El Leviatán de papel

Historia y desempeño económico

Publicación del Observatorio
de Historia, Instituciones y Desempeño
Económico de la Facultad de Economía
de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Año 1

EL LEVIATÁN DE PAPEL
Historia y desempeño económico
ISBN: 978-9978-77-620-9

Dr. Fernando Ponce, SJ.
Rector

Dra. Nelly Patricia Carrera
Vicerrectora

Mtr. Paulina Barahona
Directora General Académica

Dr. Andrés Mideros
Decano de la Facultad de Economía

Mtr. Mateo Villalba
Coordinador del Observatorio de Historia, Instituciones y Desempeño Económico - OHIDE

Andrés Mideros, Gabriela Ron, Carolina Sánchez
Instituto de Investigaciones Económicas - IIE

Diseño y diagramación:
Gabriel Arguello Maldonado & Felipe Trávez (Diseño PROBETA)

© Facultad de Economía - Instituto de Investigaciones Económicas
Pontificia Universidad Católica del Ecuador 2022
Av. 12 de Octubre y Roca
Telf.: (593) 2 2991700 ext.: 2063
www.iie-puce.com
www.puce.edu.ec
E-mail: iiec@puce.edu.ec

Las opiniones vertidas en los artículos del libro El Leviatán de papel, son de responsabilidad exclusiva de cada autor. Los contenidos de esta publicación se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica. Publicación de distribución gratuita, no comercializable.

Índice

1

Prólogo

Andrés Mideros Mora

3

Los amplios desbarrancaderos de América Latina

Mateo Villalba

23

Populismo - El espejo sin reflejo
Rasgos comparativos y diferencias del populismo en los casos sudamericanos de Argentina y Ecuador.

Martín Mejia & Maurice Baurac

37

El Huasipungo en Ecuador: orígenes, características y abolición

Rafael Rosales García

43

Reservas Internacionales, Desafíos Fiscales y Banco Central en Dolarización

Sebastián Carvajal Mantilla

61

Introducción

Mateo Villalba

64

El emprendedor schumpeteriano (innovador) y su importancia para el desarrollo de América Latina

Aldo Salinas Aponte

72

Dirigir una empresa, gobernar un Estado. Élites económicas ecuatorianas y sus mecanismos de incidencia política

Anahi Macaroff

83

El Banco Central del Ecuador y la plutocracia

Juan J. Paz y Miño Cepeda

Prólogo

Quito, julio de 2022

Andrés Mideros Mora

Decano de la Facultad de Economía
Coordinador del Instituto de Investigaciones Económicas
Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)

La misión de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) se enmarca en la búsqueda de la verdad y la promoción de la dignidad humana para el desarrollo sostenible integral. En ese marco la Facultad de Economía aporta desde la docencia, la vinculación con la colectividad y la investigación a generar procesos de transformación para el desarrollo económico y social del Ecuador y la región.

El desarrollo se entiende como un proceso social, económico, político, cultural y ambiental, que permite generan las condiciones necesarias para que las personas puedan cumplir sus proyectos de vida, cubriendo necesidades, ampliando capacidades, igualando oportunidades, emprendiendo e innovando, para lograr una calidad de vida en armonía individual, social y con el ambiente.

"¿Por qué y cómo unas sociedades han logrado mejores estándares de vida que otras?" es la pregunta central de la economía del desarrollo. "¿Cuál es el proyecto de vida que desea una sociedad?" es la pregunta que invita a reflexionar sobre el modelo de desarrollo que sume un país. Sin que existan respuestas definitivas, hay consenso en cuanto a que un buen desempeño económico, como marco para el desarrollo, responde a un proceso histórico y al rol predominante que en este tienen las instituciones.

Para buscar respuesta y plantear propuestas, el Instituto de Investigaciones Económicas de la PUCE, cuenta con el Observatorio de Historia, Instituciones y Desempleo Económico (OHIDE), que tiene como objetivos:

> - *Fomentar la investigación de las instituciones y el desempeño económico, desde una perspectiva histórica e interdisciplinaria, para aportar a la compresión y análisis respecto de cómo los hechos de la historia del Ecuador y de América Latina afectan el desempeño económico y las posibilidades de desarrollo, en el mediano y largo plazo, y por qué estas particularidades históricas deberían considerarse para la toma de decisiones y la construcción de políticas, en los ámbitos público y privado.*
>
> - *Desarrollar y aportar trabajos académicos y de difusión que enriquezcan la literatura especializada sobre historia económica, en especial sobre Ecuador y América Latina.*
>
> - *Desarrollar y aportar trabajos académicos y de difusión científica que enriquezcan la literatura especializada sobre las instituciones sociales, en especial sobre Ecuador y América Latina.*
>
> - *Desarrollar y aportar trabajos académicos y de difusión científica que enriquezcan la literatura especializada sobre la construcción histórica de las instituciones sociales y sus efectos sobre el desempeño económico y el desarrollo, en especial sobre Ecuador y América Latina.*

Entre los productos del OHIDE se encuentra la publicación de artículos académicos en el denominado "Leviatán de Papel". Publicación que hace alusión a las características persistentes del Estado en nuestra región.

Este compendio de artículos inicia con la presentación que hace Mateo Villalba del pensamiento de Acemoglu y Robinson como referente teórico para el análisis institucional del desarrollo y su interpretación de la situación de América Latina.

A continuación, Martín Mejía y Santiago Bucaram analizan el populismo en la región desde un análisis comparativo de los gobiernos de Rafael Correa en Ecuador y Cristina Fernández en Argentina. Más adelante, Rafael Rosales García analiza los orígenes y las características del "Huasipungo" en el Ecuador, siendo una institución económica colonial cuya abolición recién se dio en 1964. Por su parte, Sebastián Carvajal, aborda la dolarización en términos de su desarrollo y funcionamiento.

Finalmente, se abordan las características del emprendimiento empresarial y la élite económica en la región y en nuestro país, con la colaboración de Aldo Salinas, Anahí Macaroff y Juan Paz y Miño, con sus artículos: El emprendedor schumpeteriano (innovador) y su importancia para el desarrollo de América Latina; Dirigir una empresa, gobernar un Estado. Elites económicas ecuatorianas y sus mecanismos de incidencia política; y, El Banco Central del Ecuador y la plutocracia.

La publicación contó con la coordinación de Mateo Villalba, responsable del OHIDE desde agosto de 2020. A quien felicito y agradezco a nombre propio y de la Facultad de Economía de la PUCE.

Volumen 1
Año 1

Los amplios desbarrancaderos de América Latina

-Una revisión del último libro de Daron Acemoglu y James A. Robinson (2019)
y de su literatura sobre la historia, las instituciones y el desempeño económico, aplicada para el caso de América Latina-

Mateo Villalba[1]

"Inútil todo intento de orden ante tan decidida vocación de caos."
— Fernando Vallejo, El desbarrancadero

Resumen

El presente texto busca difundir el trabajo de Daron Acemoglu y James A. Robinson sobre la historia, las instituciones y el desempeño económico. Esta iniciativa tiene la finalidad de relacionar los hallazgos y las propuestas de estos autores con el análisis de la historia económica de América Latina. La mayor parte del contenido de este artículo hace alusión al libro The Narrow Corridor, States, Societies, and the Fate of Liberty,[2] *publicado en 2019, pero también a otra literatura especializada relevante y a referencias bibliográficas sobre la historia económica latinoamericana. Finalmente, sobre la base de lo expuesto, se propone una hipótesis, la de los amplios desbarrancaderos, para el caso de América Latina, con el objetivo de motivar líneas de investigación en esta materia.*

Palabras clave: *historia económica, América Latina, instituciones, desempeño económico.*

1. El problema del Leviatán ausente y la independencia de América Latina

En su libro *The Narrow Corridor, States, Societies, and the Fate of Liberty*,[3] publicado en 2019, Daron Acemoglu y James A. Robinson se preguntan ¿por qué en algunos países florece la libertad y en otros el autoritarismo? Para contestar esta pregunta los autores, como ya nos tienen acostumbrados, recurren a la construcción de una teoría que respaldan con una abundante recolección de hechos históricos.

La libertad, en esta obra, se define en términos de lo que postuló el filosofo inglés John Locke, como la capacidad de las personas para ejercer su voluntad sin sufrir ningún tipo de dominación. En palabras de los autores del libro (Acemoglu y Robinson, 2019. Traducción del autor):

> *"... al nivel más elemental... la libertad debe empezar porque las personas estén libres de violencia, intimidación y otros actos denigrantes. La gente debe ser capaz de elegir libremente sobre su vida y disponer de los medios para hacerlo sin la amenaza de un castigo injustificado o sanciones sociales draconianas."*

Paradójicamente, la evidencia histórica muestra que la libertad en estos términos solo se puede alcanzar en sociedades que han logrado imponer, con éxito, límites a las ambiciones y el comportamiento de los individuos y las organizaciones, en general; pero, particularmente y en especial, a quienes detentan mayor poder económico, político o bélico en dicha sociedad. Estas limitaciones se imponen por medio de un complejo conjunto de reglas de interacción social. A estas reglas –como abordaremos más adelante- se las denomina instituciones. Cuando las instituciones se establecen de manera formal se convierten en legislación y las sociedades se someten al imperio de la ley. En palabras de Locke:[4]

> *"Donde no hay ley no hay libertad."*

---

1) Profesor de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y Coordinador del Observatorio de Historia, Instituciones y Desempeño Económico de la PUCE.

2) Traducido y publicado en lengua castellana por Deusto Ediciones (traducción: Ramón González y Marta Valdivieso, 2019) bajo el título: "El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad".

3) Idem.

4) Traducido de: Locke, J. (2003). Two Treatises of Goverment. Edited by Ian Shaphiro. New Haven: Yale University Press.

A partir de esta definición, Acemoglu y Robinson se enfocan en la metáfora del Leviatán, el monstruo bíblico de poder descomunal, que el filósofo político inglés Thomas Hobbes utilizó para describir y justificar la necesidad de construir una poderosa organización que intente representar el interés colectivo de la sociedad: el Estado.

Según Hobbes, los seres humanos en su estado de naturaleza viven enfrentados entre sí por la rivalidad de sus intereses individuales y tribales. Sin la presencia de una autoridad central organizada, que establezca y coaccione el cumplimiento de las instituciones, cada individuo, clan o grupo tribal se siente en plena libertad de imponer su voluntad por cualquier medio, incluida toda forma de abuso y utilización de la violencia, sin escatimar en las consecuencias de sus actos con tal de lograr sus deseos. Esta situación es descrita por Hobbes como un estado de guerra de todos contra todos, como se expresa en una de sus sentencias más conocidas en latín: "*bellum omnium contra omnes*". La convivencia bajo esta situación implica para cada individuo la amenaza permanente de una muerte violenta, lo que coarta las posibilidades de disfrutar una vida plena, próspera y en paz. En palabras del propio Hobbes:[5]

> *"Por consiguiente, todo aquello que es consustancial a un tiempo de guerra, durante el cual cada hombre es enemigo de los demás, es natural también en el tiempo en que los hombres viven sin otra seguridad que la que su propia fuerza y su propia invención pueden proporcionarles. En una situación semejante no existe oportunidad para la industria, ya que su fruto es incierto; por consiguiente no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los artículos que pueden ser importados por mar, ni construcciones confortables, ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, ni conocimiento de la faz de la tierra, ni cómputo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad; y lo que es peor de todo, existe continuo temor y peligro de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve."*

Los ejemplos de esta situación abundan en la historia de la humanidad. Acemoglu y Robinson lo ilustran con la anárquica Lagos, durante los años 90 del Siglo XX, la capital comercial de Nigeria: bloqueos de carretera donde los viajeros son asaltados un puesto tras otro; cuerpos tirados en las calles, en los ríos y apilados bajo puentes, donde la policía suele buscar a sus efectivos cuando desaparecen en el ejercicio de sus funciones; bandas armadas del crimen organizado; infestación de ratas, basura; y, la imperiosa necesidad de portar un arma de fuego para salir a la calle en pos de realizar la tarea más sencilla y cotidiana. Estos autores señalan que la situación de Lagos en los 90 puede parecer una aberración excepcional para la mayoría de nosotros, pero no lo es. De acuerdo con este libro (Acemoglu y Robinson, 2019), la mayor parte de su existencia, incluso después del descubrimiento de la agricultura, la humanidad ha vivido en sociedades sin Estado, donde la inseguridad y la dominación han sido constantes.

A lo largo de la historia, la vida solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve de los seres humanos, solo se ha podido superar con la emergencia de un contrato social, que en diferentes lugares y épocas tomó diversas formas. Dicho contrato fue evolucionando, desde la moral de la tribu, pasando por el restrictivo conjunto de normas (*the cage of norms*, en palabras de Acemoglu y Robinson) propio de las sociedades tribales, hasta llegar a complejos sistemas legales que definen los derechos de propiedad que rigen una economía de mercado. Estos diferentes contratos lograron, cada uno en diferente medida: crear una visión compartida de justicia, resolver conflictos, frenar la violencia, dotar de orden y estabilidad a la vida social e impulsar la prosperidad. En su forma más compleja, este contrato social permitió la creación de una organización lo suficientemente poderosa para someter los intereses particulares de individuos y grupos influyentes a las instituciones sociales de la comunidad. De esta manera, el Estado surge del estado de naturaleza; y, la humanidad comprendió que es mejor aprender a convivir con el monstruo de poder descomunal, el Leviatán de Hobbes, que entregarse a la voracidad de la guerra de todos contra todos. Ese *bellum omnium contra omnes* o ley natural que antecede, en la historia de la humanidad, a lo que hoy conocemos como civilización.

En América Latina resulta sencillo reconocer cómo la vida de la gente ha sido solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve en los lugares donde el Leviatán ha estado ausente, se encuentra debilitado o, como veremos más adelante, ha tomado una forma particularmente perversa. En los territorios de Colombia controlados por la guerrilla, los paramilitares o el narcotráfico la gente ha vivido tristemente bajo la amenaza perenne de una muerte violenta. Lo mismo sucede en ciertos lugares de México donde los cárteles de la

5) Hobbes, T. (1651). LEVIATAN o La Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil, Capitulo XIII: De la Condición Natural del Género Humano, en lo que concierne a su felicidad y su miseria, página 130 de la edición en castellano del Fondo de Cultura Económica, 2005.

droga y el crimen organizado han cooptado al Estado o lo han desplazado para imponer su propia ley a sangre y fuego. Pero este problema no solo es una característica de los países latinoamericanos que han experimentado grandes conflictos violentos como Colombia y México. El pobre desempeño del Leviatán y la forma perversa que ha tomado son una constante en la historia de América Latina, historia que revela la persistencia de tres características muy particulares:

1) La dependencia de la vía en relación con su legado colonial (dependiente de la trayectoria del pasado);

2) La recurrente configuración oligárquica del poder político en sus territorios; y,

3) El innegable dogal del imperialismo.

La independencia de los países latinoamericanos liberó a la élite criolla de la dominación de los peninsulares pero las instituciones de la colonia se mantuvieron para el resto de la población. Para una mujer indígena, del páramo del Chimborazo, la independencia del Reino de España seguramente significó muy poco, su vida siguió bajo la dominación de sus patrones y las tradiciones heredadas de la estructura colonial. El modelo hacienda, imperante en esos territorios, se mantuvo sin mayores cambios luego de la independencia como forma de organización económica y dominación social. Esto resultó así para la gran mayoría de la población de América Latina. La independencia fue un enorme triunfo a favor de la élite criolla, que le permitió desplazar a las autoridades coloniales de la cúspide del poder político y ensanchar sus privilegios. Pero, para las grandes mayorías la independencia se reveló como una triste continuidad de la dominación social y la explotación económica que se impusieron durante más de tres siglos de colonia.

La élite criolla se volvió más poderosa que en tiempos de la colonia. Las instancias de participación política, la capacidad de movilización de la sociedad y la construcción de un Estado fuerte pronto se convirtieron en una amenaza para el poder y los privilegios de la nueva élite al mando. Por lo que, emulando el sistema de administración indirecta del poder colonial, encontró la forma de organizar al Estado para que sea funcional a sus intereses. De esta manera, la élite criolla revistió al Estado de una apariencia formal para que funcione de parapeto, pero lo vació de toda capacidad; así, pudo ejercer de manera indirecta la plenitud del poder y gobernar con muy pocas restricciones. Sin participación ni contrapesos por parte de la sociedad, esta élite aseguró su poder y sus privilegios. Esta forma particularmente perversa que tomó el Leviatán en América Latina la abordaremos más adelante.

2. Instituciones: tipos, prevalencia y cambio institucional en América Latina

En otro de sus trabajos, *The Role of Institutions in Growth and Development* (2008), que posteriormente se popularizó en su libro más famoso *Why Nations Fail* (traducido al español como Por qué Fracasan los Países), Acemoglu y Robinson tratan de explicar cuál es la causa fundamental de las grandes diferencias que existen entre países en términos de crecimiento y desarrollo económico. La evidencia acumulada a lo largo de la historia permite constatar que algunas economías han logrado mantener un crecimiento económico sostenido por largos periodos de tiempo mientras otras permanecen estancadas. Hay países ricos y prósperos mientras otros son pobres y su situación no mejora con el tiempo. ¿Cuáles son las causas de estas diferencias? Esta es una de las preguntas más importantes en el ámbito de las ciencias sociales. Su importancia radica en que una respuesta acertada permitirá identificar los elementos necesarios para que la economía pueda crecer y mejorar el nivel de vida de la población. Los economistas han identificado que el ingreso per cápita está íntimamente relacionado con los niveles de: talento humano, el conocimiento y la tecnología que una población emplea para resolver sus problemas económicos y solventar otras necesidades; y, capital reproducible, la disponibilidad de dinero, herramientas, maquinaria e infraestructura que soportan el proceso productivo (o cualquier otra cosa que los humanos pueden crear, destruir y reproducir, para esta finalidad). Sin embargo, estos factores son solo aproximaciones causales (*proximate causation*)[6] pues la pregunta puede extenderse a cuáles son, entonces, las causas de que los países dispongan de diferentes dotaciones de talento humano y capital reproducible, lo que implica la búsqueda de las causas fundamentales (*ultimate or fundamental causation*)[6]. La respuesta que dan Acemoglu y Robinson a esta última pregunta es: las instituciones.

Pero para comprender, con mayor profundidad, qué son las instituciones, resulta necesario recurrir a la definición de este concepto hecha por uno de sus principales precursores. Según Douglass North (1990, 13):

6) Wilson, D.S. & Gowdy, J.M. (2013).

> *"Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las restricciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana".*

Hay tres características importantes, sobre las instituciones, que se pueden inferir de esta definición:

> *1) Son creaciones humanas, lo que contrasta con otras potenciales causas del desempeño económico como los factores geográficos u otros que están fuera del alcance o control humano;*
>
> *2) Estas "reglas de juego" establecen "restricciones" para el comportamiento humano; y,*
>
> *3) Su mayor efecto se dará a través de incentivos para la interacción en la sociedad.*

Adicionalmente, al revisar la bibliografía de North (1990) podemos encontrar dos elementos valiosos que ayudan a comprender el alcance de las instituciones:

Primero, resulta valioso diferenciar entre instituciones formales e informales. Las instituciones pueden ser formales, cuando se establecen a través de un sistema de gobierno formalmente instituido, como el Imperio de la Ley, o informales cuando pese a no ser formalmente establecidas como las anteriores se cumplen por la aceptación y coacción de la sociedad, este es el caso de la moral. Según North (1990, 75), las limitaciones formales afectan a las informales y viceversa pero es una mezcla de ambas la que define:

> *"simultáneamente el conjunto de elección".*

En segundo lugar, este mismo autor nos habla de los incentivos, en sus propias palabras (North, 1990, 173):

> *"los incentivos son los determinantes subyacentes del desempeño económico".*

Estos incentivos se definen por procesos históricos que dependen de:

> *"la urdimbre de normas formales interconectadas y de limitaciones informales que en conjunto constituyen la matriz institucional y que hacen marchar a las economías por vías diferentes" (North, 1990, 149).*

Acemoglu y Robinson señalan que hay mucha investigación empírica que busca confirmar si en realidad las instituciones son el determinante clave de los incentivos económicos. Pero, resaltan que antes de discutir ese tema es importante enfatizar que el objetivo de la investigación sobre las instituciones es identificar características institucionales específicas que sean causantes de ciertos resultados económicos particulares bajo situaciones determinadas. También, destacan que esta amplia definición de las instituciones es una ventaja y una a maldición al mismo tiempo. Es una ventaja porque permite abordar fácilmente la investigación teórica y empírica sobre el rol de las instituciones sin tener que lidiar con detalladas taxonomías. Pero también resulta una maldición porque si no se logra enfocar la investigación en el rol particular de ciertas instituciones muy específicas se corre el riesgo de aprender muy poco al respecto.

Existen enormes diferencias entre países en cuanto a la forma en que la vida política y económica está organizada. Por ejemplo, Danjov *et al.* (2002) encontraron que mientras el costo de poner en marcha una empresa mediana en los EE.UU. era del 0,02% del PIB per cápita en 1999, el mismo costo era del 2,7% en Nigeria, del 1,16% en Kenia, del 0,91% en Ecuador y del 4,95% en República Dominicana. Estas diferencias están altamente correlacionadas con algunos resultados económicos, como el crecimiento económico de largo plazo y el nivel de desarrollo industrial. Sin embargo, esta correlación no es prueba de causalidad. Pues existen otros factores fundamentales que diferencian a estos países, más allá de las diferencias institucionales señaladas, que también se pueden constatar en el ámbito social, geográfico, cultural y económico, y que pueden ser también causas del diferencial en el desempeño económico. Por ello, para avanzar en la investigación sobre las instituciones ha sido necesario identificar un factor exógeno de las diferencias institucionales observadas, de manera que este factor permita analizar cómo un número de sociedades, que comparten una historia común, han terminado con un conjunto muy diferente de instituciones. En esta tarea, la colonización europea de vastas regiones del mundo provee un laboratorio natural para estudiar el asunto en cuestión.

