

Propuesta de agenda económica consensuada para enfrentar la crisis en Ecuador en tiempos del Covid-19

Proposal for a consensual economic agenda to face the crisis in Ecuador in the time of Covid-19

URL: <https://revistas.uta.edu.ec/erevista/index.php/bcoyu/article/view/1158>

Santiago García-Álvarez ¹

Fecha de recepción: 08 de noviembre de 2020

Fecha de aceptación: 11 de mayo de 2021

Resumen

El objetivo de este artículo es presentar una propuesta de consenso de transformación económica para enfrentar la crisis disruptiva por la que atraviesa Ecuador en tiempos del Covid-19, pues lamentablemente este país se ha presentado como una de las sociedades latinoamericanas más vulnerables en los ámbitos sanitario, social, económico y ambiental. La metodología se basó tanto en una revisión bibliográfica sobre las teorías del conflicto-consenso social, a partir de los enfoques de gobernanza y gobernabilidad desde la perspectiva económica, el regulacionismo y el neoestructuralismo latinoamericano, así como sobre los impactos socioeconómicos del Covid-19. Los resultados muestran que existen bases teóricas que sustentan la posibilidad de acuerdos sociales de amplio espectro para apuntalar una política económica bajo el enfoque de lo adecuado, de lo suficiente. Para el caso ecuatoriano, resulta factible identificar cuatro grandes objetivos nacionales que demandan una respuesta social o acción colectiva: reactivación productiva inclusiva; sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo; ampliación de la protección social; y transición ambiental sostenible.

Palabras clave: Consenso económico, política económica, crisis económica

Abstract

The objective of this paper is to present a proposal for a consensus of economic transformation to face the disruptive crisis that Ecuador is going through in times of Covid-19, since unfortunately this country has presented itself as one of the most vulnerable Latin American societies because of health, social, economic and environmental problems. The methodology was based both on a bibliographic review on the theory of social conflict-consensus by the governance and governability approaches from economic approach, regulationism and Latin American neo-structuralism, as well as on the socioeconomic impacts of Covid-19. The results show that there are theoretical bases that support the possibility of broad spectrum social agreements to underpin an economic policy under the approach of what is adequate, enough. For the Ecuadorian case, it is feasible to identify four major national objectives that demand a social response or collective action: inclusive productive reactivation; fiscal sustainability; extension of social protection; and sustainable environmental transition.

Keywords: Economic consensus, economic policy, economic crisis



Esta publicación se encuentra bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento - NoComercial 4.0 Internacional.

¹ Universidad Central del Ecuador. Facultad de Ciencias Económicas. Quito-Ecuador. E-mail: sgarciaa@uce.edu.ec. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3244-738X>

Introducción

La movilización social en Ecuador en octubre de 2019 fue impresionante y sacudió las bases políticas y sociales del país, a partir del rechazo al incremento de los precios de los combustibles internos y de un conjunto reivindicaciones a favor de mayores oportunidades económicas para los sectores sociales más pauperizados por la crisis económica vigente desde 2015. También existió un mensaje político de que se hace necesario una transformación institucional que permee los problemas sociales, económicos y ambientales de una forma más amplia e inclusiva, en línea con lo que la CEPAL denomina una reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad (CEPAL 2020a). Esta emergencia de la demanda social por construir nuevos cauces políticos, económicos, sociales y ambientales toma más fuerza con el advenimiento la crisis disruptiva del Covid-19, que ha terminado por sacar a flote todos los problemas estructurales y coyunturales en múltiples ámbitos de una sociedad en crisis.

Esta irrupción pandémica no ha concluido, más bien, abre un nuevo proceso político y social que debe ser conducido de la mejor manera posible, para que no termine en mayores conflictos y descomposición social. Esta canalización democrática de los problemas y de la protesta social podría ser el antídoto para enfrentar las apreciables limitaciones institucionales que adolece el Estado y la propia sociedad ecuatoriana desde hace largo tiempo atrás, sobre todo por un prolongado proceso de pérdida de legitimidad del orden democrático y de la desconfianza en las instituciones. Entre 2016 y 2019, la tasa de satisfacción de los ecuatorianos con respecto al funcionamiento de la democracia bajó del 52,1% a 38,7%. Un poco más de la mitad de ecuatorianos (57,5%) respeta y apoya a las instituciones políticas, pero solo 36,7% cree que sus derechos básicos están protegidos dentro de la democracia. En general, la confianza ciudadana sobre las instituciones de la democracia representativa es minoritaria (Donoso, et al, 2018).

En tal estado de circunstancias, la pregunta de investigación que se considera pertinente es la siguiente: frente a la crisis disruptiva socioeconómica que está atravesando Ecuador en tiempo del Covid-19, ¿cuáles son los objetivos de consenso que formarían parte de un pacto social como alternativa económica para enfrentar esta crisis?

La respuesta preliminar a esta inquietud es que el pacto social, expresado en un conjunto de acuerdos multinivel entre las diferentes organizaciones sociales, en conjunto con el Estado y sus diferentes agencias, se convierte en un instrumento de valor económico, siempre y cuando se logre establecer una agenda o agendas de política económica consensuadas alrededor de objetivos concretos.

De tal forma que el objetivo es proponer una nueva visión integrada de cambio y transformación económica para enfrentar la crisis disruptiva por la que atraviesa Ecuador y poner bases sólidas para su bienestar en el mediano y largo plazo, para lo cual, se expondrá los siguientes aspectos a

lo largo del documento: la identificación de la literatura relevante sobre el consenso social como instrumento económico; una caracterización de la disrupción social y económica provocada por la pandemia del coronavirus; una propuesta de agenda económica de consenso y, finalmente, las principales conclusiones.

