores de producción entre países (fundamentalmente trabajo y capital) es la que determina la ventaja comparativa de un país. Un país debe especializarse en la producción del bien que utilice más intensivamente el factor de producción para el que tiene mayor dotación. En otras palabras, los países "dotados" con una mayor cantidad trabajadores (como una gran cantidad de países en desarrollo), harán bien en especializarse en procesos productivos que sean intensivos en mano de obra; mientras que los países con mayor dotación de capital (como la mayoría de desarrollados) harán bien en especializarse en procesos productivos que impliquen un mayor uso de capital, en lugar de trabajo. Nuevamente, los matices introducidos por la teoría de HOS en realidad no altera el espíritu de lo que fue ya expresado por Adam Smith, un país debe dedicarse a lo que mejor sabe hacer, o en este caso a lo que le resulta más fácil hacer, dada su dotación de factores.

¿Cómo se relaciona entonces la idea del libre comercio basado en la ventaja comparativa con el desarrollo de la economía? En términos generales, si un país se articula al comercio internacional basado en el intercambio de bienes donde tiene una ventaja comparativa, deberá ofrecer en el mercado aquellos productos cuyo precio es más bajo, dados sus costos de producción más bajos. Si esta ventaja de costos proviene de una abundancia de recursos naturales o de una sobreexplotación de los mismos, en realidad no es relevante, lo que interesa es producir barato para vender barato. La especialización debe darse entonces en los sectores donde los costos de producción son menores.

Si los países se especializan conforme a la ventaja comparativa, los recursos de la economía se dirigirán hacia los sectores donde existe esa ventaja y abandonarán la producción de los sectores donde no existe o donde esta es menor. Dado que todos los países están haciendo lo mismo se reducirá el número de proveedores "ineficientes" en el mercado internacional, pero aumentará la demanda de los productos provenientes de los productores más eficientes, lo que finalmente incrementará la demanda de empleo en aquellos sectores, productos y países de acuerdo con su ventaja comparativa. Así, el comercio basado en la ventaja comparativa no solamente que permitirá una reducción de precios en el mercado internacional, puesto que por principio únicamente prevalecen en el mercado los productos con menores costos de producción y, se entiende, con menores precios, lo que beneficia a los consumidores, sino que además generará mayor empleo en sectores seleccionados de la economía local y permitirá un incremento de la productividad con mejores salarios para los trabajadores, es decir se generará crecimiento económico, eficiencia y productividad.

Desde luego para que esta lógica pueda convertirse en realidad es necesario que se eliminen todas las rigideces tanto al intercambio internacional como a la libre movilidad interna de factores, principalmente trabajo. Las barreras que distorsionen arbitrariamente los precios internacionales de intercambio (sean arancelarias o no arancelarias) eliminarán las ventajas iniciales de costos y por lo tanto los incentivos para la especialización. Asimismo, los productores deben poder movilizar internamente los factores de producción desde las actividades menos eficientes hacia las más eficientes con costos mínimos o sin ellos. Principalmente, el despido y la contratación de trabajadores debe poder realizarse con costos mínimos de modo que los trabajadores pueden "mudar" fácilmente de una actividad a otra.

El desarrollo económico y la asignación eficiente de recursos resultan ser casi inevitables en este esquema teórico. El libre comercio produce entonces resultados deseables para la economía y el desarrollo. Para los consumidores reduce los precios de los productos disponibles en el mercado internacional, al tiempo que incrementa sus opciones para satisfacer sus necesidades, mientras que por el lado de la producción incrementa la eficiencia e incrementa la producción mundial. No obstante, ¿qué dice la evidencia histórica respecto de la relación entre libre comercio, ventaja comparativa y desarrollo?

El libre comercio y la ventaja comparativa no garantizan el crecimiento ni el desarrollo económico

Históricamente, no existe evidencia concluyente que permita afirmar que el libre comercio basado en la ventaja comparativa permita alcanzar elevadas tasas de crecimiento económico de manera sostenida (Shaikh, 2007). Por el contrario, la evidencia histórica existente más bien apoya la hipótesis de que los países que han logrado transformar sus sistemas productivos han sido precisamente aquellos que han aplicado políticas que han restringido el libre ingreso de mercancías desde el exterior y donde el Estado ha tenido una fuerte intervención en la economía. (Chang 2008, Amsden 2007). Esto no solamente es cierto para los procesos más exitosos de desarrollo económico del siglo XX ubicados en el este de Asia, sino que se cumple de igual manera para las primeras etapas de desarrollo de los países que hoy están a la vanguardia de la ciencia y la innovación, principalmente Estados Unidos y los países del centro de Europa (Chang, 2008).

La evidencia histórica contradice las recomendaciones de política económica que se desprenden de la teoría del libre comercio basado en la ventaja comparativa. Esta contradicción ocurre porque el razonamiento que articula esta última no promueve un proceso de transformación productiva en la segunda, sino que se limita a racionalizar un orden económico basado en la eficiencia en la asignación de recursos hacia sectores de costos bajos. La especialización sustentada en la ventaja comparativa implica que se estructure un proceso que promueve la inercia de la historia: si un país tradicionalmente ha sido exportador de materias primas, por ejemplo, porque tiene los costos de producción más bajos o porque tiene la dotación adecuada de factores para ese tipo de producción, debe concentrarse en la producción de esas mismas materias primas, y abandonar la producción en los demás sectores para dedicar más recursos a aquello para lo cual existe una ventaja. Como consecuencia de lo anterior se desconoce entonces la posibilidad de generar nuevas capacidades en la producción o inclusive de perfecciones otros factores de producción (conocimiento, por ejemplo).

Lo que muestra la evidencia histórica es que tiene más sentido para acelerar el desarrollo económico, establecer una política deliberadamente orientada

a fortalecer determinadas industrias, aislándolas temporalmente de la competencia internacional hasta lograr niveles adecuados de competitividad y de productividad que permitan asumir con una mayor probabilidad de éxito la competencia del mercado internacional. Esta es la idea fundamental detrás de la política de protección de la industria naciente.

Si la estrategia de desarrollo se orienta a fomentar la industria local, para aprovechar de los desarrollos tecnológicos y de productividad que tienen lugar principalmente en los sectores industriales, entonces será necesario establecer determinadas barreras al ingreso de productos del exterior, restringiendo la competencia y permitiendo a la industria local el desarrollo de destrezas y habilidades empresariales que no se lograrían de otra manera. Es decir, la estrategia de desarrollo se orientaría precisamente hacia el lado opuesto de lo que recomienda la hipótesis de la ventaja comparativa.

Durante el proceso de maduración de las industrias nacionales posiblemente exista una regulación del consumo de la población, que lo orientaría hacia el consumo de bienes de producción local, sin embargo, en la perspectiva de largo plazo y entendiendo que la regulación del consumo hoy permite el desarrollo de industrias internas, el proceso genera ganancias de mediano y largo plazos.

El papel del Estado es fundamental en este proceso, ya que a través de la política pública y de la intervención directa en la economía, orienta la producción en la dirección más adecuada a los objetivos nacionales de largo plazo. A diferencia del crecimiento y la especialización basada en la ventaja comparativa, que únicamente reproduce en el tiempo una realidad histórica específica, en una estrategia de industrialización guiada desde el Estado, se busca precisamente romper con un rumbo predeterminado, y favorecer una dirección concreta para la economía. Los incentivos y la protección del mercado interno, por lo tanto, no estarán disponibles para todos los sectores o actividades productivas, sino que se concentrarán únicamente en aquellos que se presenten como más dinámicos y con mejores perspectivas de éxito para impulsar la estrategia general.

Las experiencias exitosas de transformación productiva y desarrollo industrial tienden a ser selectivas y a concentrarse en el desarrollo de

sectores específicos (Chang, 2008; Amsden, 2007), dado que los mejores resultados se han producido cuando existen objetivos y sobre todo metas explícitas que se cumplen a lo largo del tiempo, tanto de transformación de productos y procesos, como de colocación de bienes en el mercado internacional. Cuando el Estado ha entregado incentivos generales y sin contrapartida, los resultados han sido negativos en términos de transformación productiva, y más bien han contribuido a complicar la sostenibilidad fiscal del Estado (Bértola y Ocampo, 2013).

La evidencia histórica ha dejado dos máximas importantes para la implementación de incentivos y beneficios en sectores productivos: (1) los beneficios siempre deben ser temporales, puesto que se deberán mantener únicamente hasta el momento en que las empresas puedan asumir los retos de la competencia internacional por sí solas; y (2) los incentivos siempre deben estar sujetos a requisitos de desempeño, si el Estado apuesta con sus políticas y recursos al desarrollo de un sector dado, es necesario que puede exigirle resultados, so pena de eliminar los incentivos y beneficios si en un tiempo prudencial el desarrollo y la transformación productiva no se ha producido. Para que un beneficio estatal, conferido como parte de una política de desarrollo industrial tenga resultados, debe haber siempre la certeza que será eliminado si no se han cumplido las metas para las cuales fue otorgado (Chang, 2008; Bértola y Ocampo, 2013).

Esto no quiere decir que las industrias ya establecidas y de baja productividad, principalmente las exportadoras, deban descuidarse, estas industrias tienen un papel fundamental durante el proceso de transformación industrial, pues permitirán la generación de las divisas necesarias que permitan sostener el proceso de desarrollo y la consolidación de nuevas industrias. La importación de materias primas, insumos, bienes de capital, y tecnología en general, necesaria para acelerar un proceso de *catching up* productivo, ejercen una presión importante sobre el saldo de la balanza de pagos, que debe ser financiado adecuadamente para evitar que se condene al fracaso el proceso de desarrollo en sus primeras etapas. La política de desarrollo debe balancear entonces el mantenimiento de las empresas exportadoras, sin privilegiarlas por sobre el desarrollo de las nuevas industrias de mayor productividad.

Las particularidades del caso ecuatoriano

Un proceso endógeno de transformación productiva en un país en desarrollo, deberá enfrentar por un tiempo lo que los economistas denominan como restricción de balanza de pagos: el impulso al consumo doméstico y al desarrollo de la industria nacional que puede enfrentar un límite impuesto por la cantidad de divisas que ingresan a la economía y que se registran en la balanza de pagos. Si el flujo de salida de divisas es mayor que el flujo de entrada, habrá perturbaciones en los principales agregados macroeconómicos, fundamentalmente en la paridad de la moneda y en la liquidez y el crédito internos, lo que finalmente terminaría por afectar a la producción y al empleo, comprometiendo así el mantenimiento del proceso de desarrollo en el tiempo. Por lo tanto, las divisas escasas deben destinarse estratégicamente a la importación de los bienes necesarios para acelerar el proceso de transformación.

En una economía dolarizada como la de Ecuador, el manejo macroeconómico de la coyuntura y la sostenibilidad de un proceso de desarrollo se complican todavía más. La adopción del esquema de dolarización en el país significó una renuncia unilateral a la potestad de administrar una moneda nacional propia y asumir una moneda extranjera para realizar los pagos normales de la economía. El Estado ecuatoriano perdió su capacidad de incidir en la economía a través de un instrumento fundamental de política económica: la política monetaria. La autoridad económica ecuatoriana mermó así su capacidad de administrar tanto la liquidez de la economía como la paridad de moneda, ambos instrumentos necesarios para enfrentar desequilibrios externos temporales.

En una economía dolarizada, la liquidez interna, es decir la cantidad de monedas y billetes necesarios para realizar los pagos normales de la economía, depende del saldo de la balanza de pagos, sin que exista un instrumento monetario que permita atenuar internamente las variaciones de este saldo. Es decir, en dolarización, un déficit de balanza de pagos (un flujo de salida de divisas mayor que el flujo de entrada) implica una contracción de la liquidez que puede tener efectos negativos en el crédito, la actividad económica y el empleo internos.

La dolarización requiere de la generación de un superávit externo para que existan suficientes divisas disponibles para el funcionamiento de la economía, y el Estado, al no contar con herramientas monetarias, debe utilizar todos los demás instrumentos de política económica que permitan incidir sobre los flujos de ingreso y salida de divisas, particularmente la política comercial. De esta manera, la política comercial no solamente tiene que estar diseñada para permitir el desarrollo de la industria local en el mediano y largo plazos, sino que además debe coadyuvar a mantener un saldo adecuado de balanza de pagos compatible con las necesidades de la dolarización en el corto plazo.

Dado que la política comercial debe cumplir con este doble objetivo en dolarización, es importante que se ubique adecuadamente su papel dentro de una estrategia más amplia de transformación productiva y desarrollo de la industria local. Esta estrategia debe combinar adecuadamente incentivos a sectores específicos con la protección necesaria del mercado local, para que las empresas nacionales ganen en habilidad, destrezas y experiencias que permitan elevar la competitividad y el valor agregado de la industria nacional. Esta es aún es una tarea pendiente en Ecuador.

A partir de la dolarización de la economía, la política comercial ha estado principalmente orientada a mantener un saldo adecuado de balanza de pagos que no comprometa la liquidez interna. Las principales medidas de política comercial se han implementado para reducir la salida de divisas de la economía, antes que a proteger la industria local y permitir su desarrollo en los términos mencionados anteriormente. Así se entienden, por ejemplo, la aplicación de las medidas de salvaguardia por balanza de pagos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la salvaguardia cambiaria aplicada dentro de la normativa de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En esa misma lógica se han establecido medidas que fomenten las exportaciones y que por lo tanto favorezcan el ingreso de divisas a la economía o medidas que eviten la salida de dólares por otros conceptos.

Se han establecido también incentivos a la producción, generalmente tributarios, en beneficio de sectores productivos priorizados por la política

pública[3]. Sin embargo, la amplitud con la que se han aplicado estos incentivos así como el hecho de que no se ha establecido un sistema riguroso de cumplimiento de metas y requisitos de desempeño, ha restado efectividad a la política productiva. Las lecciones que se desprenden de otros procesos exitosos de desarrollo y de transformación industrial, indican que, en el futuro la política productiva del país tiene que ser mucho más selectiva y establecer mecanismos estrictos de cumplimiento de metas.

En definitiva, es necesario establecer una verdadera política de desarrollo industrial que articule a las demás acciones puntuales del gobierno, en lo que tiene que ver con entrega de incentivos y protección del mercado nacional, de otra manera, las intervenciones del Estado corren el riesgo de dispersarse y finalmente no alterar la estructura productiva del país, convirtiéndose más bien en un peso para el estado por el costo fiscal que representa el mantenimiento de incentivos puntuales.

A manera de conclusión

La idea de que el libre cambio basado en la ventaja comparativa conduce casi inevitablemente al crecimiento económico y la transformación productiva es errónea. La especialización que se deriva de este tipo de intercambio no produce una transformación en la economía, sino que únicamente facilita una asignación de recursos en aquellos sectores donde se registren los menores costos, sin importar la forma cómo se obtengan esos costos bajos.

Las estrategias exitosas de desarrollo económico y transformación productiva han contado con una participación importante del Estado, que ha protegido a la industria nacional por medio de una protección del mercado interno y el otorgamiento de beneficios específicos a los productores nacionales. No obstante, es importante tomar en cuenta que tanto la protección del mercado interno, como la entrega de incentivos a los productores, debe ser temporal y sujeta al cumplimiento de metas específicas. Para que los

3 El reglamento a la Sección 2, Estructura e Institucionalidad del Desarrollo Productivo, del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) establece en su art. 17 que la aplicación de los incentivos sectoriales previsto en el Código podrá aplicarse a nueve sectores priorizados: (1) Alimentos frescos, congelados e industrializados. (2) Cadena agroforestal y productos elaborados. (3) Metalmecánica. (4) Petroquímica. (5) Farmacéutica. (6) Turismo. (7) Energías renovables, incluida la bioenergía o energía a partir de la biomasa. (8) Servicios logísticos de comercio exterior, y (9) Biotecnología y software aplicado.

incentivos estatales funcionen, los beneficiarios deben tener la certeza de que estos se eliminarán si no se cumplen con las metas y los objetivos para los cuales fueron otorgados.

En Ecuador, la política comercial no puede únicamente tener una orientación productiva, sino que, dado el carácter dolarizado de la economía ecuatoriana, debe contribuir también a lograr un saldo comercial que sea compatible con las necesidades de ingresos de divisas que exige la dolarización. En este sentido es importante asumir una tarea pendiente que tiene el país, que es la determinación de una política focalizada y selectiva de desarrollo industrial y transformación productiva, en donde la política comercial armonice con otras intervenciones del Estado que contribuyan a cambiar efectivamente la matriz productiva del país.

El desarrollo económico es demasiado complicado e importante como para dejarlo únicamente a los economistas del libre comercio, y necesitará del trabajo colectivo de toda la sociedad para lograr alcanzar los resultados que anhelamos y que nos permitan finalmente lograr una adecuada inserción en la economía mundo.

Édison Cárate

Coordinador estratégico del sector externo

Ministerio coordinador de la política económica

Bibliografía

Amsden, A. (2007). Escape from Empire. The Developing World's Journey Through Heaven and Hell. Cambridge: MIT Press.

Bértola, L. y Ocampo, J. (2013). El Desarrollo Económico de América Latina desde la Independencia. México: Fondo de Cultura Económica.

Chang, J. (2008). Bad Samaritans. The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism. New York: Bloomsbury Press. Ebook.

Helpman, E. (2014). El Comercio Internacional. Evolución Teórica. México: Fondo de Cultura Económica.

Shaikh, A. (2007). Globalization and The Myth of Free Trade. En Shaikh, A. (Ed.), Globalization and The Myth of Free Trade. History, Theory and Empirical Evidence (pp. 50-68). New York: Routledge.

Finanzas
PÚBLICAS

Finanzas públicas: Financiar el desarrollo para garantizar el Buen Vivir de las próximas generaciones

Por Sebastián Burgos Dávila[1]

Introducción

El financiamiento del desarrollo debe consistir en una política articulada entre todos los poderes del Estado. Las normativas jurídicas acompañadas de la política pública permiten financiar programas y proyectos que mejoran los niveles de bienestar de la población. En este sentido, el financiamiento para crear capacidades en la población debe ser un punto prioritario para cualquier gobierno, pues el uso de esos recursos garantiza el desarrollo de mecanismos de cierre de brechas sociales, garantía de derechos humanos y solución de problemas sociales como la pobreza y la desigualdad.

En este aspecto, Ecuador ha mantenido una política de inversión social muy grande en la que los resultados ya son evidentes desde la aprobación de la Constitución de la República del año 2008. La norma fundamental de ese año sostiene en sus disposiciones transitorias décima octava y vigésima segunda que se deben financiar permanentemente a los sectores de educación y salud hasta llegar al 6% y 4% del PIB respectivamente. El mandato constitucional de financiamiento de ambos sectores se tradujo en importantes crecimientos del gasto social que han repercutido en una notable mejora de la calidad de vida de la población en general y en especial de las nuevas generaciones de ciudadanos.

1 Sebastián Burgos tiene una licenciatura en economía y finanzas por la Universidad San Francisco de Quito y es máster en economía con mención en economía del desarrollo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Actualmente es asesor de Rosana Alvarado, Primera Vicepresidencia de la Asamblea Nacional.

La inversión en primera infancia, niñez y adolescencia tiene importantes ventajas para el desarrollo socioeconómico de una sociedad; por ejemplo, estudios de Stein et al. (1975), Maccini y Yang (2009), Maluccio et al. (2009) sostienen que las condiciones experimentadas en la primera etapa de vida poseen efectos persistentes en términos de las condiciones socioeconómicas de los individuos por lo que es necesario realizar fuertes inversiones en esta materia para garantizar un adecuado desarrollo formativo de la población. Por otro lado, Heckman et al. (2000) concluye que la inversión en los primeros años de vida es 17 veces más exitosa que la inversión en educación superior y que en el largo plazo permite una pronunciada reducción de brechas socioeconómicas en las sociedades en donde se ha realizado dicha inversión. A esta conclusión también llegan ,entre otros, los estudios de Behrman et al. (2004), Berlinski et al. (2009 y 2008), Fiszbein y Schady (2009), Walker et al. (2000 y 2007).