---

7) En: Acemoglu, D. & Robinson, J. (2008). The Role of Institutions in Growth and Development. Working Paper. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank on behalf of the Commission on Growth and Development.

Acemoglu y Robinson, en varios de sus trabajos, han documentado cómo en un gran número de colonias europeas, específicamente en África, Asia del Sur y América Latina y El Caribe, los europeos instauraron "Estados extractivos". Es decir, sociedades regidas por instituciones diseñadas específicamente para extraer rentas, riqueza o recursos para beneficiar a los centros europeos coloniales, sin que necesariamente en el proceso se genere beneficio para la población de las colonias o incluso a costa de causar daño y malestar a dicha población, en especial a los estratos menos favorecidos de la sociedad como los nativos americanos y los esclavos importados desde el África. A estas instituciones se las conoce con el nombre de instituciones extractivas, pues no generan incentivos para crear riqueza, crecer económicamente y beneficiar a la población de una economía en su conjunto sino que, simplemente, extraen rentas a favor de una élite privilegiada, explotando los recursos naturales y el trabajo, disponibles, sin importar las consecuencias negativas que esto ocasione. Este tipo de instituciones extractivas, propias de la organización colonial, transcendieron la dominación europea en América Latina y se reprodujeron en la vida republicana de los países de la región. Las instituciones extractivas son la principal característica de las economías de enclave que han dominado la organización económica de América Latina.

Según Victor Bulmer-Thomas (2010), la independencia de los países latinoamericanos, en un inicio, despertó grandes expectativas de desarrollo económico y prosperidad, pues el fin de los monopolios coloniales abría una enorme oportunidad de comercio internacional para estos países tan ricos en recursos naturales. Por esto, el crecimiento guiado por exportaciones se convirtió en el paradigma dominante de todas las repúblicas recién inauguradas de América Latina, con la única excepción de Paraguay.[8] La idea de progreso en las nuevas repúblicas estaba íntimamente asociada con la posibilidad de exportación, más exportaciones significaba mayor crecimiento económico y por lo tanto mayor progreso para la sociedad. De esta manera, el desarrollo de los enclaves exportadores tomó el protagonismo de la economía en la región.

Sin embargo, nunca se pensó cómo el dinamismo del sector exportador iba a trasmitir sus beneficios al resto de la economía no-exportadora. De poco servía a la sociedad, en su conjunto, tener un dinámico sector exportador si el resto de su economía se mantenía estancada en la precariedad del subdesarrollo. Esta realidad conjugó muy bien con el legado colonial de instituciones extractivas; y, así pronto florecieron grandes fortunas enclaustradas en los enclaves de exportación, mientras se generalizó la pobreza, el atraso y la precariedad en el resto de la economía. De hecho, de acuerdo con Victor Bulmer-Thomas (2010, 106) el crecimiento liderado por exportaciones se desarrolló bajo tres modalidades distintas en la América Latina del Siglo XIX e inicios del Siglo XX: i) la aditiva, donde la expansión de nuevas exportaciones contribuyó al crecimiento del PIB sin afectar negativamente otras actividades exportadoras pero sin contribuir a la mejora de la economía no-exportadora (por ejemplo: el inicio del desarrollo bananero en Honduras); ii) la destructiva, donde la expansión de nuevas exportaciones extrajo mano de obra de otras actividades exportadoras precedentes, desplazándolas y afectando negativamente su desempeño, además de generar poca incidencia en el sector no-exportador de la economía (por ejemplo: la extracción de estaño en Bolivia o el café en Puerto Rico); y, iii) la transformativa, donde la expansión de nuevas exportaciones contribuyó al crecimiento del PIB, mediante encadenamientos que permitieron el aumento de la productividad de otras actividades de la economía no-exportadora (por ejemplo: la producción de cereales, carne y cueros en Argentina). Esta última modalidad, transformativa, y el caso de Argentina en particular, país pionero en aquella época en implementar políticas de migración masiva y educación pública universal además de registrar una trayectoria creciente del salario real, fue en realidad la excepción.[9]

En la mayoría de economías latinoamericanas del Siglo XIX e inicios del Sigo XX, se impusieron las modalidades aditiva y destructiva, que no disponían de mecanismos para trasmitir sus beneficios al sector no-exportador de la economía y, además, disputaban por la disponibilidad de la mano de obra con otras actividades exportadoras e incluso con el precario sector no-exportador. Bajo estas dos modalidades dominantes, los patronos implementaron medidas de todo tipo para impedir el aumento del salario real, lo que reforzó la utilización de instituciones extractivas y generalizó la persistencia de formas de trabajo precario de herencia colonial; como: el huasipungo en Ecuador, los inquilinos en Chile o los peones acasillados en México, todas formas de trabajo no remunerado o de remuneración monetaria reducida.

8) Paraguay, bajo la dictadura de José Gaspar Rodríguez de Francia (1814-1840), siguió un camino distinto, que merece un análisis aparte para develar las luces y sombras de dicho proceso.

9) También resulta diferente el caso de Uruguay, que contó con una población más urbana y de clase media. Una anomalía en comparación con lo que sucedía por aquella época en el resto de América Latina.

De esta manera, una porción significativa de la población se mantuvo sin remuneración monetaria por su trabajo (o con una remuneración reducida) y, por lo tanto, quedó fuera de la economía monetaria y del intercambio de mercado. Este tipo de instituciones extractivas incrementaron la desigualdad económica; impidieron el desarrollo de un mercado doméstico y de una industria nacional que lo abastezca; reforzaron la dependencia que se tenía de los centros industriales europeos y estadounidenses, así como su influencia imperialista; y, detuvieron la innovación productiva, pues la abundancia de trabajo precario no remunerado restaba incentivos para invertir en nuevas tecnologías que vuelvan al trabajo más productivo.

De esta manera, América Latina se condenó a las limitaciones de la economía de enclave. Profundizó su dependencia de las economías industrializadas e institucionalizó las prácticas del abuso y la corrupción –que no eran nuevas dado su legado colonial- en las relaciones económicas de sus repúblicas. Esto impidió el legítimo fortalecimiento del Estado; pues, los objetivos de desarrollo del país y el bienestar de la mayoría de la población, muchas veces, entraban en conflicto con los intereses de la élite que dominaba el enclave. El Leviatán ausente, en América Latina, no solo era un Estado debilitado y con poca legitimidad entre la población sino que, en muchas ocasiones, se convirtió en una entidad represora, totalmente cooptada por la élite –nacional y extranjera-, dueña de los enclaves de exportadores. Así, las instituciones que impulsaba el Estado se convirtieron, muchas veces, en mecanismos de reproducción de los privilegios de la élite y de represión de las grandes mayorías descontentas. El resultado fue un Leviatán débil e inoperante para hacer cumplir la ley, controlar la violencia, resolver conflictos y proveer servicios públicos pero fuerte para reprimir violentamente a la población. El Estado, en América Latina, se especializó en inhibir cualquier instancia de participación y movilización social, en especial si éstas podían poner en riesgo el poder y los privilegios de la élite económica. Esta fue la forma perversa que tomó el Leviatán en América Latina.

Para ilustrar el desempeño de este Leviatán inoperante pero represivo y feroz guardián de los interés de la élite, vamos a analizar cómo fue descrita la masacre de obreros del 15 de noviembre de 1922 en Guayaquil, Ecuador, por los titulares de diario El Comercio, un centenario medio impreso de circulación masiva de propiedad de la élite económica de este país. Los obreros reclamaban por mejores condiciones laborales y salarios; la fuerza pública abrió fuego contra la multitud de manifestantes que estaban desarmados, donde había incluso mujeres y niños. Las calles quedaron ensangrentadas y las muertes se contaron por centenares (que difieren en cantidad según las versiones). No hubo ni una sola baja entre la fuerza pública. Muchos de los muertos fueron arrojados al río Guayas para desaparecer la evidencia, otros fueron desaparecidos de diferentes maneras. El diario el Comercio, al día siguiente (16 de noviembre de 1922) publicó los siguientes titulares: "La huelga ocasiona derramamiento de sangre. La policía de Guayaquil repele el ataque apoyada por el ejército. Saqueo de los mejores almacenes por los huelguistas". Más tarde, José Abel Castillo, director del diario El Telégrafo, otro medio impreso de Ecuador, fue desterrado y forzado a exiliarse en Alemania por publicar un articulo editorial que describía y condenaba la masacre.[10]

Pero el, inoperante y represivo, Leviatán latinoamericano no solo ha sido funcional a los interés de la élite doméstica, sino que ha servido también a los intereses imperialistas de las potencias y élites extranjeras. Para ilustrarlo basta recordar cómo Minor Cooper Keith, uno de los socios fundadores de la tristemente célebre United Fruit Company (UFCo), se refería a Guatemala, a comienzos del Siglo XX, como: "*my banana republic*" (mi república bananera) o como Samuel Zemurray, dueño de otra importante empresa agroexportadora de Centroamérica que posteriormente sería absorbida por la UFCo, se ufanaba de que "en Honduras comprar un diputado es más barato que comprar una mula".[11]

Esta realidad histórica, de América Latina, contrasta enormemente con lo que sucedió en otros países de herencia colonial europea, donde los recién llegados se establecieron de manera masiva como emigrantes.[12] Este es el caso de EE.UU., Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

---

10) Referencias: González Leal, Miguel Ángel (1997); y, Tamayo, N. (2018).

11) Ansaldi, Waldo y Giordano Verónica (2012). América Latina. La construcción del orden. Tomo I. Editorial Ariel. Páginas 644-645.

12) Al respecto se puede observar la hipótesis de Lange, Mahoney y Von Hau (2006) sobre las diferencias institucionales por la identidad del colono (Colonialism and Development: A Comparative Analysis of Spanish and British Colonies). Existieron distintos tipos de colonización en el mundo anglosajón: las llamadas "neo Europas" pero también las colonias de extracción como Jamaica, Trinidad y Tobago, entre otras, donde la situación fue aun peor que en América Latina. Para esto, Acemoglu y Robinson argumentan que la identidad del colono no es lo relevante sino la factibilidad del asentamiento (The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, 2001).

En estos países las instituciones aseguraron derechos de propiedad y participación política para sectores de la población mucho más amplios[13] y no solo para la élite criolla o los dueños del enclave exportador. Esto permitió el fortalecimiento del Estado, que afianzó su legitimidad, así como la participación de grandes porciones de la población en diversas actividades económicas, orientadas tanto a la exportación como a la economía doméstica. El Leviatán se fortaleció pero también se fortaleció la gran mayoría de la sociedad, que incrementó su riqueza y defendió su derecho a la participación política, lo que le permitió desarrollar la capacidad de oponer contrapesos al creciente poder del Leviatán. Bajo esta configuración institucional, distinta a la de América Latina, las inversiones realizadas por la élite económica contaban con mecanismos de difusión que: fortalecían los sectores exportador y no-exportador, incrementando su productividad; y, distribuían los beneficios del crecimiento económico entre la gran mayoría de la población. En estos países, se registró una trayectoria creciente del salario real, lo que incentivó la innovación tecnológica para volver al trabajo más productivo, y permitió el desarrollo de la capacidad de consumo necesaria para el desarrollo del mercado doméstico. Todo esto logró sostener un crecimiento económico importante y una constante mejora del ingreso por habitante. El tipo de instituciones que hicieron posible este progreso fueron bautizadas por Acemoglu y Robinson como instituciones incluyentes; y son el tipo de instituciones que generan incentivos para crecer económicamente, creando nueva riqueza y distribuyéndola ampliamente, incluyendo a los estratos menos favorecidos de la sociedad en esta distribución.

Acemoglu y Robinson (2008), en su afán por identificar un factor exógeno de las diferencias institucionales observadas, recurrieron al mencionado laboratorio natural que provee la colonización europea de amplios y diversos territorios del planeta a lo largo de la historia. De esta manera, lograron identificar dos de estos factores:

> *1) La emigración y asentamiento de colonos europeos en grandes cantidades sobre el territorio colonizado. Lo que a su vez dependía de la tasa de mortalidad de los colonos europeos en esos territorios por enfermedades propias de esa localización. Los europeos se establecieron en grandes números en las colonias del extremo norte o extremo sur del planeta pues el clima excluía la prevalecía de enfermedades como la malaria y la fiebre amarilla, para las que no estaban tecnológicamente preparados.*
>
> *2) La alta densidad de poblaciones nativas en los territorios antes de la colonización.*

En las colonias británicas, la baja mortalidad de los colonos europeos y su posible asentamiento en grandes números, favoreció la posibilidad de instaurar en esos territorios instituciones inclusivas. Esto permitió que los beneficios económicos generados en la colonia alcancen a amplios sectores de la población emigrante asentada en el territorio y que el futuro ofrezca para los colonos oportunidades de prosperidad. En estos territorios no existía una alta densidad de poblaciones nativas por lo que resultaba inviable explotar la mano de obra nativa a favor del sistema colonial, lo que hizo menos probable la aparición de instituciones extractivas.[14]

Por el contrario, en América Latina, la alta mortalidad de los colonos europeos hizo menos viable su posible asentamiento en grandes números en este territorio. Por otra parte, la existencia de gran densidad de poblaciones nativas ofreció la oportunidad de contar con una enorme dotación de mano de obra que podía ser explotada a favor de los colonizadores. La combinación de estos dos factores creó las condiciones favorables y los incentivos para la reproducción de instituciones extractivas, encaminadas a la extracción de recursos en el corto plazo.

De aquí que, tanto la mortalidad de los europeos como la densidad de la población nativa, en los territorios colonizados, constituyen fuentes exógenas que determinaron diferencias en las instituciones que se establecieron en cada territorio. Estas dos fuentes de variación exógena de las instituciones han sido utilizadas, como variables instrumentales, por Acemoglu y Robinson para probar que las instituciones determinan el desempeño económico en cuanto al crecimiento de la economía y el desarrollo, en el largo plazo.[15]

---

13) Con la excepción de la población nativa y los esclavos importados del África, marginados al abuso y la precariedad. Algo que empezaría ha cambiar muy lentamente, alcanzando resultados apreciables recién en la segunda mitad del Siglo XX, pese a que sus efectos negativos se pueden evidenciar hasta el presente en las estadísticas de indicadores económicos y sociales.

14) A excepción del sometimiento y exclusión de los nativos y la importación de esclavos del África.

15) El detalle se explica en: Acemoglu, D. & Robinson, J. (2008). The Role of Institutions in Growth and Development. Working Paper. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank on behalf of the Commission on Growth and Development.

El origen de las instituciones extractivas en las economía latinoamericanas coincide con este hallazgo. Sin embargo, esto no explica cómo estas instituciones han logrado mantenerse a lo largo de la historia y por qué son tan difíciles de cambiar. Para explicarlo Acemoglu y Robinson (2008), proponen distinguir 3 categorías importantes:

> *1) instituciones económicas: que no solo determinan el desempeño económico, como se señaló arriba, sino que también determinan cómo se distribuyen los beneficios generados en la economía entre los diferentes grupos de la sociedad;*
>
> *2) poder político: que determina qué tipo de instituciones económicas van a ser instauradas en una sociedad; e,*
>
> *3) instituciones políticas: que determinan cómo se reparte el poder político entre los diferentes actores de la sociedad y por ende inciden en la distribución de los recursos de una economía entre estos mismos actores.*

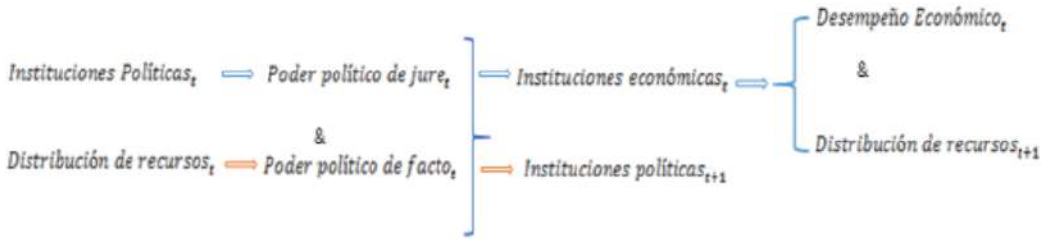
Así que la pregunta sobre cómo cambian o se mantienen las instituciones tiene una compleja respuesta que aborda una secuencia de causalidades. Sin despreciar el peso de factores exógenos, como los descritos para explicar el origen de las instituciones; el cambio o la persistencia de las instituciones son principalmente el resultado de las elecciones colectivas de una sociedad. Esas elecciones colectivas dependen de un proceso político. El proceso político está determinado fundamentalmente por las instituciones políticas y por la distribución de los recursos económicos entre los diferentes actores de la sociedad (existentes en un periodo inicial = t). Esto, a su vez, determina quién tiene el poder político; poder que puede ser ejercido *de jure,* cuando es otorgado por instituciones formales; o, que puede ser ejercido *de facto*, cuando se ejerce por medio de la fuerza que puede comprar la disponibilidad de recursos económicos (en algunas ocasionas fuerza bélica) de la que dispone un determinado grupo social (en el tiempo t). Finalmente, el poder político determina qué tipo de instituciones políticas (en t+1) y económicas (en t) se van a instaurar en una sociedad lo que, a su vez, determina el desempeño económico presente (en t) y la distribución de recursos en el futuro (en t+1).

Una importante noción de este análisis es la resistencia al cambio que presentan las instituciones; más allá de que éstas sean favorables o desfavorables para el desempeño económico y el bienestar de la población en general. Los grupos sociales que detentan el poder político, *de jure* o *de facto*, van a influir para mantener o cambiar las instituciones económicas y políticas de manera que las instituciones que prevalezcan sean las que favorecen sus intereses en cuanto a la distribución de los recursos. Un segundo mecanismo de persistencia se da cuando un grupo ha acumulado muchos recursos económicos, esto incrementa su poder político *de facto*, el mismo que será utilizado para influir en la determinación de las nuevas instituciones de manera que favorezcan los intereses de este grupo particular. Por esto, muchos cambios institucionales deseables en términos generales, que podrían mejorar el desempeño económico de la sociedad en su conjunto, son bloqueados por los grupos de poder (político y económico)[16] cuando pueden tener efectos distributivos desfavorables para los intereses de estos grupos particulares.

Sin embargo, el marco de referencia propuesto también desataca la posibilidad de cambio institucional. En particular cuando se dan choques que afectan la distribución del poder político, como pueden ser las revoluciones, los cambios tecnológicos y del entorno internacional, entre otros. En estos casos ocurrirá el cambio institucional. El siguiente esquema resume el marco de referencia descrito en los párrafos anteriores:

16) Para un análisis más profundo sobre las instituciones como el resultado del conflicto redistributivo se puede ver: Institutions and Social Conflict, de Jack Knight, 1992.

Figura 1. Cambio y persistencia de las Instituciones
Acemoglu, Johnson y Robinson (2005)



Este modelo y la noción de persistencia destacan cómo los grupos de poder económico, a través del ejercicio del poder político de facto, puede reproducir las instituciones que favorecen sus intereses particulares. De esta manera, se ilustra por qué, en sociedades altamente desiguales, las instituciones que sostienen la desigualdad económica y política se reproducen y auto-refuerzan lo que, a su vez, hace muy difícil lograr cambios institucionales que ayuden a alcanzar el crecimiento y el desarrollo económico.

Con estos antecedentes, se puede explicar por qué la historia económica de América Latina dio origen a una configuración oligárquica del poder político que instauró instituciones extractivas; y, por qué este tipo de instituciones han resultado tan difíciles de cambiar en la región a lo largo de la historia, pese a su evidente inconveniencia para impulsar el crecimiento económico y alcanzar el desarrollo. Por esto no es coincidencia que América Latina continúe siendo una de las regiones más desiguales del planeta desde hace décadas. De acuerdo con el reporte de The World Inequality Lab, de 10 de noviembre de 2020, para 2019 en América Latina el 10% más rico de la población captura más de la mitad del total del ingreso nacional, más precisamente un 54%; mientras, el 50% más pobre de la población apenas obtiene el 10%. Los países con mayor desigualdad de la región, para el 2019, son Chile, México y Brasil, en los que el 10% más rico de la población captura un 60%, 58% y 57% del ingreso nacional, respectivamente. Los países con menor desigualdad de la región, para el mismo año, son Ecuador, Argentina y Uruguay, en los que el 10% más rico de la población captura un 38%, 40% y 42% del ingreso nacional, respectivamente.[17]

En las sociedades latinoamericanas, con alta persistencia de instituciones extractivas y extrema desigualdad económica, tanto la falta de legitimidad del Estado ante la gran mayoría de la población como el enorme poder *de facto* de la élite económica han llevado a la persistencia de una forma particularmente perversa del Leviatán. La radicalización de las posturas políticas, el debilitamiento de la cohesión social, las protestas sociales y las violentas respuesta represivas, que se han hecho evidentes en 2019 y 2020, rinden cuenta de una sociedad polarizada en que diversos grupos, que representan a diferentes estratos socioeconómicos de la sociedad, pugnan por el cambio o la prevalencia institucional.

3. El Leviatán, de la ausencia al despotismo

Acemoglu y Robinson (2019), identifican otro tipo de sociedades con un Leviatán ausente en las que la gran mayoría de la población no logra mejorar su prosperidad económica ni su libertad individual, como sucede de una manera distinta en América Latina. Estas son las sociedad de corte tribal, en que individuos y grupos conviven sin una autoridad central o con una autoridad central debilitada.

En estas sociedades el contrato social tomó la forma de un restrictivo conjunto de normas, impuesto en torno a las tradiciones e intereses de los individuos y grupos más poderosos de esa sociedad (*the cage of norms*, en palabras de Acemoglu y Robinson). En este tipo de sociedades todos temen que alguno de sus miembros gane el poder suficiente como para imponer su voluntad a los demás.

17) Nota del reporte: "Data quality is highly heterogeneous in the region. Significant data inconsistencies are found, especially on national accounts. Check the data quality wid.world/transparency ".