Marco teórico. El acuerdo social como instrumento de valor económico

Para los países en desarrollo con problemas económicos estructurales y falta de consensos sociales mínimos en todos los órdenes, el *conflicto* social suele ser algo permanente y el *orden* casi siempre es contingente. Para enfrentar esta situación, el orden y la búsqueda del equilibrio van a exigir ciertos marcos institucionales que no desgarran el entramado social, es decir, un mínimo de estructuras sociales que soporten este proceso permanente de conflicto-orden-equilibrio y que no termine en fracaso y descomposición social (Serrano-Gómez 2002).

Desde los orígenes de la Economía Política, tanto Adam Smith como David Ricardo consideraban la existencia de un "orden natural" basado en el egoísmo personal y en libre mercado, todo lo cual conduciría a la felicidad de la sociedad en su conjunto (Jaramillo, 2013); mientras que "el programa neoclásico se le puede asociar una epistemología instrumentalista, el individualismo metodológico, una racionalidad ilimitada y una concepción de la economía centrada en la escasez y los intercambios" (Lavoie, 2009:16). En ambas perspectivas, se apela al mercado como el mejor instrumento de asignación de recursos, la configuración de un estado minimalista que garantice bienes públicos como seguridad, salud y educación, para de esta manera construir una sociedad homogénea. La eficiencia y la productividad se convierten en los instrumentos fundamentales para garantizar mejores condiciones de vida de los ciudadanos (Ricardo 1959) y donde prima un "orden espontáneo" en base a las acciones individuales (Hayek 1958). Este autor, en una de sus obras más conocidas titulada *Camino de Servidumbre*, planteó que la libertad individual constituye un principio moral de la acción política, que no puede ser cuestionada por su valor intrínseco, por tanto, rechazó la posibilidad de la responsabilidad social de la sociedad y del Estado en relación con las necesidades de las mayorías. De tal forma que no quedaría espacio para el consenso como instrumento de unidad en conductas y acciones.

Una variante del enfoque neoclásico, ligado a una crítica sobre la decisión racional, constituye el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), que se adentra en el papel que juegan las instituciones para corregir fallas del mercado, ya que asume una posición que cuestiona al equilibrio natural de los mercados y a la maximización de las funciones de decisión, puesto que no existe plena información sin restricción ni coste (Coase 1960; Williamson 1989), de ahí que comportamiento oportunista y racional de los actores puede ser condicionado por un conjunto de instituciones entendidas como sistemas de reglas, incentivos y costos.

Desde los planteamientos de corte keynesiano y post-keynesiano, se plantea la necesidad de un Estado vigoroso para suplir los bienes públicos esenciales como salud, educación y seguridad, pero al mismo tiempo, para regular las “fallas” de mercado hacia un óptimo social en términos de bienestar (Keynes 1951; Lavoie, 2009). Desde la Ecología, los planteamientos se complementan con la necesidad de establecer condiciones de sostenibilidad ambiental que van más allá de las posibilidades que brinda el libre juego del mercado (Martínez Alíer 1991).

En cuanto al marxismo, Marx (1857) argumentó que la producción es “socialmente determinada”, es decir, no se trata de relaciones entre productores individuales y entre objetos, ni tampoco termina en sus relaciones técnicas, sino se trata de leyes que explican el proceso de producción material en los diversos estadios de la evolución histórica. En la parte que nos interesa para este documento, el marxismo analiza las conexiones entre los fenómenos de orden social que a su vez determinan los fenómenos del orden individual. En el capitalismo, el mercado une y al mismo tiempo enfrenta al dueño del capital y al dueño de la fuerza de trabajo, en una relación de explotación, en el marco de una sociedad y de un Estado burgueses, que no requieren o no les están permitidas las opciones de coordinación y cooperación.

Frente a estas diversas posiciones que se presentan como irreconciliables y que llevan décadas de debates académicos y políticos inacabados, se hace necesario identificar otros elementos teóricos que sustenten la posibilidad de los acuerdos sociales en el ámbito económico. Precisamente, lo que sigue a continuación es una breve exposición de tres corrientes de pensamiento que se considera podrían aportar a este debate; desde la ciencia política, a través de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad; y desde la economía, a través de las teorías provenientes del regulacionismo y, desde el neoestructuralismo latinoamericano. Dejamos constancia que se trata de un primer esfuerzo intelectual por juntar estas perspectivas científicas en el ámbito de las ciencias sociales y cuya profundización, por el momento, salen de los alcances del documento.

El concepto de gobernanza ha tenido un proceso extendido de evolución en cuanto a su definición, en un inicio como el “arte de gobernar”, pasando luego por ejercicio del poder político hasta lo que hoy se acepta como la forma de regulación de las relaciones entre los actores que intervienen en la política pública (Fontaine 2015). El enfoque de la gobernanza política asume que existen interacciones de los actores estratégicos de una sociedad con capacidad de alterar reglas y definir un determinado sentido de la sociedad. Estas interacciones son diversas, dinámicas y complejas (Kooiman, 2004).

Siguiendo a Kooiman (2004), es posible afirmar que el concepto de interacción, entendido en términos de una relación de mutua influencia entre dos o más actores o entidades, constituye el núcleo analítico de la gobernanza, en tanto permite aprehender metodológicamente el complejo entramado sociopolítico de una sociedad. Por

tanto, el concepto de gobernanza pone énfasis en el sistema de interacciones entre el Estado y la sociedad y viceversa. La idea de que la instrumentación de la acción pública se encuentra condicionada por los modos de gobernanza implica entender que las políticas, más allá de su sentido pragmático, constituyen el resultado de un determinado sistema institucional, del balance de fuerzas de los distintos actores individuales y colectivos, y de la capacidad del Estado (Fontaine, 2015).

