

# Diseño e implementación de la política económica al calor del *sumak kawsay*

Elementos conceptuales y evaluación preliminar

Santiago García Álvarez<sup>1</sup>

---

**Resumen:** El artículo reflexiona sobre los innegables avances en materia de reducción de la pobreza y la construcción de infraestructura, gracias a un conjunto de medidas de política económica implementadas por el gobierno nacional en el período 2007-2013, sin embargo, estas acciones configuran una propuesta neodesarrollista más que una propuesta radical desde el *sumak kawsay*. Esto es así por tres razones: i) se confía demasiado en una planificación tecnocrática y poco permeable a la participación social, ii) ocupan un lugar secundario las políticas relacionadas con la economía social y solidaria y la soberanía alimentaria, y, iii) no se ha logrado dejar de lado, o al menos, reducir la dependencia de las actividades extractivistas.

**Palabras clave:** Política Económica, desarrollo, neodesarrollismo, *sumak kawsay*

**Abstract:** This article presents a reflection on the undeniable progress in poverty reduction and infrastructure construction, thanks to a set of Economic Policy measures implemented by the National Government in the period 2007-2013, however, these actions constitute a proposal related to neodesarrollismo rather than a radical proposal from *sumak kawsay*. There are three reasons that explain that situation: i) Government relies too much on technocratic planning and it is less permeable to social participation; ii) Policies related to social economy and food sovereignty are secondary in the Economic Policy; iii) It hasn't been possible to set aside, or at least to reduce dependence on extractive activities

**Key words:** Economic Policy, development, neodesarrollismo, *sumak kawsay*

JEL: O11, O21, O54

---

<sup>1</sup> Doctor en Economía Internacional y Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid (candidato). Profesor Titular de Teoría del Desarrollo y Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador. Profesor Invitado de la Universidad Andina Simón Bolívar.



## Introducción

Para llevar a buen puerto el análisis de las políticas del *sumak kawsay* en adelante SK, vamos a efectuar un recorrido que va desde lo normativo hasta lo realmente aplicado, razón por la cual se pretende analizar dos aspectos fundamentales en materia de política económica:

1. El diseño de la política económica a partir de los principios constitucionales y del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, en adelante PNBV
2. Los contenidos e instrumentos de las principales políticas económicas relacionadas con la transformación de la matriz productiva primario-exportadora del Ecuador y con el impulso tanto de la economía popular y solidaria, como también de la soberanía alimentaria.

Creemos que este enfoque es el apropiado en tanto y en cuanto nos interesa una revisión a profundidad de la política económica, desde los aspectos general y axiológico hasta lo terrenal y de aplicación efectiva.

La pregunta central que nos proponemos resolver es si todo este conjunto de políticas económicas en las dimensiones antes señaladas e implementadas por el gobierno nacional presidido por Rafael Correa, se enmarcan en la lógica discursiva y en los propósitos de transformación que animan al SK, tanto en lo teórico como en el cumplimiento de las normas constitucionales vigentes.

De manera complementaria nos interesa responder a las siguientes inquietudes:

1. ¿Cuáles son los principios constitucionales que sustentan al SK en Ecuador?
2. ¿Cuál es la visión y el enfoque del PNBV, que define una estrategia a partir de los principios del SK?
3. ¿Cuáles han sido las principales medidas de Política Económica para cambiar la matriz productiva primario-exportadora?

Las respuestas a tales inquietudes no son de fácil resolución, pues el SK propugna una visión diferente en los procesos de producción y reproducción económica, que amalgama una economía plural, solidaria y complementaria para el buen vivir, en un marco de referencia de largo plazo. Por eso es que este análisis eminentemente parcial resulta importante para encontrar los aspectos relevantes de lo que se viene aplicando en Ecuador en el plano económico.

Las hipótesis de este trabajo han sido formuladas de la siguiente manera:

1. La política económica aplicada tiene un enfoque de corte neodesarrollista en la medida que promueve un alto crecimiento económico y una amplia redistribución social del excedente, en una perspectiva de revitalización del capitalismo ecuatoriano.



2. La política económica relacionada con el cambio de matriz productiva, al fundamentarse en mayor explotación de recursos naturales, es inconsistente con la propuesta del SK de armonía con la naturaleza.
3. Las políticas económicas relacionadas con las variables comunitarias como la economía social y solidaria y la soberanía alimentaria ocupan una posición secundaria en el conjunto de políticas económicas del gobierno presidido por Rafael Correa.

Las políticas económicas aplicadas en el Ecuador vendrían a ser inconsistentes con el SK por varias razones, entre las más importantes, por su diseño tecnocrático y poco flexible a la participación social, además porque ocupan un lugar secundario las políticas, los instrumentos y los recursos asignados a la dimensión comunitaria como la economía social y solidaria y la soberanía alimentaria. Estos últimos deberían ser entendidos como las bases de nuevas formas de generación de medios de vida, es decir, de nuevas dinámicas productivas que transformen el proceso de acumulación del capital.

Otra razón radica en que estas políticas no han logrado dejar de lado, o al menos, reducir la dependencia de las actividades extractivistas, que a su vez son fuentes de apreciables efectos negativos sobre la naturaleza y sobre las condiciones de vida de las mayorías. Consecuentemente, si bien la aplicación del SK en Ecuador ha creado y recuperado ciertas bases materiales y ha recuperado considerablemente la inversión social, pero parecería que esta acción se muestra insuficiente para alcanzar un período de transición hacia una sociedad en la que predomine el SK.

En esta visión, consideramos que las transformaciones socioeconómicas responden en términos generales a procesos de largo plazo, por lo que la salida coherente a esta circunstancia podría ser plantearnos el concepto de transición, a través del cual es posible captar los cambios o las tendencias de cambios en el corto y mediano plazo. Consideramos que esta transición puede ser evaluada en cuanto a su carácter y configuración alrededor de los contenidos del SK y de las políticas económicas aplicadas en el período bajo análisis, a través de una serie de indicadores que los detallaremos más adelante.

Desde el punto de vista metodológico esta evaluación de políticas ha sido acotada a las dimensiones de matriz productiva y a las formas sociales de la economía social y solidaria y la soberanía alimentaria, bajo la consideración de que al no ser posible evaluar todas las políticas públicas ni tampoco determinar los cambios en el sistema socioeconómico del Ecuador, pues los grandes cambios estructurales suelen demandar temporalidades de largo plazo, se requiere, al menos, dar cuenta de los aspectos principales relacionados con el ámbito de la estructura productiva y sus dinámicas que se reflejan en la predominancia de una matriz productiva de tipo primario-exportadora.

Mientras que el análisis de la economía popular y solidaria y de la soberanía alimentaria viene a ser un aspecto trascendente en la medida que estas dos dimensiones



son fundamentales para apuntalar nuevos medios de vida como parte de la acumulación para la vida que reclama el SK o buen vivir.

El trabajo está dividido de la siguiente manera: en la primera parte, pasaremos revista tanto de las principales disposiciones en materia de Política Económica que contempla la Constitución de la República del Ecuador, como también el análisis de los objetivos, las estrategias y las políticas que emanan del PNBV. Esto vendría a ser la parte normativa, el deber ser de las políticas. En la segunda parte abordaremos la aplicación de la política económica por parte del gobierno presidido por Rafael Correa, a partir del 2007 hasta el 2012, aunque la intención no es adentrarse en una evaluación jurídica ni operativa de las medidas tomadas sino más bien encontrar la consistencia o la inconsistencia de tales políticas con la visión propuesta del SK, y con las disposiciones constitucionales y las directrices del PNBV.

## Marco conceptual

### 2.1 Una definición indispensable: ¿Qué es el *sumak kawsay*?

Debemos reconocer de entrada que existe un debate sobre qué mismo es el SK. Una posición es la simplista que lo mira como una propuesta de regreso al pasado, a manera de una visión netamente culturalista de pueblos ancestrales. La otra posición es la que preferimos, es decir aquella que entiende al SK como un nuevo paradigma de transformación social, con una teoría y unos planteamientos políticos concretos para construir bienestar humano, equidad y armonía con la naturaleza.

La traducción de la palabra *sumak kawsay* también ha sido fuente de controversia, no es lo mismo desde la visión del aymara boliviano que el quichua ecuatoriano. En todo caso, el SK utilizado en Ecuador empieza con el *sumak* que significa plenitud, sublime, excelente, magnífico, hermoso(a), superior, integral, simbiótico y holístico. Luego, *Kawsay* significa vida, “ser estando”, “estar siendo”, con lo cual la traducción literal del SK sería la plenitud de vida, aunque formalmente se lo traduce como “buen vivir”, tal como lo recoge la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

Pero lo más importante que quedarnos en el debate lingüístico que evidentemente tiene su importancia pero que saldría de los alcances de este trabajo, es más bien entender sus principios que lo animan. Así el SK es un paradigma de vida que se fundamenta en cuatro principios basados en la cosmovisión indígena andina y en los saberes ancestrales en general: i) La relacionalidad que se refiere a la interconexión entre todos los elementos de un todo; ii) La reciprocidad que tiene que ver con la relación recíproca entre los mundos de arriba, abajo, ahora, entre seres humanos y naturaleza, una especie de coparticipación; iii) La correspondencia que se refiere a que los elementos de la realidad se corresponden de una manera armoniosa, a manera de proporcionalidad, y, iv) La complementariedad que se basa en que los opuestos pueden ser complementarios, ya que nada está por demás en la vida.



