

**Contradicciones y tensiones
en las políticas de desmercantilización
de la Revolución Ciudadana en Ecuador**

**Mauricio León Guzmán y
Rafael Domínguez Martín**

Mauricio León Guzmán

Profesor titular de Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador. Ex Viceministro en las carteras de Estado de Inclusión Económica y Social, de Desarrollo Social y de Política Económica de la República del Ecuador. Investigador en políticas públicas, macroeconomía, pobreza, desigualdad e indicadores sociales. Sus publicaciones más recientes son sobre la conceptualización y medición del Buen Vivir, economía del Buen Vivir y cambio estructural.

Rafael Domínguez Martín

Catedrático de Historia e Instituciones Económicas (a) de la Universidad de Cantabria. Es director del Grupo de investigación en Desarrollo Humano y Cooperación Internacional (Cátedra COIBA) de la misma Universidad y profesor del doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca. Profesor invitado en varias universidades de México, Colombia y Ecuador. Sus publicaciones incluyen investigaciones sobre desarrollo humano y sostenible, Buen Vivir, cambio estructural y trampas de renta media, migraciones y desarrollo, desigualdades y desarrollo, cooperación internacional y responsabilidad social corporativa.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
E-mails: amleon@uce.edu.ec
rafael.dominguez@unican.es

Contradicciones y tensiones en las políticas de desmercantilización de la Revolución Ciudadana en Ecuador

El artículo analiza en qué medida las políticas económicas y sociales llevadas a cabo entre 2007 y 2015 por el Gobierno de la Revolución Ciudadana en el Ecuador son consistentes con un proceso de desmercantilización de las mercancías ficticias trabajo, dinero y tierra, en los términos que planteó en su momento Karl Polanyi, en un país con alto empleo informal, oficialmente dolarizado y dependiente del petróleo. Para ello se revisan las políticas laborales, financieras y las relativas a los ingresos petroleros, así como los límites que las instituciones del capitalismo global imponen a la soberanía de las políticas económicas. La hipótesis principal que se intenta demostrar empíricamente es que el Buen Vivir (BV), que apareció originalmente en los márgenes del Estado y el poder político, fue instrumentalizado por la Revolución Ciudadana (RC) para articular un proyecto político de desmercantilización del trabajo, el dinero y los recursos naturales. Dicho proyecto de contramovimiento asumido por la sociedad se encontró limitado -y esta es la hipótesis subordinada- en su coherencia por depender de la fase alcista de los precios del petróleo, que determinó también los límites de su autonomía cuando los precios cayeron y volvió a reemerger internamente el programa neoliberal que no había dejado de ser hegemónico a nivel global. El artículo concluye, entre otros asuntos, que se puede considerar al Gobierno de la RC como un Gobierno postneoliberal.

Palabras clave: Política Pública; Liberalismo; Mercancías; Ecuador

Contradictions and Tensions in the Decommodification Policies of the Citizen Revolution in Ecuador

The article analyzes the extent to which economic and social policies implemented between 2007 and 2015 by the Government of the Citizen Revolution in Ecuador can be considered as a process of de-commodification work, money and land, as fictitious commodities, in Karl Polanyi terms, in a country with informal employment, officially dollarized and dependent on oil. To do this, the main labor and financial policies, as well as the management of oil revenues, are described. Furthermore, the lack of coherence and the limits that the institutions of global capitalism impose on the sovereignty of the economic policies will be discussed. The main hypothesis of this work is that the Good Living, which originally appeared in the margins of the State and political

Recibido: 09-03-2017. Aceptado: 11-05-2017.

power, was instrumented by the Citizen Revolution (CR) to articulate a political project of de-commodification of labor, money and natural resources. However, this project, embraced by Ecuadorian society, showed limited autonomy and coherency -and this is the subordinate hypothesis- because it heavily depended on the upward trend of oil prices, as the return to the neoliberal program -that never lost its hegemony at global level- demonstrated, when oil price fell. One of the conclusions is that the Government of the CR can be considered as a post-neoliberal one.

Key words: Public Policy; Liberalism; Goods; Ecuador

Introducción

El objetivo de este artículo es identificar en qué medida las políticas económicas y sociales del Gobierno de la Revolución Ciudadana (RC) en el Ecuador (2007-2015) y su objetivo del Buen Vivir (BV) han contribuido a desmercantilizar la sociedad. Para ello se analizarán las principales políticas laborales, monetarias y financieras, y las relativas a los ingresos petroleros. Se discutirán también las contradicciones en estas políticas, así como los límites que las instituciones del capitalismo global imponen a la soberanía de las políticas económicas de un país en desarrollo como Ecuador, verdadero laboratorio de ideas desde que el BV detonó un amplio debate sobre sus significados políticos, orígenes intelectuales y proyección internacional (Domínguez, Caria y León, 2017), que ha revitalizado la discusión más amplia, y que desborda los objetivos de este artículo, entre neodesarrollistas postneoliberales (acusados de neoextractivistas) y postdesarrollistas (Domínguez y Caria, 2016; Cubillo, Hidalgo y García, 2016).

El Buen Vivir (BV) en el Ecuador, o vida plena, tiene tres dimensiones: la armonía de las personas, la armonía con la comunidad y entre comunidades, y la armonía con la naturaleza. Su mensaje es crítico con el crecimiento económico, la opulencia, el consumismo y el productivismo. El BV cuestiona el principio de “más es mejor” de las sociedades capitalistas y propone los principios alternativos de suficiencia y solidaridad, y en su dimensión operativa trata de definir un nuevo régimen de bienestar (Minteguiaga y Ubasart, 2015).

Siguiendo a Karl Polanyi (2006), se puede plantear la tesis de que el BV surge como un contramovimiento protector frente a los daños sociales y ambientales de la utopía neoliberal de la globalización (Munck, 2014; Streek, 2014: 54-59). Así, el BV buscaría políticas democráticas que protejan a la sociedad humana y la

El Buen Vivir fue instrumentalizado por la Revolución Ciudadana para articular un proyecto político de desmercantilización del trabajo, el dinero y los recursos naturales. Dicho proyecto se encontró limitado en su coherencia por depender de la fase alcista de los precios del petróleo.

naturaleza de la tendencia autodestructiva del libre mercado. Para Polanyi (2006: 311-312), la sociedad subordinada al mercado (sociedad de mercado) trata al trabajo, la naturaleza y el dinero como si fueran mercancías cuando no lo son. En consecuencia, el tránsito de una sociedad de mercado a una sociedad con mercado implicaría la implementación de políticas de desmercantilización de estas mercancías ficticias.