Por su parte, la gobernabilidad hace referencia a la forma de gobernar, o las características de la orientación y forma de actuar del gobierno, a partir de criterios tales como: legitimidad, representatividad, responsabilidad y eficacia de las políticas. La interacción social entre actores se convierte en un proceso retroalimentado que podría seguir dos caminos: por un lado, recrear el conflicto y el enfrentamiento social para sostener privilegios de unos pocos o, por otro lado, buscar compromisos sociales entre la estabilidad y la flexibilidad. En tal sentido, no existen fórmulas milagrosas sobre la buena gobernanza, pero se puede plantear la lógica de lo adecuado en circunstancias complejas:

La lógica de lo adecuado es otra manera de entender lo que motiva a los actores. Tiene mucho que ver con el razonamiento incrementalista y la racionalidad limitada, pues “lo adecuado” es a menudo una solución provisional, contextual, que no es necesariamente la mejor opción, sino un mal menor que permite a los actores políticos y administrativos llegar a un acuerdo para seguir adelante con sus agendas respectiva (Fontaine 2015, pág. 69)

Por su parte, la Escuela Regulacionista plantea que la acumulación capitalista no está en condiciones de regularse por sí misma, requiriendo de un marco institucional (un modo de regulación) que, codificando las relaciones sociales en determinadas formas institucionales, contribuye de modo importante a estabilizar la economía, articular lógicas e intereses de diversos actores atenuando sus contradicciones, facilitando el ciclo del capital y contribuyendo así a la acumulación de capital (Aglieta 1979; Bustelo 1994; Boyer 1986); por tanto, la economía capitalista siempre tiene un *régimen de acumulación* y un *modo de regulación*, donde no existe la determinación de uno sobre otro.

El conjunto de instituciones configura el llamado *modo de regulación* (MR), que a su vez permite la reproducción de un *régimen de acumulación de capital* (RAC). Estos dos elementos van a funcionar de una determinada forma en sociedades específicas. Cuando se tiene una situación de complementariedad entre el RAC y el MR, se tiene un *modelo de desarrollo*, en el sentido de que existe un nivel alto y duradero de acumulación de capital. En suma, para que la acumulación de K pueda ser compatible con la cohesión social se requieren mecanismos de mediación social y estos mecanismos son las instituciones que tienen un carácter histórico.

Desde el estructuralismo latinoamericano, el planteamiento es adentrarse en el concepto de sistema económico que incorpora la variable política relacionada con el marco institucional, ya que un sistema económico viene a ser un conjunto de relaciones estructurales básicas económicas, técnicas e institucionales. De ahí que Di Filippo (2005) plantea el concepto de sistema y a la vez el concepto de poder, pero este último entendido como poder institucionalizado, es decir, el poder político está mediatizado por el conjunto de reglas sociales que las establecen las instituciones, que en plano económico van a tomar la forma de instituciones económicas (propiedad, contrato, etc.). Es decir, las instituciones económicas pueden modelar el comportamiento político de la administración pública y de los grupos de interés.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) plantea directamente en sus últimas publicaciones frente a la crisis del Covid-19 que:

Para hacer frente a la crisis sanitaria —cuya duración ha sido mayor de lo que se había previsto— y a sus graves efectos económicos y sociales, se necesitarán pactos políticos y sociales que se construyan con la participación de una amplia variedad de actores, que permitan universalizar la protección social y la salud, y, sobre todo, que reorienten el desarrollo sobre la base de la igualdad y las políticas fiscales, industriales y ambientales para la sostenibilidad. Los pactos deberán tener por objeto sentar las bases para construir un Estado de bienestar que, entre otros objetivos, asegure el acceso universal a la salud, una fiscalidad redistributiva, un incremento de la productividad, una mejor prestación de bienes y servicios públicos, un manejo sostenible de los recursos naturales, y un aumento y una diversificación de la inversión pública y privada. Los pactos tendrán que ser acuerdos de largo alcance que incluso podrán derivar en nuevos procesos constitucionales (CEPAL 2020b, pág. 1)

Metodología

La metodología del presente estudio es explicativa y se ha elegido la técnica de referencias cruzadas, que se aplicó a un considerable conjunto de estudios e informes sobre tres aspectos: i) las teorías políticas del orden-conflicto; ii) las alternativas de cambio y transformación desde el ámbito económico y, iii) una caracterización de la crisis socioeconómica agravada por la pandemia del Covid-19. La intención metodológica para cumplir con el objetivo propuesto es relacionar las teorías políticas sobre consenso-conflicto con las teorías económicas que dejan de lado el comportamiento racional de los agentes económicos, para de esta manera vislumbrar posibles —o deseables— alternativas de política económica para

enfrentar las nuevas y complejas circunstancias provenientes de la pandemia del Covid-19. Por esta razón, el enfoque teórico utilizado es de Economía Política, a partir de la revisión del proceso histórico que se proyecta a las condiciones actuales, la importancia del poder político institucionalizado (marco institucional) que moldea o condiciona al proceso de acumulación del capital; y la integralidad entre economía-sociedad-ambiente.