A más de estos principios señalados en líneas anteriores, el SK tiene una propuesta política que es la construcción del Estado Plurinacional, cuyo fundamento obligatoriamente debe ser anticolonial, incluyente y democrático, para de esta manera superar el Estado monocultural, hegemónico y excluyente. En palabras de Catherine Walsh (2009), no se trata de un mayor nacionalismo o más Estado, sino un Estado "otro", planteamiento que también lo defiende Quijano (2006)

En síntesis, el SK es un paradigma que configura una alternativa al desarrollo capitalista. Presenta una amplitud teórica importante, aunque no perfectamente acabada y terminada. Se nutre de una visión multidimensional proveniente de la cosmovisión de pueblos y nacionalidades indígenas de la región andina, y que contiene un conjunto de valores, fines y medios concretos y diferenciables de transformación en las dimensiones económica, social, ambiental, cultural y política.

## 2.2 Economía Política y Regulacionismo

El análisis propuesto se fundamenta en un enfoque teórico de Economía Política, a fin de mantener un análisis sistémico y crítico, además combinando con planteamientos provenientes de la escuela regulacionista en la perspectiva de adentrarnos en ciertos elementos de la matriz institucional que se estarían configurando en este período, la cual a su vez se interrelaciona e influye en los procesos de reproducción del capital. Para tales fines, consideramos pertinentes para nuestro análisis los siguientes elementos teóricos:

1. Las estructuras económicas están dotadas de un carácter de permanencia y surgen de un proceso histórico
2. Existen relaciones de interdependencia entre los elementos de la totalidad.
3. La totalidad es capitalista periférica
4. Las relaciones de interdependencia se modifican por la existencia del poder en manos de agentes económicos, instituciones y el Estado
5. La transformación es posible en el largo plazo
6. Un sistema económico se transforma por su propia inercia o por decisiones de la sociedad y del Estado.
7. Se acepta la existencia de un entorno de dicha globalidad, con el que mantiene relaciones. Estas relaciones son fundamentalmente de dependencia y subordinación.

De lo anterior se desprende que todo sistema económico mantiene ciertas relaciones de continuidad pero al mismo tiempo está sujeto a cambios o mutaciones. La condición de capitalismo periférico implica condiciones objetivas de desarticulación, extraversión e ineficiencia, es decir, características propias del subdesarrollo. Las estructuras económicas y sociales son interdependientes entre sí y están jerarquizadas, en la medida que unas tienen mayor influencia que otras en su funcionamiento estructural. El entorno del sistema socioeconómico para países como el Ecuador no es otro que aquel que impone la economía mundial capitalista.



También concordamos con Di Filippo (2005), quien sostuvo que el estructuralismo latinoamericano mantenía el concepto de sistema y a la vez el concepto de poder. Este último entendido como poder institucionalizado. De allí que los procesos de transformación y cambio estructural no solamente deben ser vistos desde la dimensión productiva y desde la dependencia externa,<sup>2</sup> sino que implican modificaciones de las reglas técnicas e institucionales apropiadas por los actores.

En este punto, conviene recordar la definición de Sampedro y Martínez Cortina (1975: 29 y 271) sobre el sistema económico que viene a ser: “el conjunto de relaciones estructurales básicas, técnicas e institucionales, que caracterizan la organización económica total de una sociedad y determina el sentido general de sus decisiones fundamentales, así como los cauces predominantes de su actividad”. Nosotros, al utilizar la categoría denominada matriz productiva, buscamos adentrarnos en una parte sustancial del sistema económico ecuatoriano, pero no en todo el sistema.

## 2.2. El debate sobre el desarrollismo y el neodesarrollismo

Se trata de uno de los debates más importantes que se están dando en América Latina en la perspectiva de encontrar los verdaderos cauces que conduzcan a la transformación social. El desarrollismo, en términos generales, fue un modelo de desarrollo que tomó impulso después de la segunda guerra mundial al calor de los procesos de descolonización en África y Asia. En el caso de América Latina fue la experiencia histórica de autoafirmación que propugnaba en lo social un mejoramiento de las condiciones de vida, en lo político la vigencia de la democracia representativa y, en lo económico una modernización capitalista en términos de mayores niveles de productividad lograda a través de la industrialización y una mejor y mayor participación en la economía mundial.

El desarrollismo se expresó en la industrialización, la consolidación de las relaciones capitalistas en el sector rural, la participación activa de las empresas transnacionales para la explotación de los recursos estratégicos, las reformas laborales para garantizar la libertad de contratación, el control de la contaminación a través de tecnologías limpias, la profundización financiera y bancaria, entre otros aspectos. El auge del neoliberalismo en los años setenta y subsiguientes fue un duro golpe a la estrategia desarrollista de la región, para pasar a una estrategia de modernización capitalista más agresiva, fundamentada en la liberalización y la desregulación económica.

2 En este punto nos viene a la mente las críticas de Agustín Cueva sobre la teoría de la dependencia, la cual a su criterio fallaba en un tratamiento dialéctico de las relaciones entre lo externo e interno, bajo un enfoque mecanicista que terminaba aceptando que no podía haber otro motor de la historia que la determinación externa (Cueva, 1974). Ciertamente que este tema dio paso a un debate muy amplio en el que participaron grandes intelectuales latinoamericanos como Theotonio Dos Santos (El nuevo carácter de la dependencia y La estructura de la dependencia), Henrique Fernando Cardoso y Enzo Faletto (Desarrollo y dependencia en América Latina) y Ruy Mauro Marini (Dialéctica de la dependencia). En nuestro caso, la propuesta metodológica en esta parte de la investigación es amplia con siete aspectos vinculados con la estructura socioeconómica, la estructura de poder, las relaciones de interdependencia interna y dependencia externa, a lo que habría que añadir la visión con respecto al tratamiento ecológico.



En cambio, el neodesarrollismo viene a ser la predominancia del capitalismo de Estado, que a su vez busca superar las dificultades propias de los países periféricos relacionadas con inequidad, baja productividad, inserción internacional desventajosa, entre otros aspectos. El neodesarrollismo propone una estrategia fundamentada en el incremento de la propiedad estatal y la autoadministración popular, pero no pretende eliminar los aspectos fundamentales de la acumulación capitalista.

Los gobiernos progresistas de izquierdas han cambiado ciertas reglas de juego en los procesos extractivistas en la perspectiva de capturar mayores rentas que se convierten en el soporte de amplias políticas sociales e incluso ambientales. No solo se quedan con la renta extractivista sino que también utilizan una mayor fiscalidad para incrementar sus ingresos con los objetivos señalados anteriormente. Todo este proceso puede conducir a confrontaciones de intereses entre las clases desposeídas que se benefician de tales programas con los intereses de las oligarquías locales y de las empresas transnacionales.

El tema de fondo del debate entonces se centra en que para unos el neodesarrollismo implica un tránsito de profundas reformas sociales, económicas y políticas que conducen finalmente a la construcción de nuevos tipos de sociedades autodefinidas, endógenas, soberanas y más equitativas. Para otros, aunque en principio pueden reconocer las diferencias entre el neodesarrollismo y el desarrollismo, el hecho es que ambas estrategias mantienen la misma lógica capitalista que busca una máxima rentabilidad y una preocupación secundaria por sus efectos en la naturaleza.

### 2.3. Futuros posibles y el concepto de transiciones

El concepto de transición o transiciones se vuelve indispensable como un puente que une a los procesos de corto plazo con los de largo plazo, pues, al fin y al cabo, estamos inmersos en el análisis de las posibles transformaciones socioeconómicas de las sociedades, un tema que por definición responde a un proceso de largo aliento. Todos estos elementos deberían ser canalizados en el marco de un período de transiciones, en plural, pues habría varios modos o estrategias para la construcción progresiva del buen vivir o SK (Gudynas, 2009a).

Ulrich Brand (2011) recoge algunas de estas inquietudes en el plano de las transiciones para las transformaciones estructurales. Concretamente, él argumenta que de manera errónea se utilizan los conceptos de transición y transformación como equivalentes, cuando en realidad el primero se logra con políticas públicas mientras el segundo apunta a un cambio social más integral y profundo. Además, aclara que actualmente en el mundo, y no solo en América Latina, predomina el debate alrededor del concepto de transición como lo demuestran las propuestas de economía verde como alternativa de cambio frente a los graves problemas ambientales y sociales contemporáneos, pero que en última instancia no hay seguridad de que impliquen procesos de transformación profunda del capitalismo.



En un período de transiciones hacia la construcción de nuevas relaciones socioeconómicas, ambientales y culturales, el crecimiento económico debería dejar de ser una prioridad y una meta indispensable a lograrse a toda costa, así como la producción de bienes y servicios con menor uso de materia y energía. Para que ello sea una realidad, las alternativas son varias: regulaciones de los mercados ajustados a los nuevos principios de equidad, complementariedad y reciprocidad; cambios en los procedimientos de valoración de las iniciativas económicas en función de intereses sociales y ambientales, y prioridades en un régimen económico basado en la solidaridad y en la reproducción cooperativa del capital. Es decir, la primacía del bienestar social e individual en los procesos económicos, o la llamada “acumulación para la vida” (Huanacuni, 2010).