La hipótesis principal que se intenta demostrar empíricamente es que el BV fue instrumentalizado por la RC para articular un proyecto político de desmercantilización del trabajo, el dinero y los recursos naturales. Dicho proyecto de contramovimiento asumido por la sociedad se encontró limitado -y esta es la hipótesis subordinada- en su coherencia por depender de la fase alcista de los precios del petróleo, que determinó también los límites de su autonomía cuando los precios cayeron y volvió a reemerger internamente el programa neoliberal que no había dejado de ser hegemónico a nivel global.

Para contrastar las hipótesis, se realiza una revisión detallada de las principales políticas laborales, políticas financieras y políticas de manejo de los ingresos petroleros implementadas por el Gobierno de la Revolución Ciudadana entre 2007 y 2015, y se las valora a partir del marco conceptual de las mercancías ficticias propuesto por Polanyi (2006). En particular, se analiza en qué medida tendieron las políticas laborales a proteger a los trabajadores, las políticas financieras a regular las instituciones financieras y administrar la liquidez de una economía oficialmente dolarizada, y las políticas de ingresos petroleros a captar las rentas de su principal recurso natural para el Estado y el financiamiento del gasto público. Adicionalmente, se distinguen las políticas llevadas a cabo durante el *boom* de los precios del petróleo de aquellas impulsadas desde la segunda mitad de 2014, en el marco de una caída permanente de los ingresos petroleros.

El artículo contiene cuatro secciones adicionales. En la primera se discute la noción de Buen Vivir de la Constitución ecuatoriana y se le relaciona con los conceptos de mercancías ficticias y desmercantilización de Polanyi (2006). La segunda describe los antecedentes del neoliberalismo a nivel global y en Ecuador. En la tercera sección se presentan los resultados del análisis de las políticas laborales, financieras y de ingresos petroleros a la luz del marco conceptual polanyiano. La última sección expone las conclusiones y discute las contradicciones y tensiones que enfrentan las políticas de la Revolución Ciudadana.

En términos de Polanyi, la transformación de una sociedad de mercado hacia una sociedad con mercado implica la desmercantilización de las mercancías ficticias (trabajo, tierra/naturaleza y dinero), es decir, la fijación de sus precios y de las condiciones contractuales esenciales fuera del mercado.

1. El Buen Vivir desde la mirada de Karl Polanyi

A partir de la Constitución del Ecuador de 2008, se entiende el BV como el goce efectivo de los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y el ejercicio de sus responsabilidades, en un marco de democracia participativa, convivencia armónica ciudadana y convivencia armónica con la naturaleza, en el que prevalece el bien común y el interés general. La vida armónica con la naturaleza implica la garantía de sus derechos reconocidos en la Constitución (León, 2015: 35). El BV es una concepción holística de la vida que considera al ser humano como un ser social y parte de la naturaleza (Coraggio, 2014).

La corriente indigenista del *Sumak Kawsay* es la que se relaciona más directamente con el pensamiento de Karl Polanyi (León, 2015: 57), tal y como lo interpreta Block (2006: 29) al referirse al enfoque moral de la economía que rigió durante siglos, según el cual se otorgó “a la naturaleza y a la vida humana una dimensión sagrada”, que es totalmente opuesta a la institución del mercado autorregulado, “una utopía total”, porque su perduración en el tiempo lleva a la aniquilación de “la sustancia humana y natural de la sociedad” (Polanyi, 2006: 49).

En efecto, Polanyi (2006: 122-123) considera que el trabajo, la tierra y el dinero no son mercancías debido a que no han sido producidas para su venta: el trabajo son los seres humanos, la tierra es la naturaleza y el dinero un signo social de poder adquisitivo (Rendueles, 2015: 186). Pero al tratarlas “como si” lo fueran se incurre en una ficción, de ahí que las denomine mercancías ficticias para distinguirlas de las mercancías genuinas. El contramovimiento, por su parte, es la transformación de una sociedad de mercado hacia una sociedad con mercado, donde los mercados están arraigados o integrados a la sociedad (Polanyi, 2006: 312; Coraggio, 2014: 114), y de una sociedad que domina y daña la naturaleza hacia una sociedad que la cuida y protege respetando sus derechos.

En términos de Polanyi, esta transformación implica la desmercantilización de las mercancías ficticias (trabajo, tierra/naturaleza y dinero), es decir, la fijación de sus precios y de las condiciones contractuales esenciales fuera del mercado, haciendo que los contratos laborales sean públicos/colectivos, que la tierra y los recursos naturales estén regulados por el Estado y se admitan formas de propiedad y tenencia no privadas, y que el control del dinero pase a ser una función esencial del Gobierno (Polanyi, 2006: 311-312). Por tanto, un sistema económico para el BV, en tanto nuevo régimen de

desarrollo, requiere la formulación de instituciones sociales que restauren el control social sobre la economía de mercado, es decir, que arraiguen la economía a la sociedad y a la naturaleza y que, por ende, restrinjan y regulen los mercados de las mercancías ficticias, provean bienes públicos, apliquen medidas distributivas y redistributivas, y promuevan formas de organización económica no mercantiles¹.