Desarrollo y discusión

La profundidad de la crisis: una disrupción sin precedentes

La pandemia del covid-19 ha generado nuevas y difíciles circunstancias que son inéditas en el mundo y en Ecuador en particularⁱ que podría catalogarse como una “disrupción económica” por su tamaño y rapidez, con profundos impactos que se expresan en un declive pronunciado de la actividad económica y sus consecuencias inevitables de destrucción de empleo productivo y de agravamiento de las condiciones de vida de los ciudadanos (PUCE-IIE 2020). Los impactos adversos en las bases productivas internas y el shock externo son considerables en el caso ecuatoriano, pues de acuerdo con Camino-Mogro (2020), las políticas de confinamiento y aislamiento social han reducido la creación del número de empresas formales (-73%) y los montos del nuevo capital (-40%), además, una gran disminución general en las entradas de inversión extranjera directa (-63%) (Camino-Mogro y Armijos 2020); mientras que el shock externo tendrá mayores efectos recesivos en Ecuador y Bolivia, dentro de la zona Andina (Díaz-Cassou, Carrillo-Maldonado y Moreno 2020). En tales condiciones, bien se podría afirmar que este país se presenta como una de las sociedades latinoamericanas más vulnerables frente a afectación sanitaria del Covid-19 y, seguramente, esta situación no es coherente con un país de “renta media alta”.

A febrero de 2021, el número de contagiados llegó a 275 mil personas y 16 mil fallecidos, ahora bien, estos datos deben contextualizarse en la realidad ecuatoriana. La población total es 17,5 millones de habitantes, que representan 4% del total de América Latina y el Caribe; sin embargo, ocupa el puesto octavo entre 33 países en el número de contagiados por Covid-19 (1,3% de los contagiados en la Región), y el puesto séptimo por número de fallecidos (2% del total latinoamericano) (Statista 2021).

La economía real ha presentado un paupérrimo desempeño desde el año 2015 en adelante, debido al bajo crecimiento económico, episodios atípicos de deflación cero o negativa, destrucción de empleo productivo que empuja a los trabajadores a la informalidad o al desempleo abierto. El Banco Central del Ecuador (BCE 2021) informó que la actividad económica nacional cayó -7,6% durante el 2020, pero lo más grave, según las proyecciones del FMI (2020a), la economía ecuatoriana entraría en una fase de lento crecimiento de 2,2% promedio anual, en términos reales, a

ⁱ Para De Sousa Santos (2020), la pandemia de coronavirus es una manifestación entre muchas del modelo de sociedad que comenzó a imponerse a nivel mundial a partir del siglo XVII y que ahora está llegando a su etapa final.

partir del 2021 hasta 2025, todo lo cual muestra la complejidad de las circunstancias económicas que debe enfrentar el país.

Las últimas mediciones del mercado laboral muestran una realidad complicada, pues a diciembre de 2020, el desempleo afecta a 400 mil personas (5% de la población económicamente activa, PEA); 5,1 millones de personas bajo la categoría de subempleo, trabajador no remunerado y otro empleo no-pleno (63% de la PEA); y tan solo 2,0 millones de personas con empleo adecuado o con garantías sociales y económicas (37% de PEA) (INEC 2020). De tal suerte que el trabajo informal, por su envergadura y persistencia, dejó tiempo atrás de ser una cuestión coyuntural sino más bien estructural. Según Arias, Torres y Carrillo (2020), el empleo informal es mayor al 70% en el período de análisis 2007 y 2019 y se mantiene más en las zonas rurales con respecto a las urbanas, concentrándose en las actividades tales como agricultura, comercio y construcción, aunque no se evidencian grandes diferencias entre hombres y mujeres.

Al reducirse considerablemente las fuentes de empleo formales por la crisis sanitaria y al incrementarse las ocupaciones informales de baja productividad y de bajos ingresos personales y familiares, los efectos no podrían ser otros que la creciente pauperización de los ecuatorianos, en efecto, la incidencia de la pobreza nacional por ingresos pasó de 22,9% en 2016 a 23,2% en 2018, 25% en 2019 y 32,4% en 2020. El nivel de pobreza extrema se ha ubicado en promedio en 17,3% de la población en el período 2016-2020 (INEC 2020). Según estimaciones de UNICEF (2020), al terminar el 2020, la tasa de pobreza se incrementará en 10 puntos, añadiendo no menos de 1,8 millones de ecuatorianos a la condición de pobres y no menos de 1,4 millones de ecuatorianos a la condición de pobres extremos. En tal realidad, UNICEF hace una afirmación grave en el sentido de que Ecuador ha duplicado el número de años estimados para salir de la pobreza pasando de 8 a 19 años.

En materia fiscal, el déficit de todo el sector público no financiero (SPNF), dada las pérdidas de ingresos fiscales y la necesidad de incrementar gastos sanitarios y sociales para enfrentar la actual crisis socioeconómica, llegó a -5.937 millones de dólares al finalizar el 2020, desde un déficit inicial de -3.200 millones presupuestados. Estos crecientes niveles de déficit fiscal del SPNF han conducido a un incremento considerable de las necesidades de financiamiento público, las cuales pasaron de 10,5% del PIB en 2018 y 2019 al 16% del PIB en el 2020 (FMI 2020a y MEF 2020a). Evidentemente, esta magnitud de recursos presiona a las autoridades gubernamentales para lograr su financiamiento y termina ineluctablemente con el incremento del endeudamiento público, así la relación deuda pública consolidada llegó a 63,4% del PIB en enero de 2021 (MEF 2021; FMI 2020a).

Con relación al sector monetario y financiero, los problemas se expresan en la falta de liquidez en las empresas y en los hogares, a lo que habría que añadir la pérdida de reservas internacionales y su bajo nivel frente a la liquidez total. Los problemas estructurales en el ámbito financiero se han

agravado por el alto grado de racionamiento del crédito productivo, la mantención de altos costos del dinero expresado en tasas de interés y en costos de comisiones bancarias y, en general, por la exclusión financiera que prima en el país (García 2019b).