Por esto resulta común que quien acumula liderazgo, poder y autoridad pronto termine derrocado. Bajo este escenario, las iniciativas de innovación para la producción no suelen tener éxito. La organización social de estas sociedades, de corte tribal, evidencian que la predicción de Hobbes, sobre el estado de guerra de todos contra todos, no siempre se cumple en las sociedades sin una autoridad central. Sin embargo, la configuración institucional de estas sociedades -sin autoridad central- reduce la capacidad de acción colectiva, hace menos eficiente la resolución de conflictos, dificulta la creación de una visión compartida de justicia, inhibe el cambio institucional, disminuye la efectividad para frenar la violencia, impide la prosperidad y condena a la población a vivir bajo la dominación de un restrictivo conjunto de normas.

Uno de los ejemplos que utilizan Acemoglu y Robinson (2019) para ilustrar este problema es el caso del Líbano: un país de varios millones de habitantes (6 millones, específicamente), que cuenta con una de las poblaciones mejor educadas de su región, además de tener un Estado moderno, con una silla de representación en la Organización de las Naciones Unidas y embajadores distribuidos a los largo de los cinco continentes, tal como los países latinoamericanos. Sin embargo, es una país con un Leviatán ausente. Se independizó de Francia en 1943, para esa fecha contaba con un censo de 1932 que identificaba al 51% de la población como cristiana. Esto llevó a dividir la representación parlamentaria a favor de los cristianos en una relación de 6 sobre 5 en comparación con los musulmanes, lo cual trajo inconformidad por parte de la minoría. Entre 1975 y 1989, el Líbano se vio atrapado en una guerra civil librada entre los diferentes grupos étnicos, religiosos y sociales que conforman su población. En 1989 el conflicto terminó con un acuerdo (*The Taif Agreement*) que distribuyó la representación de su parlamento con un 50% para los cristianos y otro 50% para los musulmanes; este acuerdo generó una dificultad para la toma de decisiones en el Estado –pues los adversarios siempre tendrían el poder de vetar una iniciativa- lo que terminó debilitando al poder ejecutivo y reduciendo la capacidad de acción colectiva de la sociedad. En julio de 2015, el principal relleno sanitario del país, ubicado en Naameh, se llenó y cerró. Había que identificar con urgencia otro lugar para ubicar la basura, pero el gobierno no pudo consensuar una alternativa y la basura se empezó a apilar en Beirut. El gobierno no pudo hacer mucho más y la basura se continuó apilando, al menos hasta el año 2019.[18] Su parlamento no ha votado por aprobar un presupuesto público desde hace 10 años (contados hasta 2019) y deja que la propuesta del gabinete se prorrogue. Nadie conoce, al día de hoy, si la distribución por credo religioso del parlamento (50% -50%) en realidad corresponde a la distribución de la población de Líbano. Los libaneses tampoco quieren saberlo. El país nunca ha actualizado su censo desde la independencia.

De una manera muy distinta pero con un mismo resultado, Líbano es un país con un Leviatán ausente. Tal como sucede en América Latina, donde la configuración oligárquica del poder político imposibilita el cambio de las instituciones extractivas. En estos países el Estado es débil por diseño, justamente para evitar cualquier posibilidad de cambio institucional que ponga en riesgo el *status quo*.[19] Aunque con la diferencia de que en América Latina el Estado ha cultivado y mantenido la capacidad de reprimir violentamente a la población si sus iniciativas amenazan el poder y los privilegios de la élite. Así, el Leviatán latinoamericano también es un Leviatán débil y ausente como en Líbano, pero al mismo tiempo se revela despótico y con gran capacidad de reprimir por medios violentos a su propia población. Esta situación constituye una condena al subdesarrollo.

Acemoglu y Robinson (2019), subrayan cómo las sociedades que lograron fortalecer sus Estados e imponer el poder de una autoridad central, por sobre los intereses individuales, tribales y de clase, que solían imperar en formas más primitivas de sociedad, pudieron evidenciar el florecimiento de la paz, la producción, el comercio, el crecimiento económico y la acumulación de riqueza material, cultural y tecnológica. En este sentido, la tesis de Hobbes, en relación a la necesidad de contar con un Estado fuerte, ese Leviatán de poder descomunal, parece tener mucho sentido. Sin embargo, la acumulación de poder en una autoridad central y el creciente poder que puede llegar a acaparar el Estado también pueden llegar a producir otro tipo de mal y convertirse en una amenaza para la sociedad. A esta amenaza, los autores de *The Narrow Corridor*, en contraposición al problema del Leviatán ausente, la llaman el Leviatán despótico.

18) En Acemoglu y Robinson (2019) se incluye una foto de la basura apilada. Hasta la fecha de publicación del mencionado libro la basura se seguía apilando sin solución.

19) Al respecto, en América Latina se puede apreciar el caso de Chile, un país con instituciones en apariencia fuertes pero sujetas también al poder de facto de las élites económicas y militares. Arana Araya, Ignacio. 2013. "Informal Institutions and Horizontal Accountability: Protocols in the Chilean Budgetary Process". Latin American Politics and Society 55 (04): 74–94.

4. Las dos caras de Janos y la amenaza del Leviatán despótico

En línea con los postulados de Hobbes, está claro que para alcanzar la prosperidad y la libertad, resulta indispensable un Estado capaz de hacer cumplir la ley, controlar la violencia, resolver conflictos y proveer servicios públicos. Para lograr esa capacidad se requiere de una autoridad central, dotada de mucho poder y soportada por una fuerte estructura. Sin embargo, los Estados demasiado poderosos, en especial los que no enfrentan contrapesos por parte de los diferentes grupos de la sociedad, pueden actuar de manera autoritaria, imponiendo la voluntad de quienes detentan el poder político de maneras abusivas. La criminalización de críticos y opositores, las arbitrarias violaciones de derechos humanos y, en general, el sometiendo de la población a la dominación del Estado sin el reconocimiento de los derechos ciudadanos más elementales son algunas de las características de este Leviatán despótico.

Para ilustrar este problema, Acemoglu y Robinson utilizan la metáfora del dios de los portales de la mitología romana: Jano, un dios que tiene dos caras. Un Estado fuerte puede asegurar el orden necesario para lograr paz y prosperidad, esa es su primera cara; pero, también puede imponer sobre la población una forma despótica de dominación, esa es su segunda cara. Esto se ilustra en el esquema a continuación:

Figura 2. Las dos caras de Janos
Fuente: Acemoglu & Robinson (2019), ilustración propia.

No hay duda que en el Tercer Reich el poder del Estado y la autoridad central fue enorme. Alemania, bajo el liderazgo de Hitler, disponía de una gran capacidad de coordinación de la acción colectiva de la sociedad. Su liderazgo había construido una clara visión compartida de justicia para el pueblo alemán, que en buena medida tenía que ver con la necesidad de una reivindicación frente a los vejámenes a los que había sido sometida su población por parte de las potencias triunfadoras de la Primera Guerra Mundial. El famoso economista inglés, John Maynard Keynes abordó este tema de manera premonitoria en su famoso libro Las Consecuencias Económicas de La Paz (*The Economic Consequences of the Peace*) de 1919, en el que advirtió cómo las abusivas condiciones de reparación impuestas al pueblo alemán y a otros pueblos de Europa central iban a sumir en la pobreza y la desesperación a su población, lo que le llevó a asegurar que (Keynes, 1920):

> *"Si nosotros aspiramos deliberadamente al empobrecimiento de la Europa central, la venganza, no dudo en predecirlo, no tardará."*

En torno a la gran indignación del pueblo alemán, Hitler pudo organizar un Estado todo poderoso; capaz de crear, por una parte: orden, paz y prosperidad económica. Sin mencionar el despliegue de una titánica capacidad productiva para desarrollar tecnología de punta y construir el ejercito más poderoso de Europa occidental. Pero, por otra parte, también logró que la población acepte los abusos más espantosos, como: la criminalización y persecución de los críticos y opositores al régimen, así como someterse a un tipo de dominación totalitaria en la que cualquier disidencia frente a la voluntad del Führer se pagaba con la muerte.

Los liderazgos autoritarios pueden imponerse con mayor facilidad sobre la base de la indignación de una población sometida a la precariedad y la pobreza. Esta es una lección particularmente relevante para América Latina si se quiere evitar la cara despótica del Leviatán.

En junio de 1941, el Tercer Reich invadió la Unión de Republicas Socialistas Soviéticas. Una nación que, para entonces, también contaba con un poderoso Estado central, liderado con mano de hierro por Iósif Stalin. Sin duda, los nazis subestimaron la capacidad bélica de los soviéticos, que con un enorme sacrificio y una impresionante demostración de su capacidad de acción colectiva, respondieron construyendo un ejercito que no solo fue capaz de expulsar a los invasores de su territorio sino de entrar triunfante en Berlín, en 1945, e izar la bandera soviética sobre el Reichstag.[20] El poderío bélico desarrollado por la Unión Soviética y su posicionamiento como una de las dos superpotencias mundiales que disputarían en el futuro la famosa Guerra Fría, rinde cuenta de las enormes capacidades que una nación puede desarrollar en torno a un poderoso Estado central.

Lo expuesto en los párrafos anteriores, evidencia que la capacidad de innovación tecnológica y productiva, así como la prosperidad económica, emergerán más probablemente bajo el Leviatán despótico que bajo la ausencia del Leviatán, o bajo el restrictivo conjunto de normas de las sociedades tribales, o bajo un Leviatán debilitado. Sin embargo, los logros productivos, el orden y la prosperidad económica que emergen bajo el Leviatán despótico enfrentan, al menos dos serios problemas: i) el costo de ese orden, muchas veces, se paga aceptando vivir bajo una estricta dominación que obliga a rendir la libertad individual; y, ii) los incentivos económicos que genera el Leviatán despótico son endebles, lo que lleva a que dicha prosperidad se dé en medio de extremas desigualdades difíciles de tolerar y un ambiente propenso para la corrupción; lo que genera grandes dificultades para que estos beneficios económicos logren mantenerse en el tiempo (Acemoglu & Robinson, 2019, C.4).

Salvando las grandes diferencias que separan los casos del Tercer Reich y la Unión de Republicas Socialistas Soviéticas, podemos encontrar que, por diferentes razones, ambos regímenes, que desarrollaron una impresionante capacidad productiva, tecnológica y militar, no fueron capaces de sostenerse en el tiempo. También resultaría muy difícil defender la hipótesis de que la gente, bajo cualquiera de estos dos regímenes, estaba libre de toda dominación y era capaz de ejercer con plenitud su libertad.

Un importante ejemplo con el que Acemoglu y Robinson (2019, C.7) ilustran el caso del Leviatán despótico es China. En un contraste de la historia china y europea, los autores mencionados destacan que, pese a las similitudes encontradas, el desarrollo temprano de un poderoso Estado central en China eliminó completamente la capacidad de movilización de la sociedad y las instancias de participación política para la gente. Con diferentes sobresaltos durante su historia, el Leviatán despótico encontró la forma de prevalecer en China y sus características son difíciles de ignorar.

El Estado chino ha sido plenamente capaz de mantener un orden, imponer leyes, recaudar impuestos, implementar políticas de largo plazo e invertir en infraestructura y servicios públicos; esto, sin duda, ha permitido asegurar la paz y crear prosperidad económica para su población en las últimas décadas. El desarrollo económico de China, la fortaleza y estabilidad de sus instituciones, así como su posicionamiento como potencia productiva y comercial, a nivel global, así lo evidencian. A este tipo de crecimiento económico los autores mencionados lo llaman crecimiento despótico.

20) Sin despreciar la importancia de la intervención bélica de sus aliados, principalmente EE.UU. y Reino Unido, contra Alemania en el frente occidental, el papel del Ejecito Rojo fue preponderante para la derrota de los Nazis en la Segunda Mundial.

Pero la otra cara de Jano, en China, pone en evidencia cómo ese enorme poder del Estado se utiliza para controlar a las personas y someter a la población, en general, a los designios de la élite política. Bajo este ambiente de sometimiento se dan graves problemas de incentivos que impulsan la corrupción, en general, en forma de sobornos y tráfico de influencia. También, se favorece la profundización de las desigualdades económicas, el descontento social y la falta de legitimidad de poder. Todo esto amenaza la viabilidad del propio régimen. La conclusión de estos autores, por las razones expuestas, es que el crecimiento despótico no es sostenible.

5. La reina roja, el pasillo estrecho y la tercera vía

Con los antecedentes expuestos, queda claro que tanto la ausencia del Leviatán como la presencia de un Leviatán despótico traen diferentes tipos de problemas para la sociedad. La ausencia del Leviatán imposibilita el avance de la prosperidad económica. La presencia de un Leviatán despótico, aunque puede traer cierta prosperidad (crecimiento despótico), obliga a la dominación y limita la libertad. Estos problemas deberán evitarse si se busca alcanzar la prosperidad económica y la libertad, al mismo tiempo. Entonces, ¿cuál es la solución a este dilema? La respuesta, de Acemoglu y Robinson (2019), es una tercera vía denominada: el Leviatán encadenado.

Como se ha descrito anteriormente, la ausencia del Leviatán obedece a una sociedad polarizada –muchas veces en grupos tribales- que resulta incapaz de construir un contrato social que dé cabida a la formación y fortalecimiento de una autoridad central en la forma de un Estado fuerte. En este tipo de sociedades, individuos y grupos influyentes, pugnan por mantener su capacidad de influencia y privilegios. Todos temen y sospechan de los demás, cualquier organización o individuo que acumule poder se convierte en una amenaza y termina siendo blanco de ataques, que pueden llevar hasta la destrucción o el aislamiento. El papel de las élites es clave en esta ausencia, pues son quienes detentan el poder económico y por tanto el poder de facto para impedir cualquier cambio institucional que amenace el *status quo*. La miopía de este tipo de élites, muy presente en América Latina, se revela en su fijación por las ganancias de corto plazo y la prevalencia de sus tradicionales privilegios. Como hemos visto, un Leviatán más fuerte podría traer prosperidad económica a la sociedad en su conjunto y, con ello, la posibilidad de que la gran mayoría de la población pueda gozar de mejores condiciones materiales y capacidades para ejercer su libertad. Esto, a su vez, podría incrementar el consumo y la producción de la economía, lo que elevaría, también, las ganancias de la élite. Pero este tipo de élites, no están dispuestas a correr ese riesgo. Su posición tradicional de privilegio en una sociedad, por lo general injusta, hace que sean adversas al cambio. Adicionalmente, muchos grupos de la sociedad pueden temer legítimamente la amenaza de un Leviatán despótico y bloquear, por esta razón, toda posibilidad de que el Estado se fortalezca. Por ello, bajo esta configuración institucional el poder de la sociedad -comprendido como la suma del poder de los diversos grupos de interés que la componen y, en particular, el de sus élites más poderosas- es mucho mayor que el poder del Leviatán. Este gran poder de la sociedad mantiene al Leviatán ausente o debilitado; y, por lo tanto, dicha sociedad no contará con las instituciones y servicios públicos, esenciales, para alcanzar la prosperidad y permitir que los estratos menos favorecidos puedan contar con los medios materiales y capacidades necesarias para ejercer su libertad. Bajo el Leviatán ausente, o debilitado, la mayoría de la población está excluida del goce de la prosperidad y la libertad, que se tornan un privilegio exclusivo de las élites.

Por otra parte, la presencia de un Leviatán despótico reduce el poder de la sociedad. Bajo este tipo de régimen, la capacidad de movilización social y las instancias de participación política de la gente son disminuidas o eliminadas, pues amenazan la posición de poder que detenta la élite política al mando de un fuerte Estado central. En este tipo de sociedades, la élite política teme el empoderamiento de la sociedad y sus grupos de interés, pues esto amenazaría con la posibilidad de un cambio institucional que reduzca o elimine los privilegios y el poder de dicha élite al mando del Estado. Por ello, esta élite política sospecha de todos los miembros de la sociedad, cualquier organización o individuo que impulse la movilización social y reclame por instancias de participación política se convierte en una amenaza y termina siendo blanco de ataques, que pueden llevar a la destrucción o el aislamiento. El papel de la élite política al mando del Estado es clave para reforzar el despotismo, pues son quienes detentan el poder *de jure* y el poder *de facto* para impedir cualquier cambio institucional que amenace el *status quo*. La miopía de este tipo de élites se revela en su fijación por acaparar el poder a toda costa y mantener sus privilegios. Como hemos visto, los beneficios que trae este tipo de configuración institucional, el crecimiento despótico, vienen aparejados de muchos problemas como la corrupción y la extrema desigualdad, lo que hace que estos regímenes estén siempre amenazados por la inconformidad de la población y, por lo general, se sostienen sobre la base de la represión violenta. Por ello, bajo esta configuración institucional el poder del Estado, o Leviatán despótico, es mucho mayor que el de la sociedad. Este gran poder del Leviatán mantiene a la sociedad debilitada; y, por lo tanto, dicha sociedad padecerá: dominación, falta de libertad; y, una prosperidad económica limitada y difícil de sostener en el tiempo.

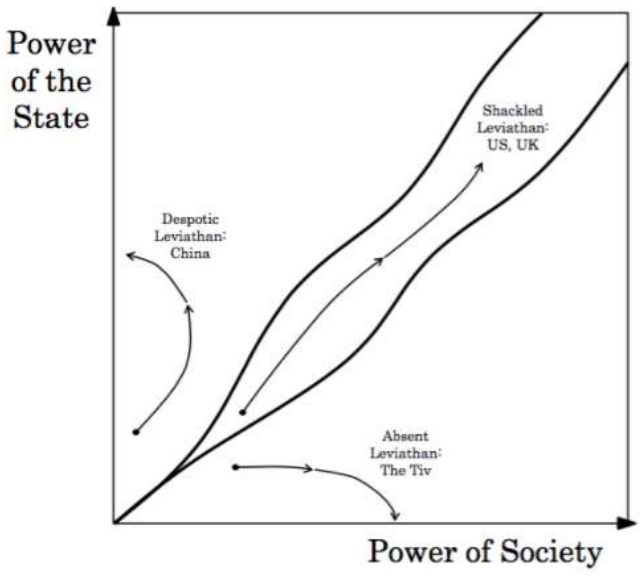
Para ensayar una solución a este dilema, Acemoglu y Robinson, acuden a una metáfora tomada de la narrativa de Lewis Carrol, en *Through the Looking-Glass, and What Alice Found There*. En esta historia, Alicia conoce a la Reina Roja y corre un carrera con ella. Durante la carrera, las particularidades de ese mundo fantástico hacen que por más que Alicia y la Reina Roja se esfuercen en correr nunca parecen moverse del mismo lugar en que inició la carrera. Perpleja, luego de que la reina dicta detener la carrera, Alicia le dice a la Reina Roja que en su mundo si uno corre generalmente avanzará hacia alguna parte. Ante esto, la respuesta de la reina es "aquí, como puedes ver, todo lo que puedas correr servirá para que logres mantenerte en el mismo lugar". Así los autores, utilizan esta metáfora para describir una situación óptima en que el Estado y la sociedad corren para ganar poder sin que ninguno de los dos pueda superar al otro. Este es el denominado Efecto de la Reina Roja.

En este sentido la solución propuesta, por los autores, es fortalecer al Estado y a la sociedad, al mismo tiempo y en la misma media. Esto permitirá contar con los beneficios de tener un Leviatán presente y fuerte: orden, paz y prosperidad; y, al mismo tiempo, también asegurará que el poder del Leviatán no sea una amenaza para la sociedad, eliminando la posibilidad de que surja un Leviatán despótico, y permitiendo, así, que la gente esté libre de dominación y pueda ejercer su libertad. A este tipo de Leviatán, fuerte pero limitado por el poder de la sociedad, los autores lo denomina el Leviatán encadenado. Esta opción constituye, una tercera vía, y una mejor alternativa, ante la problemática ausencia del Leviatán o la amenazante presencia del Leviatán despótico. De esta manera, el Efecto de la Reina Roja trae solo lo mejor de los dos mundos y evita sus problemas.

Pero los autores advierten que el efecto de la Reina Roja, que da origen al Leviatán encadenado, solo puede surgir en un estrecho pasillo. Pasillo en el cual el poder del Estado y el poder de la sociedad permanecen balanceados; pues, en esta trayectoria, tanto el Estado como la sociedad ganarán poder con el paso del tiempo, pero siempre lo harán, conjuntamente, en la misma medida. De esta manera, el Leviatán será fuerte pero su poder estará limitado por la sociedad. Así nace el Leviatán encadenado que permite alcanzar los beneficios de la prosperidad económica y el goce de la libertad, para la sociedad, al mismo tiempo.

Si, en esta carrera, el Leviatán (la élite política) logra ganar más poder que la sociedad, aparecerá el problema del Leviatán despótico (ejemplo: el caso de China). Si, en esta carrera, la sociedad (sus grupos de interés y élites) logra ganar más poder que el Leviatán aparecerá el problema del Leviatán ausente. El ejemplo utilizado en la ilustración de Acemoglu y Robinson para este último caso son los Tiv del África, pero para el propósito del presente texto podemos pensar en América Latina. Aunque, las particularidades del caso latinoamericano son muy distintas, como veremos más adelante. Algunos de los ejemplos que los autores utilizan para describir la situación que se da al interior del pasillo estrecho, en que los poderes permanecen balanceados por el efecto de la Reina Roja, son el desarrollo del Estado y los contrapesos de poder de la sociedad que se dieron en el caso del Reino Unido y los EE.UU. Lo descrito en este párrafo se ilustra en el gráfico a continuación:

Figura 3. El Pasillo Estrecho
Fuente: Acemoglu & Robinson (2019)



6. El Leviatán encadenado y los Leviatanes "de papel"

Acemoglu y Robinson (2019, C.6), describen cómo en la Edad Media temprana las tribus germanas invadieron los territorios dominados por el Imperio Romano Occidental, después del colapso de éste. Para estos autores, la combinación de las normas e instancias de participación que se daban, desde las bases hacia la élite gobernante (de abajo hacia arriba), en las tribus germanas con la tradición de la burocracia centralizada, del imperio romano, dio como resultado un equilibrio único entre el poder de la sociedad y el poder del Estado. Dicho equilibrio singular permitiría la aparición temprana del Leviatán encadenado en ese lugar del mundo.