2. Neoliberalismo global y neoliberalismo en Ecuador

Polanyi tituló su obra cumbre *La gran transformación* para dar cuenta del ascenso de la utopía del liberalismo económico a escala global en el siglo XIX e inicios del XX que acabó provocando el derrumbe civilizatorio. Luego de la edad dorada de la socialdemocracia entre la segunda posguerra mundial y finales de la década de 1970, que impuso ciertos límites al liberalismo económico y al capital (Wahl 2011: 35-39; Bhaduri, 2011: 51), la utopía de la globalización neoliberal, aprovechando el colapso del comunismo y la revolución de las TIC, eliminó las regulaciones al crédito y la inversión; promovió la libre movilidad del capital, el libre comercio y los tipos de cambio flexibles; atacó las leyes laborales y la contratación colectiva; y redujo el sector público (Wahl, 2011: 45-48). El capital volvió a ganar terreno al trabajo gracias al desplazamiento de la tributación desde el primero al segundo y desde el ahorro al consumo (Khan, 2012), y la financierización de la economía, basada en la creencia en los mercados financieros autorregulados, condujo a la crisis financiera del Atlántico Norte (Ocampo, 2014: 5) que está llevando hacia un nuevo estancamiento mundial. En este contexto, los Estados compiten en “concursos de belleza” por atraer inversión extranjera directa, ofreciendo un buen “clima de inversión” con bajos costos laborales e impuestos y con políticas que no fastidien a los mercados mundiales de capital y divisas (Bhaduri, 2011: 57-61). La globalización neoliberal limita las políticas económicas nacionales mediante un conjunto de instituciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC), los tratados de libre comercio, los tratados bilaterales de inversión, las reglas de la financiación y reestructuración de la deuda soberana, las calificadoras de riesgo y el riesgo país, y los organismos multilaterales de crédito que promueven las políticas del “Consenso” pro mercados autorregulados y donde se juega con las cartas marcadas por los países desarrollados (Ghosh, 2015).

El Ecuador no fue ajeno a la influencia de las políticas neoliberales que se desataron en la década de 1980. Fue entonces cuando la crisis de la deuda externa abrió el espacio para las políticas de estabilización

y ajuste que contrajeron la demanda doméstica y los salarios. En la década de 1990 se liberalizó el comercio (1990-1992), se ingresó a la OMC (1995), se liberalizó y desreguló el sistema financiero (1994), y se flexibilizó el mercado laboral (1990 y 1998). La desregulación financiera, junto a choques externos (fenómeno de El Niño, 1997-1998) y la caída del precio del petróleo (1998), provocaron una crisis bancaria y cambiaria profunda con altos costos sociales en términos de desempleo, pobreza, desigualdad y emigración de ecuatorianos a Europa y EE.UU. A inicios del año 2000, el Gobierno de Jamil Mahuad, poco antes de su derrocamiento, decidió dolarizar oficialmente la economía para resolver la tormenta perfecta en que la liberalización del sector financiero había metido al país. En los años posteriores, después de dos décadas perdidas de crecimiento, se adoptó una serie de medidas económicas ortodoxas para afianzar el nuevo y rígido esquema monetario y flexibilizar más el mercado laboral (2000, 2004 y 2006). El precio del petróleo empezó a recuperarse desde 2003 y en 2004 entró en operación el nuevo oleoducto de crudos pesados (OCP), lo que mejoró los ingresos petroleros y amplió el espacio fiscal. Pero, pese a la estabilización económica y recuperación del crecimiento entre 2000 y 2006 (2,3% en términos constantes de PIB per cápita), el país enfrentó un período de alta inestabilidad política. A partir de 2007, el crecimiento con redistribución fue la tónica dominante (2,5% de crecimiento del PIB per cápita entre 2007 y 2014) de una nueva etapa de estabilidad política con el Gobierno de la RC, presidido por Rafael Correa, quien ganaría luego varias elecciones presidenciales sucesivas. En 2007, un conjunto de movimientos ciudadanos, sociales e intelectuales, críticos de las políticas neoliberales y de sus deletéreos efectos económicos y sociales, apoyaron la candidatura presidencial de Rafael Correa y su programa de políticas progresistas y heterodoxas. Fue, en términos de Polanyi, un contramovimiento protector de la sociedad frente a las políticas neoliberales.

3. Revolución Ciudadana y desmercantilización: 2007-2015

Entre 2007 y 2015, durante el gobierno de Rafael Correa, se aprobaron una nueva Constitución y sendos Planes Nacionales para el BV que establecieron la visión y los objetivos estratégicos de desarrollo del país. El sector capitalista empresarial perdió poder. Un paquete de políticas públicas deliberadas sirvieron a este fin: la descorporativización (eliminación de la participación de grupos de interés, especialmente del sector empresarial, en los cuerpos colegiados de

El propósito de la legislación protectora es destruir la ficción de que el trabajo humano es una mercancía. Desde 2007, el Gobierno de la Revolución Ciudadana impulsó un conjunto de políticas favorables a los trabajadores.

las entidades públicas), la política laboral activa pro trabajadores, el cambio a favor del Estado en la distribución de las rentas petroleras, la regulación del sistema financiero y los controles de capital, y una Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (2011) para “evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar” el abuso de posición, las prácticas colusorias, restrictivas y desleales.

A esto se debe agregar la creciente participación del Estado en la economía, tanto en el gasto social (proveedor/financiador de servicios sociales), la inversión pública y las empresas públicas. Hubo un aumento en el componente social de los salarios a través de las políticas de educación, salud y vivienda. El Estado ganó autonomía relativa respecto de los grupos tradicionales de poder económico y apareció una nueva tecnoburocracia nacionalista y progresista que adquirió una creciente autoridad en la toma de decisiones de política económica y social, en un escenario en el que las burocracias internacionales del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial dejaron de influir.

Así, en el período 2007-2014, los salarios medios aumentaron por encima de la productividad laboral por hora (6,3% y 4,3%, respectivamente) y creció el componente social del salario a través del aumento del gasto social en educación, salud y bienestar social (de 4,0% a 7,1% del PIB). Mejoró la distribución funcional del ingreso a favor de los trabajadores (de 33% a 39% del valor agregado bruto) y se redujo la desigualdad personal del consumo per cápita (de 0,456 a 0,408). La combinación de un mayor crecimiento, políticas redistributivas y las mejoras en el mercado laboral contribuyó a la caída de la pobreza por consumo de 38,3% a 25,8%; 7,1 puntos porcentuales de la reducción se explican por el efecto redistribución y 5,4 por el efecto crecimiento (INEC, 2016).