El impacto que tuvo el incremento en el gasto social en Ecuador es amplio con respecto a la mejora de calidad de vida de la población joven. En esta materia se destaca el estudio elaborado por Cuevas et al. (2013) en el que se demuestra que el incremento del gasto social tuvo un importante aporte en la mejora de calidad de vida de la población de 0 a 14 años en el país entre los años 2007 y 2011.

El presente artículo tiene como finalidad analizar cuál ha sido el comportamiento que ha experimentado el gasto social en educación y salud en el Ecuador durante el período 2007 - 2016 y sus repercusiones en: la cobertura de dichos servicios, la mejora de las condiciones de vida de la población (objetivo beneficiaria de estas prestaciones). Si bien en este escrito no se establece una relación causal del gasto social, es factible determinar el comportamiento que tuvo este tipo de inversión en variables relacionadas a la cobertura y calidad de los servicios de educación y salud públicos en el Ecuador.

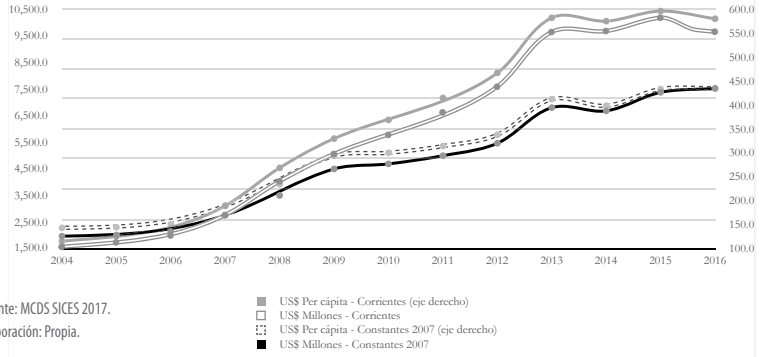
Esta investigación se desarrolla de la siguiente manera, la sección segunda detalla el desempeño del gasto social en el período 2007 - 2016, la tercera sección analiza variables de cobertura y calidad de servicios de educación y salud para el período mencionado, finalmente la cuarta sección contiene las conclusiones y los retos a futuro en este ámbito.

Evolución del gasto social en el Ecuador

De manera general, el gasto social en Ecuador ha experimentado un importante crecimiento desde el año 2007, llegando a representar US$ 9 581 millones en el año 2016 lo que implica un crecimiento de 384% con relación al monto reportado en el año 2006. En términos per cápita el gasto social pasó de US$ 142 en el 2006 a US$ 580 en el 2016 equivalente a un crecimiento de 308% en el mismo período. El gasto social total, que incluye a los sectores de educación, salud, inclusión social, vivienda y empleo, reporta un importante crecimiento entre los años 2008 y 2013, mientras que en el período que comprende los años 2014 y 2016 se reporta un crecimiento marginal pero con montos sostenidos a pesar de la recesión económica que experimentó el país especialmente en el gasto público nacional.

Analizar en términos corrientes (tomando en cuenta inflación) no necesariamente permite una adecuada comparación de las cifras a través del tiempo; por consiguiente, es necesario analizar los montos en términos deflactados (quitando la inflación) con lo que se obtiene una serie comparable para el ejercicio de análisis del gasto social en el país. El año de referencia para deflactar las cifras es el 2007 y se obtiene un enorme crecimiento de este gasto de aproximadamente 13.6% promedio anual siendo los años 2007, 2008 y 2009 los períodos en los que mayor crecimiento experimentó el gasto con incrementos de 28%, 25% y 27% respectivamente. En términos deflactados (comparables) el gasto social de 2016 es 241% mayor al de 2006, el gasto social per cápita deflactado aumentó en un 187% (gráfico 1).

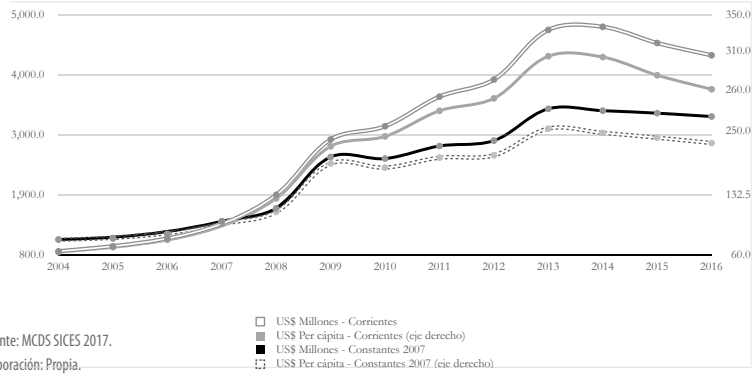
Gráfico 1: Gasto social total y per cápita millones y US$ corrientes y constantes 2007



Fuente: MCDS SICES 2017.
Elaboración: Propia.

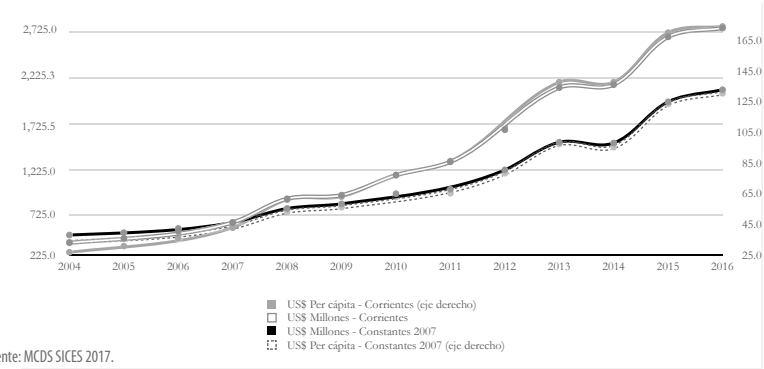
El gasto en educación es el rubro que mayor participación posee dentro del gasto social representando en promedio el 53% del total dentro del período analizado. En términos constantes este gasto experimentó un incremento de 177% entre 2006 y 2016. A la par el gasto per cápita creció en 134% en el mismo lapso (gráfico 2). Por otro lado, el gasto en salud registra con incremento de 298% dentro del período de análisis en términos deflactados y el rubro per cápita aumentó en 238% (gráfico 3).

Gráfico 2: Gasto social en educación y per cápita millones y US$ corrientes y constantes 2007



Fuente: MCDS SICES 2017.
Elaboración: Propia.

Gráfico 3: Gasto social en salud y per cápita millones y US$ corrientes y constantes 2007



Fuente: MCDS SICES 2017.
Elaboración: Propia.

Los incrementos importantes del gasto social han permitido que los sistemas públicos de educación y salud se fortalezcan y pasen de ser deficientes y de baja cobertura a ser ejemplos de atención y garantía de derechos humanos. El aumento global de los presupuestos en ambos sectores permitió incrementos salariales para el contingente humano de los dos sectores a la par de la capacitación que se les otorga. El aumento de la escala salarial llegó a significar una fuerte competencia para el sector privado provocando que exista migración de talento humano (profesores y médicos) desde el sector privado hacia el sector público. El aumento de inversión generó la construcción de nuevas unidades educativas y de salud con lo que las coberturas de ambos servicios crecieron exponencialmente en nuestro país. El incremento de gasto corriente garantiza mejorías en la calidad del servicio mientras que el incremento en la inversión garantiza aumento de las coberturas de servicio.

Impactos en variables de calidad y cobertura de servicios de educación y salud pública

La incidencia que tuvo el incremento presupuestal en los sectores de educación y salud tuvo repercusiones directas en toda la población y en especial dentro de la población más joven del país. Existe una serie de indicadores que miden coberturas y calidad de los servicios en análisis, para este documento se toman los más representativos en ambas temáticas para ambos sectores.

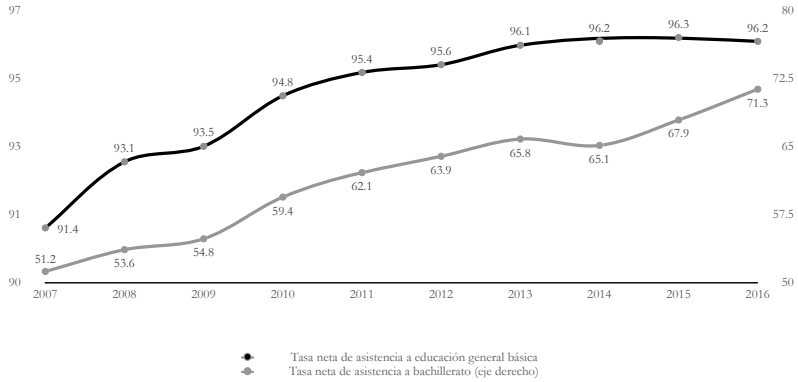
Con relación a las coberturas de educación, el indicador más propicio y usado para cuantificar dicha variable es la tasa neta de asistencia a los niveles educativos. Mediante la tasa neta de asistencia se puede medir incremento de infraestructura que tiene repercusión en el aumento de usuarios del servicio, adicionalmente se mide de manera indirecta una serie de estímulos de demanda del servicio que provoca que la asistencia a un nivel educativo en específico se modifique. Si bien existen indicadores como la tasa neta de matrícula éste no evidencia asistencia al sistema por lo cual no permite una comprensión total de la cobertura de los servicios de educación. Adicionalmente la tasa neta de asistencia se cuantifica sobre la cohorte en específico, es decir mide si los niños y adolescentes se encuentran asistiendo al sistema educativo en la edad que les corresponde.

En Ecuador la tasa neta de asistencia a la educación general básica experimentó un incremento del 91.4% en 2007 a 96.2% en el 2016 con lo que se puede concluir que ese nivel educativo tiene casi una cobertura universal en el país. Tomando en cuenta la ley de rendimientos marginales decrecientes, el aumento de un punto porcentual para llegar al 100% requiere de muchos más recursos a medida que el indicador se aproxima al óptimo con lo que se puede concluir que el gasto público destinado a esta actividad ha permitido cubrir con educación general básica a casi todos los niños ecuatorianos de entre 5 y 14 años de edad.

En conjunto con la tasa neta de asistencia a la educación básica, es necesario acompañar el análisis con la tasa neta de asistencia al bachillerato. Este último indicador aparte de medir coberturas del servicio permite medir la calidad del sistema de educación básica ya que el incremento de la asistencia al bachillerato evidencia una mejora de los niveles de calidad en educación básica en el aspecto de la transición hacia un nivel superior. Este indicador tuvo un importante crecimiento gracias a la inversión implementada desde el año 2007. La magnitud de esta variable creció del 51.2% en 2007 a 71.3% en el 2016, lo que implica una importante cobertura del sistema educativo dentro de la población de entre 14 y 17 años de edad (gráfico 4).

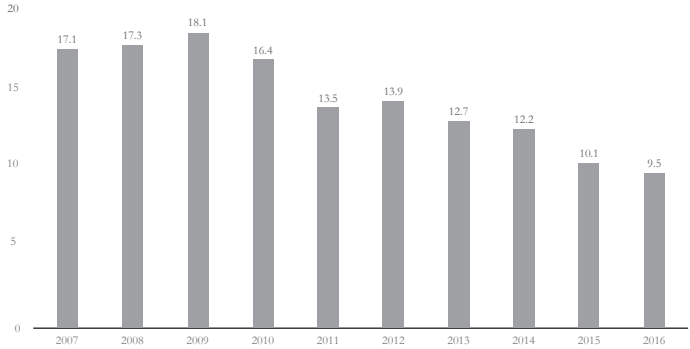
Para medir calidad del sistema educativo, uno de los mejores indicadores es el porcentaje de rezago escolar ya que mediante esta magnitud es posible evidenciar el abandono de estudios dadas ciertas condiciones socioeconómicas de la población (Unesco, 2013). Es decir, se mide intrínsecamente condiciones de pobreza de la población, trabajo infantil y estímulos para que el individuo continúe en el sistema educativo (gráfico 5). La magnitud de este indicador cayó del 17.1 al 9.5% entre 2007 y 2016. En este ámbito, la incidencia de pobreza por ingresos se redujo del 37.6% en el 2006 al 22.9% en el 2016, la tasa de trabajo infantil entre 2007 y 2016 cayó de 12.5% al 7.6% para el grupo de edad entre 5 y 17 años, desglosando por grupos etarios la tasa bajó del 8.0% al 4.9% entre los niños de 5 y 14 años y del 28.6% al 16.5% para el grupo de 15 a 17 años. Gracias al gasto social que se dio en los sectores de educación y salud y en otros sectores, los niveles de bienestar de la población se incrementaron produciendo caídas en los niveles de pobreza y aumento de la clase media de la población ecuatoriana.

Gráfico 4: Tasas netas de asistencia a EGB y Bachillerato



Fuente: MCDS SICES 2017.
Elaboración: Propia.

Gráfico 5: Porcentaje de rezago escolar



Fuente: MCDS SICES 2017.
Elaboración: Propia.

En el ámbito de la salud, el incremento de la cobertura gracias al gasto público se tradujo en aumento de la tasa por consultas de morbilidad que pasó de 78.4 en 2007 a 92.6 en 2015 (gráfico 6). De acuerdo a la bibliografía relacionada a este indicador, esta tasa permite medir la frecuencia de las atenciones de salud por parte de las instituciones sanitarias del país (MCDS 2017). El incremento de este indicador infiere un aumento en el acceso a

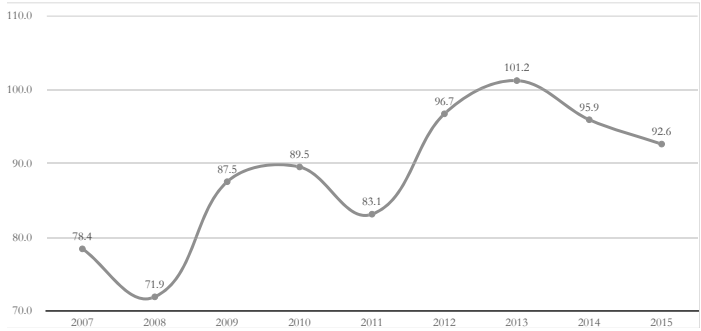
servicios de salud, así como un crecimiento en la confianza de la población hacia el sistema.

Los servicios de salud no solo se enfocan en aspectos curativos sino también en esquemas preventivos; es así que, por ejemplo, las atenciones para embarazadas experimentaron un importante aumento durante los últimos diez años. El porcentaje de embarazos sin control de salud se redujo de 16.2% en 2006 a 7.8% en 2014.

La atención y control sanitario durante la etapa de gestación es de vital importancia para el desarrollo del infante y la salud de la madre; con un adecuado control se pueden evitar una serie de enfermedades o patologías tales como desnutrición crónica o mortalidad materna. Este tipo de atenciones en conjunto con la cobertura de inmunización infantil permiten un adecuado desarrollo en la primera infancia; éste último indicador pasó de 47.8% a 91.3% entre 2006 y 2014 (gráfico 7).

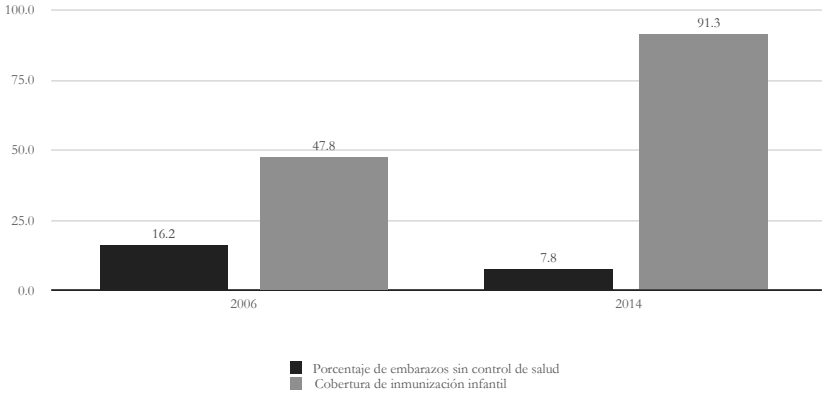
El aumento de estos dos últimos indicadores se debe esencialmente al incremento en el gasto corriente en salud, ya que son programas que deben tener permanencia indefinida dentro de la política pública del sector. Las coberturas en este tipo de intervenciones garantizan mejoría en las condiciones de vida de la población, así como potenciación de las capacidades de los individuos a través de mejor calidad de salud de los mismos.

Gráfico 6: Tasa de consultas por morbilidad por cada 1 000 habitantes



Fuente: MCDS SICES 2017.
Elaboración: Propia.

Gráfico 7: Porcentaje de embarazos sin control de salud y cobertura de inmunización infantil



Fuente: MCDS SICES 2017.
Elaboración: Propia.

Conclusiones y retos a futuro

Desde el año 2007 el incremento sostenido del gasto social se ha traducido en importantes mejoras del nivel de bienestar de la población en general y particularmente del grupo más joven de la sociedad. El acceso a derechos fundamentales que ahora goza la población ecuatoriana solo fue posible por la voluntad política y el destino de una importante cantidad de recursos por parte del gobierno central, lo cual ha permitido que las capacidades de la población mejoren bajo un esquema de redistribución y equidad.

El gasto social es fundamental para dicha tarea, gracias al mismo se garantiza coberturas amplias y calidad del servicio con lo que se fundamenta un esquema de inversión en la población y se amplían las oportunidades de una manera justa con lo que se garantiza una plena libertad de los individuos. Los retos a futuro son grandes; si bien se han logrado grandes metas es necesario fomentar un gasto social mayor que permita llegar a la universalización de servicios de educación a nivel de bachillerato, cobertura total de inmunizaciones y controles prenatales entre otras.

En este sentido, se deben profundizar programas que erradiquen problemas como la desnutrición crónica que se convierte en tarea pendiente para el accionar de la política pública del país, de igual manera es necesario la ampliación de cobertura de servicios de educación terciaria en especializaciones tecnológicas con el fin de otorgar un esquema completo de formación educativa en Ecuador.

Desde el aspecto jurídico, la gran venta que tiene la inversión y el gasto social es la garantía establecida en la Constitución de la República en relación a la progresividad en el aumento que estos rubros deben contar. De esta forma se blinda constitucionalmente el destino de recursos a los sectores de educación y salud en pro de fomentar las capacidades de la población.

El actual gasto social ya tiene réditos en la mejora de calidad de vida de la población, pero el impacto más fuerte se evidenciará en años venideros gracias a la inversión en capital humano que se está dando en la actualidad, lo cual se traducirá en ciudadanos con mejores niveles de productividad con lo que los niveles salariales se incrementarán y las brechas socioeconómicas tendrán una mayor reducción a los grandes logros que se han documentado en esta última década de la historia nacional.

Sebastián Burgos Dávila

Asesor primera vicepresidencia

Asamblea Nacional

Bibliografía

Behrman J., Cheng Y., Todd P., (2004), "Evaluating preschool programs when length of exposure to the program varies: A nonparametric approach" Review of Economics and Statistics, pp. 108–132.

Berlinski S., Galiani S., Gertler P., (2009) "The effect of pre-primary education on primary school performance" Journal of Public Economics, pp. 219-234.

Berlinski S., Galiani S., Manacorda M., (2008), "Giving children a better start: Preschool attendance and school-age profiles" Journal of Public Economics, pp. 1416-1440.

Cuevas F., Luccheti L., Burgos S., Toledo A., Villarruel R., (2013) "Equidad y Acceso a Oportunidades para los Niños y Adolescentes del Ecuador". Banco Mundial. ISBN 978-9942-8504-1-6

Fiszbein A., Schady N., (2009) "Conditional cash transfers: reducing present and future poverty" World Bank Policy Research Report.