Siguiendo a Gudynas (2009a), cuatro elementos caracterizarían primordialmente al período de transiciones, a saber: i) la búsqueda de cero pobreza, ii) impulso de cero extinciones, iii) reducción o supresión del actual extractivismo, e, iv) impulso de nuevas formas productivas alternativas. La pobreza debería entrar en un proceso paulatino y constante de reducción, no necesariamente a través de mayores ingresos, sino por la recomposición de las relaciones sociales, económicas y ambientales de un conjunto de políticas que busquen el buen vivir o el bienestar colectivo e individual.

La lucha contra las extinciones ambientales se podría efectuar a través de evitar el despilfarro y el sobreconsumo de recursos, para lo cual se haría necesario poner un “umbral de la opulencia” que no podría superarse y un “margen de pobreza” lo mínimo posible y socialmente aceptado. De tal forma que se tendría un “campo de la sustentabilidad” transitorio cuyos límites estarían dados tanto por la regulación de la apropiación económica así como del consumo conspicuo y opulento.

En cuanto al extractivismo, para buena parte de los países latinoamericanos, las transiciones conllevaría necesariamente a la afectación de esta condición de explotación sin límites de la naturaleza, que ha sido base y sustento de muchas de estas economías a lo largo de su devenir histórico. La necesidad de superar el extractivismo encuentra su explicación en varios aspectos generales y particulares que han sido debidamente identificados por la tesis de la “maldición de la abundancia” esgrimida por Alberto Acosta (2009b), quien manifiesta que este extractivismo ha sido un factor explicativo de una serie de factores adversos tales como: la distorsión tanto de la estructura y como también de la asignación de los recursos económicos; la redistribución regresiva del ingreso nacional; la concentración de la riqueza nacional en pocas manos; y, el incremento sostenido de los niveles de pobreza.

En cuanto al impulso de nuevas formas productivas alternativas, las opciones giran alrededor de la consolidación de las actividades de la llamada economía social y solidaria en sentido amplio, que incluirían las organizaciones económicas solidarias de tipo urbano y las formas comunitarias en el mundo rural, en las cuales primaría el trabajo sobre el capital (Coraggio, 2011, 2007, 2004a y 2004b).



## Marco normativo

### 3.1 Disposiciones constitucionales y del PNBV

Tanto la Constitución Política del 2008 así como el PNBV presentan una visión integral de la nueva sociedad a construir en el Ecuador, lo cual es consistente con los principios holísticos del SK. Ambos documentos hacen una interpretación amplia de los principios básicos del SK cuando promueven un cambio de paradigma desde el concepto de desarrollo como progreso y modernización hacia el concepto del buen vivir.

Sin embargo, en el ámbito económico la propuesta es la construcción de un nuevo régimen social de acumulación endógeno, equitativo socialmente y sostenible ambientalmente, lo que hemos llamarla como la “economía de las tres s”, lo cual posiblemente a nuestro criterio se trata de una interpretación “restringida” de los principios económicos del SK, en tanto y en cuanto los principios del SK son más radicales en el sentido de que promueven una economía comunitaria en equilibrio con la sociedad y con la *Pachamama*, con nuevos patrones de consumo y que finalmente se oponen a la lógica de reproducción capitalista.

Debemos reconocer que esta crítica que estamos efectuando es un tema de difícil solución porque finalmente algunos autores consideran que la propuesta económica del SK es comunitaria y anticapitalista, debido a que les animan objetivos y mecanismos diferentes a la acumulación y a la ganancia, y con el agravante que las formas comunitarias siempre han estado relegadas y subordinadas a las dinámicas capitalistas. Así, Huanacuni (2010) argumenta que la economía comunitaria se mueve según necesidades y responsabilidades, no desde la lógica de la acumulación.

La otra corriente, en la que se alinea el Gobierno Nacional a través del PNBV, vincula lo comunitario como parte del reconocimiento de la diversidad de modos productivos tanto basados en la rentabilidad como en prácticas asociativas-comunitarias y ésto a su vez, recoge buena parte de los principios constitucionales vigentes.

La propia Constitución Política reconoce siete diferentes formas de propiedad, incluida la propiedad comunitaria, sin que se establezcan con claridad las prioridades y los límites entre ellas, aunque más bien determina la restricción a la propiedad a partir del cumplimiento de su función social y ambiental. Esta interpretación deja abierta a la política económica para que tome en cuenta a la pluralidad de los sistemas económicos como objetos de su accionar, en un marco en el cual juegan un rol fundamental los incentivos y una fuerte inversión pública para generar condiciones necesarias para la transformación estructural.

Si esta interpretación política y tecnocrática que se ha hecho en el Ecuador sobre el SK resulta parcial, queda planteada la inquietud entonces a qué otros principios responden, especialmente el PNBV. A nuestro criterio, este Plan retoma los planteamientos de las capacidades de Sen, cuando establece la prioridad de los derechos a



ser cumplidos y las capacidades a ser potenciadas. La justicia intergeneracional se acercaría al desarrollo sostenible. El concepto de justicia en el mundo se relacionaría con la construcción de un nuevo orden internacional.

En donde no queda duda es el enfoque de la Constitución y del PNBV rotundamente anti neoliberal, puesto que en sus enunciados proponen un cambio de paradigma sobre el concepto de desarrollo, el cual va más allá del crecimiento económico y del redireccionamiento de las prioridades que superan la simple lógica del mercado. La visibilización y fortalecimiento de nuevas condiciones para las formas alternativas de la producción vendrían a limitar el proyecto neoliberal de apropiación y control que se extiende a todos los ámbitos de la vida.

### 3.2 Sobre la política económica

Detrás de los planes de política económica y de transformación productiva se encuentra el concepto de “competitividad o productividad sistémica”. Según la definición que consta en la Agenda de Transformación Productiva (ATP), la productividad sistémica recoge las capacidades productivas e institucionales para fortalecer a los diferentes sectores productivos, e incluye indicadores de productividad, encadenamientos productivos, soberanía tecnológica, soberanía energética, etc. (MCPEC, 2010: 113).

Para alcanzar esta competitividad y productividad sistémica se requiere un conjunto de políticas encaminadas al impulso de la educación, salud e infraestructura; además una política productiva sectorial que cambie precios relativos a favor de sectores priorizados por medio de subsidios e impuestos según el caso; el mejoramiento de la productividad agrícola e industrial; y un mejoramiento de infraestructura logística, tecnológica, etc.

Este concepto de “competitividad sistémica” presenta un cierto enfoque integral en la medida que contiene cuatro componentes relacionados con los siguientes aspectos: la diversificación productiva, la inserción estratégica, la sostenibilidad ambiental y el trabajo digno. Su implementación exige la presencia del Estado como el principal y muchas veces único actor para tales fines. Consecuentemente, el Estado pasa a asumir un papel protagónico en el desarrollo productivo nacional, en múltiples niveles, ya sea en la regulación, en la producción de bienes y servicios, y en la coordinación de las políticas y normas.

En este estado de cosas, lo que la política económica asume como uno de sus objetivos centrales tiene que ver con el sesgamiento de los precios relativos de sectores de menor rentabilidad social o sectores vinculados a la estructura primario-exportadora de la economía ecuatoriana hacia sectores priorizados que conllevan dentro sí posibilidades de diversificación, en la perspectiva de que se incremente la rentabilidad de estos últimos y se atraiga mayor inversión privada. Así se esperaría una nueva asignación de recursos a partir de nuevas prioridades establecidas en el PNBV, dando paso así a una nueva matriz productiva, alejada de su configuración histórica de tipo primario-exportador.



De esta manera se puede entender las acciones tomadas como la promulgación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), en el año 2010, en el cual se viabilizan una serie de incentivos financieros y no financieros dirigidos a promover las inversiones, así como se determinó el salario digno y se estructuraron una serie de reformas de facilitación y manejo administrado del comercio exterior. A lo anterior habría que añadir las medidas relacionadas con el fortalecimiento del rol sector público en los procesos de planificación y regulación, la dinamización de programas de inclusión social y económica y la promulgación de una ley de descentralización.

Parte de la estrategia se fundamenta en la intervención pública, vía regulación o provisión de bienes públicos, conducente a corregir fallas de mercado relacionadas con información asimétrica, coordinación sectorial, externalidades, entre otras. También se espera que esta inversión pública sea una palanca para atraer la inversión privada en sectores priorizados o de mayor interés dentro de la lógica del cambio de matriz productiva.

## 4. Implementación de la Política Económica

### 4.1 Políticas para cambiar la matriz productiva

Ciertamente que la definición de matriz productiva puede prestarse a cierta ambigüedad conceptual pues va a depender de uno u otro enfoque de la teoría económica que se utilice para limitar sus alcances, de todos modos, en la ATP, y en otros documentos oficiales, la definición asumida es que la matriz productiva viene a ser un conjunto de estructuras y relaciones económicas, que han configurado un patrón de especialización de tipo primario-extractivo. También se suele asociar dentro del pensamiento oficial a la matriz productiva como parte del régimen de acumulación.