Sin embargo, este fenómeno no fue uniforme en toda Europa occidental durante la historia sino que se dio con diferencias institucionales y sobresaltos, importantes. Así, Suiza, por ejemplo, logró consolidar un Leviatán encadenado mientras Prusia se vio devorada por un Leviatán despótico (Acemoglu y Robinson. 2019, C.9).

El caso de los EE.UU. (Acemoglu y Robinson. 2019, C.10) y el del Reino Unido, también son abordados en la obra de estos autores para ilustrar las enormes ventajas del Leviatán encadenado. Con estos casos se demuestra cómo un Estado fuerte, que gana poder con el paso del tiempo, pero que permanece sujeto al creciente contrapeso, rendición de cuentas y control por parte de la sociedad, puede generar un gran beneficio para la población, en términos de prosperidad creciente y goce de la liberad para grandes porciones de la población.

Esta historia de la aparición del Leviatán encadenado, que se dio en algunos países de Europa occidental y en el Reino Unido, también se replicó en las naciones que se derivaron de sus colonias, como es el caso de los EE.UU. Lo que también sucedió en Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Pero, como hemos visto, la trayectoria histórica de América Latina fue muy diferente a la de estos países.

El Leviatán que surgió en América Latina ha carecido del poder y la capacidad de generar orden y prosperidad que tiene generalmente –aunque de forma problemática- el Leviatán despótico y en este aspecto se parece más al Leviatán ausente. Sin embargo, la incapacidad del Leviatán latinoamericano para imponer orden y crear progreso contrasta con la enorme capacidad que desarrollaron los Estados, en América Latina, para reprimir a la población. Así que el Leviatán latinoamericano no es un Leviatán completamente ausente y tampoco llega a ser un Leviatán plenamente despótico. Como ya se señaló anteriormente, esta forma perversa que cobró el Leviatán en nuestra región se caracteriza por tomar del mundo del Leviatán ausente la forma de un Estado débil e inoperante para hacer cumplir la ley, controlar la violencia, resolver conflictos y proveer servicios públicos esenciales para el desarrollo. Pero, toma del mundo del Leviatán despótico una gran capacidad violenta para reprimir a la población, siempre con la finalidad de inhibir cualquier instancia de participación y movilización social, en especial si éstas pueden poner en riesgo el poder y los privilegios de la élite. Acemoglu y Robinson denominan a este tipo de Leviatán, tan propio de la realidad histórica de América Latina, el Leviatán de papel; y, con razón, señalan que trae lo peor de los dos mundos: la incapacidad y el despotismo.

Con estos antecedentes se puede comprender mucho mejor lo que quiso comunicar Simón Bolívar en su carta dirigida a Juan José Flores, escrita en Barraquilla el 9 de noviembre de 1830. Acemoglu y Robinson la citan en el capitulo 11 de su libro (2019):

> *"...V. (usted) sabe que yo he mandado 20 años y de ellos no he sacado más que pocos resultados ciertos:*
>
> *1°. La América es ingobernable para nosotros.*
> *2°. El que sirve una revolución ara en el mar.*
> *3°. La única cosa que se puede hacer en América es emigrar;*
> *4°. Este país caerá infaliblemente en manos de la multitud desenfrenada, para después pasar a tiranuelos casi imperceptibles, de todos colores y razas;*
> *5°. Devorados por todos los crímenes y extinguidos por la ferocidad, los europeos no se dignarán conquistarnos;*
> *6°. Sí fuera posible que una parte del mundo volviera al caos primitivo, este sería el último período de la América."*

El mejor ejemplo contemporáneo para ilustrar la perversa y patética forma que ha tomado el Leviatán en América Latina, a lo largo de la historia, es el caso de los denominados Falsos Positivos en Colombia. En los territorios colombianos abandonados por su Leviatán de papel, la gente se ha visto obligada a vivir, en zozobra, bajo la amenaza cotidiana de una muerte violenta. Esta amenaza provenía normalmente de grupos armados beligerantes, con intereses opuestos, como la guerrilla y los paramilitares, pero también del crimen organizado, en especial del narcotráfico. Sin embargo, como si esto no fuera suficiente, otro grupo armado se unió para amenazar la vida de la población: las Fuerzas Militares de Colombia, adscritas al Ministerio de Defensa del Estado colombiano. En 2002, cuando Álvaro Uribe fue electo presidente, la confrontación con la guerrilla se intensificó. Uribe introdujo un paquete de incentivos, que incluía premios monetarios y vacaciones, para los militares que logren dar de baja (asesinar) a combatientes guerrilleros. El resultado fue que los militares comenzaron a asesinar civiles inocentes para disfrazarlos de guerrilleros y presentarlos al Estado con el objeto de cobrar los premios. Al menos 3000 casos han sido identificados (Acemoglu y Robinson. 2019, C.11). El Leviatán de papel latinoamericano no solo ha sido negligente con su población, sino que, en muchas ocasiones, se ha convertido en su activo victimario. Este no es el único caso, la historia de América Latina tiene una larga lista de este tipo de eventos. Los hechos de los Falsos Positivos en Colombia, durante la administración de Álvaro Uribe Vélez, ayudan a comprender por qué el escritor colombiano Fernando Vallejo llegó a proponer que:

> *"La maldad de un ser humano debería medirse en 'Uribes'"*

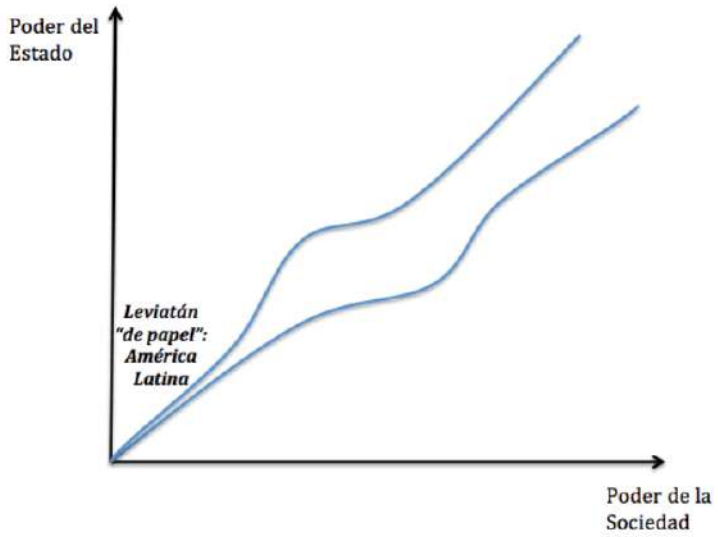
Esta perversa forma que ha tomado el Leviatán en la historia de América Latina, no solo ha sido incapaz de crear las condiciones necesarias para el crecimiento económico y el desarrollo, sino que también ha coartado la libertad de su población mediante la precariedad y la dominación por medio de la violencia. El apelativo "de papel" (derivado de la incapacidad) que usan Acemoglu y Robinson (2019) para caracterizar al Leviatán latinoamericano sin duda se queda corto para describir tanta maldad.

7. Los grandes desbarrancaderos de América Latina

Como resulta evidente, el título del libro de Acemoglu y Robinson (2019): El Pasillo Estrecho, toma su nombre de aquel delgado corredor que limita la trayectoria de las naciones que han logrado expandir el poder de sus Estados y sociedades, al mismo tiempo y sin desbalances (como se ilustra en la Figura 3). Dicha trayectoria ha permitido la aparición del Leviatán encadenado y con éste las condiciones necesaria para vivir en paz, con prosperidad y libertad.

Pero, ¿dónde se ubica la situación de los países latinoamericanos en este gráfico (Figura 3)? La respuesta que dan Acemoglu y Robinson (2019, C.11) es la siguiente: por las características de incapacidad pero de gran poder represor, de su Leviatán de papel, la situación de los países de América Latina se ilustra en la posición de la esquina inferior izquierda del gráfico, por fuera y encima del pasillo estrecho, donde: la sociedad es débil y el Estado también, pero con un poco más de poder para el Estado que para la sociedad, el suficiente para que éste pueda ejercer su tradicional función de represión violenta contra la población. Lo descrito en este párrafo se ilustra en el gráfico a continuación:

Figura 4. El Pasillo Estrecho y el Leviatán latinoamericano
Fuente: Acemoglu & Robinson (2019), elaboración: el autor



Desde esta posición, en la esquina inferior izquierda del gráfico, por fuera y encima del pasillo estrecho, una ganancia de poder por parte de la sociedad puede desplazar la trayectoria hacia los límites del pasillo estrecho, sobrepasándolo, o, incluso, colocándose dentro del pasillo. Esto podría destruir el Leviatán de papel y, respectivamente, dar paso a un Leviatán ausente; pero, también podría colocar la trayectoria dentro del pasillo y abrir la posibilidad de crear un Leviatán encadenado. Esta última posibilidad amenazaría el poder y los privilegios de las élites, pues reduciría la capacidad de dichas élites para influir en el poder político. Por esto, el empoderamiento de la sociedad y el fortalecimiento del Estado, al mismo tiempo y en igual medida, ha sido una trayectoria esquiva en la historia de América Latina. Si el proceso político empodera a la sociedad y esto fortalece al Estado, las élites intervendrán con su poder de facto para debilitar al Leviatán y desmovilizar a la población, o viceversa. Así, con un Leviatán debilitado y una sociedad sin capacidad de movilización ni participación política, las élites se aseguran la conveniente existencia del Leviatán de papel que siempre han podido manipular para favorecer sus intereses. Ésta es una forma de administración indirecta del poder, tal como lo hacían los poderes coloniales.

Las élites latinoamericanas son, casi siempre, los grupos de poder económico que se derivan del proceso de acumulación de las privilegiadas castas criollas que lideraron la independencia en América Latina. Pero también puede constatarse la presencia de nuevas fortunas, desarrolladas en el contexto de las economías de enclave latinoamericanas y de los cambios tecnológicos, del contexto internacional y del limitado progreso de estos países, que se han dado en la historia. Por excepción, también se ha podido observar la aparición de una élite política emergente que disputa el poder a la élite tradicional. Pero lamentablemente, muchas veces, esta élite emergente aprende a manipular al Leviatán de papel para mantener su poder y defender sus propios intereses, tal como lo ha hecho siempre la élite tradicional. Este último caso está vinculado al fenómeno del populismo en América Latina, que es muy complejo y, muchas veces, poco comprendido. Por lo que merece ser tratado aparte.

Volviendo a la posición de la región latinoamericana en el gráfico y sobre la base de lo expuesto en el presente texto, se puede aventurar una nueva hipótesis. Esta hipótesis contrapone la descripción del pasillo estrecho que ha llevado a la consolidación del Leviatán encadenado, en los países desarrollados, con los amplios desbarrancaderos que han conducido al Leviatán de papel en Latinoamérica; y, de aquí toma su nombre.

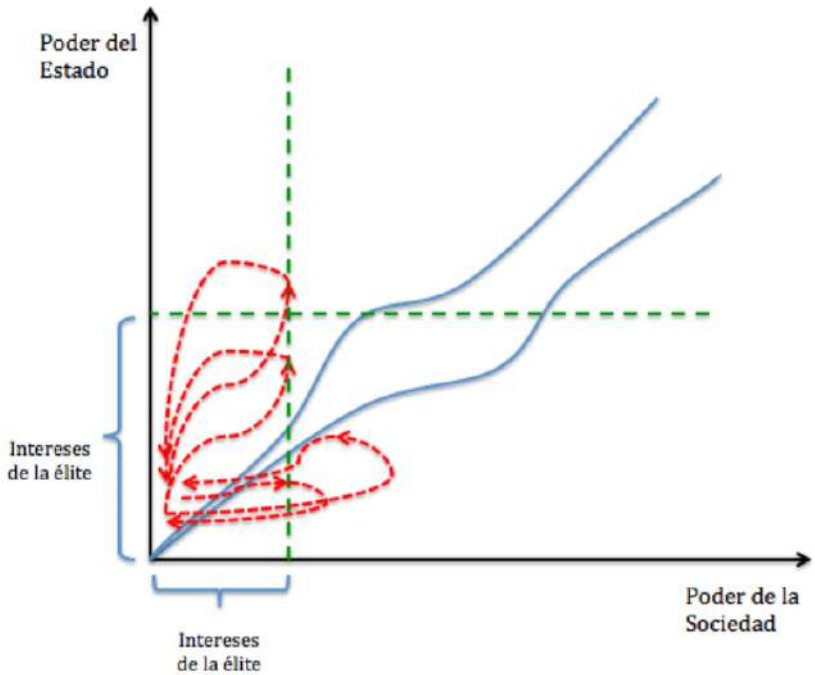
En este sentido, la hipótesis de los amplios desbarrancaderos de América Latina tiene que ver con los dos efectos que desvían la trayectoria lejos del pasillo estrecho, como se ha descrito en los párrafos anteriores.

Si el proceso político empodera a la sociedad y esto fortalece al Estado, las élites intervendrán con su poder *de facto* para debilitar al Leviatán y desmovilizar a la población. Si el proceso político fortalece al Estado y éste empodera a la sociedad, las élites intervendrán con su poder *de facto* para desmovilizar a la población y debilitar al Leviatán. De esta manera, cada vez que la trayectoria de un país latinoamericano se acerca a los límites del pasillo estrecho, el poder *de facto* de la élite entrará en acción para defender sus intereses y desviar la trayectoria, alejándola del pasillo estrecho, y obligándola a regresar a un punto cercano al lugar de partida. La misma trayectoria también se puede dar incluso cuando el poder *de facto* de la élite ha sido defenestrado, esto es así por el problema de la dependencia de la vía o dependencia de la trayectoria del pasado, como veremos más adelante.

Los amplios desbarrancaderos de América Latina describen una situación en que el poder de la sociedad nunca podrá crecer más allá del nivel que le conviene a la élite –o que ésta puede manipular- para enfrentar la amenaza del fortalecimiento del Estado. También describe que el poder del Estado estará siempre limitado a lo estrictamente necesario para que pueda ejercer la coerción que mantenga a la sociedad desmovilizada y sin participación política. Esta dinámica permite dibujar la trayectoria histórica de las instituciones en América Latina como dos grandes desbarrancaderos a los lados opuestos del pasillo estrecho de Acemoglu y Robinson, que tienen el fondo de su abismo en el mismo lugar: la esquina inferior izquierda del gráfico, por fuera y encima del mencionado pasillo. En este punto se reproduce el subdesarrollo, con un Estado débil e incapaz de impulsar el crecimiento económico y la prosperidad, pero con el suficiente poder para reprimir violentamente a la población, alejarla de la libertad y someterla a la dominación de los intereses de la élite. Ni prosperidad ni libertad son posibles bajo esta situación.

Lo descrito en los párrafos anteriores se ilustra en el gráfico a continuación:

Figura 5. El Pasillo Estrecho y los grandes desbarrancaderos
Fuente: Acemoglu & Robinson (2019), elaboración: el autor



Un durísimo ejemplo de la trayectoria por los amplios desbarrancaderos de América Latina se aborda en Acemoglu y Robinson 2008. En esta publicación se describe La Ley de Hierro de la Oligarquía, en reminiscencia de este postulado de la sociología clásica.[21] El efecto ilustra cómo un proceso político que defenestra a un grupo de poder dominante, crea una nueva élite política y económica que termina repitiendo las mismas prácticas que defendía la vieja élite defenestrada; reproduciendo, así, las instituciones y los resultados económicos que inicialmente se planteaban superar.

Los autores señalan que este efecto se da porque, incluso en caso de que los cambios institucionales se logren en el poder *de jure* y *de facto*, al mismo tiempo, existe la posibilidad de que la creación de nuevas instituciones termine siendo dependiente de la trayectoria del pasado (*path dependent* o dependiente de la vía). Pues, la nueva élite, ahora poderosa, emula las conocidas estrategias de la vieja élite –única vía que conoce- y crea los incentivos para que se reproduzcan los mismos resultados del pasado.

Si una élite con poder, inicialmente, instauró instituciones para extraer rentas de la sociedad y esto perduró mucho tiempo, el hecho de que esto siempre haya sido así puede inducir a la nueva élite emergente a hacer lo mismo. El estudio de caso que se presenta, en Acemoglu y Robinson (2008), para ilustrar este efecto es el de la Revolución Boliviana de 1952, liderada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario. Esta revolución consiguió defenestrar a la vieja élite dominante, tomó el poder político; y, en un inicio, efectuó importantes reformas en materia de tenencia de tierras, efectuando grandes expropiaciones y redistribuyendo la propiedad a favor de las comunidades indígenas. La nueva élite intentó crear un partido único para gobernar (amenaza de Leviatán despótico), pero no tuvo éxito. Más tarde el proceso volvió a recrear el ejercito que había desarmado en 1952 y, finalmente, para ganar el apoyo de varias facciones de la sociedad (particularmente de la mayoría indígena) recurrió a las mismas prácticas clientelares de la vieja élite. Así, desmovilizó a la sociedad, redujo las instancias de participación política y debilitó también el poder del Estado. Es decir, reprodujo el Leviatán de papel. Si bien la desigualdad disminuyó al principio de este proceso revolucionario, luego de 10 años había retornado a los niveles de 1952.

Muchos de los hechos de la historia de América Latina se pueden analizar a la luz de estas ideas para generar lecciones aprendidas y obtener recomendaciones de política pública. Por ejemplo, lo que sucedió en la Revolución Mexicana o lo que sucede en la Revolución Cubana, que todavía detenta el poder en la isla; o las sonadas protestas de los últimos dos años en Chile, Ecuador, Perú y Colombia; o el cambio de péndulo del poder en Argentina; y, por qué no, el origen común y la divergencia de las dos últimas administraciones de gobierno en Ecuador. ¿Fue la administración de Rafael Correa el intento de instauración de un Leviatán despótico? ¿Ha llevado la administración de Lenin Moreno al país por los desbarrancaderos que conducen al Leviatán de papel? Tratar de responder estas preguntas puede enriquecer nuestra compresión sobre la historia, las instituciones y el desempeño económico.

En América Latina se requiere fortalecer al Estado, profesionalizar a sus servidores, pagar mejores remuneraciones, crear oportunidades de carrera y ascenso para la burocracia, que los cargos no dependan de su filiación o preferencias políticas sino de su formación académica, experiencia, profesionalismo, rigor técnico y ética. Pero con igual o mayor fuerza y al mismo tiempo, hay que fortalecer a la sociedad civil. A la verdadera sociedad civil, la que representa a todos y no solo a las coaliciones distributivas que suelen tomarse su nombre como las cámaras, los gremios, las asociaciones bancarias y demás grupos oportunistas. Esta sociedad civil, amplia y pluralmente representada, debe ganar mayor capacidad de movilización y participación para controlar al Estado, imponerle límites, vigilar su actuación y exigirle el cumplimiento de estándares de capacidad y ética en el ejercicio de las funciones públicas.

Una sociedad poderosa, participativa y movilizada, con un Estado fuerte, controlado con sólidos y legítimos contrapesos institucionales, es la aspiración para el futuro que dejan estas lecturas. Esta fórmula todavía está por estrenarse en América Latina. Pero, para lograrlo hay que desafiar el egoísmo y la miopía de las élites; así como la dependencia de la vía de las denominadas revoluciones. Es lo mínimo que podemos hacer si queremos para nuestros hijos una sociedad más justa, equitativa, próspera y segura; que permita a todos, y no solo a algunos, vivir en libertad.

21) Al respecto se puede consultar: Robert Michels (1911). On the Sociology of the Party System in Modern Democracy.

8. Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2012) Por qué fracasan los países. Ediciones Deusto.

_____ (2008). The Role of Institutions in Growth and Development. Working Paper. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank on behalf of the Commission on Growth and Development.
_____ (2019). The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty. Penguin Random House.

Acemoglu, D. Johnson, S. and Robinson, J. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. The American Economic Review, Vol. 91, No. 5 (Dec., 2001), pp. 1369-1401. Published by: American Economic Association

Acemoglu, Johnson and Robinson (2005) "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth." In Philippe Aghion and Steve Durauf, eds., Handbook of Economic Growth.

Ansaldi, Waldo y Giordano Verónica, (2012). América Latina. La construcción del orden. Tomos I y II. Editorial Ariel.

Arana, Ignacio (2013). Informal Institutions and Horizontal Accountability: Protocols in the Chilean Budgetary Process. Latin American Politics & Society 55(4):74-94.

Bulmer-Thomas, V. (2010). La historia económica de América Latina desde la Independencia. (2a). México: Fondo de Cultura Económica.

El Comercio, portada del 16 de noviembre de 1922.

González Leal, Miguel Angel (1997). «Insurgencia popular, oligarquía regional y estado en el Ecuador liberal (1895-1925): la Huelga General de Guayaquil, 1922». Anuario de Estudios Americanos 54 (1): 159-184

Hobbes, T. (1651). LEVIATAN o La Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil. Edición en castellano del Fondo de Cultura Económica, 2005.

Keynes, J. M. (1920). The Economic Consequences of the Peace. New York. H, B &H.

Knight, Jack. (1992). Institutions and Social Conflict. Cambridge University Press.

Lange, Matthew. Mahoney, James, and Hau, Matthias (2006). Colonialism and Development: A Comparative Analysis of Spanish and British Colonies. American Journal of Sociology.

Locke, J. (2003). Two Treatises of Goverment. Edited by Ian Shaphiro. New Haven: Yale University Press.

Michels, Robert (1911). On the Sociology of the Party System in Modern Democracy. 2016 Reprint of 1962 Edition. Full facsimile of the original edition. This work, first published in German in 1911.

North, Douglass C. (1990). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica. México. (Edición castellana 1993).

Tamayo, N. (2018). El Telégrafo de Guayaquil y los hechos del 15 de noviembre de 1922: La Prensa como Actor Político en Ecuador. Americanía: Revista de Estudios Latinoamericanos.