Heckman J., Cawley J., Vytacil E., (2000) "Understanding the Role of Cognitive Ability in Accounting for the Recent Rise in the Economic Return to Education" in Meritocracy and Economic Inequality, Arrow, K., Bowles, S., and Durlauf, S., eds., Princeton: Princeton University Press

Maccini S., Yang D., (2009) "Under the Weather: Health, Schoolling and Socioeconomic Consequences of Early – Life Rainfall". American Economic Review 99 (3), 1006-1026

Maluccio J., Hoddinott J., Behrman J., Martorell R., Quisumbing A., Stein A., (2009) "The impact of Improving Nutrition During Early Childhood on Education Among Guatemalan Adults". The Economic Journal 119 (537), 734-763.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2017) Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador. Quito, Ecuador

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2013). Oficina en Santiago, Sala de Prensa, Boletines, Nº15, julio 2013 » Nota México 03 Disponible en: https://goo.gl/F84xkq.

Stein Z., Susser M., Saenger G., Marolla F., (1975) "Famine and Human Development: The Dutch Hunger Winter of 1944-1945". Oxford Press. New York

Walker S., Wachs T., Meeks Gardner J. (2007) "Child development: risk factors for adverse outcomes in developing countries" Lancet, pp. 145–157.

Walker S., Grantham-McGregor S., Powell C, Chang S., (2000) "Effects of growth restriction in early childhood growth, IQ, and cognition at age 11 to 12 years and the benefits of nutritional supplementation and psychosocial stimulation" Journal of Pediatrics, pp. 36-41.

La gestión de la liquidez en la legislación económica

Por Andrés Chiriboga Tejada[1]

Introducción

El presente texto hace un recorrido por las principales reformas legislativas que a criterio del autor, han contribuido en los últimos años a una mejor gestión de la liquidez en nuestra economía. Este aspecto es un componente fundamental del modelo económico posneoliberal que se ha puesto en marcha en la última década: la Economía para el Buen Vivir. Las primeras reflexiones y directrices sobre una mejor gestión de la liquidez en una economía dolarizada se plasmaron desde el Programa de Gobierno de Alianza PAÍS 2007 - 2001 y han aterrizado en los Planes de Desarrollo, en normas y políticas concretas. Por supuesto, no es una discusión acabada y que requiere, ante la transición del ciclo político de 2017, dos cosas: la primera, poner sobre la mesa la forma de potenciar la regulación para gestionar la liquidez sobre la base de la legislación vigente. La segunda, se requiere una rigurosa reflexión sobre las perspectivas de mediano y largo plazos de la política y regulación económica en el marco de las restricciones estructurales de nuestra economía.

En este artículo se entenderá la contribución de leyes y regulaciones a la gestión de la liquidez de dos maneras: primera, sobre la forma en que las normas ayudan a expandir la liquidez en la economía; y segunda, la forma en que estos instrumentos permiten redistribuir la liquidez disponible hacia

1 Sociólogo económico. PhD (c) en Sociología por la Universidad Sciences Po, París. Investigador Asociado del Max Planck - Sciences Po Center for Coping with Instability in Market Societies. Se ha desempeñado como consultor y asesor de varias entidades públicas como el Ministerio Coordinador de Política Económica, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) y la Presidencia de la República.

sectores prioritarios y coadyuvan a hacer un uso más eficiente de la misma. De tal manera, luego de hacer una necesaria parada para revisar las grandes directrices para la economía del Buen Vivir que se plasman en la Constitución de 2008, el texto resaltará tres grandes momentos de la legislación de los últimos años: 1) la contribución de las reformas tributarias; 2) las nuevas normas que propenden al desarrollo del mercado de valores como una herramienta para canalizar el ahorro a la inversión productiva; y 3) la promulgación del Código Orgánico Monetario y Financiero como un hito para devolver importantes herramientas de gestión de la liquidez a la banca central, dotar a la regulación de mecanismos para canalizar el crédito a sectores prioritarios y, finalmente, las creación de las capacidades regulatorias para el Estado en lo referente a los flujos de capitales, en especial hacia paraísos fiscales.

El texto no pretende agotar un análisis pormenorizado de la legislación promulgada en los últimos años pero sí señalar contribuciones importantes y temas pendientes a trabajar en el ámbito regulatorio a partir de las normas vigentes. Finalmente, este escrito busca hacer un llamado a una necesaria reflexión sobre la legislación y la política económica en los años por venir.

La Economía para el Buen Vivir como alternativa al neoliberalismo

Los primeros años de un modelo alternativo

Para algunos, la noción de Buen Vivir parecería circunscribirse a un ideal movilizador en el plano de lo filosófico y lo estrictamente político, ajeno a la material y concreta economía. Pero lo cierto es que la concepción de Buen Vivir permea y explica el modelo de economía propuesto por la Revolución Ciudadana al país hace una década y que se ha puesto en marcha en estos años, con éxitos y traspiés. La Economía para el Buen Vivir es parte constitutiva de la construcción de una nueva sociedad en que se trastocan las relaciones entre Estado, mercado y sociedad y se forja un nuevo pacto de convivencia basado en los principios de justicia social y económica, justicia democrática participativa y deliberativa, justicia intergeneracional, justicia ecológica y una justicia transnacional que reconoce la existencia de bienes

públicos, relaciones materiales y de movilidad humana que trascienden las fronteras de los países (Ramírez 2015) (Senplades 2009).

En materia económica, el Buen Vivir plantea que el crecimiento económico no puede ser un objetivo en sí mismo, como lo establecen las visiones más convencionales de la economía. En cambio, el crecimiento económico debe estar supeditado y al servicio de las personas y su entorno. En tal sentido, el sistema económico debe funcionar de tal forma que garantice las condiciones materiales e inmateriales para lograr el Buen Vivir en nuestra sociedad.

La discusión sobre la puesta en marcha de un sistema económico que posibilite el Buen Vivir en Ecuador tiene muchas aristas. Una de ellas ha sido la búsqueda de mecanismos para gestionar la liquidez para el desarrollo de la economía en el marco de las restricciones estructurales. Una primera gran limitación de nuestra economía proviene de la persistencia de una matriz productiva primario productora y exportadora, altamente dependiente del comportamiento de los mercados internacionales de materias primas. Una segunda gran limitación es la dolarización que, alabada por muchos y malentendida como proveedora per se de estabilidad, da cuenta de la pérdida del más importante instrumento para la política económica de un país: la moneda propia.

Desde las discusiones iniciales que alimentaron la elaboración del primer programa de gobierno del Movimiento Alianza PAIS, la necesidad de gestionar inteligentemente la dolarización y manejar la liquidez de nuestra economía de manera saludable y proactiva han estado sobre la mesa. Esto marcó una ruptura con la posición de los anteriores gobiernos para quienes la gestión de la economía sin moneda propia se debía limitar a una postura pasiva respecto al desempeño de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos[2]. En otras palabras, para los gobiernos de turno y sus asesores económicos suscriptores de las recetas de la ortodoxia económica, había que dejar que el mercado internacional se encargue de dotar de dólares a la economía. Es así que, a partir del año 2000, se profundizaron los esfuerzos de anteriores

2 Dentro de la Balanza de Pagos, que es un mecanismo contable que registra las transacciones de un país con el resto del mundo, la denominada Cuenta Corriente muestra los ingresos y salidas de recursos por concepto de las operaciones de comercio de bienes y servicios, por los pagos de rentas al capital (inversiones financieras), por las remuneraciones al trabajo así como aquellos desplazamientos de recursos pagados sin que haya necesariamente una contrapartida: donaciones, cooperación y remesas de migrantes.

gobiernos por liberalizar el comercio internacional, profundizar la desregulación del mercado laboral y desregular los flujos financieros. Esto último a pesar de que Ecuador, vivió en 1999 la más importante crisis económica y financiera de su historia resultado precisamente a causa de la desregulación financiera puesta en marcha años atrás.

Lo cierto es que la estrategia de apertura comercial como elemento central para gestionar la economía no arrojó los resultados que esperaban los gobiernos de turno y sus asesores económicos. A pesar del fiasco del ALCA y la imposibilidad de concretar la firma de un TLC entre Ecuador y los EE UU, la economía ecuatoriana logró aumentar su nivel de apertura en el primer quinquenio de la dolarización. Entre 2000 y 2005, el índice de apertura de la economía del país pasó de 0,748 a 0,812. Sin embargo, la balanza comercial no mejoró. Todo lo contrario, se deterioró más y pasó de tener un déficit de USD 104,2 millones en el año 2000 a un déficit de USD 803,7 millones en 2005. Ni siquiera el aumento de las exportaciones petroleras (que pasaron de USD 2 144,6 millones en 2000 a USD 3 258,1 millones en 2005) lograron aplacar el deterioro de la Balanza de Pagos por concepto del aumento de las importaciones en el sector no petrolero en relación al comportamiento de las exportaciones. Esto no contribuía al ingreso de dólares al país dando cuenta del pobre desempeño de la economía en dicha época[3].

Ante esa economía a la deriva, el modelo de Economía para el Buen Vivir planteó un manejo alternativo, consciente de las limitaciones que impone el régimen dolarizado y propositivo respecto a la gestión de las mismas. El Programa de Gobierno presentado en 2006 por el binomio de Rafael Correa y Lenín Moreno ya hace una reflexión al respecto, al dibujar las líneas generales de esta propuesta y las puso en consideración del pueblo ecuatoriano:

El país sin su política monetaria y cambiaria, por efecto de la irresponsable dolarización, tiene que maximizar todos los instrumentos de política económica disponibles e incluso pensar en cómo enfrentar el reto cambiario y monetario sin provocar un descalabro similar al que provocó el sacrificio de su moneda nacional (Programa de Gobierno del Movimiento Alianza PAÍS 2007 - 2011).

3 Fuente: Tablas de Oferta y Utilización, Banco Central del Ecuador. Cifras en USD constantes de 2000.

Ya en términos más concretos, y una vez que el binomio del Movimiento Alianza PAIS llegó al poder, el primer Plan Nacional de Desarrollo (2007 – 2010) empezó a aterrizar las discusiones y directrices de política pública para una mejor gestión de la liquidez en nuestra compleja economía. Dicho documento, primer estandarte de la recuperación del papel planificador del Estado, estableció como políticas de Estado la garantía de la sostenibilidad macroeconómica y el desarrollo de herramientas para dar viabilidad a la balanza de pagos, dando cuenta de las limitaciones de un esquema dolarizado. Asimismo, destaca la importancia de la inversión social y la transformación productiva como elementos clave para la sostenibilidad macroeconómica en el mediano y largo plazos. Finalmente, ese Plan Nacional de Desarrollo delineó las primeras tres grandes estrategias que serían fundamentales para apuntalar el esquema dolarizado, gestionarlo de forma inteligente y arrancando con la transformación económica en la primera etapa de la Revolución Ciudadana:

- Manejo equilibrado y eficiente de las finanzas públicas, incluyendo el mejoramiento de la recaudación y administración tributaria.

- Incremento de los márgenes del participación del Estado en la renta petrolera a través de la renegociación de contratos de concesión.

- Renegociación de la deuda externa.

Sin desconocer en absoluto el papel que cumplieron los crecientes precios del petróleo en los primeros años de la Revolución Ciudadana, las decisiones concretas aquí mencionadas generaron una importante canalización de recursos al fisco. El cambio de formato de los contratos con las empresas petroleras incluso permitió que el Estado aproveche los crecientes ingresos extraordinarios que generó el alza del precio del crudo que, otrora, hubiera ido principalmente a las arcas de las empresas petroleras internacionales. Entre 2011 y 2014, la renegociación de los contratos petroleros le significó al país ingresos de USD 4 158 millones. La recompra de deuda externa de 2009 significó al país un ahorro que puede proyectarse en USD 7 505 millones que hubieran tenido que pagarse a los acreedores de Bonos Global 2012 y 2030. Por su parte, la recaudación tributaria se ha incrementado sustancialmente y ha pasado de corresponder al 9,98% del PIB en 2006 al

14,98% en 2015 (Senplades, 2016)[4]. En términos de gestión de la liquidez monetaria del país, este conjunto de políticas dieron un mayor margen al manejo de las reservas internacionales que, como veremos posteriormente, son clave para gestionar el esquema dolarizado en Ecuador.

La economía del Buen Vivir en la Constitución de 2008

Si bien las primeras directrices para una política económica posneoliberal se delinearon en el primer Programa de Gobierno y el primer Plan de Desarrollo de la Revolución Ciudadana, los grandes lineamientos de la misma se plasmarían en la Constitución de 2008. Esta establece que el sistema económico es social y solidario, reconoce al ser humano como sujeto y fin del mismo, dispone que las relaciones entre sociedad, Estado y mercado deben ser dinámicas y se requiere guardar equilibrio con la naturaleza; y establece finalmente que el sistema económico debe garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir. Del mismo modo, reconoce a la economía popular y solidaria como una forma de organización económica a más de la economía pública y la economía privada y dispone que se la regule preferencialmente (artículo 283).

A más de marcar grandes directrices para el funcionamiento del sistema económico, la Constitución de 2008 define los objetivos para la política económica en función de los principios del Buen Vivir, la transformación productiva, la generación de empleo y la sostenibilidad macroeconómica (artículo 284). De manera más específica, la Carta Magna habla de la política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera (artículo 302) colocando como sus objetivos el suministro adecuado de medios de pago, la gestión de la liquidez de la economía, la gestión de las tasas de interés para la canalización del ahorro hacia la inversión productiva para mantener la estabilidad de los precios, el equilibrio de la Balanza de Pagos y dar sostenibilidad a la economía. Finalmente, establece que la formulación de estas políticas es competencia exclusiva de la función ejecutiva del Gobierno central y que se instrumentan por medio del Banco Central, como entidad de derecho público[5], y con participación de la banca pública en lo correspondiente a la ejecución de políticas crediticias y financieras (artículo 303).

4 Se utiliza una comparación con el año 2015 una vez que, al momento de la elaboración de este artículo, las cifras para el PIB de 2016 todavía son sujeto de ajustes.

5 Anteriormente, la Constitución de 1998 establecía que el Banco Central era una entidad de derecho público pero autónoma, técnica y administrativamente.

Respecto al funcionamiento del sistema financiero, la Constitución (artículo 308), establece que las actividades financieras son un servicio de orden público, y podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley. Además, manifiesta que dichas actividades tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país.

Estas directrices se enmarcan en el capítulo IV de la Constitución que se denomina Soberanía Económica. Por supuesto, las indicaciones generales que establece la Constitución de Montecristi para la construcción de la Economía del Buen Vivir y la consecución de una efectiva soberanía económica han aterrizado en leyes, normas secundarias y políticas públicas que permitan, efectivamente, sortear las limitaciones estructurales de la economía ecuatoriana. Quizá lo más paradójico, en este sentido, resulta construir soberanía económica sin soberanía monetaria[6]. En todo caso, llevar a buen puerto la soberanía económica del Ecuador, gestionar adecuadamente la liquidez para el desarrollo y hacerlo ¡sin moneda propia! ha requerido la puesta en marcha de una serie de innovadoras normas y otros instrumentos de política económica. A continuación se hará un recuento de este camino con principal atención a aquellos instrumentos que han permitido hacer una mejor gestión de la liquidez en dolarización.

Contribución de la legislación a la gestión de la liquidez en la economía

Gestión expansiva y redistributiva de la liquidez[7]

Este texto forma parte de una compilación sobre el desarrollo legislativo en materia económica entre 2013 y 2017. Esta es la gran razón para concentrar el presente análisis en dicho período. No obstante, y antes de mencionar las tres contribuciones más grandes, es necesario al menos una mención de las normas promulgadas entre 2008 y 2013 que incluyen al anterior período

6 Una discusión sobre este tema puede encontrarse en el texto de Carvajal (2015) cuya referencia se encuentra en la sección bibliográfica de este artículo.

7 Agradezco a Mateo Villalba las valiosas discusiones mantenidas respecto a este tema y que alimentan mis planteamientos en esta sección. Por supuesto, las ideas plasmadas en este texto son de exclusiva responsabilidad del autor del mismo.

legislativo (2009 – 2013) y que fueron el puntal para ciertas herramientas clave para la gestión de la liquidez.

Me refiero, en primer lugar a las reformas que constituyeron la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera de fines de 2008 que permitió que Ecuador tenga un verdadero Fondo de Liquidez[8] constituido con los aportes de las propias instituciones financieras. Este mecanismo, diseñado para solventar necesidades extraordinarias de liquidez de las entidades financieras, permitió traer reservas líquidas del sistema financiero que antiguamente se mantenían invertidas en el exterior. La puesta en marcha de dicho fondo junto con el establecimiento del Coeficiente de Liquidez Doméstica por parte del Directorio de Banco Central en 2009 fueron las dos grandes regulaciones adoptadas por la Revolución Ciudadana para fortalecer una gestión local de la liquidez del sistema financiero del país.

En segundo lugar, merece ser mencionada la promulgación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2010, que permitió vincular la programación presupuestaria de corto y mediano plazo con la planificación nacional, así como del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones aprobado el mismo año que incluye una serie de incentivos diseñados para atraer la inversión productiva y fomentar el acceso a medios de producción.

En este punto es importante insistir en que la gestión de la liquidez monetaria es un elemento clave del modelo económico de la Economía del Buen Vivir y poner ciertos conceptos sobre la mesa. La respuesta a la pregunta: ¿Qué hacer para gestionar la liquidez en la economía ecuatoriana? No se hace explícita en la Constitución o los instrumentos de planificación y sus grandes lineamientos. Sin embargo, el tema ha formado parte de rigurosas discusiones y decisiones dentro del frente económico del gobierno nacional en la última década.

Por un lado, la economía requiere que haya suficiente liquidez para que las personas y actores económicos del país puedan realizar sus operaciones. De tal forma, para que exista mayor desarrollo de las actividades económicas se necesita que haya más liquidez disponible en la economía. Pero a la

8 En el año 2000, la Junta Bancaria creó un Fondo de Liquidez que operaba de manera bastante limitada e insuficiente.

vez, un modelo económico que cree en la redistribución requiere que esa liquidez no se concentre en pocas manos y se reparta de manera más justa. Con estas consideraciones, la gestión de la liquidez debe manejarse de dos formas: gestionando los niveles de liquidez en la economía y, por otra parte, redistribuyendo la liquidez disponible.

La economía monetaria analiza la disponibilidad de liquidez a través de agregados monetarios. Estos agregados dan cuenta de la oferta o la disponibilidad de dinero en una economía dada. En realidad, dentro de los agregados monetarios no solamente hay dinero (en efectivo) sino que también se incorporan diferentes tipos de activos que se consideran en función de su liquidez[9]. El primer agregado monetario es el denominado M1 que incluye, primeramente, a los billetes y monedas en circulación. Es decir, el dinero que está en las manos de la gente. En Ecuador circulan billetes y monedas de dólares de los EE UU. Asimismo, circulan una menor cantidad de monedas acuñadas por el Banco Central del Ecuador y Dinero Electrónico.

En estos dos últimos casos, estos medios de pago de altísima liquidez cuentan con un respaldo de 1 a 1 en billetes o monedas de dólares de los EE UU u oro monetario. De tal manera, su circulación no genera lo que se denomina emisión primaria o inorgánica de dinero. Al estar respaldados 1 a 1 o al 100% (es decir, detrás de ellos hay siempre dólares físicos y oro monetario), a pesar de su altísima liquidez, fungen básicamente como medios de pago denominados en dólares. El M1 también incluye los depósitos a la vista de las personas (cuentas corrientes y de ahorros) cuyos recursos se pueden retirar fácilmente en dólares físicos u otros medios de pago (cheques, transferencias interbancarias, etc.). El siguiente agregado monetario se denomina M2 que incluye al M1 más el denominado cuasi-dinero que corresponde a los depósitos a plazo que, si bien no tienen liquidez inmediata, pueden hacerse líquidos fácilmente para gestión de medios de pago y demandas del público. El M2 es la medida de liquidez monetaria total en una economía.