Desmercantilización del trabajo

Según Polanyi (2006: 187-189), existe un doble movimiento que confronta dos principios de organización social: por un lado, el movimiento hacia el principio del liberalismo económico y los mercados autorregulados, y por otro, el movimiento hacia el principio de la protección social frente a los efectos negativos de la acción de los mercados sobre los seres humanos y la naturaleza. El propósito de la legislación protectora es destruir la ficción de que el trabajo humano es una mercancía (Polanyi, 2006: 236-237).

Desde 2007, el Gobierno de la RC impulsó un conjunto de políticas favorables a los trabajadores. El Mandato Constituyente N° 8, emitido en 2008 por la Asamblea Nacional Constituyente

Las políticas dirigidas a mejorar la calidad del empleo doméstico remunerado recibieron un énfasis especial.

encargada de redactar la nueva Constitución, eliminó la tercerización², la intermediación laboral y la contratación por horas. El artículo 2 eliminó y prohibió la contratación laboral por horas y garantizó la jornada parcial con estabilidad, protección integral, remuneración proporcional, derecho a todos los beneficios de ley, incluida la afiliación a la seguridad social y el fondo de reserva.

El Gobierno aumentó el salario mínimo en el equivalente a la suma de la tasa de inflación, más el crecimiento de la productividad laboral y más un factor de equidad con el fin de cerrar la brecha entre este y el salario digno³. Adicionalmente, se aumentó el gasto social en educación y salud y se extendió la gratuidad en estos sectores. Estas políticas pueden ser consideradas como una ampliación del ingreso disponible (Atkinson, 2015), en tanto los trabajadores reducen los gastos de bolsillo en educación y salud y tienen mayor capacidad de gasto en otros bienes y servicios.

El artículo 327 de la Constitución estableció la penalización por el incumplimiento de obligaciones y el fraude en materia laboral. Esto fue reforzado por la Consulta Popular de 2011 en la que se aprobó tipificar como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) de los trabajadores en relación de dependencia. En 2014 se expidió el Código Orgánico Integral Penal que incluyó sanciones como la pena privativa de la libertad, clausura del establecimiento y multas económicas.

Sobre la base de la Disposición Final Segunda del Mandato Constituyente N° 8, el Ministerio de Relaciones Laborales inició la reestructuración y fortalecimiento de las inspecciones de trabajo en 2009. En el 2010 se emprendió la campaña Trabajo Doméstico Digno, dirigida a promover y controlar (mediante un exhaustivo programa de inspecciones) el cumplimiento de las obligaciones laborales en la contratación de empleadas domésticas, y desde 2011 se amplió a todos los trabajadores bajo la denominación Trabajo Digno. El incumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los empleadores conlleva la aplicación de sanciones pecuniarias establecidas en el Código del Trabajo y la regularización de la situación de los trabajadores.

Las políticas dirigidas a mejorar la calidad del empleo doméstico remunerado recibieron un énfasis especial. Se impulsó la mejora del salario mínimo de las empleadas domésticas y su equiparación con el salario mínimo de los trabajadores privados en general desde enero de 2010, así como la exigencia de su afiliación a la seguridad social,

Una Ley también facultó al Ministerio del Trabajo a establecer límites a las brechas remunerativas entre los gerentes y los trabajadores de menor remuneración en la empresa, entre otros.

el goce de vacaciones y el pago de horas extras, fondo de reserva, y los décimos tercero y cuarto sueldos (OIT, 2014: 10). A finales de 2012 se promulgó la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales que garantiza a los empleados y trabajadores domésticos los mismos beneficios que los trabajadores en general, especialmente en la jornada laboral y los días de descanso.

También se implementó un grupo de reformas a la seguridad social, como el aumento de la cobertura del seguro de salud (a los hijos menores de 18 años y los cónyuges de los afiliados), la reducción del período de carencia para causar el derecho a las prestaciones del seguro de salud de 6 a 3 meses, la reactivación de los créditos prendarios, quirografarios e hipotecarios para los afiliados otorgados por el BIESS⁴, y el mejoramiento de servicios, infraestructura y equipamiento. Mediante la Ley de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, de 2015, se facultó la afiliación de las trabajadoras del hogar no remuneradas en el seguro social obligatorio con la cobertura de las contingencias de vejez, muerte e invalidez, y bajo una modalidad de cotizaciones de la unidad económica familiar según su nivel de ingreso, complementadas con un subsidio del Estado a las aportaciones individuales.

Esta Ley también facultó al Ministerio del Trabajo a establecer límites a las brechas remunerativas entre los gerentes y los trabajadores de menor remuneración en la empresa, eliminó el contrato a plazo fijo, fortaleció las garantías laborales de los dirigentes sindicales, prohibió el despido intempestivo de mujeres embarazadas y lo declaró improcedente, creó la figura de empresas vinculadas con el fin de que fueran subsidiariamente responsables de obligaciones laborales y, en el caso de que formasen parte de una misma cadena de valor, con el fin de que se consideren como una sola para el reparto de utilidades a los trabajadores. Sin embargo, esta norma legal también estableció un límite de hasta 24 salarios básicos unificados al monto de las utilidades distribuidas a los trabajadores, debiendo destinarse el excedente, en caso de haberlo, al régimen de prestaciones solidarias de la Seguridad Social.

Desmercantilización del dinero

Las consecuencias sociales que puede tener un régimen monetario de tipo de cambio fijo extremo, como la dolarización oficial de la economía ecuatoriana, pueden asimilarse a las que Polanyi (2006: 49, 67 y 274) identificó con el patrón oro. El patrón oro generaba un mecanismo de ajuste automático en caso de déficit de la balanza comercial al tener

que saldar los pagos internacionales con salida de oro, que priorizaba la estabilidad de las monedas (principio de la moneda sana) sin importar los recurrentes costos sociales (Polanyi, 2006: 197-198 y 254). Este mecanismo provocó un contramovimiento protector de la sociedad (Polanyi, 2006: 66, 274-275; Block, 2006: 33-36) y luego fue sustituido por un nuevo régimen monetario internacional.