The World Inequality Lab (2020). The World Inequality Database, november 10th 2020, WWW.

Wilson, D.S. & Gowdy, J.M. (2013). Evolution as a general theoretical framework for economic and public policy. Journal of Economic Behaviour and & Organization.

Populismo - El espejo sin reflejo
Rasgos comparativos y diferencias del populismo en los casos sudamericanos de Argentina y Ecuador.

Martín Mejía[1] *& Maurice Baurac*[2]

Resumen:

Este artículo investiga, de manera comparativa, los casos de populismo en Argentina y Ecuador durante los gobiernos de Cristina Fernández y Néstor Kirchner en Argentina y Rafael Correa en Ecuador. Analizando el populismo como una lógica articulatoria bajo los pensamientos y teoría de Ernesto Lacau, tratamos de explorar cómo el populismo podría articularse como estrategia política, movilización social y estilo o desempeño político y, consecuentemente, cómo esto configura la estructura de un imaginario social que codifica las experiencias populistas en Ecuador y Argentina. Por lo tanto, en este artículo proponemos responder a la pregunta: ¿nos lleva la comprensión del populismo como lógica articulada a un análisis más detallado de éste? Para responder a esta pregunta, esta investigación se divide en cuatro secciones: 1. analizar la teoría laclauneana del populismo como lógica articulatoria y para esto examinaremos sucintamente su marco teórico, 2. desarrollar el concepto teórico del imaginario social, explicar sus características y explicar cómo el populismo, como lógica articulatoria, nos permite ampliar este concepto, . 3. mostrar la teoría del imaginario social, y como dicha teoría se aplica a los casos de Ecuador y Argentina; la sección final compila el análisis a partir de la aplicación del imaginario social y se lo contrasta con otras características adicionales de otros conceptos del populismo.

Palabras clave: *Política, Populismo, Ecuador, Argentina, Imaginario Social, Articulatorio, Lógica, Estado.*

1. Introducción y antecedentes

El populismo se ha convertido en una palabra de moda de La Ciencia Política y la Sociología en los últimos años. Las principales investigaciones que se han llevado a cabo alrededor del término populismo en la última década se han enfocado en América Latina, y más concretamente, a los países con los liderazgos del denominado "socialismo del siglo XXI". Estas investigaciones han incluido el análisis del liderazgo político de distintos caudillos en Brasil (Lula Da Silva), Argentina (Kirchners), Bolivia (Evo Morales), Ecuador (Rafael Correa) y, por supuesto, Venezuela (Hugo Chávez). Múltiples teóricos políticos han exhibido estos liderazgos como populistas, y varios han basado su análisis bajo el hilo conductor del populismo como un fenómeno general con características comunes. Como explican Weyland y Madrid (2019), una de las definiciones más utilizadas enmarca al populismo como una estrategia política personalista a través de la cual un líder busca o ejerce el poder del gobierno, basado en el apoyo directo, inmediado e interinstitucionalizado de un gran número de seguidores mayoritariamente no organizados. Sin embargo, esta definición de populismo que concentra el poder en la personificación política del líder carece de una capacidad explicativa en dos niveles: nivel social-micro (agente(s)/"el pueblo") y el nivel-macro (agencia), además de carecer de un eje explicativo de las instituciones a nivel estatal.

Por otro lado, y en una definición más abierta del populismo, está "la ideología delgada" del populismo descrito por Rovira & Mudde (2017) quienes proponen otro enfoque para entender la supuesta maleabilidad del concepto en cuestión. Específicamente, los autores indican que una ideología es cuerpo de una idea normativa sobre la naturaleza del hombre y la sociedad, así como la organización y los propósitos de la sociedad. En pocas palabras, para Rovira y Mudde (2017) el populismo es una visión de cómo es y debe ser el mundo. A diferencia de las ideologías "gruesas centradas" o "completas", como el fascismo, el liberalismo, el socialismo, las ideologías céntricas y delgadas (como el populismo) tienen una morfología restringida, que necesariamente parece apegada, y a veces incluso asimilada, a otras ideologías.

1) Doctoral Fellow, Stone Center for Latin American Studies, Tulane University – mmejia@tulane.edu

2) Seud.

De hecho, el concepto de populismo de Rovira y Mudde (2017) parece estar relacionado en un alto grado con sus elementos ideológicos, que son cruciales para la promoción de proyectos políticos que sean atractivos para un público más amplio.

En otras palabras, ante el entendimiento de populismo cómo una ideología delgada o débil, puede poseer diferentes formas, que están supeditadas a las formas en que los conceptos básicos del populismo parecen estar relacionados con otras ideas, formando marcos interpretativos que podrían parecer más o menos atractivos para diferentes sociedades. Aunque esta definición (resulta) más abierta y receptiva hacia el carácter ecléctico del populismo, la definición se presta a una interpretación general del populismo y su adaptabilidad a múltiples escenarios, por lo que carece de explicaciones en profundidad en cada caso. A diferencia de la comprensión simplista que Rovira & Mudde (2017) presentan sobre el concepto de populismo propuesto por Ernesto Laclau como esencia de la política, la definición de Laclau abarca múltiples dimensiones articulares del populismo. Aunque la investigación de Laclau (2005) se centró en el populismo y el análisis del discurso, entender el populismo como una lógica articulatoria deja abiertas las posibilidades de su articulación en otras áreas, más allá de lo discursivo. Una categoría que nos muestra este enfoque es el trabajo de Philip & Panizza (2011), que muestra al populismo como una estrategia política basada en el discurso de la unidad popular y la estigmatización de las élites impopulares. Sin embargo, el populismo, más allá de su categoría en la estrategia discursiva y política, muestra tener otras conexiones en su movilización social (Roberts 2013) y en su estilo político ("performance") (Cannovan 1999, De la Torre 2010). Por lo tanto, el objetivo principal de esta investigación, que definiremos en la categoría de teoría con intención comparativa, es desarrollar una teoría que nos permita abarcar estas tres características del populismo: (1) el populismo como estrategia política, (2) el populismo como movilización social y (3) el populismo como estilo/performance político, y cómo se aplican en tanto que análisis comparativo a dos casos representativos de las recientes experiencias populistas de los casos del socialismo del siglo XXI sudamericano en Argentina (Kirchners) y Ecuador (Rafael Correa). La teoría que nos hemos propuesto desarrollar es la teoría del imaginario social. Por lo tanto, cabe enfatizar que esta teoría que desarrollaremos en la siguiente sección tiene un enfoque teórico y se basa en la idea filosófica laclauneana de entender el populismo como una lógica articulatoria.

Debido a la connotación teórica del desarrollo de esta investigación, proponemos responder a la pregunta: ¿nos lleva la comprensión del populismo como lógica articulatoria a un análisis más detallado de éste? Para responder a esta pregunta, dividiremos esta investigación en cuatro secciones. La primera sección analizará la teoría laclauneana del populismo como lógica articulatoria y su marco teórico (Logics of Critical Explanation Glynos & Howarth 2007). La segunda sección desarrollará el concepto teórico del imaginario social, explicará sus características y explicará cómo el populismo, en tanto que lógica articulada, nos permite ampliar este concepto. La tercera sección mostrará la teoría del imaginario social, aplicando la teoría a los casos de Ecuador (Correa 2007-2017) y Argentina (Kirchners 2003-2015) en 3 etapas: a). su triunfo electoral (Populismo como estrategia política) b). el apoyo en sus reelecciones (Populismo como movilización política). Y c). los factores que los mantuvieron en el poder (Populismo como estilo/performance político). Finalmente, la cuarta sección compilará el análisis a partir de la aplicación del imaginario social y tratará de explicar las características adicionales de otros conceptos del populismo.

2. El populismo como lógica y componente del imaginario social

Para Laclau (2005), el populismo es una lógica articulatoria que encuentra una articulación discursiva en la esfera política. Por lo tanto, el populismo podría definirse como una estrategia política basada en el discurso de la unidad popular y la estigmatización de las élites impopulares. Un aspecto clave de esta definición laclauneana del populismo es el modo de articulación en el que argumenta que el concepto de populismo se refleja en tres preposiciones teóricas: (1) que el populismo requiere comenzar con el análisis de unidades más pequeñas que el grupo, ya sea a nivel político o ideológico; (2) que el populismo es a la vez una categoría ontológica y no ontológica, de modo que su significado no puede ser identificado dentro de un contenido político o ideológico o en cualquier otro grupo en particular, sino de una manera de articulación de cualquier tipo social, político e ideológico; y (3) que la forma articulada, además de su contenido, produce efectos que se manifiestan principalmente a nivel de representación.

Laclau, en su libro Emancipación (1996), afirma que el fenómeno del populismo puede alcanzar su ruptura con la existencia de una pluralidad de demandas, con una creciente incapacidad del sistema institucional para resolverlos. En este proceso, una identidad populista surge de la dislocación de las identidades específicas de los propietarios de las demandas (del espectro social marginado) y su reconstitución en la unidad imaginaria del pueblo.

La reconstrucción de un imaginario social necesita otros elementos para generarse, como afirma Laclau (2005, pp.37-38). Una situación en la que las demandas sociales comienzan a ampliar la base negativa de estas demandas, las cuales siguen insatisfechas, es la primera condición para el surgimiento del populismo. Laclau describe esta situación como "articulación política", más tarde identificada como populismo. El populismo tiene su origen en la proliferación de demandas insatisfechas, que se articulan a través del discurso en la esfera política y no tiene ningún impedimento para su discusión en cualquier ámbito social (incluso el religioso) (2005, pp.36-37).

Estas características que entienden al populismo como una lógica articulatoria, muestran claramente las condiciones para el surgimiento de una subjetividad popular, en la cual Laclau (2005) explica que cuantas más demandas sociales tiendan hacia la subjetividad popular, más se absorberán diferencialmente dentro de un sistema político, y, por lo tanto, más débiles serán los vínculos equivalentes en dicha sociedad. Por lo tanto, una situación en la que exista una pluralidad de exigencias insatisfechas y una creciente incapacidad del sistema institucional para absorberlas crearán las condiciones que conducen a una ruptura populista.

2.1. Construyendo el imaginario social

El estudio de la lógica como ciencia dentro de la teoría social y política nos ha permitido comprender el análisis empírico y los procesos históricos de nuestra sociedad (Howarth y Glynos, 2007). Como resultado, entendemos que su aplicación difiere de los diversos fenómenos en las sociedades, y cómo estos se reestructuran. Para Howarth y Glynos, la lógica representa una forma de examinar la sociedad y se basa en las ideas de Mouffe (2011) y Laclau (2006) sobre la lógica, los autores desarrollaron varios estudios sobre teoría en las ciencias sociales e introdujeron las definiciones de "lógica social", "lógica política" y "lógica fantasmática". Analizando la lógica fantasmatica, el teórico político Yannis Stravakakis (2008) desarolló la idea de las dimensiones del eje sociopolítico (Figura 1) la cual comprende los elementos y dimensiones en los terrenos políticos y sociales. Por lo tanto, el eje político-social (Figura 1) explica las relaciones y vínculos políticos y sociales en una determinada sociedad.

La dimensión social de la Figura 1 describe el aspecto de las relaciones sociales en las que los sujetos son absorbidos en sus aplicaciones (es decir, para quienes sus demandas no han sido canalizadas y registradas a nivel estatal). La dimensión política asume ese aspecto de las relaciones sociales en el que los sujetos articulan su sentido de dislocación reactivando los fundamentos inciertos de las relaciones sociales existentes en nombre de un principio o un ideal. La dimensión ideológica explica el aspecto de las relaciones sociales en las que los sujetos se involucran en sus prácticas de una manera que respeta la contingencia de las relaciones sociales. Por último, la dimensión ética se centra en el modo particular de disfrute del sujeto. Abordan las cuestiones que surgen de las diferentes modalidades de subjetividad en relación con la contingencia última de la existencia social (Glynos y Howarth, 2007, pp.113-119).

Las cuatro dimensiones sociales (Figura 1) reflejan el análisis de la lógica social, política y fantasmática, las mismas dimensiones que desempeñan un papel fundamental en la comprensión de los acontecimientos sociales de la teoría política y social. Sin embargo, aquí nuestra comprensión de la lógica se asimilará en unidades de razonamiento (Glynos y Howarth, 2007) y que, a través de la lógica como unidad de explicación, podemos entender que la lógica captura abstracciones sobre reglas, narrativas y las suposiciones ontológicas que juntos hacen que una práctica o régimen sea concebible, comprensible y susceptible.

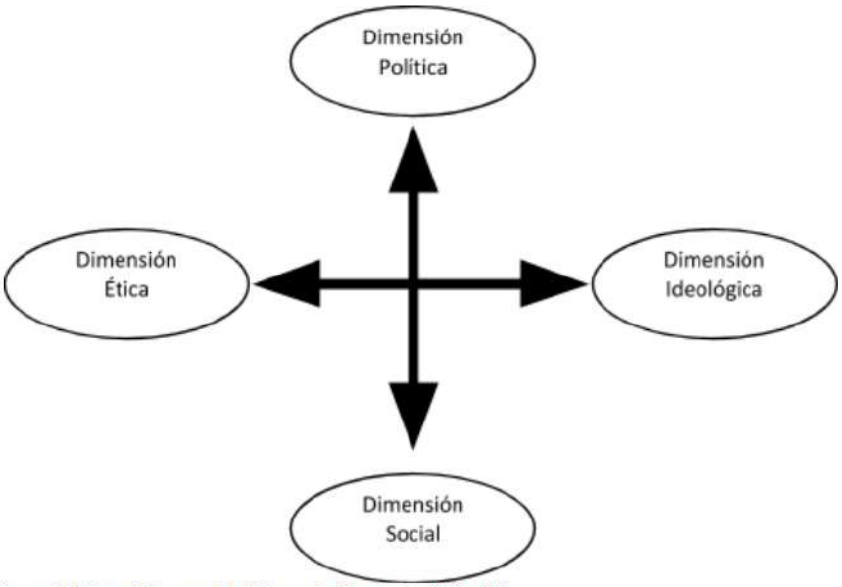


Figura 1. Eje político-social (Glynos & Howarth, 2007: 112)

Por lo cual, cabe recalcar que la lógica social debe entenderse como un ideal "normal" e incontestable del análisis sincrónico de los acontecimientos en la sociedad, que se constituyen como patrones relativamente estables sujetos a las reglas y la auto interpretación de las personas que componen este espectro social. Por lógica política, indicamos un sistema diacrónico que nos permite ver las expresiones de diferencia y equivalencia en la sociedad. Esta lógica es un claro ejemplo de la representación del espectro político, en el que podemos encontrar el canal de satisfacción y las demandas en las que se ha basado dicha lógica en elementos, grupos sociales o individuos, los mismos que suelen atraer una norma social existente o una forma proyectada futura o próxima. Finalmente, la lógica fantasmática es la noción que carecía de considerar la lógica como unidades de explicación. La lógica fantasmática se compone de los elementos de la fantasía, como narrativa de ideales y obstáculos, una lógica en la que intervienen elementos de deseo, disfrute como transgresión y reflexión en la imaginación del "otro" (Glynos y Howarth, 2007, pp.145-152).

Cabe señalar que, para esta investigación, sólo analizaremos las dimensiones sociales y políticas representadas en la Figura 1. Esto ya que la composición que queremos explicar del imaginario social se basa en la relación populista descrita anteriormente en el vínculo entre el estado y la sociedad. Así, estas dimensiones (sociales y políticas) abarcarían el desarrollo populista en la teoría del imaginario social, permitiéndonos explicar la composición del Imaginario Social y el contexto de las elecciones y presidencias de Ecuador (Rafael Correa) y Argentina (Kirchners) en las siguientes secciones.

3. Imaginario Social y sus características

La comprensión del populismo como una lógica articulatoria nos permite entenderlo como un fenómeno que existe en el imaginario colectivo de sociedades que han experimentado experiencias populistas. Sin embargo, ¿qué debemos entender por imaginario social? Para responder a esta pregunta, es necesario aclarar que no partirá de las nociones de imaginario social seguidas por las definiciones de Cornelius Castoriadis (1975) de la sociedad como idea colectiva de lo "real" y la imaginación, o el imaginario social de John Thompson (1982) entendido como la dimensión creativa y simbólica del mundo social, la dimensión a través de la cual los seres humanos crean sus formas de vivir juntos y sus formas de representar su vida colectiva. Aunque la idea de imaginario social de ambos autores puede ofrecer hilos conductores con la idea de nuestra propuesta conceptual, la base explicativa que utilizamos (lógica articulatoria) es diferente y por lo tanto, nos presenta una visión distinta a la de nuestro concepto. Por esto, definimos el imaginario social como un conjunto de instituciones que codifican el pensamiento de una sociedad específica (agencia) o persona (agente) que codifican el pensamiento (en este caso) político de una determinada sociedad. La configuración de un imaginario social tiende a tener cuatro dimensiones, como se establece en la Figura 1. Además, con dos niveles, el micro nivel definido como el imaginario social a nivel personal o agente, mientras que el nivel macro explicaría a nivel colectivo o de agencia, codificando el pensamiento de ciertos grupos o sociedades. Como base explicativa de este concepto, debemos entender el funcionamiento de las diferentes dimensiones del imaginario social.

Por lo tanto, debemos recordar que la lógica articular política y social es las que nos permitirá comprender los desencadenantes populistas de una sociedad determinada.

Por un lado, cabe señalar que las instituciones que forman un imaginario social varían entre una sociedad y otra y dependen de la dimensión en la que se analizan. En otras palabras, las instituciones que conforman un imaginario social, tanto a nivel micro (agente) como macro (agencia), son diferentes en cada una de las dimensiones de un imaginario social determinado. Aunque algunas instituciones sociales, como las religiones, las afiliaciones políticas y otras, pueden coexistir entre dos o más aspectos del imaginario social, también está claro que la forma que articularían cada dimensión es diferente. A continuación, la Figura 2 nos permitirá comprender mejor la estructura del imaginario social en su articulación a través de las dimensiones y la lógica política y social, así como el papel codificante desempeñado por sus instituciones.

Como podemos ver en la Figura 2, la estructura del imaginario social en las dimensiones políticas y sociales muestra el proceso bidireccional entre el Estado (nivel macro) como organismo y la sociedad (micronivel) como agente en un sistema democrático. Por lo tanto, la representación de las instituciones codificaría el pensamiento individual o colectivo y las relaciones entre estos dos niveles y dos dimensiones. Hay tres instituciones que se muestran en la Figura 2, sin embargo, el número de instituciones que pueden ser cubiertas por el imaginario social puede ser infinito y en constante cambio. Las instituciones sociales imaginarias pueden variar de una representación social y de un contexto histórico a otro. Por lo tanto, para llevar a cabo un análisis social de un fenómeno particular (como nuestro objetivo con el populismo) tenemos que definir cuáles son las instituciones predominantes que codificarían la relación entre el Estado y la sociedad, que dan lugar a un proceso populista. Cabe señalar que "populismo" es una categoría meramente existente en los sistemas democráticos y que se suscita en la relación entre el Estado y la sociedad y se articula en las instituciones que codifican el ideario colectivo de democracia, el cual cuenta con una explicación los apartados subsiguientes.

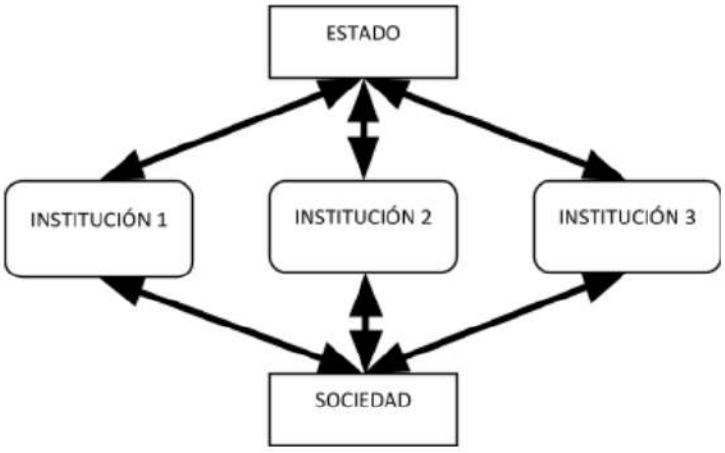


Figura 2. ***Estructura Social Imaginaria (Dimensiones Político-Social).***

En la siguiente sección, observaremos los cambios que surgieron en el imaginario social en el contexto ecuatoriano durante la presidencia de Rafael Correa y en el contexto argentino de las presidencias de Kirchner. Así, podríamos ver cómo el populismo emerge como una expresión en la relación entre el Estado y la sociedad en un sistema democrático a través de la articulación política (estrategia, movilización o estilo/performance) en las instituciones involucradas en cada proceso.

3.1. Contexto ecuatoriano e imaginario social (2007-2017)

Para explicar el contexto ecuatoriano de una mejor manera, dividiremos el análisis de la articulación del populismo en cuatro secciones. La primera sección nos permitirá ver la ruptura institucional del sistema de partidos en el caso ecuatoriano y la puesta en funcionamiento del populismo como una estrategia política de Rafael Correa y el movimiento Alianza Pais (AP) que llegó al poder en 2007. En la segunda sección, analizaremos la articulación del populismo a través de la movilización social y cómo fue canalizado por

Rafael Correa y su movimiento, garantizándole la victoria electoral y la creación de una asamblea constitucional, estableciendo así un nuevo mandato en el país en las elecciones de 2009 y 2013. En la tercera sección, analizaremos la articulación de Correa sobre su estilo político y rendimiento que le permitió finalizar su segundo mandato. Por último, analizaremos la articulación del populismo en el Imaginario Social, lo que nos permitirá ver de mejor manera la puesta en funcionamiento de las instituciones implicadas y la codificación del populismo.