Entonces, cuando decimos que es necesario que haya suficiente liquidez o que es necesario que la liquidez se redistribuya, en términos de agregados

9 En este caso particular, "liquidez" se refiere a la capacidad de un activo de transformarse rápidamente en dinero en efectivo. De tal manera, un activo puede ser más líquido que otro. No debe confundirse esta concepción de liquidez con la que se ha venido y se seguirá utilizando en este texto: liquidez como disponibilidad de recursos en una economía. Ambas concepciones conviven.

monetarios nos referimos al M2. En economías con moneda propia, la expansión del M2 se puede hacer fácilmente, aunque no únicamente, a través de la impresión de dinero. Esta es la emisión inorgánica o emisión primaria que fue referida anteriormente y que es competencia de los bancos centrales en países con moneda propia. Por supuesto, no puede hacerse de manera ilimitada debido al impacto que la política monetaria expansiva tiene sobre la inflación y el tipo de cambio. En nuestro caso, sin moneda propia, el uso de la Reserva Internacional y la gestión de sus adecuados niveles (expandirlos o contraerlos) se vuelve el eje de la gestión de la liquidez desde la política monetaria. Pero del mismo modo, el manejo de la liquidez debe procurar que esta se distribuya de mejor manera dentro del propio M2 (gestión redistributiva de la liquidez). En otras palabras, la liquidez debe hacerse más disponible para quienes históricamente han estado excluidos del acceso a recursos del sistema financiero.

Teniendo en cuenta estos elementos sobre el manejo de la liquidez, expansiva y redistributiva, se debe entender la contribución de la legislación económica. Como se mencionó anteriormente, este texto se concentrará principalmente en aquellas promulgadas en el último período legislativo (2013 – 2017) sin detrimento de hacer necesarias menciones a importantes normas promulgadas con anterioridad.

Reformas tributarias y gestión de la liquidez

Una primera y necesaria mención merece el conjunto de reformas tributarias que, desde la perspectiva antes expuesta, han contribuido a la redistribución de la liquidez y al cuidado de su salida. Por supuesto, esto no agota el rol de los impuestos en la economía. Los impuestos redistributivos y los incentivos tributarios, desde una perspectiva de flujos macroeconómicos, propenden a re-canalizar liquidez dentro del mismo M2 (sin expansión de la liquidez total) a sectores más vulnerables de la economía y también a los sectores productivos priorizados por el estado. En la última década, las sucesivas reformas tributarias han contribuido dar mayor progresividad al sistema tributario: dar mayor peso a los impuestos que gravan más a quienes tienen más renta. Además, las reformas han buscado hacer más eficiente dicho sistema: evitar la elusión y evasión en el pago de impuestos. De la misma manera, algunos impuestos han sido puestos en marcha, no

exclusivamente con un objetivo recaudatorio, sino también para contribuir a cuidar que la liquidez permanezca o regrese a nuestra economía (gestión expansiva de la liquidez).

La primera gran reforma al sistema impositivo ecuatoriano de la última década la promulgó la Asamblea Constituyente a finales de 2007 y se denominó Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria. Entre otras cosas, en esta reforma se creó el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) con una tasa del 0,5%. Este impuesto, más que recaudatorio, busca desalentar los flujos innecesarios de dólares fuera de la economía para coadyuvar a una mejor gestión de la liquidez. En adelante, este impuesto ha sido sujeto de varias modificaciones. Las leyes reformatorias en materia tributaria de 2008 y 2009 incrementaron el ISD al 1 y al 2% respectivamente. En 2011, el ISD se elevó al 5% a partir de lo cual se empezaron a detectar mayores indicios de elusión del impuesto por la vía de pagos en efectivo en el exterior. Este hecho no había sucedido antes.

Esto constituye un efecto no deseado de demanda de efectivo que, contrario al *leitmotiv* del impuesto en términos de expansión de la liquidez, ejerce presiones negativas en la caja en divisas de la Reserva Internacional. Esto llevó a generar una última reforma al mismo en el marco de la ley para el Equilibro de las Finanzas Públicas de 2016 en que se exime el pago del impuesto siempre y cuando los consumos en el exterior se hagan con tarjeta de crédito o débito o cuando se hagan retiros de efectivo en el exterior, es decir, en detrimento del uso de efectivo demandado en Ecuador y sacado físicamente del país. A futuro es deseable realizar una adecuada y detallada evaluación y afinamiento de este impuesto y su rol en materia de gestión de la liquidez.

El ISD es un ejemplo de un impuesto que, más que recaudatorio, ha buscado generar efectos favorables en el M2 a través del desincentivo a la salida de dólares de la economía. En la misma línea, en 2012 la Ley Orgánica para la Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social incrementó el impuesto a los activos en el exterior al 2,5%. Asimismo, en 2016 se aprobaron las reformas referentes a evitar la elusión y evasión del Impuesto a la renta en herencias, legados y donaciones a través de mecanismos de fideicomisos, fundaciones y otras figuras constituidas fuera del país y especialmente en paraísos fiscales y regímenes de menor imposición. Esta que es quizá la parte más importante que contenía la

comúnmente denominada Ley de Herencias, cuya discusión desató protestas e inconformidad en algunos sectores de la población en el 2015. Quizá la reforma completa planteada por el presidente Rafael Correa se volvió inviable políticamente, pero la parte más importante –a criterio de este autor– ya fue discutida y aprobada en la Asamblea Nacional. A más de sumar a una mejor gestión tributaria, estas reformas contribuyen a una gestión proactiva y estratégica de la liquidez en dolarización: favorecer la entrada de liquidez, cuidar su salida y hacer un adecuado uso de la misma dentro de la economía del país.

Hay incentivos tributarios que apuntan a (re)canalizar el ahorro nacional y los capitales extranjeros hacia la inversión productiva en el país también y que, por ende, pueden cumplir una función expansiva de la liquidez. Si el dinero de un ecuatoriano se invierte en Ecuador en vez de optar por una inversión fuera o si se atrae capital extranjero hacia la inversión en el país, sobre todo se trata de Inversión Extranjera Directa, los efectos expansivos sobre la liquidez total son relevantes. De ahí la importancia de la aplicación efectiva de los incentivos incorporados en el Código Orgánico de la Producción (2010) y de la vigilancia del cumplimiento de los requisitos de desempeño vinculados a dichos beneficios.

En el período legislativo 2013 – 2017 se han incorporado varios de estos instrumentos en la Ley de Incentivos para la Producción y Prevención del Fraude Fiscal (2014), la Ley de Incentivos para las Asociaciones Público – Privadas y la Inversión Extranjera Directa (2015), el Código de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (2016) y la Ley de Cultura (2016).

Ahora bien, los incentivos deben ir adecuadamente acompañados de requisitos de desempeño referentes a generación de empleo local, transferencia tecnológica y reinversión de utilidades. En palabras sencillas el arreglo debe ser “dando y recibiendo”. Dichos requisitos, que en muchos casos están expresados en normas secundarias, deben solicitarse, verificarse, monitorearse y evaluarse debidamente por las autoridades respectivas. Esta actividad de seguimiento y evaluación ha sido escueta en los últimos años debilitando la contribución efectiva que puede tener la aplicación un incentivo tributario vinculado a una verdadera inversión productiva que le apueste al país. La Función Legislativa podría cumplir un rol importante solicitando, por ejemplo, al Consejo Sectorial de la Producción

informes periódicos sobre la aprobación de incentivos pero, además, sobre el monitoreo del efectivo del cumplimiento de requisitos de desempeño por parte de los inversionistas beneficiarios.

Para finalizar esta sección, considero importante hacer una referencia final a la implementación de incentivos tributarios para favorecer el uso de medios de pago electrónicos. Anteriormente, se explicó que una gestión proactiva y estratégica de la dolarización requiere favorecer la entrada de liquidez, cuidar su salida y hacer un adecuado uso de la misma dentro de la economía del país. Con respecto a este último punto, la política económica de los últimos años ha hecho una apuesta importante por favorecer el uso de medios de pago electrónicos (tarjetas de débito, tarjetas de crédito, prepago, transferencias interbancarias, pagos móviles) y en la implementación del sistema de Dinero Electrónico gestionado privativamente por el Banco Central del Ecuador. Si bien el uso de medios de pago digitales no aumenta el M2, si permite hacer un uso más eficiente de esa liquidez al aumentar la velocidad de circulación de la misma. En palabras sencillas, hace que el dinero se mueva más rápido y que esté disponible más ágilmente para su utilización en la compra de bienes y servicios.

A más de la promoción y regulación implementada para promover estos medios de pagos y el Dinero Electrónico, la Ley Orgánica para el Equilibro de las Finanzas Públicas de 2016 incorporó como incentivo, un esquema de devoluciones de Impuesto al Valor Agregado (IVA): 2 puntos porcentuales son devueltos cuando se realizan pagos con Dinero Electrónico y 1 punto cuando se utilizan tarjetas de crédito, débito o prepago emitidas por entidades del sistema financiero nacional. Además, se incorporó un beneficio de 3 años para los contribuyentes del Régimen Impositivo Simplificado (RISE) que paguen sus cuotas en Dinero Electrónico. De tal manera, estos actores se ven incentivados a usar este medio de pago dentro de sus actividades económicas. En este caso, se les devolverá el 5% del valor de su cuota RISE en Dinero Electrónico.

De todas formas, y más allá de los incentivos descritos, el sistema de Dinero Electrónico particularmente ha sido objeto de una fuerte campaña de desprestigio generada desde varios actores de la banca privada para quienes el sistema no debería ser gestionado por el Banco Central sino por ellos.

Esto ha afectado la confianza de la población hacia el uso de este modelo de medio de pago cuyas características de costos, facilidad de acceso y su inclusividad lo hacen una experiencia única en el mundo.

Fortalecimiento del sector societario y bursátil para canalizar el ahorro hacia la inversión productiva

Los mercados de valores sirven para canalizar el ahorro directamente al sector productivo y facilitan el acceso al financiamiento de largo plazo. Lamentablemente, en Ecuador este mercado no se ha desarrollado adecuadamente desde su génesis formal en 1969 hasta la fecha. Las pocas operaciones se realizan con valores de renta fija de corto y mediano plazos, principalmente provenientes del sector financiero. No hay un adecuado desarrollo de un mercado de acciones salvo aquel correspondiente a emisiones que han servido para financiar proyectos puntuales y no para democratizar el capital de las empresas. Así como el financiamiento usa poco al mercado de valores, hay pocos inversores que optan por el mismo. Las negociaciones bursátiles han dependido del comportamiento de unos pocos inversionistas institucionales públicos y privados. Más allá de las razones estrictamente económicas, el insipiente desarrollo del mercado de valores del país es contingente a relaciones de poder y los intereses de particulares actores que se han beneficiado de la contracción del mismo.

Un adecuado mercado de valores es un instrumento clave para canalizar liquidez hacia los inversionistas y negocios que lo necesitan como una alternativa al crédito bancario, sobre todo, en lo referente al financiamiento de largo plazo. Asimismo, un buen mercado de valores puede ser atractivo para la inversión extranjera y, por lo tanto, una herramienta para captación de liquidez del exterior o repatriación de liquidez de actores ecuatorianos que invierten en los mercados de capitales internacionales. En nuestro caso, más allá de la limitación estructural que la dolarización representa para la economía, las inversiones en dólares pueden resultar atractivas para ciertos inversionistas extranjeros[10]. Sin embargo, sin un adecuado mercado de valores será difícil pensar en este y otro tipo de desarrollos.

10 Por supuesto deseables, siempre y cuando dichas inversiones no resulten meros ejercicios de especulación en los mercados de capitales.

La necesidad de fortalecer este mercado para canalizar el ahorro hacia la inversión, la importancia de unificar los mercados bursátiles de Quito y Guayaquil y otros elementos han estado latentes en los instrumentos de planificación de la última década. El propio Programa de Gobierno del Movimiento Alianza PAIS 2007 – 2011 planteaba la necesidad de desarrollar el mercado de valores y buscar la unificación de las bolsas en el país como una posible estrategia para superar las limitaciones que ha tenido este mercado. Es así que desde los primeros años de la década de la Revolución Ciudadana se comenzó a trabajar lo que en un inicio se pensaba sería una "Nueva Ley de Mercado de Valores" como puntal para el desarrollo de este mercado. Estas primeras discusiones y trabajos, que estuvieron a cargo del Banco Central del Ecuador y posteriormente del Ministerio Coordinador de Política Económica, fueron caminando hasta transformarse en un paquete de reformas a la Ley de Mercado de Valores vigente, la Ley de Compañías y otros cuerpos legales. Es así que en 2014 se promulgó la Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Bursátil.

Entre otras cosas, la reforma dispuso la democratización de la estructura de capital de las bolsas de valores abriendo la posibilidad de que exista una capitalización proveniente de inversiones especializadas desde el extranjero y que faciliten la integración regional de nuestro mercado bursátil a los de la región. Este proceso, que tiene como eje la transformación de las bolsas de valores en sociedades anónimas en vez de corporaciones sin fines de lucro, ya se encuentra en marcha. Además, la norma dispuso la creación de un Sistema Único Bursátil que, sin disponer la unificación de las bolsas, busca facilitar el funcionamiento de un mercado único. Asimismo, las reformas impulsan la desmaterialización de valores y la profesionalización de los intermediarios (casas de valores). De hecho, bajo la nueva normativa se fortalece el rol de las casas de valores en el mercado y se define adecuadamente la función de la banca de inversión que, bajo ciertas condiciones, podrá ser ejercido por las propias casas de valores.

Las reformas incorporadas por la Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Bursátil favorecen la participación de nuevos emisores que ahora ya pueden financiarse en el mercado de valores. Antes les era inaccesible por los altos costos que representaba una emisión. De tal forma, hay incentivos para que se emitan más valores que, a su vez, busquen clientes que destinen su ahorro a este tipo de inversiones. En esa

misma línea, la ley crea el Registro Especial Bursátil con el fin de desarrollar y ampliar la participación de emisores pertenecientes a la Economía Popular y Solidaria y las Mipymes. La reforma también apuntó a facilitar la incorporación de valores como, por ejemplo, las facturas comerciales negociables y se da mayor espacio a las emisiones de valores del sector productivo, claves para el desarrollo de un mercado de este tipo y para trascender la tradicional utilización del mismo por parte de la banca privada.

El desarrollo del mercado de valores será clave para una adecuada recanalización de la liquidez hacia la inversión productiva. Asimismo, esto permitirá promover la integración regional bursátil, paso en el cual ya se encuentran los mercados de países como Colombia, Perú y Chile, y que ayudaría a crear opciones para la canalización de inversiones extranjeras y repatriación de liquidez hacia nuestra economía. No obstante, el fortalecimiento de la normativa societaria y bursátil, así como el desarrollo de regulaciones secundarias serán insuficientes sin el adecuado involucramiento de los actores que participan y que pudieran participar de un mercado de este tipo. Para ello será necesario que el propio mercado rompa con las ataduras de una estructura que hasta ahora ha sido funcional a unos pocos actores del sector financiero privado y altamente dependiente de la participación del sector público.

El Código Orgánico Monetario y Financiero de 2014

En septiembre de 2014, la Ley de Mercado de Valores, reformada por la Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Bursátil, pasó a formar parte integral de un nuevo Código Orgánico Monetario y Financiero. El nuevo Código era un gran tema pendiente en términos de acoplar definitivamente la normativa financiera y monetaria al nuevo marco constitucional; y derogar finalmente (incluso por una cuestión simbólica) las leyes General de Sistema Financiero y de Régimen Monetario y Banco del Estado, íconos del neoliberalismo financiero en el Ecuador. También, el Código hace un importante esfuerzo de integración de normativa que antes estaba dispersa en más de una treintena de leyes.

El Código Orgánico Monetario y Financiero, al acoplar la normativa a la Constitución y los principios de la Economía del Buen Vivir, generó directri-

ces para el funcionamiento del sistema financiero y monetario del país que se pueden recoger en los siguientes ámbitos:

- Recuperar los instrumentos para la gestión de la liquidez desde la banca central.
- Establecer incentivos, desincentivos y regulaciones para canalizar el crédito hacia los segmentos prioritarios.
- Regular las transacciones financieras con paraísos fiscales y generar mecanismos para controlar el flujo de capitales.
- Reordenar el frente económico estableciendo claras competencias en materia de elaboración de la regulación, rectoría, control y supervisión.
- Fortalecer el marco regulatorio ante el incumplimiento de las normas.
- Regular a las entidades no financieras que venían otorgando crédito (banca en la sombra).
- Mejorar las capacidades del sistema económico ecuatoriano para enfrentar crisis sistémicas.
- Consolidar la Red de Seguridad Financiera y ampliar la cobertura del Seguro de Depósitos y el acceso de entidades financieras al Fondo de Liquidez.
- Fortalecer el régimen de seguros.
- Fortalecer la regulación y control para el Sistema Financiero Popular y Solidario y disponer que se trabaje la misma de manera diferenciada.

Hacer una referencia a cada uno de los aspectos que abarca el Código Monetario trasciende el espectro de este texto incluso teniendo en cuenta que ameritaría un análisis de todos y cada uno de ellos con respecto a su contribución a la gestión expansiva o redistributiva de la liquidez. Sin embargo, me referiré específicamente a los tres primeros ámbitos citados arriba: rol de la banca central, canalización del crédito hacia segmentos prioritarios y regulaciones sobre paraísos fiscales.

Si bien en el año 2000, el abandono del Sucre significó que Ecuador desistiera del instrumento de política económica más importante que tienen los países, esto no implica que el Estado deba dejar el flujo de la liquidez

a la deriva y esperar que el mercado provea esa liquidez. La Economía para el Buen Vivir, consciente de las limitaciones que genera la dolarización, exige una posición proactiva del Estado para canalizar liquidez a la economía, redistribuirla y cuidar su salida excesiva. Es por ello que, más allá de las posiciones ultraliberales de los economistas ortodoxos respecto a la independencia y pasividad de la banca central en dolarización, el Código Monetario ha permitido que el Banco Central del Ecuador recupere varios instrumentos de gestión de la liquidez en la economía.

Estos instrumentos, dicho sea de paso, no son inventos de la Economía del Buen Vivir o de las escuelas de pensamiento heterodoxo. Han sido utilizados por todos los gobiernos del mundo para mitigar los efectos de las crisis económicas, las guerras y para apuntalar sus estrategias de industrialización. Por ejemplo, los países de Europa, EE UU y Japón potenciaron el papel de la banca central después de la Gran Depresión de 1929 o en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, se pusieron en marcha mecanismos de direccionamiento de crédito hacia sectores industriales y generadores de empleo, como elementos clave para salir de las recesiones.

En este sentido, y con el objetivo de fortalecer la gestión de la liquidez en tiempos de "vacas gordas" y tener instrumentos para mitigar los efectos de las desaceleraciones económicas, el nuevo Código Monetario recupera algunas herramientas de gestión de liquidez para la banca central. El primero, establece la posibilidad de que el Banco Central invierta los excedentes de liquidez de la Reserva Internacional en el sector financiero público además de poder hacerlo en el sector financiero privado y las grandes cooperativas.

La Junta de Regulación y Política Monetaria y Financiera, el ente regulador del sector, es el encargado de elaborar el plan de inversión de estos excedentes y reformarlo de ser necesario. Igualmente, el Código establece que el Banco Central podrá emitir valores denominados Títulos del Banco Central (TBC) respaldados en los activos del Banco y dentro de los márgenes de sostenibilidad de la balanza de pagos. El Código también faculta al Banco Central la capacidad de hacer negociaciones de mercado abierto con las entidades del sistemas financiero nacional y le devuelve el mecanismo de ventanilla de redescuento para que dichas entidades puedan beneficiarse del mismo en caso de requerirlo.