En ámbito de la balanza de pagos, la cuenta corriente terminó con un valor positivo de 2,5 mil millones de dólares, luego de 3 años consecutivos de saldos negativos, pero hay que entender que esta situación se debió a una caída considerable de importaciones de bienes y servicios y una baja de todas las cuentas de ingresos primarios y secundarios internacionales (BCE 2020).

En octubre de 2020, el Gobierno Nacional contrató un crédito de Facilidad de Fondos Extendida (EFF, por sus siglas en inglés) por un valor de 6,5 mil millones de dólares, a 10 años plazos y con una tasa de interés del 2,9%, con una duración de 27 meses, cuyos objetivos son mitigar la crisis socioeconómica del Covid-19 y asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Como es conocido, este tipo de programas se concentran en el ajuste fiscal y en la sostenibilidad de la deuda pública, a través de la reducción de la inversión pública y del gasto corriente, sin embargo, tales medidas reducen la demanda agregada, que, al complementarse con un manejo monetario restrictivo, impacta negativamente en el dinamismo económico de mediano plazo.

En definitiva, la crisis del Covid-19 ha profundizado la recesión económica que venía desde 2015 (García 2019a), ha provocado una ruptura de las principales cadenas productivas (UCE 2020) y ha puesto en riesgo la cadena de pagos y la disponibilidad de liquidez interna (ESPOL 2020). Las alternativas de política económica se presentan muy limitadas a partir del propio programa económico fondomonetarista, tal como se mencionó en líneas anteriores. A todo lo anterior habría que sumar la transición política en la que está inmerso Ecuador, una vez que entre en funciones el gobierno electo presidido por Guillermo Lasso, a partir de mayo de 2021, en un contexto de crisis disruptiva mencionada a lo largo de este documento y de un claro fraccionamiento de las fuerzas políticas que actuarán en la nueva Asamblea Nacional.

La propuesta: Agenda Económica de consenso

Luego de la exposición teórica sobre el consenso y el conflicto y el análisis de la crisis disruptiva que sufre el país en época del Covid-19, la propuesta es levantar una Agenda Económica Consensuada que permita alcanzar al menos 4 grandes objetivos bajo la lógica de lo adecuado o suficiente:

1. La recuperación económica inclusiva y solidaria.
2. La superación de la insostenibilidad fiscal
3. El fortalecimiento de la red de protección social vigente en beneficio de los sectores más vulnerables de la sociedad ecuatoriana
4. La efectivización de un proceso de transición ambiental mediante el cambio energético sostenible y el consumo responsable de los ciudadanos.

Las estrategias para alcanzar estos objetivos deben mantener un doble enfoque, en primer lugar, como parte de

un proceso de corto plazo, es decir de atención a la emergencia sanitaria y el alivio a las complicaciones económicas y sociales a las que se ha visto abocado el país y, en segundo lugar, desde una perspectiva de largo aliento, de transformación y cambio económico para “no volver atrás” hacia la mantención de los problemas estructurales. Sin duda, se requiere poner en marcha en primer lugar el plan nacional de vacunación de gran parte de la población ecuatoriana, como primer requisito para pensar en la necesaria reactivación económica. En el recuadro 1 se puede apreciar una vista de conjunto de los objetivos y sus alcances que alimentarían el pacto económico.

Tabla 1. Principales objetivos y alcances de una agenda económica para consenso social

No.	Objetivos agenda económica para consenso
1	Impulsar la reactivación económica progresiva , interrelacionada con el “aplanamiento” de la curva de contagio del Covid-19 y la implementación de un proceso sostenido de vacunación de la población, que en esencia permita la protección y la generación de empleo productivo, la atención a la soberanía y a la seguridad alimentaria; la interrelación equitativa campo-ciudad; la generación de valor agregado con conocimientos científicos y ancestrales y cambios tecnológicos, con cuidado y responsabilidad frente a la naturaleza.
2	Promover la sostenibilidad fiscal mediante una asignación eficiente de los recursos públicos, que implique: evaluar la calidad del gasto, modificar la relación entre incentivos tributarios y beneficios (más incentivos por más empleo), enfrentar la evasión y elusión fiscal, reducir el gasto tributario, luchar contra el contrabando y todo tipo de corrupción, y; fomentar la coherencia entre la política fiscal y el pacto social que constituya un balance con la garantía de derechos.
3	Fortalecer la red de protección social que garantice el bienestar de las personas, desde un marco de ejercicio de derechos y desarrollo de capacidades, con prioridad en los sectores más vulnerables de la sociedad ecuatoriana, con especial énfasis en el gasto en educación y salud, y promoviendo el acceso a servicios públicos de calidad que conecten con todos los rincones del territorio ecuatoriano.
4	Consolidar un proceso de transición ambiental que resguarde los derechos de la naturaleza mediante la conservación de la biodiversidad, la bioeconomía circular, la matriz energética y de materiales sostenibles; que proteja la naturaleza y sus fuentes hídricas, garantizando el cumplimiento de normas ambientales sobre las actividades extractivas tales como petróleo y minería legal, y eliminando la minería ilegal, a partir de una mayor eficiencia productiva-energética, que conlleve una transformación con producción y consumos responsables orientada hacia procesos sostenibles.