Al inicio del año 2000, en el contexto nacional de una profunda crisis bancaria y cambiaria provocada por políticas neoliberales de desregulación financiera, caída del precio del petróleo y los efectos negativos del fenómeno de El Niño, el Gobierno del Ecuador decidió dolarizar oficialmente su economía, sustituyendo su moneda nacional, el sucre, por el dólar norteamericano. Esta decisión significó adoptar un régimen de tipo de cambio fijo extremo, perder soberanía monetaria, cederla a los EE.UU., y renunciar a ejercer política monetaria vía emisión de dinero y ajustes cambiarios vía devaluaciones. Se renunció también a la función del Banco Central como prestamista de última instancia. La dolarización restringe los grados de libertad de la política económica y amplía la dependencia respecto a los EE.UU. y el mercado mundial⁵. Para los economistas ortodoxos del Ecuador, una de las ventajas de la dolarización es que permite disciplinar a los Gobiernos en su afán de inflar el gasto público al eliminar el financiamiento monetario del déficit fiscal, disciplina que generaría también una reducción de las presiones inflacionistas (lo que beneficia teóricamente a los pobres), una reducción del riesgo país y mayor acceso a los mercados de crédito internacionales. Incluso, el ex vicepresidente de la República del Ecuador, Alberto Dahik, impulsor de la agenda neoliberal en la década de 1990, propuso recientemente elevar la dolarización a rango constitucional (El Universo, 2015).

En una economía oficialmente dolarizada la liquidez depende del resultado de la balanza de pagos, es decir, de que entren más divisas de las que salen. Una mejora de los términos de intercambio inyectará liquidez y facilitará el crecimiento económico mientras que un choque externo negativo reducirá la liquidez y, al no poder ajustar el tipo de cambio como una medida contracíclica, provocará una contracción de la producción y el empleo.

Rafael Correa fue un crítico de la dolarización de la economía ecuatoriana y la consideró como un “suicidio monetario” y una “barbaridad técnica” (Correa, 2011: 89-101). No obstante, reiteradamente ha manifestado que la mantendría durante su gobierno. El *boom*

El boom de precios del petróleo facultó a la Revolución Ciudadana a relajar las restricciones que impone la dolarización, financiar el incremento del gasto público y ganar en autonomía relativa respecto de las instituciones neoliberales globales.

de precios del petróleo desde inicios de la década del 2000 hasta el primer semestre de 2014 permitió inyectar liquidez a la economía ecuatoriana, altamente dependiente de la exportación de petróleo. Esto facultó a la RC a relajar las restricciones que impone la dolarización, financiar el incremento del gasto público y ganar en autonomía relativa respecto de las instituciones neoliberales globales. El *boom* de precios del petróleo estuvo acompañado, además, de una depreciación del dólar norteamericano durante buena parte de los 2000 hasta el 2014, año en que la tendencia se revirtió: cayó el precio del petróleo y el dólar inició un proceso de apreciación. Entre 2000 y 2007 también ayudaron a la dolarización las remesas enviadas principalmente por los ecuatorianos que migraron al exterior, debido a la crisis financiera y económica de finales de la década de 1990. Sin embargo, este flujo privado, que alcanzó su pico en 2007, se vio mermado desde 2008 por efectos negativos en el empleo y los ingresos de la crisis financiera del Atlántico Norte.

El Gobierno de Correa, aunque mantuvo la dolarización, tomó varias medidas protectoras. Frente a la caída transitoria del precio de petróleo en 2009, debida a la crisis financiera de los EE.UU., y frente a la caída permanente desde el segundo semestre de 2014, se adoptaron salvaguardias arancelarias para frenar las importaciones dentro de los límites que permite la OMC. A estas políticas coyunturales se añadió un conjunto de medidas de desmercantilización del dinero, en tanto implican la regulación de los precios o las condiciones contractuales o la intervención del Estado en el mercado de dinero.

Se implementaron políticas tendentes a generar el financiamiento para realizar las inversiones y gastos necesarios para avanzar hacia los objetivos de los Planes Nacionales para el BV. La estrategia tuvo varios ejes y priorizó la movilización de recursos domésticos hacia la inversión pública y el gasto social (León, 2014). Un primer eje fue la eliminación de los fondos de estabilización petroleros y la inyección de los recursos acumulados en estos en el Presupuesto del Estado, lo que ayudó a enfrentar los impactos negativos de la crisis financiera mundial de 2008-2009. Un segundo eje consistió en captar para el Estado mayores rentas petroleras provenientes de los altos precios del petróleo y mayores rentas de las operadoras de telefonía móvil mediante la renegociación de los contratos. Un tercer eje se apoyó en varias reformas tributarias, la eliminación de preasignaciones fiscales, una mayor flexibilidad

El Gobierno empezó a enfrentar restricciones desde el segundo semestre de 2014 debido a la caída del precio del petróleo, la apreciación del dólar, el cambio de la política monetaria de EE.UU., entre otros.

en el manejo presupuestario y de caja, y la mejora del cobro de impuestos mediante una política activa de auditorías a grandes empresas, de visitas de los fedatarios a los establecimientos y de control informático. Un cuarto eje se apuntaló en el endeudamiento interno con el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, BIESS⁶. Un quinto eje consistió en optimizar la administración de los excedentes de la liquidez del Banco Central y dirigirlos a través de la banca pública de desarrollo al crédito o al financiamiento de la inversión pública, así como un conjunto de regulaciones sobre las tasas de interés y las comisiones bancarias, el control de la salida de capitales (con la creación y aumento de las tasas del impuesto a la salida de divisas, el impuesto a los activos en el exterior y el coeficiente de liquidez doméstica, CLD⁷), el aumento de impuestos al sector bancario⁸, la dación en pago para viviendas y vehículos⁹, la efectividad de la regulación macroprudencial (con la creación de la red de seguridad financiera, que fortaleció los mecanismos de supervisión y resolución bancaria, y el establecimiento del Fondo de Liquidez y del Fondo de Seguro de Depósitos¹⁰), todo ello merced a la eliminación de la independencia del Banco Central con la nueva Constitución. La consulta popular de 2011 prohibió que las instituciones del sistema financiero privado y las empresas privadas de comunicación social fueran titulares de acciones y participaciones en negocios ajenos a la actividad financiera o comunicacional respectivamente. Un sexto eje correspondió a la recompra a menos de un tercio de su precio de un poco más del 90% de los Bonos Global 2012 y 2020, luego de una auditoría ciudadana de la deuda externa que los declaró ilegítimos, lo que redujo el saldo de la deuda pública externa (hasta dejarla en el 14% del PIB) y liberó un flujo importante de recursos. Un séptimo eje tuvo relación con la solicitud de créditos y de ventas anticipadas de petróleo a la China, aprovechando su excedente de divisas, su necesidad de materias primas y la geopolítica mundial¹¹, así como el acceso a mayor financiamiento externo del Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento (con el FMI y el Banco Mundial no hubo operaciones crediticias).