Al momento, el instrumento que más se ha utilizado es la inversión doméstica de excedentes de la Reserva Internacional para canalizar liquidez a la economía a través de la banca pública y el ente rector de las finanzas públicas. Esto ha permitido expandir la liquidez disponible en la economía y, especialmente a través de la banca pública, colocarla en sectores prioritarios por medio del crédito. Contrario a la posición de los economistas ortodoxos sobre dejar intacta la reserva o colocarla en inversiones fuera del país, es deseable que se canalicen estos recursos a nuestra economía cuando los niveles de liquidez son saludables así como cuando hay presiones a los mismos. Por supuesto, esta inversión no deberá mermar excesivamente los niveles de reserva y es necesario que la exposición de estas inversiones responda a una estructura sostenible en términos de gestión del riesgo.

En línea con lo dispuesto por la Constitución de 2008 que establece que las actividades financieras son un servicios de orden público (artículo 308), que el Estado promoverá la democratización del crédito (artículo 334) y que el Estado promoverá la canalización del ahorro hacia la inversión productiva (artículo 338); el Código Monetario faculta a la Junta de Regulación y Política Monetaria y financiera establecer los incentivos y regulaciones necesarias para canalizar el crédito hacia los segmentos prioritarios para la economía nacional. De tal forma, en los más de dos años de vigencia del Código, por ejemplo, se ha definido una nueva segmentación para la cartera de crédito donde se incorpora, entre otras cosas, un segmento de crédito de vivienda de interés público con una tasa preferente y que fue acompañado con un programa de incentivo a la colocación de dicho crédito con la participación de recursos estatales así como la definición de umbrales para la colocación del mismo. Tiempo después de la implementación de esta medida, convendría hacer una adecuada evaluación de su utilización e impacto para realizar los ajustes que sean necesarios. Por otro lado, la regulación de segmentación de cartera de crédito diferencia el crédito productivo (de plazos mayores a un año) del crédito comercial.

Pero asimismo, la segmentación de cartera de crédito y tasas han dejado fuera lo que considero son grandes temas pendientes y claves para canalizar la liquidez del crédito hacia sectores prioritarios y desincentivar el consumo suntuario y el escape de liquidez de nuestra economía. Debería, por ejemplo, analizarse la reducción de las tasas de interés para los segmentos de

microcrédito y de Pymes para fomentar la canalización prioritaria de crédito hacia este tipo de emprendimientos. Además, la definición del segmento de microcrédito solamente en base a montos y haciendo mención a la fuente de repago es muy limitada. Hay que recordar que la esencia del microcrédito, a pesar de que en principio se trata de transferencias de montos bajos a pequeños emprendedores (de ahí el nombre "micro"), se refiere sobre todo a la aplicación de un mecanismo de crédito para prestatarios que carecen de colaterales, una fuente de pago fija (empleo fijo) o un historial de crédito.

La clave del microcrédito es el acompañamiento y capacitación al prestatario. No se trata solamente de analizar la fuente de pago y ver si el flujo de caja del requirente le permitirá pagar el crédito sin importar su destino (emprendimientos de verdad o comprar televisores para su casa). Esto es justamente lo que ha permitido que algunas entidades financieras camuflen crédito de consumo como si fuese microcrédito. Finalmente, no ha habido decisiones fuertes respecto a reducir el crédito de consumo para propender a una mejor salud financiera de los hogares ecuatorianos, evitar el sobreendeudamiento de las personas y limitar la salida de divisa por consumos importados. Buena parte del consumo con tarjeta de crédito se destina a la compra de bienes importados, muchos de ellos suntuarios.

Finalmente, me referiré a las disposiciones del Código respecto a regular las transacciones financieras con paraísos fiscales y generar mecanismos para controlar el flujo de capitales. Primeramente, dicha norma prohíbe al Sistema Financiero Nacional el invertir en acciones de entidades financieras constituidas en paraísos fiscales. Por otro lado, el Código faculta a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera el establecimiento de condiciones y límites a la posición en activos externos que las entidades financieras mantengan en el exterior. Además, la Junta podrá establecer condiciones y límites al endeudamiento externo que las entidades financieras contraten en el exterior. De la misma forma, podrá disponer que las divisas provenientes de las operaciones que sean determinadas, ingresen de manera obligatoria al país y establecerá multas hasta por el monto de las divisas no ingresadas, en caso de incumplimiento de tal obligación. Sobre esto último, deberían ponerse en marcha disposiciones sobre internación de divisas en operaciones de comercio exterior de sectores como por ejemplo la exportación de banano, cacao, camarón, entre otras.

Como se mencionó anteriormente, trasciende el espectro de este texto un análisis exhaustivo de todos los mecanismos dispuestos en el Código así como del trabajo que en los últimos años ha hecho la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Sin embargo, los elementos posicionados y discutidos buscan ser una primera aproximación a todas las posibilidades que abre el Código en materia de gestión directa e indirecta de la liquidez que quizá no han sido todavía explotadas en su totalidad. Queda para el desarrollo regulatorio posterior esta tarea.

Reflexión final

El modelo económico de la Economía para el Buen Vivir plantea que el crecimiento económico no puede ser un objetivo en sí mismo y debe estar supeditado y al servicio de las personas. Primero las personas y luego el capital. Este principio fundamental, no solo de la nueva economía, sino de la construcción de una nueva sociedad, ha debido aterrizarse en una serie de decisiones de política pública y de normas. Dichas normas y políticas se han enfocado en muchos frentes. Uno de ellos, de alta especificidad pero también muy transversal, tiene que ver con la gestión de la liquidez en el marco de las restricciones estructurales de nuestra economía: la persistencia de una matriz productiva primario productora-exportadora y la carencia de una moneda propia.

Este texto ha hecho un recorrido rápido que arranca en las primeras reflexiones respecto a la necesidad de contar con mejores herramientas para gestionar la liquidez en nuestra economía. Esas primeras discusiones ya se plasman en la propuesta política de Alianza PAIS de cara a las elecciones de 2006 y se han ido aterrizando en los Planes de Desarrollo y en normas y políticas concretas. De ninguna manera busco argumentar que esta es una discusión que se ha agotado o que la normativa y la regulación han llegado a su máximo potencial. Lo que el lector ha podido encontrar en este texto es una revista de las principales normas que se han promulgado en los últimos años y su contribución a la gestión de la liquidez de dos maneras: expandiéndola o propendiendo a que ingrese y se mantenga en nuestra economía y, por otra parte, redistribuyéndola hacia sectores desatendidos y prioritarios para la transformación productiva.

De tal manera, luego de hacer una necesaria pausa para revisar las grandes

directrices para la Economía del Buen Vivir que se plasman en la Constitución de 2008, me he detenido en tres grandes momentos de la legislación de los últimos años: 1) la contribución de las reformas tributarias, 2) las nuevas normas que propenden al desarrollo del mercado de valores como una herramienta para canalizar el ahorro a la inversión productiva y 3) la promulgación del Código Orgánico Monetario y Financiero en lo referente a devolver importantes herramientas de gestión de la liquidez a la banca central, dotar a la regulación de mecanismos para canalizar el crédito a sectores prioritarios y, finalmente, la creación de capacidades regulatorias para el Estado en lo referente a los flujos de capitales, en espacial en lo referente a los paraísos fiscales.

Así como se han señalado las bondades de las reformas y nuevas normas, también se ha mencionado que la regulación tiene aspectos donde todavía es posible y necesario trabajar un mayor desarrollo de mecanismos para canalizar liquidez hacia nuestra economía, hacer un uso eficiente de la misma y cuidar su salida excesiva. Un nuevo ciclo político se abre en 2017 incluso en el marco de la victoria electoral de la Revolución Ciudadana desde una perspectiva de continuidad con cambio. En ese escenario, la discusión sobre una adecuada gestión de la liquidez no se ha agitado en absoluto. Es más, una posición de "continuidad con cambio" podría facilitar, en primer lugar, la discusión sobre cómo potenciar al máximo las herramientas que ya provee la normativa promulgada en los últimos años. En un segundo momento, el cambio debería urgir por una siguiente fase de discusión, amplia y rigurosa, sobre las perspectivas de la política y regulación económica en el marco de las restricciones estructurales de nuestra economía.

Andrés Chiriboga Tejada

Investigador Asociado del Max Planck - Sciences Po Center for Coping with Instability in Market Societies.

Bibliografía

Carvajal, Sebastián (2015). Riesgos desatendidos del régimen de dolarización, en Serrano, Alfredo. La Nueva Economía en la Nueva Constitución del Ecuador. Servicio de Rentas Internas. Quito – Ecuador.

Ramírez, René (2015) Otra ética para otra sociedad: la del Sumak Kawsay, en Serrano, Alfredo. La Nueva Economía en la Nueva Constitución del Ecuador. Servicio de Rentas Internas. Quito – Ecuador.

Senplades. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2016) Presentación e Informe: Ecuador al 2017. Quito – Ecuador.

Pobreza
Y DESIGUALDAD

Una economía para erradicar la pobreza

Por Ana María Larrea Maldonado[1]

De las políticas de ajuste a las políticas distributivas

Ecuador ha experimentado cambios importantes en la última década que se reflejan en un mejoramiento en las condiciones de vida de la población y en la construcción de una sociedad con menores niveles de desigualdad. Estos cambios han sido posibles gracias a una concepción distinta de las políticas públicas. Mientras en los años 90, primó la idea de que el crecimiento económico era la medida del desarrollo, en la última década las políticas públicas se han diseñado desde la visión de que el ser humano es el centro de este proceso. Se pasó así, de las políticas neoliberales de ajuste, a políticas distributivas que buscan el bienestar de los seres humanos, bajo la concepción de que la pobreza y la desigualdad no solo afectan a quienes las sufren, sino a la sociedad en su conjunto.

Durante el período neoliberal, la idea de redistribución fue archivada y sustituida por la noción del goteo: si los sectores "viables" eran potenciados y favorecidos, el bienestar de estos sectores se "derramaría" hacia los grupos menos favorecidos. Los resultados de estas políticas fueron catastróficos para el país. La pobreza y la desigualdad aumentaron. El informe de la CEPAL 2006, Panorama Social, resalta que para el período 1990 – 2005, Ecuador y Paraguay aumentaron la desigualdad en un 10% (coeficiente de Gini de ingresos), en contraste con otros países de la región que lograron

1 Antropóloga, Magíster en Desarrollo Local. Fue Secretaria Técnica para la Erradicación de la pobreza en el Ecuador, Subsecretaria General de Planificación para el Buen Vivir, Secretaria del Consejo Nacional de Planificación, Rectora del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Subsecretaria General de Democratización del Estado, Subsecretaria de Reforma Democrática del Estado, Asambleísta Constituyente Alterna, Directora del Instituto de Estudios Ecuatorianos y miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), en representación de Ecuador, Colombia y Venezuela. Actualmente realiza sus estudios doctorales en Flacso Ecuador y es coordinadora del Grupo de Trabajo de Filosofía Política de Clacso.

una disminución de la desigualdad medida por ingresos (CEPAL, 2007: 27). Entre 1995 y 1999, la pobreza por consumo aumentó 12,6 puntos porcentuales: de 39,6% en 1995, a 52,2% en 1999. La pobreza por ingresos llegó en el año 2000 a 64,4% (Setep, 2014: 47), mientras que la desigualdad, medida por ingresos aumentó 3 puntos: de un coeficiente de Gini[2] de 0,57 en 1999, a 0,62 en 2001. La desigualdad medida por consumo pasó de un coeficiente de Gini de 0,42 en 1995 a 0,46 en 2006 (Senplades, 2009: 80).

En 1999 se desencadenó la peor crisis financiera de la historia reciente, que condujo al país a perder su moneda y adoptar el dólar de Estados Unidos como moneda oficial. Con la dolarización, la inflación llegó en junio de 2000 a 103,7% (Diario Hoy, 2000), trayendo consigo graves problemas sociales y la emigración masiva de millones de ecuatorianos. Después de 11 años, recién en 2006 el Ecuador logra llegar a los mismos niveles de pobreza que en 1995[3]. Fue una década perdida en términos de reducción de pobreza y desigualdad. El recetario neoliberal demostró su fracaso.

La política social fue subsidiaria y residual con respecto a la política económica (Senplades, 2009: 78). Se trató de una política asistencialista, en la que se planteaba "aliviar" la pobreza con el objetivo básico de generar gobernabilidad, intentando neutralizar la protesta social. El principal instrumento de esta política fueron las transferencias monetarias hacia las personas más pobres, que se implementaron en todo el continente.

El monto anual que invirtió el Estado ecuatoriano en la implementación del bono solidario fue de aproximadamente 200 millones de dólares, mientras que el salvataje bancario le costó al país cerca de 8 mil millones de dólares. Estas cifras muestran claramente las prioridades en la política pública y quiénes eran los beneficiarios de la misma. Entre 1980 y 2001 la inversión social bajó progresivamente, de manera que, en 2001 en términos reales y por persona, la inversión social se ubicó en la mitad que en 1981 (Larrea, 2004: 44).

La política de la Revolución Ciudadana genera un cambio profundo para Ecuador pues logra revertir las prioridades de la política pública y recuperar

2 El coeficiente de Gini es el indicador más usado para medir la desigualdad. El coeficiente va de 0 a 1: mientras más cerca de 0 es una sociedad más igualitaria, más cerca de 1 es más desigual.

3 La pobreza medida por consumo en 1995 fue de 39,6% y en 2006 ésta se ubicó en 38,3% (Setep, 2014: 18).

la soberanía del Estado. El bienestar de los seres humanos en armonía con la naturaleza pasa a ser el principal objetivo de la política pública para alcanzar el "Buen Vivir".

A diferencia del período neoliberal, cuando la tarea de la política social era brindar asistencia a los damnificados de una política económica entreguista y saqueadora, la Revolución Ciudadana logra integrar la política económica y social para hacer posible una redistribución de la riqueza.

En este artículo se analizará cómo ha contribuido el trabajo legislativo durante el período 2013 – 2017 para disminuir la pobreza y generar mayores niveles de igualdad en la sociedad ecuatoriana. En materia legislativa, dos aspectos han sido particularmente importantes para consolidar la redistribución: la política tributaria y la política laboral. En la siguiente sección se analizarán las principales leyes aprobadas por la Asamblea Nacional en estos ámbitos. Finalmente, a modo de conclusión, se presentarán algunos resultados de la política pública dirigida a la disminución de la pobreza y de la desigualdad.

La agenda legislativa para la redistribución y la erradicación de la pobreza

El principio básico de la redistribución es la solidaridad y consiste en el aporte que hacen los sectores que tienen más recursos hacia los menos favorecidos. Este mecanismo opera a través del Estado, concebido como la representación institucional de la sociedad. Uno de los principales mecanismos con los que cuenta el Estado para que opere la solidaridad son los impuestos. No obstante, no todos los impuestos fomentan la redistribución. A aquellos tributos que no fomentan la redistribución, se los conoce como regresivos y son los que se cobran por igual a toda la población independientemente de su situación económica, como por ejemplo, el impuesto al valor agregado (IVA). Con el fin de hacer efectivo el principio que quien más tiene, más debe contribuir, es necesario que la estructura tributaria de una sociedad sea progresiva. Las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional en el período 2013 – 2017 han apuntado a conseguir este objetivo. Algunas de las leyes importantes en este sentido han sido: la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos; la

Ley Orgánica para Evitar la Elusión del Impuesto a la Renta sobre Ingresos Provenientes de Herencias, Legados y Donaciones; la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de Abril de 2016; la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas; la Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos.

La política económica redistributiva se ha complementado con esfuerzos distributivos, entre los que se destacan el incremento de los ingresos y algunas medidas de democratización de la propiedad. La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales es muy importante en este sentido ya que impulsa la producción agraria y regula el mandato constitucional sobre la responsabilidad social y ambiental de la tierra. Al derogar a su antecesora, la Ley de Desarrollo Agrario, aprobada durante el gobierno del Arquitecto Sixto Durán Ballén, se abren posibilidades para la democratización de la propiedad en el campo, objetivo que fue completamente cerrado en la antigua Ley de Desarrollo Agrario que impedía cualquier intento de distribución de la propiedad agrícola.

Un segundo grupo de leyes que han tenido gran importancia para la construcción de una sociedad más igualitaria han sido las leyes laborales. En este ámbito se ha impulsado el fortalecimiento de los derechos de los trabajadores mejorando sus condiciones laborales y se ha contribuido a la expansión de la seguridad social hacia sectores que anteriormente se encontraban fuera del sistema de protección. Entre las principales leyes aprobadas en el período 2013 – 2017 bajo estos objetivos destacan: la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo; la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo; Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar; Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados.

El trabajo no remunerado de las mujeres en el hogar representa según estudios del INEC el 10% del PIB, es decir, un monto equivalente a diez mil

millones de dólares americanos. Dado que este trabajo no es transado en el mercado, se ha invisibilizado. Un hito importante para el reconocimiento de este importante aporte que hacen las mujeres a la economía fue la aprobación por parte de la Asamblea Nacional de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, que permite la protección social a las amas de casa mediante el derecho a la seguridad social. Otro de los hitos importantes para ampliar los derechos a la seguridad social fue la incorporación del seguro de desempleo mediante la aprobación de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo.

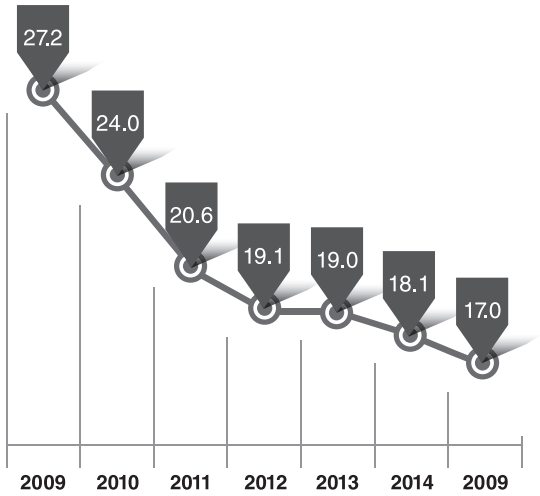
Resultados

En la última década el Producto Interno Bruto del Ecuador creció en un promedio de 3,4%, porcentaje mayor que el promedio de crecimiento registrado en América Latina, que alcanzó el 2,4% (Senplades, 2017: 61). El crecimiento promedio de esta década también fue superior al crecimiento promedio del PIB durante la década anterior. Así, según datos de la CEPAL, el crecimiento promedio del PIB ecuatoriano entre 2006 y 2015 fue de 3,96%, mientras que en el período 1996-2006, éste fue del 3,27% (CEPAL, 2017). Este crecimiento se ha caracterizado por favorecer a los más pobres, mediante una política redistributiva que ha puesto énfasis en evitar la evasión y elusión tributarias; en aumentar la progresividad de la estructura impositiva; en garantizar los derechos de los trabajadores y la protección social; y en fomentar las capacidades humanas; haciendo realidad el principio de que el ser humano tiene prioridad sobre el capital y es el fin de la política económica.

La adecuada combinación de políticas distributivas y redistributivas en Ecuador ha permitido reducir considerablemente los problemas de pobreza y desigualdad, colocándolo como uno de los pocos países en América Latina que logran a la par reducir pobreza, disminuir desigualdad y aumentar el consumo por habitante (Senplades, 2013: 33). De acuerdo a la CEPAL, Ecuador es el país de América Latina que más rápidamente ha logrado disminuir desigualdades. El coeficiente de Gini por ingresos disminuyó 8 puntos entre 2007 y 2014, mientras que, en el mismo período, América Latina apenas logró disminuir 3 puntos este indicador (Senplades, 2017: 20).