Fuente: *Elaboración propia, a partir de Fundación ESQUEL (2020)*

El conjunto de políticas para el cumplimiento de tales objetivos podría detallarse de la siguiente manera:

Reactivación económica y empleo

- i. Concretar un gran acuerdo público-privado con el sistema bancario nacional y con las instituciones de regulación y control financiero del Estado, para desarrollar un esquema técnico sobre el sistema de tasas de interés en el país. Prioridad:

- ii. precautelar el acceso a crédito controlando el incremento de los costos financieros.
- ii. Desarrollar instrumentos de liquidez y mecanismos de pago electrónico accesibles, que permita, por un lado, la reducción de demanda de billetes y monedas circulantes, y por otro, fomentar la bancarización de varios segmentos de la población.
- iii. Fortalecer los programas de crédito para la base productiva del país: microempresas; medianas empresas; organizaciones de la economía popular y solidaria; economía familiar campesina.
- iv. Reestructuración de deudas frente al sistema financiero nacional, tomando en cuenta los nuevos ingresos de las familias y empresas.
- v. Establecer programas emergentes de encadenamientos, asociatividad y emprendimientos, en cadenas productivas tales como: bienes y equipos sanitarios; alimentos procesados y naturales ecológicos y de producción local; vivienda y desarrollo urbano; desarrollo informático y tecnológico: software para educación y emprendimiento; turismo sostenible.
- vi. Poner en marcha una reforma laboral para el “empleo decente” de largo plazo, que incluya: proporcionalidad en los costos de despido; flexibilidad en la jornada laboral; promoción del teletrabajo con garantías sociales y de salud psicológica; flexibilización en el esquema de aportación a la seguridad social; y, ampliación de la base de aportantes al IESS.
- vii. Reformar radicalmente el actual sistema nacional de compras públicas, incluido el Servicio de Compras Públicas (SERCOP).
- viii. Ampliar el apoyo técnico, en conocimientos y acceso a crédito, a las organizaciones de la economía popular y solidaria y a las unidades familiares campesinas, que han sido y son sujetos estratégicos para la soberanía y la seguridad alimentaria.
- ix. Poner en marcha una reforma arancelaria que facilite la reactivación económica y potencie cadenas productivas competitivas y sostenibles, a partir de una reducción apreciable de aranceles ligados a los insumos de producción y materias primas.

Sostenibilidad fiscal

- i. Racionalizar el gasto corriente para que esté en relación directa con las actuales circunstancias que vive el país.
- ii. Implementar una reforma tributaria integral, que supere la dispersión de tributos y permita eficiencia recaudatoria y progresividad impositiva, con mayor énfasis en los ingresos y el patrimonio de las personas más que en los impuestos regresivos al consumo.
- iii. Renegociar la deuda pública por medio de una estrategia de perfilamiento de obligaciones externas que alivien la presión presupuestaria.
- iv. Implementar un nuevo modelo de descentralización fiscal que se sustente en la

- cohesión territorial; la entrega de servicios básicos de calidad; la inversión en infraestructuras pertinentes, el fomento productivo y el manejo ambiental.
- v. Promocionar las alianzas y consorcios públicos privados que aglomeren recursos privados y públicos relacionados con la obra pública y la generación de empleo productivo, bajo parámetros de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.
 - vi. Revisión y nueva estructuración del gasto tributario (lo que el Estado deja de cobrar por exenciones y deducciones tributarias).

Fortalecimiento de la red de protección social

- i. Rediseñar y fortalecer el sistema nacional de protección social, el mismo que debe tener dos objetivos primordiales: sostener a la población más pobre y vulnerable del país, y proveer servicios públicos de salud, educación y bienestar social de manera eficiente e inclusiva.
- ii. Actualización y amplificación del sistema de registro social.
- iii. Generar cadenas logísticas de provisión y distribución de alimentos de primera necesidad, acceso a agua limpia e implementos sanitarios a personas en condiciones de vulnerabilidad.
- iv. Implementar un proyecto integral para la prevención de la violencia de género.
- v. Fortalecer la integración del Sistema Nacional de Salud.
- vi. Mejorar conectividad y acceso a internet, especialmente de los sectores más pobres de la sociedad.
- vii. Mantener los flujos de ingreso para la población bajo condición de vulnerabilidad a través de ayudas para sostener a los hogares en condición de pobreza extrema, pobreza y en riesgo de pobreza y ayudas para prevenir el desempleo.
- viii. Generar incentivos para la contratación laboral de personas pertenecientes a grupos vulnerables, garantizando sus derechos fundamentales

Cambio y transición energética

- i. Utilización eficiente de la capacidad instalada en energía hidroeléctrica y generar incentivos para la incorporación de energía limpia y procesos sostenibles en el sector productivo nacional.
- ii. Implementar incentivos monetarios e impositivos para la incorporación de energía limpia y procesos sostenibles en el sector productivo nacional.
- iii. Generar procesos de transparencia de precios de producción y comercialización de combustibles fósiles, incluyendo: GLP, gasolinas, diésel y gas natural.

- iv. Aplicación del Código Orgánico Ambiental y de sus regulaciones.
- v. Impulsar el turismo sostenible.
- vi. Profundizar los avances en mitigación y adaptación al cambio climático con mejor y mayor acceso a recursos económicos de los fondos internacionales con una política integral.
- vii. Incorporar mayor bio-conocimiento a las actividades agropecuarias y de la pesca en general, para la incorporación de mayor valor agregado y una apreciable diversificación productiva.
- viii. Implementar programas de economía circular, eco-eficiencia tanto a nivel de hogares (cocinas inducción, uso de energía solar, etc.), así como en los sectores productivos, especialmente micor, pequeñas y medianas empresas.
- ix. Impulsar programas de educación y promoción para un mayor consumo responsable y sostenible de los ciudadanos.