En la fase alcista de los precios del petróleo estas políticas facilitaron una mayor expansión del gasto público. Sin embargo, el Gobierno empezó a enfrentar restricciones desde el segundo semestre de 2014 debido a la caída del precio del petróleo, la apreciación del dólar, el cambio de la política monetaria de EE.UU. (que inició la subida de

La Constitución de 2008 fortaleció la soberanía en el manejo del petróleo para invertirlo en la gente y en activos nacionales.

la tasa de interés de la Reserva Federal), a lo que se unieron la falta de un cambio estructural de la economía hacia bienes y servicios más intensivos en conocimiento y tecnología y con mayor elasticidad ingreso, los abultados subsidios energéticos y la carencia de recursos domésticos para la estabilización de la economía frente a choques externos. A finales de 2014 e inicios de 2015, el Ecuador retornó al mercado de bonos internacionales con nuevas colocaciones y desde agosto de 2015 empezó a soportar la presión del riesgo país, con el EMBI por encima de los 1.000 puntos básicos.

Desmercantilización del petróleo

Aunque Polanyi se refiere de forma específica a la mercantilización de la tierra como recurso natural y la RC no ha realizado una reforma que redistribuya de manera importante dicho recurso y reduzca los altos niveles de concentración de la propiedad¹², se hace énfasis en el petróleo debido a la gran dependencia de la economía de este recurso natural no renovable, que supuso más de 13% del PIB para 2010-2013, más del 55% de las exportaciones para 2006-2014 y más del 40% del ingreso fiscal para 2010-2013.

El petróleo es un *commodity* cuyo precio se establece en el mercado mundial y sobre el cual el Ecuador no tiene influencia (es *price taker*). Sin embargo, es un recurso de propiedad pública cuyos ingresos financian el Presupuesto del Estado. Por lo tanto, la gestión de estos recursos se convierte en un elemento estratégico para el desarrollo del país. Un mal manejo puede concentrar los ingresos que genera esta actividad en las empresas transnacionales o en élites económicas nacionales, provocando una trampa o “maldición” de los recursos naturales. Empero, según Stiglitz (2012), una gestión adecuada de los recursos naturales podría convertirlos en una “bendición” si los ingresos que generan benefician a todos los ciudadanos, se destinan a promover el desarrollo y a crear ventajas comparativas dinámicas en el largo plazo.

La Constitución de 2008 fortaleció la soberanía en el manejo del petróleo para invertirlo en la gente y en activos nacionales. La RC implementó cambios en las condiciones de los contratos petroleros primero y en su modalidad después, con el propósito de que el Estado tuviera más ingresos para la inversión pública. En 2007 se elevó la participación del Estado desde el 50%, que había fijado la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos de 2006, al 99%, y en 2008 se ajustó al 70%¹³. Luego, la reforma a la Ley de Hidrocarburos de

2010 facultó la renegociación de los contratos petroleros y su cambio a la modalidad de prestación de servicios con el fin de que mayores ingresos permanezcan en el Estado. Estos cambios contribuyeron a financiar la inversión pública en generación hidroeléctrica, proyectos de control de inundaciones y riego, infraestructura vial, conectividad e infraestructura social, que mejoraron las condiciones de vida de la gente y la competitividad sistémica del país.

Si bien el Gobierno de Correa manejó los recursos petroleros en función del interés general, fracasó en su propuesta más radical e innovadora de dejar el petróleo del Yasuní-ITT bajo tierra a cambio de recibir una compensación internacional por las emisiones netas evitadas, equivalente al 50% del valor de las reservas allí existentes¹⁴.

Por último, la economía ecuatoriana, al igual que la mayoría de países de América Latina, no logró aprovechar suficientemente el *boom* de los *commodities* y transitar de una economía basada en recursos naturales finitos como el petróleo a una basada en recursos intensivos en tecnología y conocimiento y con menor intensidad energética y de emisión de contaminantes, en gran medida, como señaló la CEPAL (2015: 55), porque los incentivos de los altos precios iban en la dirección contraria.

4. Conclusiones

Se puede considerar al Gobierno de la RC como un Gobierno post-neoliberal. El marco conceptual proporcionado por Polanyi permite identificar un conjunto de políticas económicas y sociales que se han orientado, aunque no sin contradicciones, hacia una desmercantilización del trabajo, el dinero y el petróleo. Sin embargo, estas se asemejan más a una perspectiva polanyiana “suave” que no afectó la lógica capitalista (intervencionismo estatal al estilo de los Estados de bienestar capitalistas y desmercantilización parcial) antes que a una perspectiva polanyiana “dura” (socialismo con mercados para las mercancías genuinas y desmercantilización plena de las mercancías ficticias) (Dale, 2010). Esto a pesar de la retórica del socialismo del siglo XXI y de la expedición de normas y políticas para la economía popular y solidaria. Para Polanyi se requiere algo más que el Estado; se necesitan instituciones democráticas de productores y consumidores autoorganizados, una expansión radical de la democracia económica (Bockman, Fischer y Woodruff, 2016).

Las políticas de desmercantización se apoyaron en el *boom* de precios del petróleo y la depreciación internacional del dólar estadounidense. El fin del auge cambió la situación.