La pobreza medida por ingresos se redujo en 15 puntos, pasando de 38% en 2006, a 23% en 2016. Una reducción aún mayor se observa en la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas, que pasó del 52% en 2005 al 32% en 2016 (Senplades, 2017: 17). En cuanto al índice multidimensional de pobreza[4] también se evidencia una disminución sostenida de la pobreza en Ecuador al pasar de una incidencia de 27.2 puntos en el año 2009 a 17 en 2015, es decir una reducción de 10 puntos.

Evolución del índice de pobreza multidimensional, 2009 – 2015



Fuente y elaboración: Castillo y Jácome, 2015

Las leyes tributarias han afianzado la política redistributiva. La recaudación tributaria actualmente es tres veces mayor que la registrada en el año 2006. No sólo se lograron mayores niveles de eficiencia en la recaudación (la evasión tributaria se redujo a la mitad), sino que también se aumentó la progresividad en la política tributaria, es decir, quien más tiene, debe aportar más al fisco. Actualmente la relación entre impuestos progresivos y regresivos favorece

4 El índice multidimensional de pobreza contiene 4 dimensiones y 12 indicadores que evalúan de manera simultánea el cumplimiento mínimo de los derechos de las personas. Según este indicador, consistente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una persona se identifica como pobre multidimensional cuando sus privaciones representan al menos una tercera parte o más de los indicadores ponderados y como pobre extremo cuando tiene al menos la mitad de privaciones en los indicadores ponderados (Castillo y Jácome, 2015).

a los primeros. Es decir, se ha hecho efectivo el principio de solidaridad del que hablamos en la sección anterior. La relación entre impuestos directos e indirectos pasó de 0,56 a 0,94 (Senplades, 2017: 62-63).

La política tributaria ha permitido el incremento progresivo de la inversión y el gasto social, que en la última década se multiplicó casi por cinco veces, pasando de 1 976 millones de dólares en 2006 a 9 696 millones de dólares en 2015. Paralelamente, se redujo el servicio de la deuda externa, así en 2006 ésta significó el pago de 2 186 millones de dólares (monto mayor que la inversión social del mismo año) y en 2015 estos pagos fueron de 1 944 millones de dólares, equivalentes a la quinta parte de la inversión social (Senplades, 2017: 64; 2015: 49).

Durante el Gobierno de la Revolución Ciudadana la política social se ha basado en la universalización de los derechos sociales, concebidos como bienes superiores. De este modo, los derechos dejaron de ser mercancías, como en el período neoliberal, y el Estado asumió su deber de garantizar la salud y educación pública gratuita y universal para todas y todos.

En el ámbito laboral, el Ecuador el Ecuador ha avanzado mucho en el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores: el salario básico unificado se duplicó; aumentó el número de trabajadores, mujeres y hombres, afiliados a la seguridad social; el desempleo se ubica entre los más bajos de América Latina; el ingreso familiar cubre ya la canasta básica; ninguna empresa puede repartir utilidades si antes todos sus trabajadores y trabajadoras no perciben el salario digno[5.]

La Constitución de 2008 introdujo el concepto de salario digno, el mismo que es recogido en el Código Orgánico de la Producción en el que se establece que ningún empresario podrá cobrar utilidades mientras todos sus trabajadores no reciban al menos el salario digno, calculado como el monto necesario para cubrir la canasta básica y tomando en cuenta el número medio de perceptores de ingresos en una familia6. Esta fue otra de las medidas importantes para redistribuir el ingreso en el Ecuador. Mientras que en 2006 el ingreso promedio de las familias apenas alcanzaba para cubrir

5 El salario digno es el monto que le permite a una familia cubrir el costo de la canasta básica.

6 Actualmente, el número promedio de perceptores de ingresos en una familia en el Ecuador es de 1,6.

el 68% de la canasta básica, en 2017 éste cubre la totalidad de la canasta (Senplades, 2017: 45).

Se ha logrado reducir significativamente el desempleo, llegando en diciembre de 2016 al 5,2% (INEC, 2017), una de las tasas de desempleo más bajas de la región (Senplades, 2017: 43). En 2011, por primera vez, la ocupación plena urbana fue superior al subempleo. Sin embargo, el subempleo sigue siendo el problema estructural más importante del sistema laboral ecuatoriano: su reducción constituye uno de los enormes desafíos que debe enfrentar el país en los próximos años.

La afiliación a la seguridad social de la población económicamente activa, uno de los indicadores más importantes de calidad del empleo, aumentó fuertemente en los últimos años, pasando del 26% en 2006 al 42% en 2016. Es decir, que no solamente ha aumentado el empleo pleno, sino que también las y los trabajadores cuentan con empleo de mayor calidad, que garantiza sus derechos laborales. Es importante señalar además que no existen diferencias porcentuales entre la afiliación femenina y masculina (INEC, Enemdur, 2006 - 2013).

Por mandato popular, en la consulta de 2011 se penalizó la no afiliación a la seguridad social, la misma que consta en el nuevo Código Integral Penal, aprobado por la Asamblea Nacional en 2013. Una de las decisiones más importantes tomadas en este sentido fue la de establecer la obligatoriedad de la afiliación de las trabajadoras domésticas e igualar su salario al de un trabajador. Por increíble que parezca hasta 2006, en el Ecuador, las empleadas domésticas ganaban la mitad de los otros trabajadores[7]. Con la homologación salarial para todos los trabajadores y trabajadoras se eliminó esta desigualdad histórica hacia el trabajo femenino en el hogar y se revalorizó el trabajo doméstico.

Uno de los factores que más incide en ampliar las oportunidades para acceder a un empleo de calidad es sin duda la educación. Varios estudios demuestran que a mayor nivel de educación, mayores son las posibilidades de contar con un empleo de calidad. Además la educación tiene un efecto distributivo muy alto, como lo demuestran los estudios en América Latina y el

7 El salario mínimo en 2006 era de 160 dólares para los trabajadores y de 80 dólares para las empleadas domésticas.

Ecuador realizados por el Comité para la Equidad y la Universidad de Tulane8. Para el caso ecuatoriano, el efecto distributivo de las políticas de gratuidad de la educación supera en 5 veces los resultados de las transferencias monetarias en la reducción de la pobreza (Setep - Económica, 2014).

La Revolución Educativa siembra futuro. Ecuador ha logrado la universalización de la educación básica. Todas las niñas y niños asisten actualmente a la escuela, sin diferencia de sexo, pueblo o nacionalidad o lugar de residencia. En el Bachillerato la tasa de matrícula pasó del 52% en 2007 al 72% en 2016. Se ha reducido la brecha de cobertura hacia indígenas, quienes en el período 2007-2016 duplicaron su tasa neta de matrícula pasando del 28% al 60%. La población afroecuatoriana aumentó su tasa neta de matrícula de 35% a 56% y la población mestiza de 54% a 74% en el mismo período. Esto significa un incremento de matrícula del 38% a nivel nacional, del 114% en indígenas, de 60% en afroecuatorianos y de 37% en mestizos, lo que refleja claramente un cierre de brechas en la matrícula de las poblaciones tradicionalmente excluidas del sistema educativo (Senplades, 2017: 27; INEC, Enemdur, 2006-2016).

También se ha reducido la brecha de matrícula en bachillerato entre áreas urbanas y rurales. La matrícula neta de la población rural en bachillerato creció un 82%, pasando del 35% en 2007 al 64% en 2016, casi cuatro veces más que el crecimiento de la tasa neta de matrícula urbana que pasó del 61% al 75% en el mismo período (INEC, Enemdur, 2007-2016).

Estos son los resultados del cambio de prioridades en política pública, de un trabajo legislativo articulado a la planificación para el buen vivir que ha permitido que en los últimos años el Ecuador pase a ser un referente latinoamericano en superación de pobreza y desigualdad.

Ana María Larrea Maldonado

Investigadora Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

8 Para Argentina, Brasil, Bolivia, México y Perú, ver Comitment to Equity, 2012. Para el caso ecuatoriano, SETEP - Económica, 2014.

Bibliografía

Castillo, Roberto y Jácome, Fausto. 2015. Medición de la pobreza multidimensional en Ecuador. INEC. Recuperado de: https://goo.gl/OqvrQR, consultado el 23 de abril de 2017.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina. 2007. Panorama Social de América Latina 2006. Santiago de Chile.

CEPALComisión Económica para América Latina. 2017. CEPALSTAT, Base de datos. Recuperado de: https://goo.gl/CO2Klw, consultado el 15 de marzo de 2017.

Comitment to Equity 2012. The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A synthesis of results. Working Paper N° 3. Comitment to Equity, Inter American Dialogue, Center for Inter American Policy and Research, Tulane University.

Diario Hoy. 2000. La inflación rompe record. Recuperado de: https://goo.gl/zZGc2x, consultado el 26/01/14.

INEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2007-2016. Encuesta nacional de empleo y desempleo urbano y rural (Enemdur). Quito: INEC.

INEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2017. Vdatos consultas interactivas. Quito: INEC.

Larrea Carlos. 2004. Dolarización, crisis y pobreza en el Ecuador. Quito, Abya-Yala, ILDES – FES, IEE, Flacso.

Senplades. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2009. Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir, Memoria Bianual 2007 – 2009. Quito: Senplades.

Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2013). Atlas de las desigualdades socioeconómicas del Ecuador. Quito: Trama.

Senplades. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2015. 8RC La revolución del conocimiento. Quito: Senplades.

Senplades. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2017. 10RC La década ganada. Quito: Senplades.

Senplades – Setep. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza. 2014. Estrategia nacional para la igualdad y la erradicación de la pobreza. Quito, mimeo.

Setep - Económica. Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza – Económica Consultores. 2014. Evaluación de los efectos demográficos, de crecimiento económico y de gasto público sobre la pobreza y la desigualdad en el Ecuador. Quito, mimeo.

Legislación
ECONÓMICA

Asociación público privada, un mecanismo para incrementar la inversión pública

Por César Murgueitio Villarreal[1]

El respeto a las normas constitucionales, como fundamento del nuevo régimen de estado constitucional de derechos adoptado por nuestro país mediante la Constitución del año 2008, produce un efecto revitalizador en los derechos de las personas, resaltando la dignidad humana y garantizando su respeto y protección por parte del Estado a través de la prestación de servicios públicos de calidad, que se plasmarán con el direccionamiento de una política de inversión pública adecuada y continua, tarea nada fácil para un Estado que históricamente ha poseído recursos limitados para su gestión.

En este sentido, la inversión pública ha estado sujeta a factores económicos variables que no han permitido un constante direccionamiento de recursos que permitan satisfacer las necesidades de la población, lo que nos ha llevado a pensar en nuevas formas de financiamiento por medio de un régimen de incentivos que aseguren la inversión del sector privado nacional o extranjero.

El Estado ecuatoriano por medio del trabajo legislativo ha propiciado el desarrollo de normas para incentivar la atracción de la inversión nacional y extranjera. Para lograr esta finalidad, el marco normativo cuenta desde finales del año 2015 con la vigencia de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera. En esta norma se adecuan situaciones de orden económico para definir y gestionar no solo a las asociaciones público privadas, sino encamina la determinación del

1 César Murgueitio es abogado por la Universidad Internacional SEK del Ecuador. Ha brindado asesoría en diferentes instituciones públicas y actualmente se desempeña como asesor legal de la Administración General de la Asamblea Nacional.

régimen de incentivos para la inversión nacional y extranjera así como la promoción del financiamiento productivo para armonizar este fin.

La norma define por asociación público privada a la modalidad de gestión delegada por la que el Gobierno Central o los Gobiernos Autónomos Descentralizados encomiendan al gestor privado, la ejecución de un proyecto público específico y su financiamiento total o parcial, para la provisión de bienes, obras o servicios a cambio de una contraprestación por su inversión, riesgo y trabajo, de conformidad con los términos, condiciones, límites y más estipulaciones previstas en el contrato de gestión delegada, que no implica que el Estado delegue sus facultades en materia de regulación, control y rectoría.

De esta manera se debe entender a la asociación público privada como la sinergia entre el sector público y el sector privado, en el que la prestación de ciertos servicios o ejecución de obras y actividades relacionadas, que son responsabilidad del sector público, son aprovisionadas por el sector privado bajo un claro pacto de objetivos compartidos para la prestación del servicio público o el desarrollo de infraestructura pública.

La inversión, regulada y controlada por políticas públicas estables, puede desarrollarse en el ámbito nacional e internacional, dando paso a la conceptualización de inversión de carácter nacional y la inversión extranjera. La inversión extranjera es la colocación de capital por parte de un inversionista sea éste persona natural, jurídica o estatal, en un Estado que no es el suyo propio, a diferencia del inversionista nacional que lo realiza en su mismo Estado.

La inversión nacional o extranjera, ha sido considerada como uno de los factores más importantes de medida por el que se determina el crecimiento económico del Estado, simbolizando a ojos del gobernado un correcto y adecuado ejercicio de los deberes y obligaciones que tiene el Estado para con sus gobernados, por medio de políticas públicas emanadas desde su Función Ejecutiva.

Es el Estado quien constantemente debe propiciar las condiciones adecuadas que fomenten la voluntad de invertir en las diferentes actividades

económicas que conforman el conglomerado productivo, procurando que la inversión como actividad, se transforme en una constante.

El ingreso o colocación de capital extranjero o nacional en las diversas actividades económicas del Estado, implica una responsabilidad oficiosa de éste respecto de proteger que los aspectos regulatorios de la inversión se encuentren en armonía con el ordenamiento jurídico que regula tal relación, por lo que, para que exista una mayor inversión, el inversionista debe tener el conocimiento previo y pleno del ordenamiento jurídico que lo rige, de sus derechos y obligaciones, elementos que le permitan evaluar las condiciones en las que se genera y se desarrolla la inversión, además del riesgo, que como producto de la evaluación del proyecto y sus condiciones, decide tomar. El Estado por su parte, deberá proteger al inversor y su inversión, asegurándola por medio de la seguridad jurídica que el Estado ofrece al inversionista.

La estabilidad jurídica entendida como el punto de partida que asegura las relaciones dentro del nuevo modelo de asociación, representa la confianza mutua que transita de manera constante entre el inversionista y el Estado. La confianza como vinculo de ensamble de los actores, lleva consigo una implicación, un compromiso de protección que garantice al inversor el efectivo cumplimiento de sus expectativas legítimas, todo esto en cumplimiento del deber que tiene el Estado de proteger el derecho al patrimonio, tanto de sus nacionales como de los extranjeros que en su territorio se encuentren.

Es en este sentido que, el contrato de gestión delegada garantiza la estabilidad jurídica al contener cláusulas de carácter obligatorio, que protegen los incentivos otorgados por el Estado a través de un marco regulatorio claro, específico y que su estricto cumplimiento, redundará en beneficios tanto para el inversionista como para los receptores directos del servicio público delegado.

La norma constitucional otorga la facultad al Estado para delegar de manera excepcional al sector privado y a la economía popular y solidaria, las inversiones en los sectores estratégicos o la provisión de servicios públicos; la referida Ley establece que este tipo de inversión gozará de

estabilidad jurídica de la normativa específica que hubiese sido declarada como esencial en los correspondientes contratos de gestión delegada u otros títulos habilitantes.

Es importante mencionar que esta modalidad de asociación tiene un espectro amplio de sectores de interés general a desarrollarse, como lo son infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria, obras de desarrollo urbano y proyectos inmobiliarios de interés social así como el desarrollo de actividades productivas y de investigación.

Respecto de la prestación de servicios públicos, éstos no podrán ser privatizados, ya que su propiedad es de interés general y exclusiva del Estado. Así, entenderemos que la gestión delegada surtirá efectos únicamente para la explotación del servicio público delegado por el tiempo convenido para tal efecto, gozando en este período del derecho de propiedad que lo asiste con la finalidad de garantizar el retorno sobre la inversión erogada.

Los incentivos otorgados por el Estado para la ejecución de proyectos bajo la modalidad de asociación público privada, deberán observar estrictamente principios tales como la sostenibilidad fiscal, que obedece a la capacidad de pago que posee el Estado para cumplir con sus obligaciones; una distribución adecuada de los riesgos y beneficios durante el cumplimiento del proyecto a delegarse; la obtención de óptimos resultados respecto de la calidad y condiciones ventajosas para los usuarios finales de la obra ejecutada; primacía de los derechos de los usuarios observando la relación con el prestador del servicio delegado; respeto y garantía sobre la definición de los derechos de propiedad y una cobertura integral e inclusión de los actores sociales beneficiarios del proyecto delegado. De esta manera, el marco normativo referido considera como una nueva inversión toda aquella que se efectúe para la ejecución de proyectos públicos bajo la modalidad de asociación público privada.

La política con la cual se conciben la normas para regular el financiamiento y ejecución de este tipo de asociaciones, poseen incentivos en materia tributaria sobre aquellos impuestos de carácter recaudatorio, tal es el caso que el impuesto a la renta, el impuesto a la salida de divisas (ISD) y los tributos de comercio exterior, cuentan con exenciones preferenciales

otorgadas en relación a la naturaleza de la inversión, su vigencia y el establecimiento territorial de la misma, incrementado el beneficio para el inversor de acuerdo al lugar del territorio nacional donde se desarrolle, así el Estado ha puesto énfasis en el direccionamiento progresivo de la inversión pública hacia aquellas zonas de mayor vulnerabilidad, lo que permitirá generar desarrollo productivo, fuentes de empleo y fortalecimiento de las economías locales.

El sector privado ha demostrado un interés creciente acerca de la aplicación de esta modalidad asociativa, grandes empresas transnacionales han depositado su confianza en el Estado para desarrollar proyectos de interés general en diversos sectores, lo que ha generado que recursos financieros extranjeros y nacionales a gran escala, se hayan invertido en la construcción de infraestructura de avanzada.

La comprobación de que en nuestro país se han aprobado y ejecutado exitosamente proyectos bajo la modalidad de asociación público privada, denota el cumplimiento efectivo en la aplicación de la norma, demostrando que su incorporación al ordenamiento jurídico nacional, ha provisto de una herramienta eficaz para coadyuvar al desarrollo de la economía nacional y mejorar continuamente la infraestructura para la provisión de servicios de interés público.

Las expectativas sobre la eficiente aplicación de este tipo de modalidad supondrán una corresponsabilidad entre los actores pertenecientes a la economía real del país, la búsqueda continua de oportunidades de financiamiento productivo en un mercado financiero cada vez más restringido, denotan una clara necesidad de la intervención del Estado, para que a través del fortalecimiento de políticas públicas claras de carácter económico financiero, permitan atraer inversión extranjera positiva que coadyuve a la materialización de los preceptos constitucionales para alcanzar el buen vivir en nuestra sociedad.

César Murgueitio Villarreal

Asesor Legal de la Secretaría de Administración General

Asamblea Nacional

Bibliografía

Asamblea Nacional. Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera, Suplemento al Registro Oficial No. 652 de 18 de diciembre de 2015.

Legislación en materia económica, nueva visión del desarrollo económico ecuatoriano

Por César Murgueitio Villarreal[1]

La evolución normativa y su desarrollo es el reflejo de aquella convención social expresada bajo preceptos constitucionales y legales, instrumentos con los cuales se determinará la visión con la que una sociedad ve plasmado su continuo proceso de evolución social. En la actualidad nos enfrentamos a una cruda realidad, en la que se disputa un cambio de visión en la estructura de poder social y lo que deseamos a futuro como sociedad ecuatoriana, en la cual como conglomerado social, tenemos que propugnar los principios de equidad e igualdad respecto de las relaciones jurídicas que otorgan derechos y obligaciones en las diversas actividades económico comerciales; principios constitucionales refrendados por la mayoría de individuos que conformamos el entramado social ecuatoriano con la aprobación de la Constitución del 2008 y que sobre la base de tal decisión, se ha desarrollado el marco jurídico que regula tales relaciones. De esta manera podremos inferir, que la evolución normativa tendrá que ser concomitante con la continua evolución de la sociedad.