Discusión

En este punto conviene reiterar el planteamiento central de la investigación: existe un carácter sistémico-disruptivo que actualmente enfrenta Ecuador en todos los órdenes en época del Covid-19, frente a lo cual, se presentan condiciones objetivas para esgrimir la necesidad de respuestas también sistémicas (holísticas) y no parciales. De ahí nace el planteamiento de un pacto económico, expresado en una agenda de política económica, que exige la definición de objetivos e instrumentos concretos y factibles; sin planteamientos maximalistas, pero sí reconociendo la pluralidad de los diferentes sujetos con derechos, a partir de una política económica contingente, bajo la "lógica de lo adecuado" y lo necesario (Fontaine 2015). Sin duda, esta última perspectiva choca con los planteamientos extremos, de mucho mercado y poco Estado y viceversaⁱⁱ

Las condiciones objetivas señaladas se expresan en que el país tiene restricciones de manejo monetario por su condición economía formalmente dolarizada; sus ingresos petroleros, tributarios y de otras fuentes están contraídas y existen evidentes limitaciones en cuanto a oportunidades en el comercio internacional y la recepción de inversión extranjera directa.

Todo lo anterior se expresa en la posibilidad y en la necesidad de un pacto social multinivel entre la sociedad con sus múltiples organizaciones, sectores empresariales y productivos de todo tipo, y el Estado en sus diferentes niveles, con establecimiento de metas conjuntas en términos de empleo, productividad, inversión, servicios públicos de calidad, protección social, medio ambiente e

ⁱⁱ Bowles y Carlin afirman que la pandemia del Covid-19 provoca un cambio radical de la narrativa económica, pues los cambios necesarios para enfrentarla obligan a la acción del propio Estado (con autoridad para sostener el aislamiento social), el movimiento del mercado (incentivos materiales a través de precios y competencia) y la acción decidida de la sociedad (con empatía, altruismo, sostenibilidad e identidad).

infraestructuras públicas pertinentes. Este pacto social se fundamenta en los cuatro objetivos antes mencionados, que a su vez van a requerir un conjunto de medidas de política económica coherentes con tales propósitos y que darían paso a nuevos y flexibles instrumentos económicos.

Conclusiones

No cabe duda de que la actual crisis integral o crisis disruptiva que enfrenta Ecuador exige un conjunto de nuevas y diferentes respuestas políticas, sociales, económicas, ambientales e institucionales. La versión política tradicional muestra grandes signos de agotamiento por la gravedad de los desequilibrios socioeconómicos y ambientales hoy presentes en el país. Para provocar cambios en estas conductas sociales y de grupos, consideramos que la crisis sanitaria como tal solo podrá ser enfrentada desde una "respuesta social" o acción colectiva, que parta de una agenda de política económica de consenso, a partir de un enfoque de políticas necesarias y suficientes y no maximalistas. Esta propuesta requiere pluralidad ideológica, política y económica para resolver los problemas y el conflicto social. El problema no es que exista conflicto social, sino que, cada sociedad debe tener la capacidad de encontrar su propio camino de salida y superación de tal situación, sin fracturar sus bases institucionales, sus valores sociales y su confianza en la democracia.

La agenda de política económica de consenso debería establecer cuatro grandes objetivos:

- i. La recuperación económica inclusiva y solidaria, fortaleciendo las cadenas productivas; impulsando el dinero electrónico; acordando una reforma laboral para el empleo decente (OIT); definiendo con el sistema financiero una adecuada estructura de costos financieros, sin afectar su solidez y estabilidad, promoción de inversiones público-privadas en infraestructura digital, logística, manufactura y ambiental.
- ii. La superación de la insostenibilidad fiscal, a fin de que los recursos públicos sean un verdadero soporte de los derechos ciudadanos; reestructurando la deuda pública; impulsando una reforma tributaria integral y progresiva, con énfasis en menores impuestos empresariales a cambio de creación de empleo productivo; racionalizando el gasto corriente y burocrático; implementando un nuevo sistema de compras públicas sin corrupción y con prioridad en el producto y en el servicio nacional.
- iii. El fortalecimiento de la red de protección social vigente en beneficio de los sectores más vulnerables de la sociedad ecuatoriana, garantizando la salud con un verdadero sistema nacional de salud integrado, con los aportes sanitarios público, privado y comunitario; reformando la seguridad social para una mejor y mayor cobertura y con una gestión eficiente y honesta; protegiendo los ingresos de los sectores más vulnerables frente a la crisis del Covid-19.
- iv. La efectivización de un proceso de transición ambiental mediante el cambio energético sostenible a partir de la energía hidroeléctrica, la innovación tecnológica en las empresas y el consumo responsable de los ciudadanos.

Finalmente, de lo expuesto dentro de la revisión teórica, se concluye que existen planteamientos conceptuales y metodológicos que valoran el consenso social como un instrumento económico y no solo como una simple narrativa de buena voluntad en momentos de crisis socioeconómica. Así, desde la ciencia política, a través de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad que determinan sistemas institucionales y de participación ciudadana para alcanzar objetivos comunes e individuales; y desde la economía, a través de las teorías provenientes del regulacionismo, bajo los conceptos de *régimen de acumulación* y un *modo de regulación* que abren espacios de comprensión del rol de las instituciones económicas y desde el neoestructuralismo latinoamericano que entiende que la economía forma parte de un complejo entramado social, ambiental e institucional, dentro del cual se encuentra un poder político institucionalizado. El elemento común de estas teorías es su desprendimiento del comportamiento oportunista y racional de los actores sociales, puesto que ninguna sociedad puede funcionar sin sistemas de reglas, incentivos, costos económicos, valores éticos y morales y costumbres.