Las principales contradicciones han sido señaladas insistentemente por los críticos de la izquierda postcapitalista y, con el cambio de ciclo, son más evidentes ante el giro pragmático que impone la crisis (Acosta y Cajas, 2015): a los elevados beneficios de la banca privada (que ha mantenido intacta su estructura oligopólica) durante la RC se unen ahora cierta flexibilización de los contratos de trabajo (aunque amortiguada con el anuncio del seguro de desempleo) y la apuesta por la megaminería en sustitución del extractivismo petrolero.

Ciertamente, las políticas de desmercantización se apoyaron en el *boom* de precios del petróleo y la depreciación internacional del dólar estadounidense, tendencias que permitieron levantar las restricciones que impone la dolarización oficial de la economía a las políticas progresistas y que generaron mayor autonomía relativa del Gobierno respecto de las instituciones neoliberales globales. El fin del auge cambió la situación y el Gobierno tuvo que reducir el gasto público ante las restricciones de liquidez por la caída de los ingresos petroleros y frente a las dificultades de financiarlo en el mercado internacional al haber aumentado significativamente el riesgo país (llegó a superar los 1.400 puntos básicos); tuvo también que promover la suscripción de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea y hacer más atractivas las condiciones para la inversión extranjera directa (Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, de diciembre de 2015) con énfasis en sectores como la minería; modificó regulaciones para mejorar la rentabilidad bancaria; aprobó la Ley Orgánica para la Optimización de la Jornada Laboral y Seguro de Desempleo para flexibilizar el trabajo, y aceptó la posibilidad de contratar un crédito, de ser necesario, con el FMI. Este giro “pragmático” en las políticas confirma la rigidez del esquema monetario de la dolarización. El error de Correa, según algunos economistas, como el coreano Ha-Joon Chang (paradójicamente el economista de cabecera del Presidente), fue no haber abandonado la dolarización en el momento de auge (BBC, 2016).

La RC se ve enfrentada, así, a varias tensiones internas: entre la aspiración a la industrialización y la sostenibilidad fuerte de los recursos naturales (por mucho que el desarrollo sostenible en su versión débil se haya logrado, como muestra la última cifra de ahorro neto ajustado del Banco Mundial); entre la estructura económica actual y la nueva estructura hacia la que se pretende transitar,

que implica impulsar nuevas actividades económicas intensivas en capital humano y conocimiento; entre gestionar en el corto plazo una economía capitalista que busca liberarse de la trampa de renta media y el cambio estructural de largo plazo, es decir, entre la continuidad política del día a día y el objetivo de cambiar la sociedad; entre capital y trabajo por la necesidad del cambio de matriz productiva que requiere inversión privada nacional y extranjera y la transformación estructural que incluye además una sociedad más equitativa y meritocrática; entre democracia electoral y democracia deliberativa; entre posiciones postneoliberales y postcapitalistas en la izquierda.

En suma, la RC enfrenta el reto de conservar los avances logrados, distribuir el costo de la crisis sobre la población más pudiente, emprender un cambio estructural de la economía hacia una menor dependencia de los productos primarios que faculte la creación de empleos de calidad con protección social, y corregir así el desequilibrio del doble movimiento de Polanyi que ha introducido la crisis.

Notas

(1) Aquí se sigue directamente el pensamiento de Karl Polanyi, quien enfatizó su análisis en los mercados de las mercancías ficticias, asumiendo que los mercados de otros bienes y servicios no eran problemáticos. Esto ha sido cuestionado por autores como Gemici (2015).

(2) La tercerización se restringió solo a actividades que no son parte del negocio principal de la empresa.

(3) Los artículos 8 y 9 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) definieron el salario digno como el costo de la canasta básica familiar dividido por el número de perceptores del hogar. En 2014 el salario mínimo cubría el 87% del salario digno.

(4) El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) es un banco público creado en mayo de 2009.

(5) El Ecuador debe comprar billetes y monedas a los EE.UU. para sustituir aquellos que se han deteriorado. Además, al no poder financiar el déficit fiscal con creación de moneda propia, el Ecuador se vuelve más dependiente del riesgo país que determina la tasa de interés de los bonos externos.

(6) El BIESS invierte parte del ahorro doméstico generado por las cotizaciones a los distintos fondos de la seguridad social en bonos del Gobierno.

(7) El objetivo del CLD es que las instituciones financieras mantengan un mayor nivel de sus activos líquidos en el sistema financiero nacional.

(8) La Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social de 2012 aumentó varios impuestos al sector bancario para financiar el incremento del Bono de Desarrollo Humano de US\$ 35 a US\$ 50 mensuales

y estableció la posibilidad de regular niveles máximos de remuneración de los altos ejecutivos bancarios.

(9) La Ley Orgánica para la Regulación de los Créditos para Vivienda y Vehículos, de 2012, permitió que las deudas hipotecarias y de vehículos que no puedan ser pagadas por el deudor queden saldadas, hasta un monto determinado y por una sola vez, con la entrega del bien.

(10) Los cuales se nutren de las aportaciones de las propias instituciones financieras y cumplen la función de prestamista de última instancia en una economía dolarizada.

(11) El acceso al financiamiento chino le permitió al Ecuador solventar la salida del mercado internacional de capitales luego de la recompra de los Bonos Global 2012 y 2020 en 2008-2009.

(12) El Gini de concentración de la tierra es del 0,77. Recién a inicios de 2016 se aprobó la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Una salvedad es el aumento de la proporción de superficie de territorio continental bajo conservación y manejo ambiental de 26% en 2006 a 31% en 2012.

(13) Ese 70% es sobre los ingresos extraordinarios generados por la diferencia de precios. La Ley de Recuperación de los Ingresos Petroleros de 2008 estableció que los ingresos petroleros excepcionales sean propiedad del Estado y los incluyó dentro del presupuesto del Estado.

(14) El Yasuní es un parque nacional (982 mil ha), ubicado en Orellana y Pastaza, con una de las biodiversidades más altas del mundo y con población indígena no contactada (Tagaeris y Taromenane). El bloque petrolero Ishipingo-Tambococha-Tiputini (ITT) tiene 190 mil ha. La bibliografía sobre las causas del fracaso es abundante. Para detalle de las dos posturas enfrentadas (fracaso por falta de credibilidad y coherencia de la propuesta del Gobierno o fracaso por falta de apoyo de la comunidad internacional), véase el balance de Le Quang (2015).