3.1.a) El populismo como articulación de la estrategia política en el Ecuador de Rafael Correa

Para entender el surgimiento del populismo en Ecuador con Rafael Correa, debemos explicar las diversas condiciones que surgieron en el país a nivel político y social. Entre 1996 y 2007 (principio del mandato de Rafael Correa), Ecuador tuvo diez presidencias, entre las elegidas por el mandato popular y los gobiernos de transición. De los cuatro presidentes elegidos para el cargo, ninguno completó sus cuatro años de gobierno, y sólo uno (Lucio Gutiérrez 2002-2005) duró un poco más de dos años en el poder. Este contexto determinó una crisis de representación política que no podía ser canalizada por los partidos políticos y, por lo tanto, causaba un descontento generalizado con esta situación. Aunque Rafael Correa ocupó el cargo de Ministro de Economía y Finanzas (por menos de seis meses) durante el gobierno a cargo de Alfredo Palacio (2005-2007), Correa logró mantenerse fuera del ámbito mediático, maximizando sus posibles detractores en futuras elecciones y categorizado como un "outsider" político.

Este contexto nos permite comprender cuán compleja, perturbadora e inestable había sido la crisis política del país y, a su vez, la generación de movilizaciones sociales masivas que buscaban encontrar una articulación de las demandas por parte del Estado. La crisis de representación que experimentó Ecuador antes de las elecciones de 2006 se debió a la incapacidad de los partidos políticos (de izquierda o derecha) en capturar a su electorado para ganar una elección y capitalizar una administración pública que les garantice estabilidad una vez alcanzado el poder. Por esta razón, la primera forma en que Rafael Correa y su movimiento político, AP, lograron articular al electorado fue como estrategia política y, dentro de esta estrategia, canalizando las demandas de las minorías y grupos que carecieron de representación en el aparato estatal y en los partidos tradicionales bien establecidos. Como exhibe Kenneth Roberts (2013), el populismo casi siempre plantea un desafío al sistema de partidos políticos establecido. Rara vez, si es que alguna, la movilización populista se canaliza o está contenida de manera efectiva por partidos bien establecidos, pero cuando surge dentro de un partido establecido, el populismo representa el surgimiento de un liderazgo alternativo o insurgente que desafía la jerarquía organizativa. Mientras tanto, en el auge de un nuevo movimiento político, el populismo tiende a socavar los sistemas de partidos establecidos, movilizando a los excluidos o a los alienados detrás de un nuevo liderazgo político en oposición frontal al statu quo. Estas son las mismas condiciones que en el caso ecuatoriano permitieron a Rafael Correa capitalizar su triunfo electoral en 2006 y articular el populismo como una estrategia política. Este contexto nos permitirá identificar la primera institución, el sistema de partidos políticos, que opera y articula el populismo en nuestro imaginario social ecuatoriano.[3]

3.1.b) El populismo y la articulación por movilización social (Ecuador)

Una vez en el poder (2007), Rafael Correa tuvo que lograr la difícil tarea de gobernar en un país que provenía de una década de inestabilidad política, con el difícil reto de completar su mandato en su totalidad. Para lograrlo, Rafael Correa inició paquetes de reforma institucionales que buscaban implementar políticas que satisfagan múltiples demandas que beneficiarían a los sectores marginados y desposeídos del país a través del sistema público y programas sociales. Las instituciones públicas que más atención recibieron fueron la salud pública, la educación pública y la infraestructura vial. Por ende, la única manera en que Correa pudiera establecer estos programas era a través de un gobierno extendido y con una constitución diferente. Por esta razón, durante su primer año de mandato, Correa anunció una consulta popular sobre la creación de una asamblea nacional constituyente, incluyendo así garantías legales de múltiples beneficios sociales y la oportunidad de ser elegido para dos mandatos adicionales y consecutivos (2009-2013 / 2013-2017). De esta manera, en 2007-2008, Correa comenzó a invertir en programas públicos de educación pública, salud pública e infraestructura vial en muchas zonas rurales del país, lo que garantizó el triunfo electoral en 2008, con una mayoría de representantes de Alianza Pais (AP) en la asamblea nacional en 2008 y en su campaña electoral en 2009.[4]

---

3) De: https://elpais.com/internacional/2006/10/16/actualidad/1160949601_850215.html

4) De: https://gk.city/2017/05/24/la-educacion-durante-el-correismo/

En concreto, Correa logró múltiples éxitos políticos durante sus primeros dos años de gobierno, a través de la forma de inversión en instituciones estatales, lo que garantizó ganancias electorales consecutivas tanto para él como para los candidatos de su movimiento político Alianza País (AP). Como explica Roberts (2013), para lograr el éxito electoral como un forastero populista, un político debe (1) movilizar apoyo entre los no participantes, o (2) un contexto de exclusión política generalizada. En tales contextos, grandes bloques de votantes potenciales, o circunscripciones latentes, estuvieron disponibles para la movilización, condicionadas a su derecho electoral, junto con la capacidad de un líder populista para activar a los no participantes en torno a una agenda de inclusión política y/o reforma social. Así, los programas e inversiones de Correa en los sistemas públicos canalizaron las demandas de la sociedad y del pueblo para movilizarlas a su favor. Este contexto nos permite identificar la otra institución de nuestro imaginario social, siendo el sistema público, la segunda forma en que el populismo articulado de Correa por la movilización social dio lugar a los triunfos electorales de 2008 y 2009.

3.1.c) Populismo y articulación por Estilo Político/Performance (Ecuador)

El panorama para el gobierno de Correa, después de haber ganado las elecciones de 2009, era diferente al del "outsider" político que había llegado al poder en 2007. Durante su mandato 2009-2013, Correa disfrutó de un alto nivel de aprobación de los ecuatorianos. A su vez, varios encuestadores lo calificaron como el presidente mejor calificado de toda América Latina. En este punto, bajo su administración, obtuvo un gran apoyo de diferentes grupos y movimientos sociales (agencias) que fueron creadas y existieron para apoyarlo electoralmente. Correa comenzó a apelar a un tipo de estilo político diferente, con el fin de parecer más incisivo en la política del país. Sus discursos se radicalizaron aún más contra los medios de comunicación y las élites, entre otros. A su vez, logró consolidar el apoyo necesario para capitalizar una victoria electoral final para el período 2013-2017 (De la Torre, 2013). Durante su último período, el gobierno de Correa fue muy criticado, con múltiples funcionarios acusados de de corrupción, además de la aplicación de medidas de ajuste, lo que significó el cese de muchos beneficios sociales, la reducción de subsidios y el aumento de algunos impuestos sobre los productos importados. Frente a este malestar social, el estilo político de Correa articuló una institución más como herramienta de poder: esa institución era la religión y, más concretamente, el catolicismo. La Iglesia Católica cuenta con una mayoría sobre otras afiliaciones religiosas en toda América Latina. Ecuador es un claro ejemplo de ello, con más del 77% de la población considerada católica y donde, históricamente, muchas organizaciones públicas y sociales, entre éstas el sistema de educación privada del país, (entre otros) habían incluido representantes de la Iglesia Católica Ecuatoriana como parte de la historia de la nación.[5]

Varios gobiernos de América del Sur se vieron afectados por la caída de los precios de las materias primas. Éstos fueron los mismos que impulsaron la popularidad del gobierno de Rafael Correa durante los primeros años y que le permitieron llevar a cabo múltiples reformas mencionadas en secciones anteriores. Sin embargo, en la última fase de su gobierno, el precio del barril de petróleo (la principal fuente de ingresos del país y del gobierno) disminuyó considerablemente, obligándolo a generar recortes a nivel nacional y a renegociar tratados bilaterales con otros países. Su actuación política y sus discursos comenzaron a crear rasgos significativamente separatistas formando a su vez, un mayor vínculo con el sector religioso y, especialmente, con la Iglesia católica. En julio de 2015, el Papa Francisco (jefe de la Iglesia Católica en todo el mundo) visitó varios países de América del Sur y entre ellos, Ecuador y Bolivia, en medio del caos pues para ese momento se llevaban adelante muchas movilizaciones sociales en contra de Rafael Correa y Evo Morales.[6] En cierto modo, gracias a la visita del Papa, las manifestaciones contra el régimen de Correa cesaron, y, aunque el descontento con esta última parte de su gestión continuó, logró terminar su mandato en 2017, con más del 40% de aprobación.[7]

5) http://www.bishopaccountability.org/Chile/documents/2018_01_12_Latinobarometro_Papa_Francisco.pdf

6) https://elpais.com/internacional/2015/07/05/actualidad/1436107120_155213.html

7) https://www.eluniverso.com/noticias/2017/01/15/nota/5996941/correa-diez-anos-poder

Con las tres instituciones que han codificado predominantemente "los pensamientos del pueblo" durante el gobierno de Correa, la siguiente sección nos permitirá observar la articulación populista en el imaginario social ecuatoriano, tanto en el micro nivel (agente/agentes) "el pueblo", como en el macro nivel (agencia) "el Estado". Es así como las tres instituciones que sostenían el gobierno de Correa, son: (1) el (deterioro del) sistema de partidos políticos, que permitió a Correa articular el populismo como estrategia política y convertirse en una victoria electoral como ajeno en 2006, (2) el sistema público, la reinvención del sistema público ecuatoriano con mayor acceso a la educación, la salud y el empleo, lo que le permitió consolidar su gobierno y movilización social a su favor en las elecciones de 2008 (asamblea AP), 2009 y 2013 conferencias presidenciales, y (3) el ciclo católico. Su estilo político y su apego a la Iglesia Católica en los últimos tres años de su gobierno le permitieron terminar su mandato, a pesar de las movilizaciones sociales en su contra en casos de corrupción que se establecieron en su contra y muchos de sus funcionarios del gobierno.

3.2. Imaginario Social Ecuatoriano y su articulación populista

Después de analizar las formas de articulación populista que manejó el gobierno de Rafael Correa, las aplicaremos a la estructura social imaginaria para Ecuador. Las articulaciones populistas descritas en la sección anterior abarcaban características distintivas del gobierno de Rafael Correa que entendían el populismo como una lógica articular, permitiéndonos obtener la estructura del imaginario social ecuatoriano durante la presidencia de Rafael Correa. La Figura 3 a continuación nos permitirá analizar en detalle la configuración del imaginario social ecuatoriano durante el gobierno de Rafael Correa y sus diferentes cambios a través de sus tres períodos de gobierno.

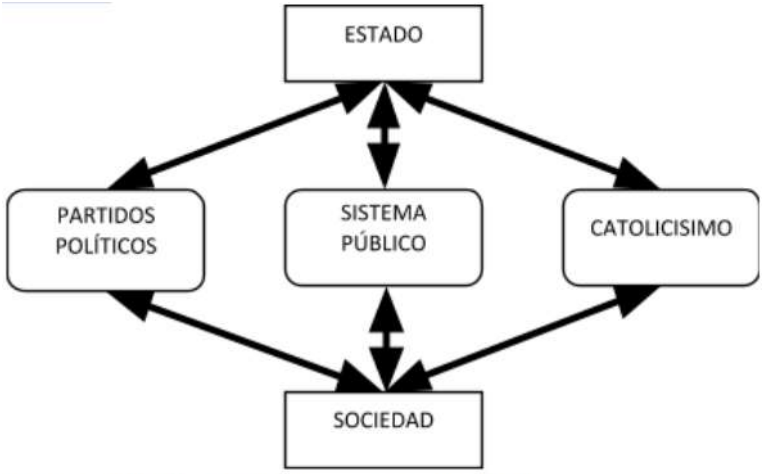


Figura 3. ***Imaginario Social Ecuatoriano (2006-2017)***

La Figura 3 nos permite observar ampliamente todas las características del imaginario social ecuatoriano que se configuró, entre 2006 (con la victoria electoral de Correa y su llegada al poder), y 2017 (año en que culmina su tercer mandato). A nivel micro, podemos ver la articulación de la sociedad ("el pueblo") y su articulación a nivel macro ("el estado") en un proceso bidireccional. Las tres instituciones que configuraron el imaginario social ecuatoriano (partidos políticos, sistema público y catolicismo) codifican el imaginario colectivo en la relación del Estado con la sociedad a través de la canalización de demandas (lógica, política y social) en los diferentes procesos políticos descritos en la sección anterior.

Para profundizar en la articulación del populismo en estas tres instituciones y a través de los tres procesos del gobierno de Rafael Correa representados en la Figura 3, procederemos a dividir el análisis del imaginario social en tres partes, a saber: (1) analizar la articulación de la sociedad de micronivel ("el pueblo") con el nivel macro que, a través de la ruptura institucional de los partidos políticos en Ecuador, Rafael Correa y su movimiento (AP) pudieron articular el populismo como estrategia política y llegar al poder, (2) describir la articulación del populismo dada por Rafael Correa a través del sistema público (beneficios sociales impartidos) y la movilización social para consolidarse en las contiendas electorales de 2008, 2009 y 2013 y (3) analizar los factores de cambio en el liderazgo de Correa, donde a través de sus discursos y estilo político, articuló el catolicismo como institución, pidiendo la unidad del pueblo para permitirle terminar su mandato en 2017.

3.2.a) Partidos Políticos como institución del Imaginario Social Ecuatoriano

Como se describe en la sección 3.1.a, sobre la crisis de representación del Ecuador antes del triunfo electoral de Rafael Correa en 2006, se codificó la necesidad de cambio ante la ruptura institucional existente en el sistema de partidos políticos del país, creando así un escenario favorable para el surgimiento de un liderazgo de características populistas. Como describe Germani (1973), el populismo puede simplificar el espectro político entre "el pueblo" y el "anti-pueblo", donde los partidos políticos pierden su poder de representación, y la movilización social se concentra en nombre de esta nueva noción política. En el escenario ecuatoriano, esto facilitó las acciones políticas de Rafael Correa en su articulación del populismo como estrategia política. El nuevo movimiento político de Correa, Alianza Pais (AP), cuando se inserta en el sistema de partidos, logró articular como agencia (nivel macro) la unidad del pueblo a través de su discurso donde los "compañeritos" como agentes (sociedad/nivel micro) eran la representación social que lo acompañaba electoralmente y los "pelucones" se utilizaron como una estigmatización de la impopular élite, o sea el "anti-pueblo".

3.2.b) Sistema Público como institución de La Imaginaria Social Ecuatoriana

Durante el inicio del gobierno de Rafael Correa, hubo un cambio en el imaginario social del Ecuador por el empoderamiento de las minorías segregadas (indios, negros, cholos, montubios) que, en gobiernos pasados, no había encontrado ningún canal para sus demandas. Sin embargo, con Correa, estas minorías encontraron un liderazgo que articuló sus necesidades y las reivindicó en la estructura social del país. Con el tiempo, este liderazgo garantizaría su permanencia en el poder durante varios períodos. Como se explica en el apartado 3.1.b, la articulación del populismo en la movilización social del Ecuador, en el sistema público del país, hizo que la inversión pasara del 4,6% del PIB al 8,6%, concentrando esta inversión en los sectores estratégicos de la infraestructura de salud, educación, vivienda y transporte entre 2007 y 2009. Como Weyland (2009) argumenta, aunque estas medidas de política social populista pueden tener cierta visibilidad impresionante a corto plazo, se produjeron a expensas de varios problemas que socavaron la eficacia y la sostenibilidad de dichas políticas sociales en el mediano y largo plazo. Sin embargo, en el caso ecuatoriano, estas medidas duraron lo suficiente como para permitir que Correa acumulara el poder político que requería, con el fin de liderar la movilización social y permitirle ganar elecciones en 2008, 2009 y 2013. Estas medidas fueron un hecho, debido al aumento de las materias primas que en 2008 tuvo un auge de valor, tras la crisis económica mundial del mismo año.[8] [9] [10]

En la articulación del imaginario social, como se muestra en la Figura 3, la institución del sistema público (en su calidad de agencia - nivel macro), articuló las necesidades de la "gente", las minorías y múltiples grupos previamente dislocados y desfavorecidos (micronivel). Como se explicó en la sección anterior, la articulación de sus demandas, a través de esta institución, generó una movilización social favorable para el gobierno de Correa, que no tenía competencia electoral en el sistema "simplificado" de partidos. La misma que apoyó a Correa encontró en su unidad al "pueblo" que permitió la movilización de los "compañeritos" a favor de Correa, un sentido de empoderamiento político y social que desplazaba, e incluso disolvía, a múltiples partidos tradicionales del país, vistos como representante de la élite "pelucona" (anti-pueblo).

3.2.c) El catolicismo como institución del Imaginario Social Ecuatoriano

El catolicismo, como institución del imaginario social, fue un eje fundamental durante el período del gobierno de Rafael Correa. A pesar de servir como líder de una representación de izquierda-progresista, siempre hizo visible su afiliación católica y con frecuencia participó en la celebración de misas. El hecho que más marcó religiosamente a su gobierno fue quizás su desaprobación explícita a la despenalización del aborto en Ecuador en 2013. Como se explica en la sección 3.1.c, el estilo político/performance de Correa apeló a los valores católicos para canalizar estos grupos a su favor. Laclau (1998) explica que el populismo se basa en la idea judeo-cristiana de que los pobres son buenos y que se basa en los valores sociales válidos en la búsqueda de la unidad popular.

---

8) Pluralidad de Etnias y Orígenes que coexisten en la Sociedad Ecuatoriana.

9) https://nuso.org/articulo/desde-los-anos-50-hasta-el-gobierno-de-rafael-correa/

10) https://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/348084/01/08/Precio-del-petroleo-2008-sera-mas-caro-de-la-historia-por-culpa-de-la-crisis.html

La representación de esta noción está claramente articulada en la última parte[11] del gobierno de Correa, donde su apelación a los valores católicos le permitió articular con el pueblo (micro nivel) a través de la institución católica (nivel macro), dando la movilización necesaria para contrarrestar el desgaste político y las denuncias de corrupción que se hicieron contra él y varios de sus funcionarios del gobierno durante los últimos años en el cargo. Además, las visitas sudamericanas que el Papa hizo sirvieron como comodín para recuperar o reafianzar el capital político que le permitió poner fin a su mandato en 2017.

3.3. Contexto e imaginario social argentino

Es difícil hablar de movilización social en América Latina sin mencionar el caso de Argentina a finales de 2001 y principios de 2002. Como explica Silva (2009), la movilización masiva sacudió Argentina en diciembre de 2001, destrozando su imagen como modelo de transición a los mercados libres y la consolidación democrática. En todo el país, los manifestantes se encontraban en las barricadas para enfrentarse a la policía antidisturbios; organizaron enormes marchas llenas de banderas en los centros gubernamentales, golpearon ollas y sartenes, y tomaron decisiones en asambleas populares improvisadas. Personas trabajadoras, pobres, desempleados, jubilados, jóvenes duros de clase baja, gente respetable de clase media, todos participaron, con toda la sed obligada "déjalos ir a todos", ¡con toda la clase política podrida! La oleada de rabia provocó una crisis política que, entre otros acontecimientos, obligó al presidente de la nación, Fernando de la Rúa, a renunciar. Sin embargo, a pesar de todo su drama, el motín de diciembre de 2001 fue la cresta de una protesta anti-neoliberal sostenida que desde sus humildes comienzos en 1990, se expandió en olas distintas.

Entre finales de 2001 y el ascenso al poder de Néstor Kirchner en mayo de 2003, Argentina tuvo cinco presidentes, donde dos de ellos pasaron unos días en el poder, debido a la transferencia institucional entre el poder ejecutivo y legislativo. Este último de los presidentes, impuesto por el congreso constitucional electo de Argentina, Eduardo Duhalde, asumió la presidencia en enero de 2002, reemplazando al derrocado presidente Fernando De la Rúa. Dado este escenario de descomposición institucional por parte del Estado argentino, el panorama de Argentina era incierto por lo que las elecciones de 2003 darían lugar a la presidencia de Néstor Kirchner.

3.3.a) El populismo como articulación de estilo político/rendimiento en Néstor Kirchner Argentina

En la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2003, Kirchner tuvo poco más del 22% de los votos en todo el país. Ese 22% es el que lo llevaría a la presidencia, después de la dimisión en la segunda ronda del expresidente Carlos Menem, que buscaba la reelección para su tercer mandato. Elegida sin legitimidad, la tarea de Néstor Kirchner fue complicada; la tarea de gobernar un Estado con el 22% de la aprobación nacional (un Estado que provenía de una de sus debacles institucionales más masivas), mostró un desafío significativo.

A diferencia del caso ecuatoriano con Rafael Correa, en el caso argentino no hubo articulación del populismo a través de una estrategia política, ya que la estrategia política estaba en el lado rival de Carlos Menem, conocido como un ex presidente populista argentino en los años noventa. Para Kirchner en Argentina, al igual que el caso ecuatoriano, su presidencia articula su llegada al Estado a través de la ruptura del sistema partidista y la crisis de representación. Sin embargo, en el contexto argentino, como afirma Schamis (2013), su estilo político frente a las prácticas y reformas neoliberales que se plantearon durante el gobierno de Carlos Menem y la deuda contraída con el FMI le permitió ganar legitimidad, con el fin de lograr una reconstrucción del estado durante sus primeros meses de gobierno. Así, entramos en la primera institución como parte de nuestro imaginario social en el contexto argentino, incluyendo el estilo político de Kirchner y la articulación populista que, vinculada con el sistema de partidos como institución, diera paso a la configuración del imaginario social de Argentina.

11) https://www.infobae.com/2013/10/11/1515310-rafael-correa-amenaza-renunciar-si-el-congreso-despenaliza-el-aborto/

3.3.b) El populismo y la articulación por movilización social (Argentina)

Una vez en el poder, salvar al Estado y legitimarse en el poder se convirtió en una necesidad de continuidad en el proceso político de Argentina. Al igual que en el contexto ecuatoriano dentro de la crisis de 2008, Kirchner se vio beneficiado por la crisis de 2001. Como muestra Silva (2009), tras la crisis económica de 2001, el gobierno de Kirchner se benefició de un rápido crecimiento sostenido del PIB en un promedio del 9% anual entre 2003 y 2007. El modelo económico argentino impulsado por las exportaciones, el tipo de cambio competitivo y el aumento de los precios de las materias primas impulsaron ese crecimiento. La inflación estaba bajo control y Argentina disfrutaba de superávits tanto en el comercio como en la cuenta corriente (Europa World 2007). El modelo económico de Néstor Kirchner entonces se trataba de una continuación del modelo de mercado de libre comercio, lo que produjo que el nivel de vida mejore. El consumo privado aumentó en un 52 % entre 2002 y 2007, y las tasas de desempleo y las tasas de pobreza se redujeron a la mitad.