Pues bien, uno de los principales enunciados del gobierno nacional ha sido la necesidad de cambiar estas estructuras primarias, a fin de que se garantice un tránsito desde una economía dependiente de pocos productos a convertirse en una economía diversificada que genere valor y conocimiento. De tal forma que el cambio de matriz productiva se define básicamente como diversificación productiva, pero no cualquier diversificación, sino aquella que involucre a sectores con capacidad para generar mayor valor agregado, sustituir importaciones o incrementar la oferta exportable.

En suma, las principales políticas para el cambio de matriz productiva se han fundamentado en tres grandes mecanismos a saber: sustitución de importaciones; inversión pública para la competitividad sistémica; y, gestión de recursos económicos financieros y no financieros. A continuación nos adentraremos en el análisis de cada uno de ellos.



## Sustitución de importaciones

El Gobierno Nacional utiliza el término “sustitución selectiva de importaciones” o sustitución “inteligente” de importaciones, para de esta manera separarse de la versión estándar de la estrategia cepalina de los años sesenta y setenta del siglo anterior, relacionada con una sustitución importaciones casi indiscriminada y sin priorizaciones. Conceptualmente, lo selectivo se refiere a aquellos productos importados que pueden ser reemplazados por productos nacionales pero que a su vez conlleven un cambio de la matriz productiva.

Esta estrategia de sustitución de importaciones también se ha fundamentado en una activa política arancelaria, a través de una serie de reformas arancelarias conducentes a una mayor protección efectiva de las actividades productivas nacionales. La política arancelaria del Ecuador hasta el 2007 estaba sustentada por los compromisos en el marco de la Comunidad Andina, regidos por las Decisiones 370, 371 y 465, todas ellas relacionados al arancel externo común –AEC-. La estructura arancelaria se caracterizaba por ser progresiva con niveles arancelarios menores para materias primas y bienes de capital y altos para bienes finales.

Los cambios en la política arancelaria surgieron en julio del 2007 mediante la Decisión 669 que otorgó a los países andinos la autonomía en sus políticas arancelarias y la libertad de aplicar los esquemas que más se adecuen a sus intereses de desarrollo. Sobre la base de esta Decisión Andina, el Ecuador, entre el 2007 y el 2011, inició un proceso de reformas arancelarias que tenía dos objetivos básicos:

1. Reducir costos de las empresas mediante la reducción de los aranceles de materias primas y bienes de capital, y
2. Proteger algunas industrias de la competencia internacional mediante el incremento de aranceles para productos finales, con la finalidad de impulsar un proceso de sustitución estratégicas de importaciones.

Las reformas modificaron las estructuras arancelarias que hasta el 2005 se mantenía en todos los sectores de la economía, profundizando la liberalización de los productos considerados como materias primas y bienes de capital. En el cuadro 1 se presenta la estructura arancelaria para los años 2005, 2008 y 2011 por niveles del arancel.

De la información del mencionado cuadro, se observa que las reformas emprendidas desde el 2007 apuntaron hacia una mayor liberalización del comercio ecuatoriano de manera unilateral, al incrementar el número de subpartidas ubicadas en el rango 0-5% de arancel, pasando de 288 subpartidas en el 2005 a 3.337 subpartidas en el 2011, que a su vez para este último año representarían el 60% del valor total de las importaciones.



**Cuadro 1: Evolución de las reformas arancelarias 2005-2011.**  
**Rangos arancelarios en %, cantidad de subpartidas, millones de US\$**  
**y % del total de importaciones**

Rangos arancel	2005			2008			2011 <sup>3</sup>		
	No. Subpart	US\$	% Impor	No. Subpart	USD	% Impor	No. Subpart	USD	% Impor
0<5	288	2.178,6	23%	2.374	10.717,8	62%	3.337	13.707,8	60%
5<10	1.575	2.868,3	30%	325	989,0	6%	409	1.922,2	8%
10<15	905	1.072,9	11%	245	1.203,5	7%	397	935,1	4%
15<20	957	2.019,8	21%	544	1.681,9	10%	792	2.040,4	9%
20	1.388	1.468,7	15%	543	1.126,7	6%	778	1.534,8	7%
>20	0	0	0%	1.082	1.691,6	10%	1.032	2.121,6	9%
Específico	0	0	0%	0	0	0%	353	489,2	2%
TOTAL	5,113	9.608,4		5	17.410,5		7.098	22.751,0	

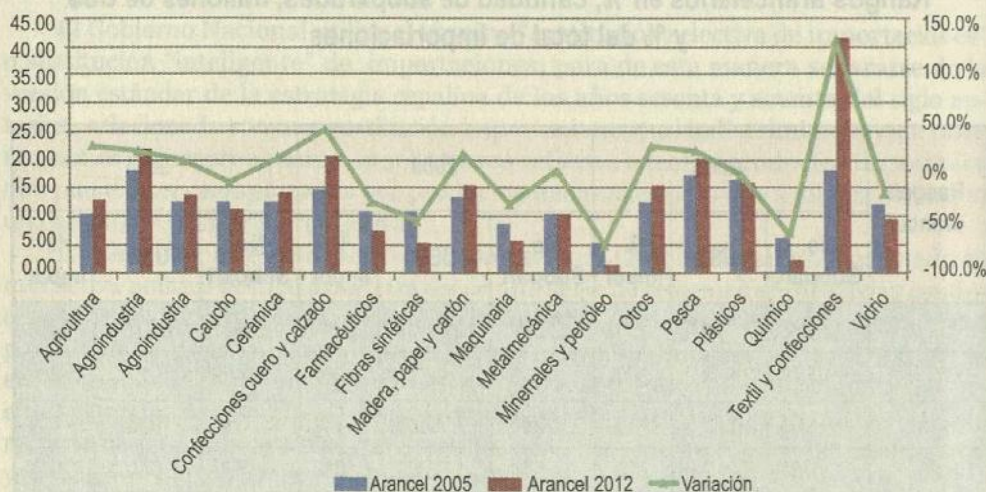
Fuente: Banco Central del Ecuador (2011a y 2011b)

Como se observa en el gráfico 1, los sectores de agricultura, agroindustria, automotores, cerámica, confecciones cuero y calzado, madera, papel y cartón, metalmeccánica, textil y confecciones son los que ha sufrido los mayores cambios arancelarios, y en mayor nivel fueron las confecciones, cuero y calzado que son aquellos sobre los que se aplicó los aranceles específicos. Estos sectores están relacionados con los denominados sectores "priorizados" que constan en la ATP y en el COPCI.

<sup>3</sup> Las diferencias en el total del número de subpartidas es producto de las diferentes aperturas arancelarias que ha realizado el Ecuador, así como las reformas en la nomenclatura para el implementar el sistema armonizado 2007 y el ARIAN a nivel de la CAN.



**Gráfico 1: Niveles arancelarios por sectores 2007-2011, en porcentaje promedio y porcentaje de variación**



Fuente: Banco Central del Ecuador (2011a y 2011b)

Aquellos sectores en donde se aprecia reducciones arancelarias son aquellos en donde se concentran las importaciones de materias primas y bienes de capital, tales como: fibras sintéticas, maquinarias, productos químicos y medicamentos. Se observa adicionalmente una liberalización en el sector farmacéutico a pesar de ser uno de los sectores considerados como “priorizados” en el marco de la sustitución de importaciones.

Como resultado de la crisis financiera mundial que se desató a mediados del 2008, el gobierno ecuatoriano adoptó otra serie de medidas de carácter arancelario y no arancelario que buscaron como objetivo evitar un deterioro creciente de la balanza de pagos, para de esta manera sostener la dolarización. El Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI) emitió la Resolución No. 466 mediante la cual se estableció una salvaguardia por balanza de pagos, sustentado en el Art. XVIII del GATT /94, Art. 95 del Acuerdo de Cartagena y la Resolución 70 de la ALADI, para 628 ítems arancelarios aproximadamente. De acuerdo a la Resolución mencionada, las medidas de salvaguardia estarían vigentes por un año, pero con la posibilidad de una extensión de plazo en función del comportamiento de las importaciones.

Otra medida que se aplicó en el 2009 fue la salvaguardia cambiaria en el marco de la Comunidad Andina, aplicada a Colombia con el objetivo de equilibrar el balance comercial resultado de procesos de devaluación de la moneda del vecino país. Esta medida fue aplicada mediante la Resolución 494 del COMEXI, modificada posteriormente por las Resoluciones 502 y 523 como resultado de un proceso jurídico al interior de la CAN. Esta medida de salvaguardia implicó la suspensión de las preferencias arancelarias en el marco de la CAN para Colombia sobre un universo final de 348 ítems arancelarios los cuales cubren algunos productos de los sectores priorizados.