Bibliografía

- Acosta, Alberto y Cajas, John (2015), "Ecuador: la herencia económica del correísmo. Una lectura frente a la crisis", en *Sin permiso*, 21 de octubre, <http://www.sinpermiso.info/textos/ecuador-la-herencia-economica-del-correismo-una-lectura-frente-a-la-crisis>, 09-03-2017.
- Atkinson, Anthony B. (2015), *Inequality: What Can Be Done?*, Cambridge, Harvard University Press.
- BBC (2016), "Ha-Joon Chang, el economista coreano que ha inspirado al presidente de Ecuador, Rafael Correa", en *BBC*, 15 de febrero, http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160210_economia_academico_influencia_correa_ha_joon_chang_nc, 09-03-2017.

- Bhaduri, Amit (2011), *Repensar la economía política: en busca del desarrollo con equidad*, Buenos Aires, Manantial.
- Block, Fred (2006), "Introducción", en *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, K. Polanyi, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bockman, Johanna; Fischer, Ariane; y Woodruff, David (2016), "'Socialist Accounting' by Karl Polanyi: with Preface 'Socialism and the Embedded Economy'", en *Theory and Society*, Vol. 45 N° 5, pp. 385-427.
- CEPAL (2015), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2015. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectivas*, Santiago, CEPAL.
- Coraggio, José Luis (2014), "Polanyi y la economía social y solidaria en América Latina", en *¿Qué es lo económico?*, J. L. Coraggio, A. Caillé, C. Ferraton y J. L. Laville (eds.), Quito, Abya Yala.
- Correa, Rafael (2011), *Ecuador: de Banana Republic a la No República*, Bogotá, Random House Mondadori.
- Cubillo, Ana P.; Hidalgo, Antonio L.; y García, Santiago (2016), "El buen vivir como alternativa al desarrollo para América Latina", en *Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo*, Vol. 5 N° 2, pp. 30-57.
- Dale, Gareth (2010), "Social Democracy, Embeddedness, and Decommodification: on the Conceptual Innovations and Intellectual Affiliations of Karl Polanyi", en *New Political Economy*, Vol. 15 N° 3, pp. 369-393.
- Domínguez, Rafael y Caria, Sara (2016), "Extractivismos andinos y limitantes del cambio estructural", en *Nada dura para siempre: neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, H. J. Burchardt ...[et al] (eds.), Quito, Universidad Andina Simón Bolívar; Universität Kassel.
- Domínguez, Rafael; Caria, Sara; y León, Mauricio (2017), "Long Live *Buen Vivir*: Praise, Instrumentalization, and Reproductive Pathways of Good Living in Ecuador", en *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, Vol. 12 N° 3, en prensa.
- El Universo (2015), "Alberto Dahik propone elevar la dolarización a precepto constitucional", en *El Universo*, Guayaquil, 23 de noviembre, <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/11/23/nota/5259426/alberto-dahik-propone-elevar-dolarizacion-precepto-constitucional>, 09-03-2017.
- Gemici, Kurtulus (2015), "The Neoclassical Origins of Polanyi's Self-Regulating Market", en *Sociological Theory*, Vol. 33 N° 2, pp. 125-147.

- Ghosh, Jayati (2015), "The Creation of Next Imperialism: the Institutional Architecture", en *Monthly Review*, Vol. 67 N° 3, pp. 64-76.
- INEC (2016), *Reporte de pobreza por consumo: Ecuador 2006-2014*, Quito, Instituto Nacional de Estadística y Censos (Estudios Temáticos-INEC), <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/reportePobreza.pdf>, 09-03-2017.
- Khan, Azizur R. (2012), "Inequality in Our Age", Amherst, Political Economy Research Institute (Working Paper Series; N° 277).
- León, Mauricio (2014), "Financiamiento para el buen vivir", en *El Telégrafo (Semanario Más Q Menos)*, Guayaquil, 19 de mayo, <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/masqmenos-2/1/financiamiento-para-el-buen-vivir>, 09-03-2017.
- _____ (2015), *Buen vivir en el Ecuador: del concepto a la medición*, Quito, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Le Quang, Matthieu (2015), "El sentido político de la Iniciativa Yasuní-ITT: disputa entre capitalismo verde y ecosocialismo", en *Revista Theomai*, N° 32, pp. 75-95.
- Minteguiaga, Analía y Ubasart, Gemma (2015), "Caminando hacia el buen vivir: el reto de definir el régimen de bienestar", en *Revista Theomai*, N° 32, pp. 57-75.
- Munk, Ronaldo (2014), "Karl Polanyi para América Latina: desarrollo y transformación social", en *Estudios Críticos del Desarrollo*, Vol. 4 N° 7, pp. 9-40.
- Ocampo, José A. (2014), "Reforma de la arquitectura monetaria y financiera internacional", Berlín, Fundación Friedrich Ebert (Análisis FES).
- OIT (2014), *Evolución del empleo informal en Ecuador: 2009-2012*, Lima, OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Polanyi, Karl (2006), *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2015), "La economía como actividad institucionalizada", en *Revista de Economía Crítica*, N° 20, pp. 192-207.
- Rendueles, César (2015), "Karl Polanyi y la apuesta por la institucionalización", en *Revista de Economía Crítica*, N° 20, pp. 182-191.
- Stiglitz, Joseph (2012), "De la maldición a la bendición de los recursos naturales", en *Project Syndicate*, Praga, 6 de agosto, <https://www.project-syndicate.org/commentary/from-resource-curse-to-blessing-by-joseph-e-stiglitz?version=spanish&barrier=accessreg>, 09-03-2017.

Streeck, Wolfgang (2014), “¿Cómo terminará el capitalismo?”, en *New Left Review*, N° 87, pp. 38-68.

Wahl, Asbjorn (2011), *The Rise and Fall of the Welfare State*, London, Pluto Press.