En la actualidad, el paradigma social ecuatoriano ha desarrollado una nueva concepción de sociedad, cimentada en relaciones coordinadas entre ésta, así como las integradas por el Estado, el mercado y la naturaleza, propugnando un nuevo modelo de desarrollo y estructura estatal, fomentando una sociedad en la que los derechos de los ciudadanos se ven garantizados frente al imperio del poder público o privado y a la

1 César Murgueitio es abogado por la Universidad Internacional SEK del Ecuador. Ha brindado asesoría en diferentes instituciones públicas y actualmente se desempeña como asesor legal de la Administración General de la Asamblea Nacional.

práctica de actividades económico comerciales que históricamente se han desarrollado con una lógica liberal burguesa de poder, que siempre centró su preocupación en la protección absoluta de los derechos de carácter patrimonial.

Esta nueva concepción de sociedad armoniza las diferentes formas de integración de la economía nacional, abarcando a los sectores público, privado, de economía mixta, popular y solidaria, además de tener como base el estímulo a la producción, productividad, competitividad, calidad, respeto a los derechos laborales y sobre todo una distribución equitativa y solidaria de los réditos de la producción.

Para alcanzar este fin tendremos un reto fundamental, el cual deberá manifestarse en la forma de como nuestra realidad personal se nutre de un principio imperante para alcanzar la justicia fiscal y que se encuentra directamente ligado al principio de capacidad contributiva. El jurista doctor José Vicente Troya Jaramillo, en su texto "El nuevo derecho constitucional tributario ecuatoriano", ha desarrollado el alcance de este principio, manifestando:

> *Este principio tiene un doble alcance: significa que únicamente las potenciales manifestaciones directas o indirectas de riqueza pueden ser objeto de tributación y configurar los hechos generadores de obligación tributaria; y al propio tiempo que los particulares han de contribuir de acuerdo a su capacidad económica. El primer alcance se refiere a los tributos en particular, debiéndose entender que un tributo que no toma como base una manifestación de riqueza es inconstitucional. No cabría que razones de género, raza, nacionalidad, condición familiar u otras, sirvan de fundamento para crear y aplicar tributos. (…) El otro alcance, atinente a la capacidad económica de los particulares, concierne no a los tributos en particular, sino al sistema tributario en general. La Constitución proclama su voluntad de que el sistema tributario se configure de modo, que los que tengan más capacidad económica, contribuyan más al sostenimiento de las cargas públicas. Para conseguir ese propósito un arbitrio de gran importancia es la implantación de tarifas progresivas. Ello no es posible en la imposición indirecta, en la cual el gravamen se traslada a través de los precios a los consumidores finales de bienes y servicios. Todo sistema tributario se integra de impuestos directos e impuestos indirectos. Así lo demuestra la situación real de las finanzas públicas (…).*

El sistema tributario nacional concebido como una fuente de ingresos permanentes para el erario nacional, se ha centrado en que los recursos presupuestarios permanentes sean priorizados para cambiar las relaciones de poder dentro la sociedad. En las décadas de los 80, 90 e inicios de siglo XXI, tal priorización privilegió la inversión al servicio del capital financiero, hoy este ingreso ha sido priorizado para inversión pública destinada a financiar servicios públicos tales como educación, salud, seguridad y acceso a un sistema de justicia, entre otros. Esta importante transformación de las relaciones de poder, se ha visto traducida en que la ejecución de esta inversión pública, garantiza derechos mediante el fortalecimiento continuo de las capacidades humanas, que posibilitan el incremento de la productividad del talento humano y como consecuencia de esto, el resultado es un continuo crecimiento económico redistributivo.

Con la finalidad de estructurar de mejor manera la operatividad de las finanzas nacionales, como el medio para alcanzar el nuevo modelo de Estado y al concebir al mismo como un conjunto de instituciones que coadyuvan a garantizar continuamente los derechos constitucionales de sus ciudadanos, la Función Legislativa y la Función Ejecutiva han cumplido un papel de coordinación estratégica importante, que dentro del espectro de sus competencias, atribuciones y responsabilidades otorgadas por norma constitucional expresa, tenemos como resultado una evolución normativa significativa que ha sido instrumentada a través de diferentes cuerpos normativos de carácter orgánico, que han buscado afianzar la organización y rectoría de las finanzas públicas, regulando óptimamente el sistema financiero nacional, reconociendo al sector financiero popular y solidario, controlando y regulando las operaciones de concentración económica, democratizando la producción del conocimiento como bien de interés público y buscando continuamente la eficiencia, transparencia y desarrollo tecnológico en la adquisición de bienes y servicios para el Estado; esta coordinación, ha dado como resultado el garantizar la aplicación de los objetivos esenciales de la política económica determinada en la Constitución de la República.

Dentro sus competencias, la Asamblea Nacional como órgano legislativo, en cumplimiento con lo dispuesto en nuestra Carta Magna ha adecuado formal y materialmente los cuerpos normativos que han permitido la consecución de los objetivos planteados en el Plan Nacional para el Buen Vivir,

más allá de parecer una ideología se ha demostrado por medio del trabajo legislativo su correcta, apropiada y justa aplicabilidad en nuestra sociedad.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, tiene por objeto el organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, regulando su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público en el marco de los regímenes de desarrollo y del buen vivir, además norma las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno.

Ahora el Estado tiene como estricto cumplimiento el contribuir al ejercicio de la garantía de los derechos ciudadanos, incluyendo personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, ejecutando asignaciones equitativas de recursos públicos, materializando la gestión por resultados como política fundamental de gobierno, además, aporta a la construcción de un sistema económico social, solidario y sostenible reconociendo las distintas formas de producción y trabajo, promueve el equilibrio territorial propugnando un Estado unitario y determina como política pública la convivencia armónica con la naturaleza.

De esta manera, la regulación sobre la organización y rectoría de las finanzas públicas cumplen principios fundamentales como, una adecuada planificación y sostenibilidad fiscal, coordinación entre las entidades rectoras de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, transparencia y acceso a la información pública, participación activa de la ciudadanía y regular estratégicamente la descentralización y desconcentración de los servicios que brinda el Estado.

El Código Orgánico Monetario y Financiero tiene por objeto regular al sistema monetario y financiero, así como los regímenes de valores y seguros, establece el marco de políticas, regulaciones a sus actividades y las relaciones con sus usuarios. Entre sus objetivos encontraremos algunos de avanzada, tales como la protección de los derechos de los usuarios de los servicios financieros, mitigación de los riesgos sistémicos y la reducción de fluctuaciones económicas, además de profundizar un sistema económico social y solidario. Consecuentemente, propugna principios de índole garan-

tista para los ciudadanos, así observaremos que esta norma privilegia al ser humano por sobre el capital y subordina al capital como una herramienta al servicio de la economía real, demostrando por primera vez que la aplicación de una política adecuada ha logrado instrumentalizar una norma que otorga la calidad de sujetos de derecho a los ciudadanos y no de objetos que forman parte de un mercado regulado exclusivamente por la oferta y demanda.

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria es una norma que establece una nueva forma de concepción de organización económica, donde sus integrantes individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios. La norma impulsa principios de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegia el trabajo y al ser humano como sujeto de derechos por sobre el lucro y la acumulación de capital, potencia las prácticas de desarrollo económico en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y son conceptualizadas como unidades económicas productivas con una única finalidad, alcanzar el Buen Vivir y el bien común a través del comercio justo, ético y responsable, respetando la identidad cultural, autogestión y la distribución equitativa y solidaria de los excedentes de la producción.

La Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado, regula a los operadores económicos con poder de mercado y las operaciones de concentración económica, así como las distorsiones de mercado originadas en restricciones geográficas y logísticas resultado de las asimetrías productivas entre los operadores económicos, además de sancionar acuerdos colusorios y prácticas restrictivas y desleales. Es de importante relevancia mencionar que esta norma desarrolla una forma diferente de regulación del mercado, determinando que la costumbre mercantil no podrá ser invocada o aplicada para exonerar o eximir la responsabilidad del operador económico que ejecute conductas de mercado contrarias a los principios enunciados en esta norma. De esta manera, se establecen lineamientos en la aplicación de la regulación tendiente a reconocer, fomentar y distribuir los beneficios del desarrollo, incentivando la producción en un mercado de libre concurrencia de operadores económicos, evitando las prácticas monopólicas y oligopólicas con la finalidad de lograr la

eficiencia en el mercado por medio de la heterogeneidad de la economía ecuatoriana y sus diversas formas.

El Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, norma el progreso de la ciencia, tecnología, innovación y la creatividad, incentivando la producción y apropiación del conocimiento como bien de interés público de manera democrática, colaborativa y solidaria. Establece fuentes de financiamiento e incentivos para desarrollar la creatividad e innovación tecnológica, fomenta la explotación y protección adecuada de la biodiversidad como patrimonio del Estado. En esta norma se configuran principios de vanguardia, los cuales versarán respecto de que el talento humano, su formación académica y el desenvolvimiento de la investigación científica, concebida como una nueva forma de actividad económica, contribuirán a ejecutar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, propiciando la generación de conocimiento como un objetivo estratégico del Estado.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece regulaciones a los procedimientos para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, en aplicación de principios como igualdad, calidad, transparencia, trato justo, preponderando la participación de la producción nacional, entre otros. Este sistema concebido como una parte importante en la economía nacional, es una herramienta que propicia la inclusión de actores económicos del sector popular y solidario, promueve la generación de cadenas de valor con componentes de producción nacional y la sustitución progresiva de importaciones.

A criterio del autor, las normas de carácter orgánico nombradas anteriormente evidencian un avance significativo en la formalización y materialización de los derechos y garantías constitucionales, en donde el ser humano es el eje fundamental del desarrollo económico en la sociedad ecuatoriana. Las relaciones de éste como sujeto de derechos y no como un objeto en las relaciones del mercado. Esta nueva concepción de relación, determinará que la distribución equitativa de los réditos de la producción y de las actividades económicas, generadas por sus actores son un instrumento esencial para alcanzar un óptimo y equitativo desarrollo social. El adecuado direccionamiento de políticas públicas encaminadas a articular coordinadamente a los actores económicos de nuestra socie-

dad, generará una nueva forma de convivencia social en la que los ciudadanos, observaremos nuestra continua evolución basada en equidad y justicia social, así sólo el transcurso del tiempo dará cuenta de que su aplicación surtió los efectos esperados.

Como sociedad mantenemos y mantendremos un reto muy importante, generar las condiciones idóneas y adecuadas para arraigar en nuestra sociedad la necesidad de exigir un desarrollo normativo adecuado a nuestra realidad socio económica, en donde el Estado genere condiciones de estabilidad y seguridad jurídica para que el ejercicio de las actividades económico comerciales se encuentren enmarcadas siempre en el absoluto respeto a los derechos humanos por sobre los derechos de carácter patrimonial.

César Murgueitio Villarreal

Asesor Legal de la Secretaría de Administración General

Asamblea Nacional

Bibliografía

Asamblea Nacional. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Asamblea Nacional. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Suplemento Registro Oficial No. 395 de 04 de agosto de 2008.

Asamblea Nacional. Ley Orgánica de la Función Legislativa, Suplemento Registro Oficial No. 642, publicado el 27 de julio de 2009.

Asamblea Nacional. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Suplemento Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

Asamblea Nacional. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, Registro Oficial No. 444 de 10 de mayo de 2011.

Asamblea Nacional. Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado, Suplemento Registro Oficial No. 555 de 13 octubre de 2011.

Asamblea Nacional. Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I, Suplemento Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014.

Asamblea Nacional. Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Suplemento Registro Oficial No. 899 publicado el 09 de diciembre de 2016.

José Vicente Troya Jaramillo, artículo “El nuevo Derecho Constitucional Tributario Ecuatoriano”, junio de 2016, Cuenca, Ecuador.

Senplades. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2013. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 - 2017, Suplemento Registro Oficial No. 78 de 11 de septiembre de 2013.

Legislación para una economía
EN TIEMPO DE RECONSTRUCCIÓN

Análisis constitucional y evaluación de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016

"Lo nuestro, lo más moderno: la solidaridad"
Corporación Nacional Campesina CNC-Eloy Alfaro

Por Virgilio Hernández y Fernando Buendía

El Estado constitucional de Derechos como respuesta colectiva frente a las amenazas naturales

(Las familias afectadas por el terremoto nunca estuvieron ni están solas…)

El sociólogo alemán Ulrich Beck en su conocida publicación "La Sociedad del Riesgo" sostiene que para comprender la sociedad del riesgo global en la que vivimos, existe la necesidad de emplear un nuevo marco conceptual. Con ese marco, el autor analiza la problemática de la crisis ambiental, los efectos del desarrollo tecnológico y sus enormes implicaciones sociales y políticas. En consecuencia, siguiendo a Beck, cada uno de los pueblos y territorios del mundo están cada día más expuestos a catástrofes originadas en la acción humana, tales como las crisis económicas, sanitarias, alimentarias, el terrorismo, las guerras; o también desastres ocasionados por la acción de la naturaleza, tales como los terremotos, inundaciones, sequías, incendios, etc.

Para la doctrina jurídica y política, constituye un asunto de primordial relevancia la atención sobre el rol que deben cumplir los Estados modernos frente a las amenazas y desafíos actuales, razón por la cual han cobrado

protagonismo las corrientes del pensamiento jurídico político neoconstitucionales (Negri, 1992), que proponen la primacía del Estado de Derechos frente al formalismo del imperio de la ley y la necesidad histórica de implementar transformaciones de las sociedades y estados mediante procesos constituyentes, que sustenten pactos de convivencia basados en la solidaridad colectiva, equidad, igualdad, justicia y respeto de la naturaleza.

En Ecuador, luego de la década 1996-2006 caracterizada por una profunda crisis económica, social y política, inició el bienio 2007-2008 cuando el país experimentó un proceso que culminó con la aprobación de la vigente Constitución en octubre del 2008. Este texto fundante tiene como núcleo estructurante –en el artículo 1– a la determinación del Estado ecuatoriano como un Estado Constitucional de derechos y justicia; y, por lo tanto, establece como rol fundamental del Estado la garantía de los derechos de las personas y colectividades. En correspondencia con esta definición, la piedra angular del conjunto de las políticas públicas y de la producción legislativa, promovidas en esta última década, ha sido la de garantizar a todos los ecuatorianos el acceso seguro y suficiente a un conjunto de bienes comunes básicos como servicios de salud, seguridad, agua potable, alimentación, movilidad, hábitat y además la protección de la integridad física ante amenazas naturales.

Cubierto por un enfoque articulador que podría denominarse como Sistema Integral de Protección y Seguridad Social (Riechman, 1998) que incorpora dentro del mismo, por una parte, a la atención de las necesidades permanentes o existenciales de la población, tales como alimentación, vivienda o educación; y, por otra, a la protección frente a las necesidades contingentes de las personas tales como vejez, muerte o desastre natural –típicas de los sistemas de seguro social y de la llamada defensa civil–. La Constitución de Montecristi instituyó el Sistema Nacional de Gestión Riesgos, como herramienta fundamental para la garantía estatal de los derechos de las personas y territorios en situación de vulnerabilidad ante fenómenos catastróficos, la misma que sustenta jurídicamente a la política de gestión de riesgos implementada en estos años, destinada a reemplazar la caduca visión de la defensa civil, que habría sido incapaz de responder a la complejidad y dimensión de las amenazas que afrontamos, como el terremoto ocurrido el 16 de abril del año pasado.

En los pocos años de construcción de las políticas y de la institucionalidad

públicas, que son necesarias para la garantía de los derechos básicos y la Gestión de Riesgos, el Ecuador ha logrado construir un conjunto de capacidades integrales que permitieron afrontar en mejor forma el terremoto ocurrido en abril de 2016, en las zonas y provincias afectadas, con respecto a episodios naturales ocurridos en años anteriores.

De acuerdo con el informe elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, se lograron recuperar de los escombros aproximadamente a 118 personas vivas y 663 cuerpos, con la labor de los rescatistas de entidades nacionales y extranjeras, en las zonas que quedaron aisladas y sin servicios, a 4 600 heridos y a 80 000 personas directamente afectadas, con provisiones de agua, alimentos, medicinas y albergues (Senplades, 2016).

Asimismo, debe relievarse la capacidad de reacción inmediata de las instituciones de seguridad que controlaron el orden y evitaron desmanes en las zonas afectadas. La capacidad demostrada por las instituciones encargadas de la provisión de servicios básicos como la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL) que reparó los daños y reconectó el servicio de energía eléctrica en los cuatro días siguientes; la reacción de las entidades encargadas de las obras públicas que abrieron vías hacia las zonas afectadas de forma inmediata y restablecieron el sistema vial nacional en pocos días; la prontitud demostrada por los organismos de salud que lograron instalar y poner en funcionamiento de manera inmediata los servicios sanitarios de emergencia para atender la población afectada; y aunque en menor medida, la capacidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para reconectar los servicios de agua, recolección de basura y otros servicios residenciales.

Régimen Tributario Solidario para garantizar la provisión de servicios públicos

Al ser la tributación el mecanismo fiscal instituido en todos los países del mundo para la financiación de los bienes públicos y que los regímenes impositivos específicos se establecen mediante pactos legislativos; las formas concretas que tenga cada régimen tributario varían entre uno u otro país, dependiendo de las fuerzas políticas intervinientes en su formulación;

lo que determina que pueda ser más o menos solidario, de acuerdo con la normativa establecida en su legislación.

En el caso ecuatoriano, para implementar las transformaciones necesarias en las instituciones estatales que integran – lo que hemos denominado para fines explicativos– un sistema nacional de protección y de garantía de derechos, la Constitución ecuatoriana dispone que, en el marco del sistema económico "social y solidario", y de cumplimiento con el objetivo de "mejorar la calidad y esperanza de vida" se debe priorizar y anteponer al ser humano y las necesidades de la población por encima de las expectativas del capital, aunque estas últimas puedan tener su legitimidad.

De conformidad con los preceptos expuestos y de acuerdo con la Constitución, quedan entonces plenamente reconocidas y legitimadas las potestades estatales para que, desde una perspectiva de redistribución de la riqueza –socialmente producida–, a través del régimen tributario, se impongan las normas y medidas necesarias para financiar el gasto atado a la producción de bienes y servicios públicos que garanticen los derechos; y que, ante situaciones contingentes que desbordan las capacidades estatales instaladas, quede plenamente autorizada y abierta la posibilidad de acudir al concurso del aporte tributario extraordinario de los diversos sectores sociales, para financiar los gastos que sean necesarios.

Además, de acuerdo con la Constitución el régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria; cuya aplicación y desarrollo concreto mediante la normativa legislativa, han producido en la última década alrededor de quince reformas tributarias (ver cuadro a continuación) en el que se refleja con claridad el enfoque de justicia y solidaridad tributaria ideológicamente presentes en la normativa legislativa de este período.

PRINCIPALES LEYES TRIBUTARIAS APROBADAS POR LA ASAMBLEA NACIONAL (2007-2015)

1. "Ley de Equidad Tributaria", aprobada el 28 de diciembre de 2007 por la Asamblea Nacional Constituyente orientada a: a) impulsar la inversión y generación de empleo; b) mejorar la progresividad y equidad; c) dotar de mayor eficiencia al SRI y ampliar la base tributaria; d) perseguir y sancionar la evasión tributaria.

2. "Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador", para optimizar la recaudación de los impuestos fiscales considerados prioritarios, definiendo los hechos generadores de cada impuesto, sus exoneraciones y exenciones, determinando mecanismos claros para la recaudación y control tributario y favoreciendo la simplificación tributaria.