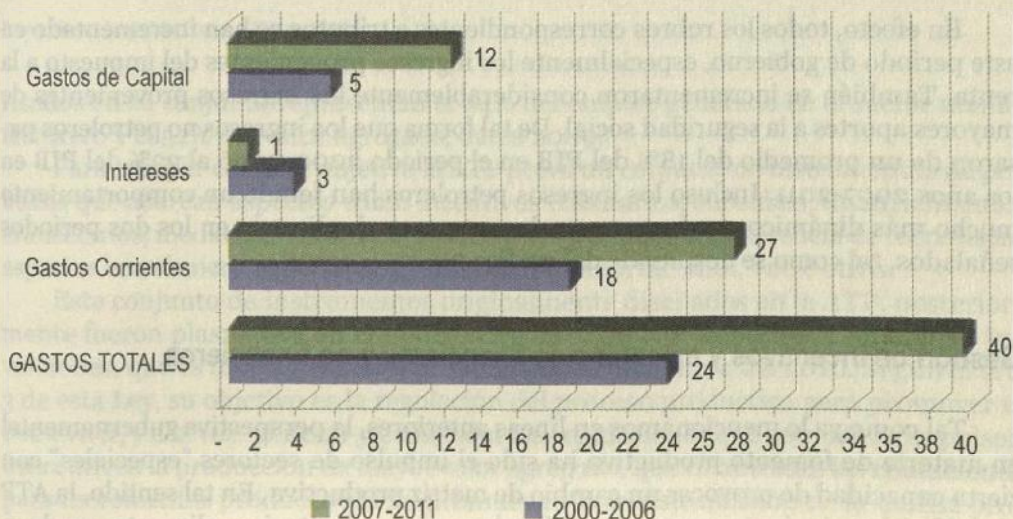


## Inversión pública para la competitividad sistémica

La inversión pública es uno de los principales instrumentos de política económica que ha utilizado el gobierno nacional para empujar el cambio de la matriz productiva. Así, la inversión del Sector Público no Financiero pasó del 4,9% del PIB en el 2005 a 12,9% en el 2008 y 14,9% en el 2011. Prácticamente en este período de gobierno la inversión pública se ha triplicado en comparación al 2005, según se desprende del gráfico 2. Por su parte, el gasto corriente público pasó del 19,5% del PIB en el 2006 a 33,9% en el 2011. Las prioridades del gasto público cambiaron definitivamente, si se toma en cuenta que el pago del servicio de la deuda externa dejó de ser el principal rubro de gasto por más de dos décadas, dejando mayor espacio para los rubros de educación y salud, tal como se puede apreciar en el cuadro 2.

El financiamiento de esta centralidad del Estado se ha fundamentado en tres elementos básicos: i) mayores recaudaciones tributarias, ii) una mayor captura de la renta petrolera por parte del Estado como consecuencia de los cambios legales e institucionales en el marco de la política de “soberanía energética”; y, iii) una dinámica creciente de endeudamiento externo, principalmente frente a China.

**Gráfico 2 Operaciones del Sector Público no Financiero (base devengado). Gastos Totales en % del PIB, 2000-2006 y 2007-2011**



Fuente: Banco Central del Ecuador (2011a y 2011b)



**Cuadro 2: Presupuesto del Gobierno Central Gastos Efectivos o Devengados de los principales sectores**

SECTORES	2000-2006		2007-2011	
	Acumulado	%	Nacional	%
Educación y Cultura	5.019	11	12.629	16
Salud y Desarrollo Comunal	2.159	5	5.940	8
Desarrollo Agropecuario	968	2	1.223	2
Deuda Pública	12.584	28	10.628	13
Otros	24.639	54	48.499	61
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>45.371</b>		<b>78.919</b>	

Fuente: Banco Central del Ecuador (2011a y 2011b)

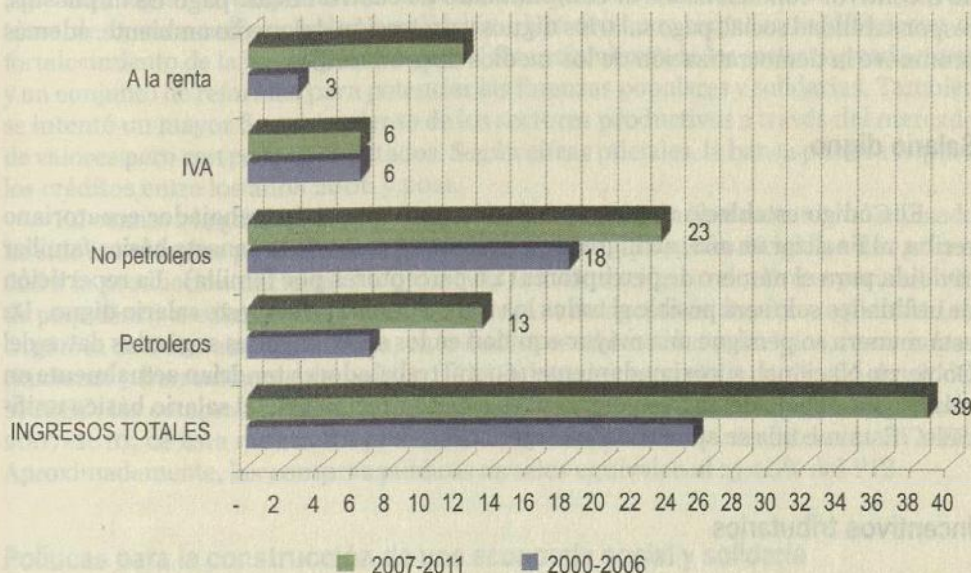
En efecto, todos los rubros correspondientes a tributos se han incrementado en este período de gobierno, especialmente los ingresos provenientes del impuesto a la renta. También se incrementaron considerablemente los ingresos provenientes de mayores aportes a la seguridad social. De tal forma que los ingresos no petroleros pasaron de un promedio del 18% del PIB en el período 2000-2006 al 23% del PIB en los años 2007-2011. Incluso los ingresos petroleros han tenido un comportamiento mucho más dinámico que los no petroleros pues se duplicaron en los dos períodos señalados, tal como se desprende del gráfico 3.

### Gestión de incentivos y mecanismos financieros y no financieros

Tal como ya lo mencionamos en líneas anteriores, la perspectiva gubernamental en materia de fomento productivo ha sido el impulso de sectores “especiales” con cierta capacidad de provocar un cambio de matriz productiva. En tal sentido, la ATP identificó los siguientes sectores calificados como prioritarios: alimentos, cadena agroforestal, metalmecánica, farmacéutica, turismo, energías renovables, software, servicios logísticos, petroquímica, confección y calzado, automotor, plástico y caucho. Según datos de la Encuesta de Manufactura y Minería del INEC, estos sectores prio-



**Gráfico 3: Operaciones del Sector Público no Financiero (base devengado), Ingresos Totales en % del PIB, 2007-2011 Y 2000-2006**



Fuente: Banco Central del Ecuador (2011a y 2011b)

rizados en su conjunto representan el 64% del empleo generado en el sector manufacturero y el 52% del valor agregado, datos 2009.

Para cumplir con este objetivo la ATP prevé un conjunto de instrumentos de políticas que abarcan aspectos como incentivos tributarios, subsidios, financiamiento, arancelarios, medidas no arancelarias, compras públicas, transferencia de tecnología, espacios económicos especiales, promoción de exportaciones, entre otros.

Este conjunto de instrumentos originalmente diseñados en la ATP, posteriormente fueron plasmados en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, que es una ley especial promulgada en diciembre del 2010. Según el art. 3 de esta Ley, su objetivo es la regulación del proceso productivo para promover el buen vivir, y a la vez “generar y consolidar las regulaciones que potencien, impulsen e incentiven la producción de mayor valor agregado, que establezcan las condiciones para incrementar productividad y promuevan la transformación de la matriz productiva [...]”. Por la importancia de esta Ley, a continuación revisamos sus aspectos más relevantes.

Básicamente esta Ley busca aportar al cambio de modelo productivo del Ecuador, promoviendo una nueva matriz productiva con incorporación de valor agregado,



producción sostenible e innovación. Entre sus aportes se puede mencionar que visibiliza a la economía social y solidaria y la micro, pequeña y mediana empresa como sujetos diferenciados de políticas públicas de fomento productivo. Utiliza el concepto de incentivos condicionados al cumplimiento de cuatro éticas: pago de impuestos, responsabilidad social, pago salarios dignos y protección del medio ambiente, además promueve la democratización de los medios de producción.

## Salario digno

El Código estableció una compensación para que todo trabajador ecuatoriano reciba, al finalizar un año, un ingreso equivalente al costo de la canasta básica familiar dividida para el número de perceptores (1,6 perceptores por familia). La repartición de utilidades solo será posible si todos los trabajadores reciben este salario digno. De esta manera se persigue una mayor equidad en los salarios, pues según los datos del Gobierno Nacional, aproximadamente 160 mil trabajadores tendrían actualmente un salario por debajo del ingreso digno pues estarían recibiendo el salario básico unificado. Esta medida se aplicó desde el ejercicio fiscal 2011.