Más allá de estas condiciones, Néstor Kirchner también articula demandas políticas que habían alimentado los sectores populares y la movilización de la clase media. Como Silva (2009) afirma, las investigaciones que Kirchner encontró contra los casos de corrupción durante el gobierno de Carlos Menem, la remoción de varios militares de alto rango y comandantes de la policía por su relación con casos impunes de violaciones de derechos humanos durante el gobierno militar entre 1976-83, y las demandas y políticas sociales dirigidas de las organizaciones de piqueteros dieron a los argentinos una respuesta abierta, inclusiva y menos represiva. Esta respuesta marcó un importante reconocimiento por parte del gobierno de que las demandas del sector popular eran legítimas, justas y dignas de incluirse en la agenda política. La eficacia en las políticas públicas y estatales que articularon la reconstrucción del Estado y, sobre todo, el sistema público, garantizó el apoyo social durante sus cuatro años de gobierno. La movilización social que incluyó a la clase media argentina, movimientos obreros, científicos, académicos, sectores productivos y las clases bajas, fue suficiente apoyo durante este período, que dio paso a la presidencia de su esposa, Cristina Fernández de Kirchner en 2007. El gobierno de Correa en Ecuador, los beneficios sociales, las demandas y la mejora de las condiciones que se canalizaron a través del sistema público nos permite encontrar la segunda institución de nuestro imaginario social argentino. El sistema público es, una vez más, el que logró articular la movilización social y garantizar la continuidad del proyecto político de Kirchner.

3.3.c) El populismo y la articulación como estrategia política en Argentina

El estilo político de Cristina se ha caracterizado como diferente de su predecesor, poseyendo cualidades carismáticas, alegres y buscando una relación más cercana con el "pueblo". Sin embargo, la estrategia política de Cristina Fernández de Kirchner era particular. De hecho, las debacles políticas y la capacidad de Cristina para maniobrar el gobierno y el pueblo no era la misma que la de su difunto marido. Sus métodos eran diferentes apelando a estrategias personalistas, discursos, representaciones simbólicas, valores peronistas, principios y citas a Juan Domingo y Eva Perón, que estaban en auge más que nunca. Cristina Kirchner descubrió cómo permanecer en el cargo durante dos mandatos, a pesar de los casos de corrupción que comenzaron a surgir por funcionarios del gobierno de Néstor y la continua devaluación del peso argentino frente al dólar en los mercados extranjeros. Frente a este malestar social, la estrategia política de Cristina Kirchner articuló una institución más, el peronismo. El mismo peronismo ha gobernado Argentina durante la mayor parte del siglo, ya sea el peronismo de izquierda o el peronismo de derecha; como afirma Germani (1973), el espectro político de Argentina se ha simplificado por el fenómeno peronista, dividiendo a los que son peronistas y los que no. A diferencia del caso ecuatoriano con el catolicismo, el caso argentino tiene esta variable que alteraría la representación del imaginario colectivo de una sociedad dada, dando al peronismo la capacidad y la categoría de convertirse en una institución de nuestro imaginario social.

3.3.d) Imaginario Social Argentino y su Articulación Populista

Después de analizar las formas de articulación populista que manejó el gobierno de Kirchner, las aplicaremos a la estructura social imaginaria del caso argentino. Las articulaciones populistas descritas en la sección anterior abarcaban características distintivas del gobierno de Néstor y Christina Kirchner que entendían el populismo como una lógica articulatoria. La Figura 4 a continuación nos permitirá analizar en detalle la configuración del imaginario social Argentino y las instituciones que lo forman durante el gobierno de Kirchner y sus diferentes cambios a través de sus dos períodos de gobierno.

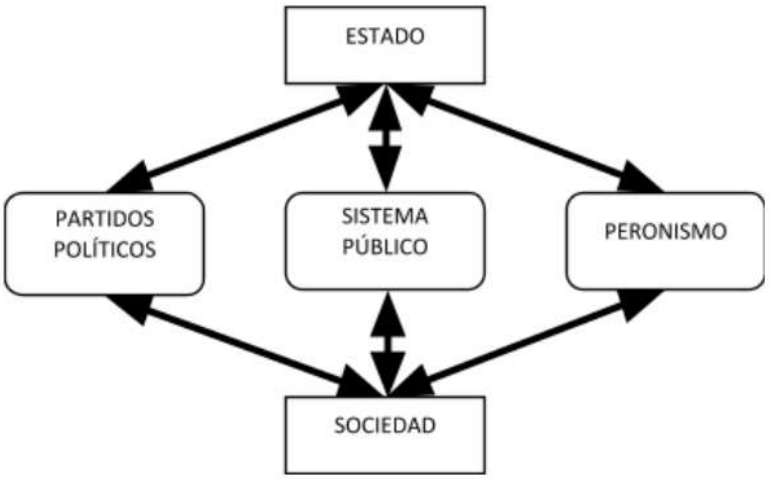


Figura 4. ***Imaginario Social Argentino (2003-2017)***

La Figura 4 nos permite observar ampliamente todas las características del imaginario social argentino que se configuró entre la victoria electoral de N. Kirchner en 2003 y su llegada al poder y la culminación de 2015 del segundo mandato de C. Kirchner. A nivel micro, podemos ver la articulación de la sociedad ("el pueblo") y su articulación a nivel macro ("el Estado") en un proceso bidireccional. Las tres instituciones que configuraron el imaginario social argentino (partidos políticos, sistema público y peronismo) codificaban el imaginario colectivo entre la relación del Estado y la sociedad a través de la canalización de demandas (lógica política y social) en los diferentes procesos políticos descritos en la sección anterior.

Para profundizar en la articulación del populismo en estas tres instituciones y a través de los tres procesos del gobierno de Kirchner representados en la Figura 4, procederemos a dividir el análisis del imaginario social en tres partes, a saber: (1) Analizar la articulación de la sociedad de micronivel ("el pueblo") con el nivel macro donde, a través de la ruptura institucional de los partidos políticos en Argentina, el movimiento de los Kirchners logró articular el populismo como un estilo político/performance para llegar al poder, (2) describir la articulación del populismo dada por Kirchner a través del sistema público (beneficios sociales impartidos) y la movilización social para consolidar los logros electorales de 2007 y 2011, y (3) analizar los factores de cambio en el liderazgo de Cristina Kirchner, donde a través de sus discursos y como estrategia política, articuló el peronismo como institución, pidiendo los valores peronistas (permitiéndole terminar su mandato en 2011).

3.4.a) Partidos Políticos como institución del Imaginario Social Argentino

Como se describe en la sección 3.3.a, la crisis argentina representó un beneficio electoral para Néstor Kirchner en 2003. La necesidad de cambio se codificaba ante la descomposición institucional existente en el sistema de partidos políticos del país, creando así un escenario favorable para el surgimiento de un nuevo liderazgo de estilo populista después de "que se vayan todos". En el escenario ecuatoriano, Correa articula el populismo como una estrategia política para llegar al Estado. Mientras que, en el caso argentino, Néstor Kirchner gestiona su estilo político para articular y unir a los argentinos como una agencia (macro-nivel) (debido a la inexistencia de un sistema de partidos políticos), y llama a la unidad del país a través de su discurso, donde los argentinos como agentes y en su conjunto (pueblo / micro-nivel) eran la representación social de una nación contra los "mercados extranjeros". Kirchner utilizó este estilo como la estigmatización de los impopulares mercados liberales internacionales y organizaciones internacionales, como el FMI, el Banco Mundial y la deuda contraída por antiguos gobiernos y partidos políticos en el cargo.

3.4.b) Sistema Público como institución del Imaginario Social Argentino

A diferencia del contexto ecuatoriano, donde Correa estableció beneficios sociales que nunca habían existido en el país a través del sistema público, Argentina, después de los mandatos peronistas (1945-1956), gozó de condiciones sociales únicas, en su mayoría dadas por un sistema público. Estas condiciones incluían mejoras continuas en la educación, la salud, el trabajo y la vivienda.

Este hecho significa que una noción que abarca estos elementos proviene del Estado como una garantía social y se manifiesta en la movilización social a favor del líder político. Aunque las condiciones sociales y económicas no eran las mismas que las de las épocas peronistas, la reestructuración social, generada por Néstor y Christina Kirchner, asimiló los momentos de bonanza peronista que aún flotan en el imaginario colectivo de los argentinos. Esta reconstrucción facilitó la articulación representada en la figura 4, del micro-nivel (agentes / "El pueblo") y una movilización social a su favor que canaliza las demandas de "personas" por macro-nivel (agencia /sistema público), dando lugar a los triunfos electorales de Christina Fernández de Kirchner en 2007, 2011.[12]

3.4.c) El peronismo como institución del imaginario social argentino

El espectro peronista va más allá de la dimensión política en Argentina. Hasta cierto punto, la frase de Juan Domingo Perón, "todos los argentinos son peronistas aunque no lo sepan", tiene una connotación real. Aunque la población argentina es mayoritariamente católica (76%), similar a la del Ecuador, cabe destacar que el peronismo, que abarca a la mayoría de la población en Argentina, tiene el descrédito de múltiples líderes católicos que participaron como cómplices de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de la junta militar (1976-1983). Por lo tanto, el peronismo es la lógica articulatoria más representativa a nivel macro entre las lógicas políticas y sociales del imaginario social argentino, creando una variable capaz de mutar y codificar los imaginarios políticos y sociales argentinos de manera diferente. Así, facilitando la articulación populista, cuando un líder político en Argentina apela a las representaciones peronistas como estrategia política, hace que la representación política sea más fácil de articular las demandas sociales del "pueblo" (micronivel) a través del peronismo (nivel de agencia/macro) hacia el Estado.[13] [14]

4. Conclusiones

La comprensión del populismo como lógica articulatoria nos permite explorar otros puntos para el análisis de éste como principal objetivo de este trabajo, desarrollar la teoría del imaginario social y aplicarla a casos de populismo en contextos latinoamericanos. Como pudimos ver en los ejemplos de Ecuador (Rafael Correa) y Argentina (los Kirchners), aplicar la teoría del imaginario social nos permite obtener un análisis más detallado del populismo en cada caso, donde a diferencia de las definiciones, enfoques y análisis de otros populismos, pudimos desarrollar un método que captura el surgimiento del populismo en diferentes etapas. Las características del análisis multidimensional (i.e. político, ético, ideológico y social) y de los dos niveles (macro-nivel y micro-nivel) de la sociedad en el imaginario social, nos permiten observar las instituciones que codifican el imaginario colectivo y a su vez, el canalizar demandas hacia el Estado en un proceso bidireccional entre el Estado y la sociedad.

Las diferencias en cada caso que hemos analizado en esta investigación nos permiten concluir que, si bien existen hilos conductores entre los casos de Ecuador y Argentina, los contextos en los que se desarrollaron (condiciones por las cuales surgió el populismo, tanto a nivel micro, como en el nivel macro), son diferentes. Aunque ambos contextos pueden caer en la definición de populismo, son producto de situaciones totalmente opuestas.

Al comienzo del artículo se planteó la pregunta: ¿la comprensión del populismo como lógica articulatoria nos lleva a un análisis más profundo y detallado del mismo? Fue así que pudimos abordar esta pregunta a través del desarrollo de un imaginario social, lo que nos llevó a obtener un análisis en profundidad de los casos que estudiamos en esta investigación.

Consecuentemente, concluimos que el populismo es un fenómeno complejo, que muestra características eclécticas y adaptativas a diferentes entornos y contextos. Sin embargo, es un error común entender al populismo como un fenómeno general.

---

12) https://elordenmundial.com/el-peronismo-una-ideologia-atemporal/

13) https://www.lanacion.com.ar/politica/la-insolita-encuesta-determinar-porcentaje-peronismo-cada-nid2228956

14) https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50063735

Cada populismo es diferente, por su naturaleza, causas, articulaciones, líderes, y los contextos en los que se desarrollan; razón que explica el título de esta investigación: populismo: el espejo sin reflejo. Aunque los dos dirigentes que hemos analizado son populistas, también son diferentes, y, por ende, en el espejo donde mira Correa no hay Cristina (ni Néstor) del otro lado.

5) Bibliografía:

- *Castoriadis, C. (1997). La institución imaginaria de lasociedad. Mit Press.*

- *Kaltwasser, C. R. (2012). La ambivalencia del populismo: amenaza y correctivo para la democracia. Democratización, 19(2), 184-208.*

- *De la Torre, C. (2010). Seducción populista en América Latina. Prensa de la Universidad de Ohio.*

- *De la Torre, C. (2013). El populismo latinoamericano, entre la democratización y el autoritarismo (pp. 121-137). Nueva Sociedad.*

- *Di Tella, T. S. (1965). Populismo y reforma en América Latina. Desarrollo Económico, 391-425.*

- *Germani, G., & Tella, T. S. (1973). Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica (No. 320.98 G4).*

- *Germani, G. (2003). Autoritarismo, fascismo y populismo nacional (No 329.18). Temas.*

- *Glynos, J., & Howarth, D. (2007). Lógica de explicación crítica en la teoría social ypolítica. Routledge.*

- *Howarth, D. J., Howarth, D. R., Norval, A. J., & Stavrakakis, Y. (Eds.). (2000). Teoría del discurso y análisis político: Identidades, hegemonios y cambio social. Manchester University Press.*

- *Mouffe, C. (2011). En lo político. Routledge.*

- *Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (2017). Populismo: Una introducción muycorta. Oxford University Press.*

- *Thompson, J.B. (1982). Ideología y el imaginario social: Una valoración de Castoriadis y Lefort. Teoría y Sociedad, 11(5), 659-681*

- *Laclau, E. (1990). Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo: Ernesto Laclau. Verso.*

- *Laclau, E. (1997). Más allá de la emancipación. Desarrollo ycambio, 23(3), 121-137.*

- *Laclau, E. (2005). Por motivos populistas. Verso.*

-*Levitsky, S., & Roberts, K.M. (Eds.). (2011). El resurgimiento de la izquierda latinoamericana. Prensa JHU.*

- *O'Donnell, G. (2010). Democracia, agencia y estado: teoría con intencióncomparativa. Oxford University Press.*

- *Roberts, K.M. (2013). Fiestas y populismo en América Latina. Populismo latinoamericano en el siglo XXI, 37-60.*

- *Silva, E. (2009). Desafiando el neoliberalismo en América Latina. Cambridge University Press.*

- *Silva, E., & Rossi, F. (Eds.). (2018). Remodelación de la arena política en América Latina: De resistir el neoliberalismo a la segunda incorporación. Prensa de la Universidad de Pittsburgh.*

- *Taylor, C. (2002). Imaginarios sociales modernos. Cultura pública, 14(1), 91-124.*

-*Weyland, K. (1996). Neopopulsismo y neoliberalismo en América Latina: Afinidades inesperadas. Estudios en Desarrollo Internacional Comparado, 31(3), 3-31.*

- *Weyland, K. (2001). Aclarar un concepto controvertido: Populismo en el estudio de la política latinoamericana. Política comparativa,1-22.*

- *Weyland, K. (2004). La política de reforma de mercado en democracias frágiles: Argentina, Brasil, Perú y Venezuela. Prensa de la Universidad de Princeton.*

- *Weyland, K. (2013). Populismo y política social en América Latina. Populismo latinoamericano en el siglo XXI,117-145.*

-*Weyland, K., & Madrid, R. L. (Eds.). (2019). Cuando la democracia triunfa sobre el populismo: lecciones europeas y latinoamericanas para los Estados Unidos. Cambridge University Press.*

- *Zanatta, L. (2014). El populismo (vol. 1013). Katz Editores.*

El Huasipungo en Ecuador: orígenes, características y abolición

Rafael Rosales García[1]

Resumen

Hasta 1964, fecha de su abolición, el Huasipungo, de origen colonial, era una de las formas de contratación de mano de obra para la agricultura más frecuentes en la Sierra ecuatoriana. Ésta consistía en la cesión, por parte del hacendado, de una parcela de tierra al campesino, generalmente indígena, a cambio de ciertos días de trabajo obligatorio. En la práctica, esta institución fue aplicada como un mecanismo de explotación al indígena, puesto que, al no tener que pagar un jornal completo, el hacendado se aseguraba el trabajo de los campesinos en términos de semi esclavitud. El presente artículo describe al Huasipungo desde sus orígenes en la época colonial, su operación en la práctica y las dimensiones que el fenómeno presentaba a mediados del siglo XX, para finalizar con una corta reseña de los incentivos que pudieron haber estado detrás de su abolición.

1. Introducción

En 1964, la Junta de Gobierno, cabeza del régimen dictatorial ecuatoriano, promulga la Ley de Reforma Agraria, y con ésta se termina una de las instituciones más antiguas y perniciosas para el campesino indígena de la Sierra: el Huasipungo. Su abolición se puede interpretar como el resultado de la presión del movimiento social indígena sobre el sistema político vigente: la dinámica movimiento-contra movimiento configuró un escenario en el que los terratenientes pasaron de la confrontación y la resistencia, muchas veces violenta, a la aceptación y posterior apoyo. Junto con la Encomienda, el Concertaje y la Mita, el Huasipungo fue una de las instituciones utilizadas por los colonizadores para esclavizar a los indígenas, sin utilizar explícitamente la figura de la esclavitud, que estaba prohibida.

La Independencia y el advenimiento de la República hicieron poco para mejorar la situación, dichas instituciones de trabajo forzado permanecieron inmutables, exceptuando tal vez el tributo indígena, abolido en 1857. Contrariamente a lo que pudo esperarse, la Revolución Liberal de 1895 tampoco hizo mucho para cambiar instituciones de inspiración feudal como el Concertaje y el Huasipungo, el primero tardaría 23 años en abolirse y el segundo, 69. Recién en 1938, con la promulgación del primer Código del Trabajo, se regularía la aplicación del Huasipungo, obligando al terrateniente a pagar un salario al huasipunguero y fijando el número de días de trabajo obligatorio en la hacienda. En este sentido, el presente artículo explora los orígenes y características del Huasipungo, sus inicios coloniales y su dimensión en los años previos a su abolición, para finalizar con una breve reseña de las hipótesis alrededor de las condiciones políticas y económicas para la entrega voluntaria de huasipungos y su posterior abolición.

2. Definición y orígenes

El Huasipungo constituye una de las varias formas de trabajo existentes en la hacienda andina ecuatoriana, cuyos orígenes se pueden rastrear hasta la Colonia. El indígena, a cambio de una parcela de tierra, se compromete a trabajar para el terrateniente, pero en la práctica constituye una forma de explotación y de trabajo forzoso. El Huasipungo es además un caso típico de sistema de producción agrícola precario, de tipo minifundista, común en América Latina, similar a los terrazgueros en Colombia, inquilinos en Chile, yanacunas en Perú o colonos en Bolivia, y constituye un tipo de minifundio que se encuentra inserto en la dinámica de producción de las haciendas tradicionales, es decir, de "minifundio como economía inmersa" (García, 1966). Huasipungo, cuya traducción aproximada del quichua sería "pequeño lote de terreno junto a la casa" (huasi = casa, pungo = patio o puerta), se define como:

1) Candidato a doctor en Ciencias Políticas por Flacso Ecuador.

> *"un conjunto de derechos y obligaciones de carácter consuetudinario entre el trabajador y el hacendado. La principal obligación del huasipunguero consistía en poner a disposición del terrateniente la fuerza de trabajo individual durante un cierto número de días a la semana (4 o 5), además de un trabajo rotativo entre las familias huasipungueras destinado al servicio personal del propietario en la "casa de la hacienda" (la huasicamía). (…) En cuanto a los derechos del huasipunguero, estos le concedían la posesión de un lote de tierra fijo dentro de la hacienda y el usufructo de los pastizales naturales (los páramos) para una cantidad limitada de ganado". (Guerrero, 1975).*

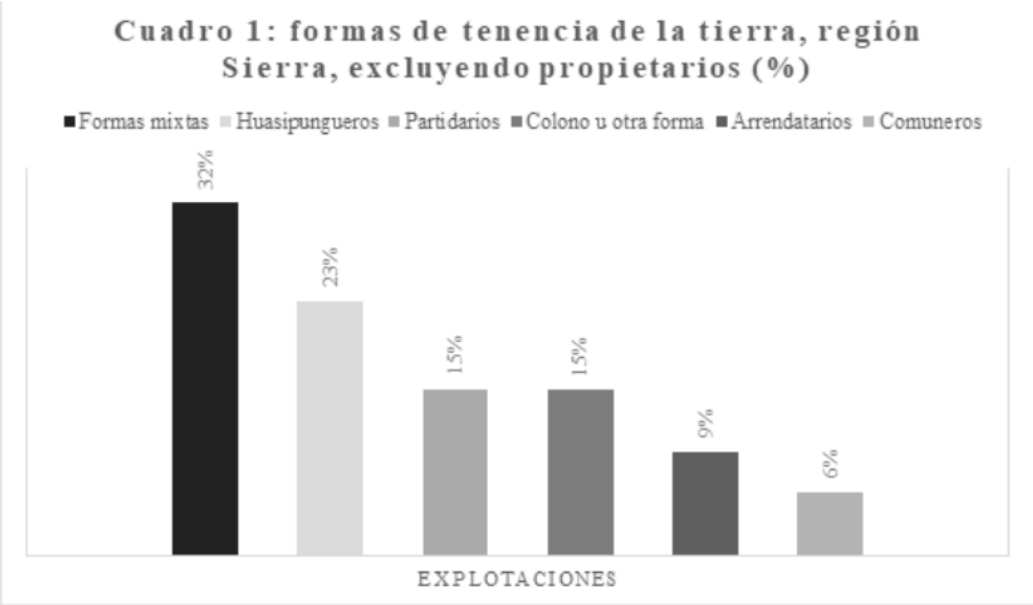
El huasipungo es una institución traída por los españoles en la época de la Colonia, como parte de un régimen feudal tardío que comprendía además la gran propiedad señorial, los tributos en favor de los terratenientes y la explotación de la población indígena. Sus orígenes pueden rastrearse hasta el siglo XVI, cuando los colonizadores españoles iniciaron la explotación de la mejor tierra de cultivo, desplazando a los indígenas y explotándolos como mano de obra barata. Al inicio de la Colonia, los indígenas fueron tomados como esclavos y obligados a trabajar, de hecho, Colón llevó a Europa grandes cantidades de indígenas para trabajo forzoso, ofrecidos a los reyes católicos como pago de parte de su viaje. En el año 1500 se prohíbe la esclavitud de los indígenas americanos, puesto que, a criterio de los juristas, la esclavitud se justificaba solamente si aquellos tomados como esclavos eran perdedores infieles de una "guerra justa y cristiana" (Escobar Ohmstede, 2014), y la colonización de América no podía serlo dado el carácter pacífico de sus habitantes. La institución de la Encomienda, que reemplazó a la de la esclavitud, consistió en la entrega de indígenas a colonos españoles para su conversión al cristianismo y alejamiento de "vicios". Los encomenderos eran teóricamente libres, pero en la práctica la Encomienda se convirtió en el nuevo sistema de explotación al indígena. La Encomienda encargaba la civilización de poblaciones indígenas por dos generaciones únicamente, por lo que a fines del XVI empieza a decaer. Los indígenas fueron teóricamente considerados libres, pero se crearon nuevas prácticas que ataban a la población indígena a trabajos forzados, como la Mita, de origen Inca y destinada sobre todo a las minas, o formas más sutiles como el trabajo por deudas (concertaje) o cesión de tierras (huasipungo) (Escobar Ohmstede, 2014).