Referencias

- Arias, K, Torres, J y Carrillo, P. (2020). El empleo informal en Ecuador: una propuesta de cálculo. *Valor Agregado*. Quito.
- Aglietta, M. (1979). *Regulación y crisis del capitalismo*. México: Siglo XXI.
- Banco Central del Ecuador (2021). Estadísticas económicas. Información Estadística Mensual, No. 2029. Recuperado de: <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
- Banco Mundial (2020). La economía en los tiempos del Covid-19. Informe semestral de la región de América Latina y el Caribe.
- Bowles, S. y W. Carlin (2020). VOX CEPR Policy Portal, 10 April 2020
- Boyer, R. (1986). *La théorie de la régulation: Un analyse critique*. París: Agalma.
- Camino-Mogro, S. (2020). Turbulence in startups: Effect of covid-19 lockdown on creation of new firms and its capital (Working Paper). Retrieved from https://mpr.ub.unimuenchen.de/104502/1/MPRA_paper_104502.pdf
- Camino-Mogro, S., & Armijos, M. (2020). Los efectos del confinamiento por covid-19 en la inversión extranjera directa: evidencia de empresas ecuatorianas (Estudio Sectorial No. 2020). Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020a). Reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad en América Latina y el Caribe (LC/SES.38/11), Santiago.

- _____ (2020b). Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19. Informe Especial Covid-19, 15 de octubre de 2020
- _____ (2020c). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Informe Especial Covid-19, 21 de abril de 2020.
- _____ (2020d). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales. 3 de abril de 2020.
- De Sousa Santos, B. (2020). *La cruel pedagogía del virus*. Argentina, CLACSO
- Díaz-Cassou, J., Carrillo-Maldonado, P., & Moreno, K. (2020). Covid19: El impacto del choque externo sobre las economías de la región andina. (IDB Working Paper Series No. IDB-DP-00779). InterAmerican Development Bank.
- Di Filippo, A. (2005): La economía política estructuralista latinoamericana. *Revista Encrucijada Americana*, Año 2, No. 1, Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado, otoño-invierno 2008, pp. 92-103.
- Donoso, JC, et al. (2018). Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas 2017/2016. Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad. LAPOP, Quito, UDLA y Universidad Vanderbilt.
- Fundación ESQUEL (2020). *Pacto Social por la Vida y Ecuador*. Quito.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020a) Ecuador: Request for an extended arrangement under the extended fund facility—press release; staff report; staff supplement; and statement by the executive director for Ecuador. IMF Country Report No. 20/286, October. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/10/1ECUEA2020002.pdf> (accedido 13 de octubre 2020)
- _____ (2020b). World Economic Outlook (WEO), abril de 2020
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Ecuador, Anthropos, FLACSO.
- Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL) (2020). El Covid y los retos de política económica del Ecuador. Guayaquil, Centro de Investigaciones Económica de ESPOL.
- García Álvarez, S. (2019a). Dinámica macroeconómica y déficit fiscal. *Boletín de Coyuntura*, No.21. Ambato - Ecuador, Universidad Técnica de Ambato, junio de 2019. Recuperado de: <https://www.uta.edu.ec/v3.2/uta/observatorioeconomico/b21.pdf>
- _____ (2019b). *Inclusión financiera y economía popular y solidaria: Propuesta de agenda de políticas públicas para Ecuador*. Quito, Universidad Central del Ecuador.
- Hayek, F. (1958). *Individualism and economic order*. Chicago: The University of Chicago Press (obra original publicada en 1948).
- _____ (2011). *Camino de Servidumbre*. Madrid, Alianza Editorial
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC (2020). Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo - ENEMDU sept/2020
- Jaramillo, Edmundo (2013). *Historia de las doctrinas económicas*. Quito, Universidad Central del Ecuador.
- Keynes, J.M. (1951). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. México DF, Fondo de Cultura Económica. México
- Kooiman, J. (2004) Gobernar en gobernanza. Recuperado de: <https://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>
- Lavoie, M. (2009). *Introduction to Pos Keynesian Economics*. United Kingdom, Palgrave Macmillan
- Marx, C. (1859). *Introducción a la Crítica de la Economía Política*. Argentina, Ediciones Luxemburg.
- Martínez Alier J. y Schlüpmann, K. (1991). *La economía y la ecología*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2020a). Resistencia, Reactivación y Recuperación. Ecuador frente al Covid-19. Quito.
- _____ (2020b). Proforma presupuestaria 2020.
- PUCE-IIE (2020). Crisis Económica y Pandemia COVID-19 en Ecuador 2020. *Boletín de Coyuntura*, No. 2020-01. Quito, Instituto de Investigaciones Económicas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Ricardo, D. (1959). *Principios de Economía Política y Tributación*. México, Fondo de Cultura
- Serrano Gómez, E. (2002). *Consenso y conflicto: Schmitt y Arendt. La definición de lo político*. Editorial Universidad de Antioquia.
- Statista (2021). El nuevo coronavirus (COVID-19) – Datos estadísticos. Recuperado el 20 de marzo de 2021 de: <https://es.statista.com/temas/5901/el-coronavirus-de-wuhan/>
- Universidad Central del Ecuador UCE (2020). UCE a la Asamblea Nacional. Resolución RHC.U.SE.14 No. 0106-2020. Quito.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF (2020). El choque COVID-19 en la pobreza, desigualdad y clases sociales en el Ecuador. Una mirada a los hogares con niñas, niños y adolescentes. Quito, octubre.
- Williamson, O. (1989). Las instituciones económicas del capitalismo: empresas, mercados y contratos relacionales. México: F.C.E