## Incentivos tributarios

Se establecieron varios niveles de incentivos: de tipo general en base a reducción de 3 puntos porcentuales en el Impuesto a la Renta (de 25 a 22% de manera progresiva), reducciones para las zonas económicas especiales, mayores deducciones por concepto de los gastos en capacitación técnica, mejora de la productividad y actividades de promoción, exoneración del anticipo al impuesto a la renta para las inversiones nuevas, entre otras. Además constan incentivos sectoriales y para el desarrollo regional equitativo, y, finalmente los incentivos para inversiones en zonas deprimidas.

## Democratización medios de producción

Se establecieron varios incentivos para la apertura del capital empresarial. El Estado invertirá temporalmente en el capital de las empresas que se encuentran en sectores priorizados para luego financiar a trabajadores en compra de sus paquetes accionarios. De tal forma que, en el marco de la ATP y con el respaldo del COPCI las políticas encaminadas a la transformación de la matriz productiva descendieron en varios programas y proyectos de fomento productivo y de comercio exterior. Debido a la amplitud de tales programas, no es posible adentrarnos en cada uno de ellos, pero si mencionamos algunos tales como: Programa Crecuador (acceso a propiedad empresarial), Empreunde Ecuador (emprendimientos empresariales), Programa In-



novaecuador (innovación tecnológica y de gestión), Investecuador (promoción de inversiones), Fondepyme (apoyo a PYMES), entre otros

De otro lado, en materia financiera, los objetivos de la Política Económica se dirigieron a lograr un mayor acceso al crédito por parte del sector privado y de los sectores de la economía popular y solidaria. Las acciones tomadas se dirigieron al fortalecimiento de la banca pública para el financiamiento de los sectores productivos y un conjunto de reformas para potenciar las finanzas populares y solidarias. También se intentó un mayor financiamiento de los sectores productivos a través del mercado de valores pero con pobres resultados. Según cifras oficiales, la banca pública triplicó los créditos entre los años 2006 y 2011.

En cuanto a la gestión de recursos no crediticios, el principal mecanismo utilizado ha sido las compras públicas. Las políticas en este campo se han dirigido a dar prioridad a la producción nacional y a promover la articulación productiva especialmente de pequeñas y medianas empresas. Con fecha 4 de agosto de 2008 se expidió la Ley Orgánica de Contratación Pública, en la cual se establecen los principios, manejo institucional y herramientas de gestión de las adquisiciones públicas. Según datos del MCPEC, las compras públicas alcanzaron 16 mil millones de dólares en el período 2007-2010, de este monto total, el 73% de las compras provinieron de las PYMES. Aproximadamente, las compras públicas anuales equivalen al 15-20% del PIB..

## Políticas para la construcción de una economía social y solidaria

El marco constitucional establece que el sistema económico es social y solidario y se integra por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria. Para instrumentalizar este mandato de la Constitución se promulgó la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario<sup>4</sup>

Esta Ley define a la economía popular y solidaria como la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital (Art. 1).

De tal forma que el gran objetivo es reconocer, fomentar y fortalecer la economía popular y solidaria y el sector financiero popular y solidario (Art. 3). Forman parte de la economía popular y solidaria las organizaciones conformadas en los sectores comunitarios, asociativos y cooperativistas, así como también las unidades económicas populares.

4 Ley publicada en el Registro Oficial No. 444 del 10 de mayo del 2011



La Ley separa los ámbitos productivo y financiero, pues determina la existencia de un sector financiero popular y solidario, a su vez conformado por las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro (Art. 78). Las tasas de interés son fijadas por el Banco Central del Ecuador y se dispone la creación del Fondo de Liquidez y el Seguro de Depósitos del Sector Financiero Popular y Solidario, a fin de garantizar la liquidez necesaria y proteger los depósitos en este sector, respectivamente.

Se establecen como medidas de fomento: márgenes de preferencia en las compras públicas; implementar productos y servicios financieros especializados y diferenciados; implementará dentro del régimen curricular, en los tres niveles educativos, programas de formación, asignaturas, carreras y programas de capacitación en temas relacionados; impulso de medios de pagos complementarios; y acceso a la seguridad social.

En cuanto a medidas de promoción, se enuncian en la Ley a las siguientes: fomento de la asociatividad a través de planes y programas públicos; remoción de los obstáculos administrativos; acceso a la innovación tecnológica y organizativa; fomento del comercio e intercambio justo y el consumo responsable; capacitación y asistencia técnica; incorporación del Sector Financiero Popular y Solidario al Sistema Nacional de Pagos administrado por el Banco Central del Ecuador.

La Ley establece un Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria, como ente rector de la Economía Popular y Solidaria, que estará conformado por los ministros de Estado que se relacionen con el tema. Los gobiernos autónomos pueden participar solo de manera complementaria en todo el proceso de toma de decisiones al formar parte de un comité consultivo, aunque se deja de lado la participación de los actores no gubernamentales. Todo el tema regulatorio es potestad del Poder Ejecutivo y se deja sentada que esta regulación será diferenciada. Para el control y regulación se crea la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Sus atribuciones se concentran en temas de autorizaciones, administrativos y regulatorios.

Se crea el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, con carácter público, adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social, con patrimonio propio y autonomía técnica, administrativa y financiera. Este Instituto pasa a ser el responsable de ejecutar la política pública de promoción e incentivos. Se crea la Corporación Nacional de las Finanzas Populares y Solidarias para brindar servicios financieros de segundo piso. Se crea un Fondo de Liquidez del Sector Financiero Popular y Solidario, que concederá créditos de última instancia, para cubrir deficiencias transitorias de liquidez de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario.

Se crea un Seguro de Depósitos del Sector Financiero Popular y Solidario con el objeto de proteger los depósitos efectuados por los integrantes de las organizaciones del Sector. La regulación del Sector Financiero Popular y Solidario estará a cargo de la Junta de Regulación, instancia de la Función Ejecutiva conformada por tres miembros con voz y voto, que serán los titulares de coordinación de desarrollo social, de la política económica y un delegado del Presidente de la República.



De tal forma que el tema institucional es vario pinto. Resulta ser débil en la definición de la participación de los actores de la economía popular y solidaria en el principal órgano de políticas denominado Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria, aunque debemos reconocer el esfuerzo por estructurar un aparato institucional especializado, con el establecimiento de una Superintendencia, el Instituto Nacional, un fondo de liquidez y un seguro de depósitos. Definitivamente hay poco desarrollo del tema territorial vinculado a las responsabilidades que en este tema tiene los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Por su parte, el capítulo de promoción e incentivos se encuentra poco desarrollado, no incluyen mecanismos e incentivos como sellos verdes, responsabilidad social y ambiental, incentivos para la construcción de centros de acopio, etc. No se promueve la democratización de la propiedad de las empresas comunitarias en la perspectiva de promover el acceso de las unidades de la economía popular y solidaria a las bases materiales para su autodesarrollo.

La regulación debería poner parámetros para las transacciones entre la economía popular y solidaria y la economía formal, por ejemplo plazos máximos para el pago de las compras a crédito; respeto a los precios de sustentación cuando existan, entre otros. La medida de exonerar de obligaciones tributarias a los actos económicos solidarios es interesante en vista de que viene a ser un mecanismo que facilita el funcionamiento de las actividades de la economía popular y solidaria sin tener que atarse a procedimientos de corte eminentemente mercantil.

## **Políticas relacionadas con la soberanía alimentaria**

El tema de la soberanía alimentaria es a nuestro entender uno de los más cruciales para la construcción del SK en Ecuador, debido a que cruza una serie de variables que tocan la propia estructura productiva del país, el acceso a los medios de producción y la utilización de los excedentes que se generan en varios sectores relacionados con las funciones de producción, distribución y consumo de alimentos.

En el marco del proceso político de cambio constitucional que dio paso al funcionamiento de la Asamblea Constituyente de plenos poderes desde el 2007, ya se planteó la necesidad de abordar la soberanía alimentaria de manera prioritaria. En efecto, según el Mandato Constituyente Número 16, se estableció como política de Estado el diseño y ejecución de un Programa de Soberanía Alimentaria, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2009, cuyo objetivo era incrementar la productividad, fomentar el crecimiento del sector agropecuario en el país y el ejercicio de actividades agropecuarias sustentables y responsables con la naturaleza y el ambiente.

Mediante Decreto Ejecutivo número 1285, de fecha 27 de agosto de 2008, se encargó al Ministerio de Coordinación de la Producción, en conjunto con los ministerios de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca y de Industrias y Competitividad, la elaboración del mencionado Programa de Soberanía Alimentaria, Fomento Productivo y Estabilización de Precios.



Posteriormente, cumpliendo con una disposición transitoria de la Constitución de la República, se promulgó la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, en el 2009<sup>12</sup>. El objeto de esta Ley se relaciona con el establecimiento de los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente (Art. 1).

A partir de estos enunciados, esta Ley determina los principales ámbitos de políticas que le corresponde impulsar al Estado, relacionadas con: fomento de la producción sostenible de alimentos; incentivos a la utilización productiva de la tierra; asociatividad de los pequeños productores; incentivo del consumo de alimentos sanos; y, protección arancelaria y no arancelaria de la producción alimentaria nacional (Art. 2 y 3)

En materia de importaciones, la Ley busca reducir la dependencia alimentaria, al establecer que de manera anual el Estado determinará anualmente las necesidades de alimentos básicos y estratégicos para el consumo interno que el país está en condiciones de producir y que no requieren de importaciones. También se establecieron regulaciones sobre las importaciones, exportaciones y donaciones de alimentos, las cuales no atentarán contra la soberanía alimentaria.