3. "Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno", que reconoce el derecho del Estado a explorar y explotar el petróleo a través de las empresas públicas, instituye la modalidad de prestación de servicios para la contratación del sector de hidrocarburos, mejora la participación del Estado en la renta petrolera (ajuste soberano) y establece el destino del 12% de utilidades a favor de las zonas donde se desarrolla la producción petrolera.

4. "Ley de Fomento Ambiental y optimización de los ingresos del Estado" para desincentivar la adquisición de vehículos de mayor cilindraje, promover la reutilización de envases plásticos, incrementar el gravamen al consumo de alcohol y tabaco, incrementa el ISD y establece exenciones al impuesto a las tierras improductivas.

5. "Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social", que elimina varios incentivos y escudos fiscales al sector financiero privado en consideración de las elevadas utilidades percibidas por el sector bancario que no justificaban la continuidad de tales beneficios, y, se destina los nuevos recursos tributarios a financiar el incremento del bono de desarrollo humano. Entre otras medidas: a) elimina la exención por reinversión de utilidades dejando este beneficio únicamente al sector financiero solidario; b) modifica la fórmula para calcular del anticipo a Impuesto a la Renta para el sector financiero privado; c) grava con el 12% del Impuesto al Valor Agregado a los Servicios Financieros; d) incrementa la sanción para los sujetos pasivos del sector bancario privado que no entreguen información requerida por el SRI; e) introduce cambios en el ISD respecto a la posibilidad de utilizar los pagos de 5 años anteriores como crédito para el impuesto a la Renta; e) incrementa el monto del impuesto a los activos en el exterior; f) elimina el sigilo bancario para que el SRI pueda acceder a información del sistema bancario; g) Regula las remuneraciones de los administradores de los bancos privados.

6. "Ley Orgánica de Incentivos para el sector productivo", para compensar a través de abonos tributarios -que pueden servir como crédito tributario- los efectos arancelarios por la renuncia del Ecuador al Sistema de Preferencias Arancelarias Andinas (Atpdea) en nuestras exportaciones. Así mismo la ley sanciona a quienes realicen falsas declaraciones o contraríen la ley y el decomiso de los activos de origen ilícito particularmente los del lavado de activos.

7. "Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal", que pretende fomentar las inversiones tecnológicas y ambientales y la reconversión de la matriz productiva, fijar reglas claras y dar aplicabilidad a los beneficios tributarios previstos en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y fortalece los mecanismos de prevención y control de la elusión y evasión fiscal.

8. "Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos" (R.O. 913, Séptimo Suplemento, del 30-12-2016), que establece el derecho del Estado a percibir ingresos por el incremento del valor del suelo por encima de una ganancia legítima.

9. "Ley Orgánica para evitar la elusión del Impuesto a la Renta sobre ingresos provenientes de herencias, legados y donaciones" (R.O. 802, Segundo Suplemento, de 21-07-2016), que ataca las prácticas destinadas a la elusión del Impuesto a la Renta.

Elaboración: Fernando Buendía.

Conforme al cuadro presentado se evidencian los principios de Solidaridad y Corresponsabilidad Social como ejes articuladores de la política pública tributaria aplicada en estos años; la misma que constituye una respuesta congruente con la identidad comunitaria de los pueblos andinos, que está presente en el concepto constitucional de Buen Vivir, y además, que es coherente con respecto a las políticas posneoliberales de acción colectiva propuestas por el pensamiento de la modernidad crítica o nueva izquierda.

Es así que frente a las crecientes amenazas globales que experimenta la población mundial y, particularmente los habitantes del Ecuador, por las vulnerabilidades naturales de su geografía; y frente a las amenazas antrópicas como producto del desarrollo territorial desordenado del país, constituye una respuesta apropiada a las mismas, la aplicación de una política fiscal sustentada en la solidaridad colectiva, orientada al financiamiento de bienes y servicios, inversión y bienes públicos que garanticen derechos, y una política tributaria destinada a promover la redistribución de la riqueza social y la financiación de los bienes y servicios comunes, como establece la Constitución ecuatoriana, especialmente para enfrentar situaciones catastróficas y de mayor vulnerabilidad.

La Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016

La aprobación y promulgación el 20 de mayo del 2016 de la Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad para la reconstrucción y reactivación económica de las zonas afectadas por el terremoto, fue una consecuencia lógica y necesaria del principio de solidaridad colectiva y social, pilares del estado constitucional de derechos, destinada a robustecer la intervención estatal de defensa y protección de los derechos de la población y de los territorios, que fueron afectados por el desastre telúrico de abril de 2016; lo cual es diametralmente contrario al anacrónico concepto del retorno al estado beneficencia y caridad –de hace más de un siglo–, que durante esos días preconizaron algunos representantes del sector empresarial y de la derecha ecuatoriana, los mismos que propusieron un proyecto de ley para “privatizar la tarea de reconstrucción” de las zonas afectadas, transfiriendo

los impuestos a las entidades caritativas y benéficas para que hagan negocio y politiquería con la vulnerabilidad y necesidad de los damnificados.

Consciente de la necesidad de responder con eficacia y prontitud a la catástrofe producida y con el objetivo de reconstruir el futuro de quienes lo perdieron todo en las provincias de Manabí y Esmeraldas, fue enviado el 20 de abril del 2016 el proyecto de ley en mención a la Asamblea Nacional, como un instrumento fundamental de financiación y apoyo al programa de recuperación social, económica y productiva de las zonas de desastre. El proyecto en su parte de antecedentes y motivación priorizó tres ejes de acción inmediata: i) recuperación de servicios públicos y de vialidad; ii) reconstrucción de viviendas; y iii) reactivación productiva.

Aunque la recuperación integral de esta tragedia demandaría un esfuerzo sostenido de largo plazo, que durará al menos cuatro años, el proyecto de ley enviado estaba concebido como parte de las acciones inmediatas en materia económica y tributaria para responder a las necesidades de la población afectada, por lo que en su articulado este contiene dos grupos de propuestas:

1) Beneficios tributarios para los habitantes de las zonas afectadas[1].
2) Contribuciones solidarias temporales para apoyar a los afectados.

1 2. Además, mientras se normalizan las actividades en los territorios afectados y se aprueba el proyecto de ley, el SRI difirió los plazos para cumplir con las obligaciones de RISE, Renta, IVA e impuestos y tasas vehiculares:
• Ampliación del plazo del pago de las cuotas del RISE hasta septiembre.
• Ampliación del plazo para declaración de Impuesto a la Renta para el ejercicio fiscal 2015 hasta septiembre de 2016.
• Ampliación del plazo del pago de los impuestos y tasas vehiculares hasta septiembre de 2016 (en coordinación con la Agencia Nacional de Tránsito).
• Ampliación del plazo de las declaraciones de IVA y retenciones de abril, mayo y junio al 29 de julio de 2016.
• Adicionalmente, se ha acreditado todos los valores totales pendientes de devolución de contribuyentes de Manabí y Esmeraldas.

3.1. Beneficios tributarios y financieros para los habitantes de las zonas afectadas. La Ley de Solidaridad y Corresponsabilidad estableció las siguientes medidas de beneficio tributario:

- Las nuevas inversiones que se ejecuten en los siguientes tres años estarán exoneradas del Impuesto a la Renta durante cinco años. Para el sector turístico se podrá extender este plazo hasta el doble del tiempo.
- Los bancos y cooperativas tendrán una rebaja en el anticipo del Impuesto a la Renta de 2016 en los créditos otorgados hasta el 31 de diciembre de 2016, en las zonas afectadas.
- Los ingresos obtenidos por los bancos y cooperativas en 2017 y 2018 en las zonas afectadas, por créditos expedidos hasta el 31 de diciembre de 2017, quedan exentos del Impuesto a la Renta.
- Las instituciones públicas fomentarán la concesión de crédito en las zonas afectadas, para inversiones productivas, construcción, vivienda, microcrédito o educación, en condiciones especiales.
- Se dará prioridad a las empresas y trabajadores residentes en las zonas afectadas, para los contratos estatales destinados a su reconstrucción.
- Se establecen medidas excepcionales para mantener el empleo y la seguridad social en las empresas residentes que resultaron dañadas y para la renegociación de préstamos quirografarios.
- Se eliminan por dos años el pago de intereses y multas de las obligaciones pendientes al 16 de abril de 2016, de los contribuyentes en las zonas afectadas.
- Se suspenden los plazos y términos de los plazos administrativos y tributarios hasta cuando la autoridad competente resuelva su restablecimiento.
- Se establece el no pago de las cuotas del RISE de abril a diciembre de 2017, en las zonas afectadas.
- Exoneración del pago del saldo del Impuesto a la Renta 2015, para contribuyentes afectados.
- Exoneración del impuesto a las donaciones destinadas a los afectados.

- Exoneración del ISD y del ICE a los bienes importados o donados cuando los beneficiarios sean instituciones del sector público (Ejemplo: cocinas de gas para albergues temporales) o sean contribuyentes de las zonas afectadas.
- En caso de que los contribuyentes afectados hayan pagado alguna de estas obligaciones, se les devolverá lo pagado.

Contribuciones solidarias previstas para apoyar a los afectados. Estas fueron las siguientes:

A. Dos puntos adicionales sobre el IVA, por un plazo de un año.- Por ser de inmediata recaudación y por ser un impuesto general se incrementó en 2 puntos adicionales sobre la tarifa del 12% del IVA, por el plazo de un año, exceptuando a los consumidores finales en las zonas afectadas. Cabe recalcar que el 90% de bienes y alimentos de la canasta básica, educación, medicamentos y servicios de salud no gravan IVA y por tanto no fueron incrementados y que aún con esta contribución Ecuador continúa teniendo una tarifa más baja que el promedio de América Latina.

B. Contribución solidaria de personas naturales.- Por su facilidad de recuperación y en aplicación de los principios de equidad, generalidad y progresividad, se estableció la contribución de un día de su sueldo a los trabajadores dependientes que perciben más de USD 1 000 mensuales; y, se aplicó un incremento progresivo de un día más de contribución por cada 1 000 dólares más de remuneración mensual, con excepción de las zonas afectadas.

C. Contribución solidaria del 0,9% sobre patrimonios iguales o mayores a USD 1 millón, de personas naturales por una sola vez.- En aplicación de los principios de generalidad, progresividad y equidad, se incorporó al pago de un tributo a los propietarios con patrimonios superiores a 1 millón de dólares, que en total sumaban 4 088 personas y pagarían alrededor de 9 000 dólares por cada millón, con excepción de las personas residentes en las zonas afectadas.

D. Contribución solidaria del 3% sobre las utilidades de sociedades obtenidas en el ejercicio fiscal 2015, por una sola vez:- Considerando que es un tributo a la renta del capital que se obtiene mediante un "esfuerzo colectivo" y en aplicación de los principios de generalidad, progresividad y equidad se estableció un tributo único del 3% de sus utilidades del año anterior; es decir, que si tuvo utilidades de USD 10 mil, su contribución solidaria sería de 300, con excepción de las empresas residentes en las zonas afectadas.

E. Contribución solidaria sobre bienes inmuebles y derechos representativos de capital de propiedad de sociedades no residentes: Siendo un impuesto a la riqueza y en aplicación del principio de generalidad y equidad, y, considerando que existen bienes y derechos cuyos propietarios no residen en el país, se aplicó un impuesto del 1,8% sobre los mismos.

De acuerdo con la información provista por el Servicio de Rentas Internas, los resultados de la Contribución a la fecha de 5 de abril de 2017 fueron los siguientes:

CONTRIBUCIÓN	MONTO TOTAL RECAUDADO
Contribución solidaria sobre el patrimonio	**205 749 523,91**
Contribución solidaria sobre las utilidades	**362 610 315,45**
Contribución solidaria sobre bienes inmuebles y derechos representativos de capital de propiedad de sociedades no residentes	**139 716 945,76**
Contribución solidaria de un día de remuneración	**64 731 349,46**
Contribución solidaria del IVA	**555 409 828,02**
Multas e intereses a la Ley de Contribución Solidaria y de Corresponsabilidad Ciudadana	**8 859 228,69**

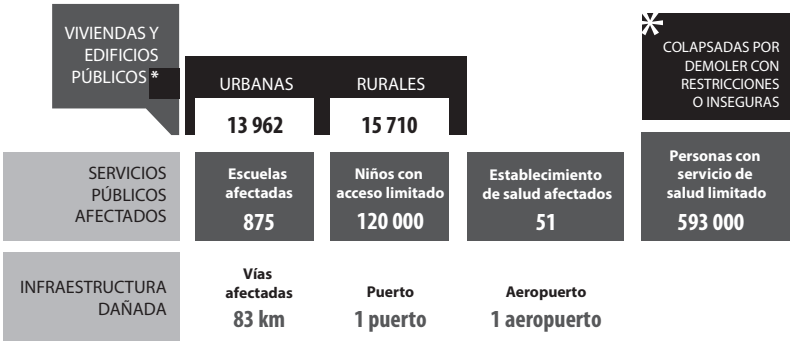
MEDIO DE RECAUDACIÓN	MONTO TOTAL MARZO 2017
EFECTIVO	**1 256 183 477,70**
OTRAS FORMAS DE PAGO	**80 893 713,60**
TOTAL RECAUDADO	**1 337 077 191,29**

Fuente: Servicio de Rentas Internas (SRI).

A este rubro se sumaron 600 millones de un crédito contingente del BID y 400 millones del Fondo Monetario Internacional, de tal manera que se logró acumular un monto total de alrededor de 2 410 millones de dólares, con lo que se pudo implementar el programa de asistencia a la zona afectada, mitigando en forma importante y oportuna el sufrimiento de la población damnificada.

4. Acciones realizadas con los recursos de la Ley de Corresponsabilidad y Solidaridad con las personas afectadas por el terremoto

Según el informe preliminar elaborado por la (Senplades 2016) las afectaciones principales a las viviendas, edificios públicos, servicios e infraestructura vial y de transporte, ocurrida por causa del terremoto fue la siguiente:



Fuente y elaboración: Senplades

Asimismo, la Senplades estimó en mayo de 2017 que el costo de la reconstrucción por sectores sería el siguiente:

SECTOR	VALOR ESTIMADO (MILLONES USA)	PORCENTAJE (%)
Social	1 369	40
Productivo	1 032	31
Infraestructura	862	26
Otros	81	2
Total	**3 344**	**100**

Fuente: Senplades

Con corte al 21 de febrero de 2017, según consta en el informe trimestral enviado a la Asamblea Nacional por la Comisión Presidencial encargada de la ejecución de la reconstrucción, presidida por el Vicepresidente de la República, se ha logrado recaudar un monto total de USD 2 410 millones, en cumplimiento a la Ley de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana para las afectaciones del terremoto del 16 de abril de 2016 y de créditos contraídos por el Estado ecuatoriano. La asignación de los montos por cada eje| fue:

EJE EMERGENCIA	**490 830 511,91 (20%)**
EJE RECONSTRUCCIÓN	**1 712 781 153,41 (71%)**
EJE REACTIVACIÓN PRODUCTIVA	**207 293 971,81 (9%)**
TOTAL ASIGNADO	**2 410 905 637,13**

Elaboración: Fernando Buendía
Fuente: Informe Trimestral del Comité de Reconstrucción.

Conclusiones

A un año del terremoto, la mayor parte de las provincias y zonas afectadas ha recuperado la casi totalidad de sus servicios públicos e inclusive algunos en mejores condiciones, como es el caso de algunas infraestructuras educativas y de salud.

Asimismo, los habitantes de las zonas afectadas en su mayor parte pudieron empezar a salir de la situación catastrófica a través de los albergues provisio-

nales, los kits de alimentos, los bonos de acogida y alquiler y de la reparación o construcción de nuevas viviendas, programa este último que por obvias razones tiene un resultado todavía parcial (15 475 viviendas terminadas).

La situación económica de las provincias afectadas, luego de haber perdido, de acuerdo con estimaciones de la Senplades, más del 10% de su PIB, gracias a la importante inversión pública realizada, ha recuperado un ritmo importante de crecimiento, destacándose los sectores de construcción, comercio y aunque en menor medida del sector de turismo. Además, se evidencia que existe una importante relocalización de empresas en Manta y en menor escala en Portoviejo y otros cantones, aprovechando las importantes medidas de incentivo y fomento previstas en la ley.

Con los importantes resultados alcanzados por la aplicación de la ley y con la ejecución del Programa de reactivación social y productiva realizado por el Gobierno, mediante la utilización de los fondos provenientes de la misma, se podrá a mediano plazo superar los problemas materiales producto del terremoto, aunque los cientos de vidas perdidas, dejarán para siempre un vacío entre sus familiares y amigos. Sin embargo, sus anhelos por construir territorios más desarrollados, justos y equitativos continuarán viviendo a través de las acciones que han sido desplegadas por el pueblo de Manabí y Esmeraldas y por el conjunto de los ecuatorianos.

Con el horizonte esperanzador que ha venido perfilándose a través del esfuerzo colectivo para la recuperación y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto, se demuestra la enorme potencia que puede alcanzar una política tributaria solidaria enmarcada dentro de un régimen económico solidario, en comparación con la situación de debilidad crónica suscitada en otros países que han experimentado desastres naturales y han apelado a modelos de beneficencia y de ayuda internacional para amortiguar los impactos, recuperar los daños materiales y reactivar su economía. Razón por la cual podemos afirmar que nunca estuvieron solos los manabitas que experimentaron graves pérdidas humanas y materiales por el terremoto, siempre fueron acompañados por un pueblo solidario y por su Gobierno.

De la misma forma, debe rescatarse que desde que ocurrió el terremoto, los ecuatorianos y ecuatorianas han dado una enorme muestra de solida-

ridad que no ha sido calculada, enviando alimentos no perecibles, kits de limpieza, agua y aun donando dinero en efectivo. La comunidad nacional e internacional se hizo presente en esos duros momentos, brindado su apoyo técnico y ayuda económica. El total de personas nacionales y extranjeras que colaboraron en las tareas de búsqueda, rescate, atención y limpieza de escombros ascendió a 32 000 personas.

Virgilio Hernández

Presidente de la Comisión del Régimen Económico, Tributario y su Regulación y Control

Asamblea Nacional

Fernando Buendía

Asesor Comisión del Régimen Económico, Tributario Comisión del Régimen Económico, Tributario y su Regulación y Control

Asamblea Nacional

Bibliografía:

Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador, Quito.

Beck, Ullrich. La sociedad del riesgo. Editorial Siglo XXI de España; Madrid, 2006.

Comisión del Régimen Económico Tributario y su Regulación y Control de la Asamblea Nacional Legislativa (2016). Actas de sesiones correspondientes al tratamiento de la Ley Orgánica de Corresponsabilidad y Solidaridad con las zonas afectadas por el Terremoto. Abril/mayo-2016.

Negri Antonio. El poder constituyente Ensayo sobre las alternativas de la modernidad. Sugarco edizioni, 1992. SENESCYT. Primera edición. Febrero de 2015.

Paz y Miño Juan. Historia de los Impuestos en el Ecuador. SRI–PUCE-THE. Quito, Ecuador, 2015.

Riechmann, Jorge. Necesidades: algunas delimitaciones en las que acaso podríamos convenir; en NECESITAR, DESEAR, VIVIR (Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad). Los Libros de la Catarata, Madrid 1998.

Senplades. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2016). Evaluación de los Costos de Reconstrucción del Sismo en Ecuador de abril 2016

Servicio de Rentas Internas SRI (2017). Informe de la recaudación de la Ley Orgánica de Corresponsabilidad y Solidaridad con las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril del 2016. http://www.sri.gob.ec/web/guest/ informe de la recaudación de la Ley de Corresponsabilidad y Solidaridad; al 5 de abril del 2017.

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR
2013-2017

Contigo ¡de ley!

www.asambleanacional.gob.ec

@AsambleaEcuador

www.facebook.com/asambleanacional