La Ley establece que la política arancelaria debe ser estratégica y estar orientada a la protección del mercado interno, procurando eliminar la importación de alimentos de producción nacional y prohibiendo el ingreso de alimentos que no cumplan con las normas de calidad, producción y procesamiento establecidas en la legislación nacional.

En cuanto al acceso a factores de la producción, en el caso del agua se deja el tema pendiente hasta la expedición de la Ley del Agua, todavía sin mayores avances a la presente fecha. En materia de acceso y uso de la tierra, se establece que ésta deberá cumplir con la función social y ambiental, es decir, que genere empleo, redistribuya equitativamente los ingresos, y se utilice productiva y sustentablemente.

La protección de la agrobiodiversidad pasa a ser una responsabilidad del Estado y de la sociedad, además el germoplasma, las semillas, plantas nativas y los conocimientos ancestrales no podrán ser objeto de apropiación bajo la forma de patentes u otras modalidades. El fomento a la producción alimentaria se dirigirá fundamentalmente al apoyo de la micro, pequeña y mediana producción, a sus diferentes formas asociativas y a la producción pesquera y acuícola. Este fomento se debe realizar a través de mecanismos tales como crédito, fondos de garantía, seguro agroalimentario, asistencia técnica, subsidios, etc. (art. 12 al 20)

Se plantea la necesidad de crear el Sistema Nacional de Comercialización para la soberanía alimentaria, dirigido a la negociación directa entre productores y consumidores a fin de optimizar los procesos de comercialización, así como también para crear la infraestructura necesaria para los procesos de post-cosecha. El Estado mediante organismos técnicos especializados, en consulta con los productores y consumidores determinará anualmente las necesidades de alimentos básicos y estratégicos para el consumo interno que el país está en condiciones de producir y que no requieren de importaciones.



La cooperación internacional debe observar las reales necesidades del país. Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas, excepcionalmente y solo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrá introducir semillas y cultivos genéticamente modificados.

De tal forma que el ámbito de las políticas públicas en materia de soberanía alimentaria es extremadamente amplio si nos acogemos a lo estipulado en la Ley, puesto que hace referencia a la regulación sobre los factores de la producción agroalimentaria; la investigación y diálogo de saberes; al proceso productivo propiamente dicho; la sanidad, calidad, inocuidad y nutrición; la participación social; el ordenamiento territorial; financiamiento, etc.

## Conclusiones

- La estrategia se ha fundamentado en la intervención pública, vía regulación o provisión de bienes públicos, conducente a corregir fallas de mercado relacionadas con información asimétrica, coordinación sectorial, externalidades, entre otras. Consecuentemente, el Estado pasa a asumir un papel protagónico en el desarrollo productivo nacional, en múltiples niveles, ya sea en la regulación, en la producción de bienes y servicios, y en la coordinación de las políticas y normas.
- Los mecanismos de soporte para esta estrategia han sido el manejo estatal de los sectores estratégicos, especialmente la producción y exportación petrolera y la definición de sectores priorizados por su capacidad de generación de empleo y valor agregado. En este último aspecto se podría decir que el sustento teórico que está detrás de la definición de sectores priorizados es la suposición de que el apoyo a sectores más modernizantes de la economía va a permitir un incremento de la productividad de todo el sistema económico.
- El problema de todo este enfoque radica en que esta estrategia de competitividad sistémica exige una activa participación de la inversión privada, que en el caso ecuatoriano, no ha respondido a estas exigencias por un sinnúmero de razones que van desde desconfianza hacia las políticas gubernamentales como por cálculos de rentabilidad. De esta manera surge una primera conclusión de que la política económica implementada en el período de estudio muestra una posición más de corte neodesarrollista que apegada a los principios básicos del SK.
- No se entiende de otra forma las acciones tomadas como la promulgación de una serie de leyes como el COPCI, ya que en esta última se viabilizan una serie de incentivos financieros y no financieros dirigidos a promover las inversiones, así como se determinó el salario digno y se estructuraron una serie de reformas de facilitación y manejo administrado del comercio exterior.



- El otro elemento fundamental que debe mencionarse en la caracterización de la política económica es la promoción de la economía popular y solidaria desde un enfoque de compensación social, pues todo su andamiaje institucional, legal y de soporte financiero se lo ha anclado a las estructuras burocráticas del área social y no del área económica, cuando en realidad se podría haber esperado una posición más fuerte y decidida si se hubiese seguido los principios del SK que demandan la construcción de nuevas relaciones económicas basadas en la solidaridad y la complementariedad.
- El tema de la economía popular y solidaria es complejo del contexto de producción y reproducción capitalista, pues tal como bien lo señala Coraggio, las políticas públicas en esta materia caen en el dilema de concebir a la economía popular y solidaria como un problema de eficiencia de mercado o como una alternativa de acumulación y reproducción social (Coraggio, 2007). En la práctica de estos cinco años de gobierno, todo parece indicar que la Política Económica se ha centrado en la primera opción.
- En materia de soberanía alimentaria, ésta no ha sido una prioridad en la aplicación de la política económica, sino un tema subsidiario, con un fuerte enfoque productivista a través de una serie de acciones relacionadas con crédito, capacitación, subsidios a insumos, entre otros, pero sin adentrarse en aspectos como la pésima distribución de la tierra que afecta a campesinos y pequeños productores del campo.

## Bibliografía

ACOSTA, Alberto (2011). "La reforma de la ley de hidrocarburos y la renegociación de los contratos petroleros", en Revista la Tendencia No. 11, febrero/marzo, Quito, pp. 95-103.

\_\_\_\_\_ (2010): "Sólo imaginando otros mundos, se cambiará éste - Reflexiones sobre el Buen Vivir", en Revista Sustentabilidad de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Abril.

\_\_\_\_\_ (2009a): "El Buen Vivir, una oportunidad por construir", en Ecuador Debate No. 75, Quito, CAAP, pp. 33-48

\_\_\_\_\_ (2009b), La maldición de la abundancia, Quito, CEP, Swissaid y Abya-Yala.

\_\_\_\_\_ (2009c), El Buen Vivir - Una vía para el desarrollo, Quito, Abya Yala.

\_\_\_\_\_ (2009d): Plurinacionalidad - Democracia en la diversidad, Quito, Abya Yala.

ACOSTA, Alberto y Martínez, Esperanza, edit. (2009): Derechos de la Naturaleza - El futuro es ahora, Quito, Abya Yala.



AGLIETTA, Michel (1979): Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de Estados Unidos, Madrid, Siglo XXI.

ALONSO, José Antonio y GARCIMARTÍN, Carlos (2009): Acción Colectiva y Desarrollo. El papel de las Instituciones, Madrid, ICEI, Editorial Complutense.

AMÍN, Samir (1985): La desconexión, Madrid, IEPALA.

\_\_\_\_\_ (1973): El desarrollo desigual, Barcelona, Fontanella.

\_\_\_\_\_ (1970): La acumulación a escala mundial, Madrid, Siglo XXI.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (2011a), Estadísticas económicas. Boletines estadísticos. Información económica mensual. <http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARBO000368>

\_\_\_\_\_ (2011b), Estadísticas económicas. Boletines estadísticos. Boletín anuario. <http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARBO000841>

\_\_\_\_\_ (2008): Cuentas Provinciales 2001-2007, Quito

\_\_\_\_\_ (2002) Setenta y Cinco Años de Información Estadística 1927-2002, Quito

\_\_\_\_\_ (2001): Memoria Anual Año 2000, Quito

\_\_\_\_\_ (1994): Cuentas Nacionales del Ecuador 1970-1993, No. 17, Quito

\_\_\_\_\_ (1999): Boletín Anuario No. 21, Quito

BERTALANFFY, Ludwing von (1992): Perspectivas en la teoría general de sistemas, Madrid, Alianza.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (2009): "Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo", en Revista de la CEPAL No. 97, abril.

BOYER, Robert (1992): Teoría de la regulación, Alfons El Magnanim, Valencia

BRAUDEL, Fernand (1985): La dinámica del capitalismo, Alianza Editorial, Madrid.

CALDERÓN VÁSQUEZ, Francisco (2008): Thinking on Development: Enfoques teóricos y Paradigmas del Desarrollo, Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2008b/409/](http://www.eumed.net/libros/2008b/409/)

CARDOSO, Fernando Henrique, FALETTO, Enzo (1983): Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica, 18a ed. México D.F, Siglo Veintiuno Editores.

CELY, Nathalie (2010): "El rol del Estado en la diversificación y transformación productivas", artículo electrónico publicado en MCPEC, Quito, disponible en: [www.mcpec.gob.ec](http://www.mcpec.gob.ec).



CEPAL (2012): Sistema estadístico en línea –CEPALSTAT- (fecha de visita: 01-02-2012).

\_\_\_\_\_ (2010a): La Hora de la Igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir, Santiago de Chile

\_\_\_\_\_ (2010b): Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, varios años, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2008): La Transformación Productiva. 20 años después. Viejos Problemas, Nuevas Oportunidades, Santiago de Chile

\_\_\_\_\_ (2000): Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf>

CLAES (2010): Ambiente y desarrollo en América del Sur 2009/2010. Tendencias y emergentes en cambio climático, biodiversidad y políticas ambientales, Montevideo.

Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador –CODENPE (2011): SK – Buen Vivir. Serie Diálogo de Saberes, Módulo 4. Quito

\_\_\_\_\_ (2010): Construyendo el Estado Plurinacional. Libro primero sobre Estado Plurinacional, Quito

CORAGGIO, José Luis (2011): Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital, Alberto Acosta y Esperanza Martínez, edit., Quito, Ediciones Abya Yala

\_\_\_\_\_ (2007): Economía social, acción pública y política. Hay vida después del neoliberalismo, Buenos Aires, Editorial CICCUS.

\_\_\_\_\_ (2004a): La gente o el capital - Desarrollo local y economía del trabajo, Quito, CIUDAD - EED - ILDIS-FES - Instituto Fronesis - Abya-Yala.

\_\_\_\_\_ (2004b), Reinventar la democracia - Reinventar el Estado, Quito, ILDIS-FES y Abya Yala, Quito.

\_\_\_\_\_ (1998): Economía Popular Urbana: Una perspectiva para el desarrollo local, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

CORREA, Rafael (2011): Ecuador. De banana republic a la no república, Bogotá, Random House Mondadori.

CUEVA, Agustín (1997): El proceso de dominación política en el Ecuador, Quito, Editorial Planeta (segunda edición)

DI FILIPPO, Armando (2005): “La economía política estructuralista latinoamericana” en Revista Encrucijada Americana, Año 2, No. 1, Otoño-Invierno 2008, pp. 101 y 102.



DOS SANTOS, Theotonio (1974): *Dependencia y cambio social*, Buenos Aires, Amorrout.

DUSSEL, Enrique (1998): *Ética de la Liberalización en la edad de la globalización y de la exclusión*, Madrid, Editorial Trotta.

ESCOBAR, Arturo (2010): *Una minga para el postdesarrollo: Lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*, Perú, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales.

\_\_\_\_\_ (2005): "El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social", en *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Daniel Matto (coord.), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas

\_\_\_\_\_ (2000): "El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?", en Lander, Edgardo, edit., *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Caracas, FACES-UVCIESALC, pp. 155-201

\_\_\_\_\_ (1996): *La invención del desarrollo. Construcción y deconstrucción del Desarrollo*, Bogotá, Editorial Norma

\_\_\_\_\_ (1991): "Imaginando un futuro: Pensamiento crítico, desarrollo y movimientos sociales", en Margarita López Maya, edit., *Desarrollo y Democracia*. Caracas, Universidad Central de Venezuela y UNESCO, pp.135-170

ESTEVA, Gustavo (2009): *Más allá del desarrollo: la buena vida*, ALAI, disponible en: [www.otrodesarrollo.com](http://www.otrodesarrollo.com)

HOUTART, Francois, DAIBER, Birgit, comp. (2012): *Un paradigma poscapitalista: El bien común de la humanidad*, Panamá, Ruth Casa Editorial.

INEC (2010): *Encuestas urbanas de empleo y subempleo*, Quito.

\_\_\_\_\_ (2007) *Encuesta de Condiciones de Vida. Quinta Ronda (2005-2006)*, Quito

FERRER, Aldo (2002), *Aprender a Vivir con lo nuestro-Nosotros y la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

GARCIA ALVAREZ, Santiago, VÁSQUEZ DE LA BANDERA, Edwin (2011): "Evolución de la estructura de comercio exterior ecuatoriano por niveles tecnológicos", en *Revista Análisis Económico* No. 23, Colegio de Economistas de Pichincha, Quito, noviembre, pp. 141-160

GARCIA ALVAREZ, Santiago (2011a): "Tomando el pulso al SK en el Ecuador. Avances y limitaciones económicas", en *Revista La Tendencia* No. 12, octubre - noviembre, Quito, pp. 82-86.

\_\_\_\_\_ (2009): "Crisis sistémica del capitalismo: ¿Hacia dónde van las políticas anti-crisis globales y cuáles son sus vinculaciones con el cambio estructural en Ecuador", en *Revista Análisis Económico* No. 21, Colegio de Economistas de Pichincha, Quito, Octubre, pp. 83-96



GUDYNAS, Eduardo (2011a): "Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo", Separata Destacados del Foro Social Mundial 2011, en: América Latina en Movimiento No. 462, Quito, Agencia Latinoamericana de Información.

\_\_\_\_\_ (2011b): "Desarrollo, derechos de la naturaleza y buen vivir después de Montecristi", en Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador, Gabriela Weber, edit., Quito, Centro de Investigaciones CIUDAD y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo, pp. 83-102

\_\_\_\_\_ (2010): "La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo", en Revista Íconos No. 36, Quito, pp. 53-67.

\_\_\_\_\_ (2009a): "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual", en Extractivismo, política y sociedad, CAAP y CLAES, Quito.

\_\_\_\_\_ (2009b), "La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución del Ecuador", en Revista de Estudios Sociales N° 32, Bogotá.

\_\_\_\_\_ (2009c), El mandato ecológico - Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución, Abya-Yala, Quito.

\_\_\_\_\_ (2004): Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible, Montevideo, CLAES, Editorial Coscoroba.

HARVEY, David (2010): The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism, Oxford University Press, USA.

HUANACUNI, Fernando (2010): Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas – CAOI, Perú.

INEC (2011): Encuesta de superficie y producción agrícola, Quito

\_\_\_\_\_ (2006): Encuesta de Condiciones de Vida. Quinta Ronda, Quito

LANDER, Edgardo (2009), "Hacia otra noción de riqueza" en Alberto Acosta y Esperanza Martínez, edit., El Buen Vivir-Una vía para el desarrollo, Quito, Abya Yala.

LATOUICHE, Serge (2008): La apuesta por el decrecimiento, Barcelona, Icaria

LEFF, Enrique (2008), "Decrecimiento o deconstrucción de la economía" en revista virtual Peripécias N° 117, 8 de octubre.

LEIVA, Fernando Ignacio (2008): Latin American neostructuralism: the contradictions of post-neoliberal development, Mineapolis: University of Minnesota Press



- MCPE (2011): Agenda de la Política Económica para el Buen Vivir 2009-2013, Quito
- MCPEC (2012): Taller Cambio de Matriz Productiva, mimeo, Quito
- MCPEC (2010a). Agenda para la Transformación Productiva, Quito
- MCPEC (2010b): Informe final del estudio: Los Subsidios Energéticos en el Ecuador, septiembre, Quito.
- Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2010): Agenda Social 2009-2011, Quito.
- POLNAYI, Karl (1992), La gran transformación-Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo, México, Fondo de Cultura Económica.
- PASINETTI, Luigi (1985): Cambio estructural y crecimiento económico, Madrid, Pirámide.
- PNUD (2012): Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano en línea (fecha de visita: 26/03/2012)
- \_\_\_\_\_ (2010) Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_ (2007): Informe sobre desarrollo humano 2007-2008, Madrid, Mundi Prensa
- \_\_\_\_\_ (1997): Informe sobre desarrollo humano 1997, Madrid, Mundi Prensa.
- \_\_\_\_\_ (1995): Informe sobre desarrollo humano 1995, Madrid, Mundi Prensa.
- \_\_\_\_\_ (1990), Informe sobre el Desarrollo Humano 1990, Bogotá, Tercer Mundo
- PREBISCH, Raúl (1981) Capitalismo periférico: Crisis y Transformación, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1963), Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, en "la obra de Prebisch en la CEPAL", selección de Adolfo Gurrieri, FCE, México, 1982.
- QUIJANO, Anibal (2006): "Estado-nación y 'movimientos indígenas' en la región Andina: cuestiones abiertas", en Revista del Observatorio Social de América Latina. Movimientos sociales y gobiernos en la región andina. Resistencias y alternativas. Lo político y lo social., vol. 8, No. 19, Buenos Aires, CLACSO, pp. 15-24
- RAMIREZ, René (2010): Socialismo del SK o biosocialismo republicano, Documento de Trabajo No. 2, Quito, SENPLADES,
- RIST, Gilbert (2002), El desarrollo: historia de una creencia occidental, Madrid, La Catarata
- \_\_\_\_\_ (1997): The history of development: from western origins to global faith. New York, Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- SENPLADES (2010): Los nuevos retos de América Latina: socialismo y SK - 1ª ed. - Quito, Colección Memorias No. 1.



\_\_\_\_\_. (2009): Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Quito.

TORTOSA, José María (2011): Maldesarrollo y mal vivir. Pobreza y violencia a escala mundial

UNCETA, Koldo (2009): "Desarrollo, Subdesarrollo, Maldesarrollo y Postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones", en: Carta Latinoamericana No. 7, Abril de 2009, pp. 1-34

WALSH, Katherine (2007): Interculturalidad, Estado, Sociedad. Puchas (de) coloniales de nuestra época, Quito, UASB y Abya Yala.