En 1938, el nuevo Código del Trabajo dicta normas mínimas para la aplicación del huasipungo, como la extensión mínima proporcional del terreno cedido al campesino, la fijación del jornal a entregar en pago y el tiempo de trabajo máximo para devengar la cesión del terreno. Dicho código obliga además al hacendado a entregar un jornal a los miembros de la familia del huasipunguero que preste servicios domésticos (Barsky, 1984).

3. Caracterización

Para tener una idea aproximada de la dimensión del Huasipungo a mediados de siglo en la Sierra ecuatoriana, se puede señalar que era la forma de tenencia de la tierra más frecuente en la Sierra, excluyendo a los propietarios de la tierra y a formas mixtas de propiedad. Para 1954, poco menos de una de cada cuatro explotaciones a cargo de campesinos sin propiedad de la tierra era trabajada bajo modalidad de Huasipungo en la Sierra (23%, ver cuadro 1). Cabe señalar que formas de tenencia que no suponen propiedad de la tierra, como huasipungueros, partidarios, colonos, arrendatarios, comuneros y formas mixtas, representaban el 33% de las explotaciones (Censo Agropecuarios Nacional 1954).

No obstante, la presencia del Huasipungo era heterogénea, pues tenía mayor presencia en el centro norte de la Sierra y prácticamente inexistente en la Costa. Pichincha fue la provincia con mayor presencia del Huasipungo, con un 23,45% de explotaciones bajo esta forma de tenencia (6.440 unidades productivas), seguida de Carchi (13,8%) y Chimborazo (11,97%) (ver cuadro 2). Por lo tanto, diez años antes de su abolición, el Huasipungo gozaba de "buena salud", siendo aparentemente una de las formas de tenencia más frecuente en la Sierra, para campesinos sin propiedad de la tierra.



Fuente: Primer Censo Agropecuario Nacional – 1954

En la práctica, el campesino huasipunguero, casi siempre indígena, recibía generalmente su predio para explotación luego de haber trabajado por varios años en la hacienda, estableciéndose así una suerte de jerarquía entre los trabajadores donde los huasipungueros eran reconocidos y los peones sueltos, menospreciados. Esto volvía a la categoría de huasipunguero como algo deseable, los herederos de aquellos, que generalmente empezaban trabajando desde niños como "apegados",[2] pasaban una buena parte de sus vidas anhelando un predio propio o heredar el de los padres, la entrega de un huasipungo era entonces una especie de reconocimiento por parte del terrateniente (Guerrero, 1984a).

Fuente: Primer Censo Agropecuario Nacional – 1954

2) Los apegados eran familiares, a veces lejanos, del huasipunguero, que se establecían en el huasipungo como estrategia de supervivencia o "reproducción social" (Guerrero, 1984a).

Así, la posición en la estructura social de la hacienda estaba dada por esta forma de tenencia; conforme iban creciendo los hijos del huasipunguero o apegados jóvenes, "pedían" huasipungo cuando contraían matrimonio y eran considerados plenamente productivos, alrededor de los 20 años, entonces se asignaba un predio "al partir", para que empiecen a acumular un fondo matrimonial (Guerrero, 1984a). Aproximadamente a los 33 años, el apegado podía recibir su huasipungo, lo que lo hacía titular de ciertos deberes y derechos en la hacienda, especialmente frente al terrateniente: "de apegado no reconocido (…) por el terrateniente, personificación concreta y simbólica de la propiedad y el poder, es investido en el rango de "indio propio" de hacienda y se inscribe su nombre en el cuaderno de rayas de huasipungueros que lleva cotidianamente el escribiente" (Guerrero, 1984a, p. 232).

Esta estrategia de "apegarse" al familiar huasipunguero responde a la necesidad del apegado para tener un lugar para vivir y una de las pocas formas de acceso a la tierra para el campesino indígena, pero sobre todo es necesaria para que los familiares y allegados del huasipunguero exploten el predio cedido, dado que el titular del huasipungo no tiene tiempo suficiente pues debe trabajar para la hacienda alrededor de cinco días por semana. Esta necesidad de buscar tiempo por fuera del trabajo de la hacienda para trabajar su propio terreno se produce en primer lugar por la misma obligación de compensar la entrega del predio en trabajo, pero además porque la explotación del huasipungo es la principal fuente de ingresos del campesino y su familia, pues por el trabajo en la hacienda el huasipunguero recibe apenas tres sucres como jornal,[3] muchas veces escatimado por el hacendado mediante deudas inducidas o simplemente no pagado.

Esto ha llevado muchas veces al huasipunguero a subcontratar a peones sueltos para que lo reemplacen en la hacienda y así poder dedicar más tiempo a su predio (CIDA, 1965). Es interesante señalar que el jornal de tres sucres y el derecho a trabajar no más de cinco días semanales para el terrateniente fueron concesiones legales establecidas en el primer Código del Trabajo, promulgado en 1938, que pretendía al menos humanizar en algo la situación del huasipunguero, pero estas disposiciones legales eran frecuentemente transgredidas por los hacendados, por lo que en muchas ocasiones se dieron revueltas campesinas y enfrentamientos con los terratenientes y la fuerza estatal. De todas maneras, la obligación de pagar un jornal poco alivió la precaria situación del huasipunguero, puesto que el carácter minifundista de su explotación[4] impedía la generación suficiente de excedentes para el comercio, por lo que el huasipunguero y su familia se encontraban siempre en déficit, lo que los obligaba a endeudarse con el hacendado, deuda que debía pagarse con más trabajo. Esta situación llevó a los indígenas a organizarse y a reclamar por el cumplimiento de lo dispuesto en la ley, dando por resultado una serie de conflictos, muchas veces violentos.

Sin embargo, la activación de los huasipungueros para iniciar procesos de acción colectiva parece darse por la asesoría de movimientos de izquierda, los indígenas empiezan a ser conscientes de sus derechos, se organizan en sindicatos y establecen pliegos de peticiones conforme a derecho, lo que para Guerrero (1984) constituiría la generación de una consciencia de clase. Por otro lado, habría una dimensión moral en las luchas campesinas (Thompson, 1971): las demandas laborales siempre contemplan mejores tratos por parte de la administración de las haciendas, así como la recuperación de tradiciones suspendidas. Los cambios en las tradiciones que regían las relaciones hacendado-huasipungueros, inciden en la decisión de los campesinos por manifestarse. De modo similar, las demandas incluían una mejora del trato por parte de los administradores de hacienda. Los castigos físicos eran frecuentes, las violaciones a las mujeres y en general todo tipo de violencia, tanto física como simbólica, era común en las haciendas. Como señala Ibarra (2015), los conflictos eran menos frecuentes en las haciendas manejadas directamente por los propietarios, la delegación de la administración a mayordomos generalmente conducía al enojo de los trabajadores. Estos elementos configuran una dimensión moral a la protesta, incorporando valores y emociones al conflicto entre terratenientes e indígenas.

*3) La cotización del Sucre a 1969 era de 15 sucres por dólar, es decir que el jornal era de 20 centavos de dólar, el salario mensual por 20 días trabajados sería de 4 dólares. Traídos a tiempo presente, los 20 centavos de jornal son 1,75 dólares actuales y 4 dólares de 1960, 34,96 dólares de 2020 (1 dólar de 1960 equivale a 8,74 dólares de 2020, tasa de descuento del 3,68% anual (VF = 1 * (1 + 0.036794)60 = 8.74); fuente: dineroeneltiempo.com).*

4) 87% de las explotaciones huasipungueras eran menores a cinco hectáreas (Censo Agropecuario Nacional 1954).

El asedio a las haciendas, acompañado de la organización de los campesinos indígenas en sindicatos y agrupaciones para reclamar por mejores condiciones laborales, desemboca finalmente en la abolición del Huasipungo, tema que se trata en la siguiente sección.

4. Abolición y entrega de huasipungos

La promulgación de la Ley de Reforma Agraria del 64 está enmarcada por un contexto internacional de Guerra Fría y por la reciente Revolución Cubana. La Alianza para el Progreso, respuesta norteamericana para contrarrestar el avance comunista, tiene entre sus políticas para Latinoamérica una reforma agraria que alivie en parte la presión social de un temido efecto contagio. La Ley fue promulgada por la junta militar de gobierno que había derrocado el año anterior al presidente Arosemena Monroy, como respuesta a una creciente presión social para que se redistribuya la tierra y se eliminen las formas precarias de trabajo, presión detrás de la cual estarían los sindicatos de campesinos, organizaciones indígenas y agrupaciones de izquierda, mientras que las élites lo aceptan como hecho políticamente consumado, pero adoptan como estrategia una redistribución en sus propios términos, que no perjudique sus intereses. Esto ilustra lo que Guerrero, (1984b) llama "efecto político de previsión": los terratenientes no esperan la acción del Estado para la entrega de tierras, sino que se adelantan imponiendo sus propias condiciones, negociando individualmente con "sus" indios propios. Respeto a la propiedad privada y redistribución bajo criterios técnicos, es el discurso de las élites que ven a la reforma como inevitable.

La idea entonces es evitar la agitación social, emitiendo una ley que apacigüe los ánimos haciendo ciertas concesiones, como la entrega de huasipungos que ya estaban de facto ocupadas por los indígenas en usufructo. Sin embargo, algo que llama la atención del proceso de abolición del Huasipungo, que en principio resulta contraintuitivo, es que ya desde 1952 se produce lo que se ha denominado la "entrega anticipada de huasipungos": terratenientes que entregan en propiedad, de forma permanente, los predios huasipungueros sin que exista todavía una ley que los obligue. Varias son las hipótesis que formula la literatura especializada sobre el asunto.

Una hipótesis del porqué de la entrega anticipada de huasipungos es la de Barsky (1984): a nivel interno, la hacienda serrana está transitando hacia la producción de leche, para la que el modo precario de contratación laboral es cada vez menos funcional. El paso a relaciones salariales modernas es necesario para el desarrollo de la hacienda como empresa agropecuaria. El boom del banano en la costa de fines de los años 50, la creciente urbanización de la población ecuatoriana y el crecimiento del Estado en el gobierno populista de Velasco Ibarra, permitieron que una buena parte de la población empiece a consumir mayores cantidades de carne y lácteos. Esta nueva demanda permitió la inversión en tecnología en las haciendas, por lo que la menor cantidad de mano de obra requerida para la producción y el costo de oportunidad de tener tierra ocupada por los huasipungueros cambiaron la estructura de incentivos. El huasipungo como forma precaria y pre moderna de producción ya no era compatible con el capitalismo que permeaba las haciendas serranas (Barsky, 1984).

La hipótesis de Barsky es rebatida por Guerrero (1984). Para éste, la entrega anticipada de huasipungos, que devino finalmente en la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, es consecuencia de la lucha de clases entre campesinos indígenas y terratenientes. Los cambios institucionales que se dan desde la Revolución Liberal (1895) otorgan ciertos derechos a los trabajadores rurales. Una de las reformas más importantes en este sentido se da en 1938: "los medios institucionales previstos en el Código del Trabajo de 1938 facilitaron la negociación y resolución de los conflictos laborales de trabajo rurales, en tanto que la Ley de Comunas de 1937, permitió el reconocimiento jurídico de las comunidades indígenas y campesinas, integrándolas subordinadamente a las jurisdicciones político administrativas" (Ibarra, 2015, p. 16). En efecto, la lucha por hacer respetar los derechos consagrados en las nuevas leyes, hace que los campesinos recurran en inicio a "tinterillos", aprendices o pseudo abogados que empiezan a defender las primeras causas laborales. Progresivamente, la necesidad de auspicio legal lleva a una alianza entre gremios indígenas y agrupaciones de izquierda, por ejemplo, la FEI, Federación Ecuatoriana de Indios.

Esta nueva consciencia de clase activaría el conflicto entre huasipungueros y terratenientes, debido también a una apertura de la estructura de oportunidades políticas, tanto por reconfiguraciones del Estado (por ejemplo la creación del Ministerio de Previsión Social), como por la emergencia de poderes políticos más favorables a las luchas campesinas; en este último punto, las presidencias de Velasco Ibarra, que llegaba al poder en alianzas con grupos de izquierda, permitían un relajamiento en la represión de las revueltas (Guerrero, 1984b).

5. Conclusiones

Siguiendo a Guerrero, serían las luchas del movimiento indígena, asociadas a coyunturas favorables, las que presionan para una reforma agraria que solucione la situación semi feudal del régimen laboral agrario, y no tanto la visión progresista de una parte de los terratenientes que vio al Huasipungo como un obstáculo para la productividad del agro. Estas coyunturas favorables se relacionan con la estrategia norteamericana de la Alianza para el Progreso, que promueve la aplicación de procesos de reforma agraria en el continente. La presión indígena acerca al régimen de Velasco Ibarra a la izquierda, por lo que el riesgo de una reforma que perjudique a la élite terrateniente se vuelve bastante probable. Sin embargo, es con el golpe de Estado del 63 y el gobierno de facto militar que se aprueba una reforma que disuelve las formas precapitalistas de trabajo, como el Huasipungo, puesto que el sistema político en democracia no fue capaz de conjugar las demandas indígenas y los intereses terratenientes. No obstante, la resistencia a la aplicación de la reforma agraria por parte de las élites, a través de la captura de instancias gubernamentales clave, tiene por resultado una redistribución bastante tibia de tierras.

6. Bibliografía

Barsky, O. (1984). La reforma agraria ecuatoriana. En La reforma agraria Ecuatoriana. Corporación Editora Nacional.

CIDA. (1965). Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola - Ecuador. Unión Panamericana / OEA.

Escobar Ohmstede, A. (2014). Instituições e trabalho indígena na América espanhola. Mundos do Trabalho, 6(12), 27. https://doi.org/10.5007/1984-9222.2014v6n12p27

García, A. (1966). Tipología del minifundio latinoamericano. Revista Mexicana de Sociologia, 28(4), 829–853.

Guerrero, A. (1975). La hacienda precapitalista y la clase terrateniente en America Latina y su insercion en el modo de produccion capitalista: caso ecuatoriano. Universidad Central del Ecuador.

Guerrero, A. (1984a). Estrategias campesinas indígenas de reproducción: de apegado a huasipunguero (Cayambe - Ecuador). En Estrategias de supervivencia en la Comunidad Andina. Centro Andino de Acción Popular.

Guerrero, A. (1984b). Haciendas, capital y lucha de clases andina : disolución de la hacienda serrana y lucha política en los años 1960-64 (1a ed.). Editorial El Conejo.

Ibarra, H. (2015). Acción colectiva rural, reforma agraria y política en el Ecuador, ca. 1920-1965. 450.

Thompson, E. P. (1971). The moral economy of the english crowd in the eighteen century. Past & Present, 50, 76–136.

Reservas Internacionales, Desafíos Fiscales y Banco Central en Dolarización

Sebastián Carvajal Mantilla[1]

Resumen

El presente artículo busca explicar dos aspectos institucionales clave para el desempeño y la estabilidad económica y social de una economía dolarizada como la del Ecuador. El primero son las reservas internacionales: qué son; cuáles son sus componentes; de qué depende su desempeño; cómo operan; y, qué las hace distintas (¿especiales?) en un sistema monetario dolarizado. El segundo son los desafíos fiscales que enfrenta una economía pequeña, abierta al mundo y dolarizada. En estos dos componentes, radican varios aspectos institucionales necesarios para la comprensión de las oportunidades y límites que tiene la dolarización en el Ecuador. Suele pensarse a lo monetario y a lo fiscal como estancos separados, sin embargo resulta imprescindible discutir su interacción e interdependencia para comprender de manera integral cómo funciona la dolarización y las distintas herramientas disponibles para hacer frente a escenarios de contracción económica, como el actual, y para morigerar los ciclos económicos. El rol del Banco Central es clave en estas interacciones y discutir el alcance de su participación en dolarización es sin duda uno de los elementos más importantes de la política económica en el Ecuador. El presente artículo busca también, a través de estos aspectos institucionales, proponer ideas que contribuyan al entendimiento de cómo ha funcionado la dolarización en estos 20 años y qué perspectivas a futuro deben considerarse para fortalecerla.

1. Introducción

En el año 2000 Ecuador abandonó su régimen monetario soberano para dar paso a la dolarización. Desde la creación del Banco Central del Ecuador, en 1927, este evento es quizá el más trascendente de la historia monetaria de nuestro país. La dolarización ha traído importantes ventajas a la economía ecuatoriana, la principal es la estabilidad de la moneda pues el riesgo cambiario se diluye permitiendo cortar de raíz la espiral perversa de devaluación – inflación de la que sufren muchas economías pequeñas abiertas al mundo, como el Ecuador, cuando existe un mal manejo monetario. El poder adquisitivo de la moneda ha sido estable en estos 20 años de dolarización, lo que redunda en confianza por parte de la población y contribuye de manera positiva al desempeño económico.

La dificultad para hacer frente a choques exógenos, fomentar la demanda agregada cuando amerita y contribuir con el financiamiento de políticas públicas necesarias para el desarrollo, son algunos de los puntos débiles de la dolarización.

Estas ventajas y desventajas han sido objeto de varios análisis y discusiones en estos 20 años de dolarización. Sin embargo, se ha discutido poco sobre cómo funcionan los mecanismos detrás de este sistema monetario. En este sentido, el presente artículo busca explicar dos elementos muy puntuales, pero claves, para comprender el funcionamiento de la dolarización y dónde es necesario poner atención para fortalecer y sostener este sistema hacia futuro. Estos dos elementos son: las reservas internacionales y los desafíos fiscales de los regímenes monetarios no soberanos. El Banco Central, cuyo accionar es fundamental para la dolarización y determinante para la estabilidad económica y social, atraviesa de manera imprescindible a estos elementos.

El artículo está organizado de la siguiente forma. La siguiente sección presenta qué son las reservas internacionales, de qué depende su desempeño en el Ecuador y por qué son importantes (¿especiales?) para la dolarización. En esta misma sección se presenta información relevante para entender con datos cómo funcionan dichas reservas. Posteriormente, se discute la problemática fiscal que enfrentan las economías sin soberanía monetaria y se plantean algunas alternativas

1) Máster en Economía del Desarrollo – FLACSO.
Minsky Summer Seminar – Levy Economics Institute.

para hacer frente justamente a las desventajas del sistema de dolarización referidas anteriormente. Por último, a modo de conclusión, se proponen algunas líneas importantes que deben considerarse para la sostenibilidad de este esquema monetario; sin descuidar que, en última instancia, el régimen monetario debe contribuir a la estabilidad y progreso económico, condiciones necesarias para mantener la paz social.

2. Reservas Internacionales en dolarización

Para entender qué son las reservas internacionales es necesario conocer la hoja de balance del Banco Central. Una hoja de balance es un documento contable que registra los activos, pasivos y patrimonio que posee cualquier unidad económica (una firma, un hogar, una persona, el gobierno, un banco, etc.). Este instrumento tiene la siguiente forma:

Tabla 1. Hoja de balance tipo

Activos	Pasivos y patrimonio
Activos financieros	Pasivos financieros
Activos reales	Patrimonio

Existen dos principios fundamentales de la contabilidad financiera que siempre se cumplen. El primero es que las hojas de balance siempre están balanceadas, es decir, los activos siempre son iguales a los pasivos más el patrimonio. Por lo tanto, cualquier cambio en cualquier componente de la hoja de balance necesariamente genera un cambio similar y que lo compense en cualquier otro componente. El segundo, es que el activo financiero de una unidad económica es siempre el pasivo de otra unidad económica. La hoja de balance del Banco Central del Ecuador está compuesta por cerca de 400 cuentas distribuidas en el activo, pasivo y patrimonio. En términos generales, a nivel de las cuentas agregadas más importantes, luce de la siguiente forma:

Tabla 2. Balance del Banco Central del Ecuador
(Saldos en millones de dólares a diciembre 2020)

Activos	Saldo	Pasivos y patrimonio	Saldo
Activos Internacionales de Reservas [2]	8.786	Pasivos Internacionales de Reserva	964
Fondos Disponibles	366	Pasivos Monetarios	90
Inversiones	5.593	Depósitos Monetarios	13.872
Títulos Gob. Central	4.042	Depósitos SPNF	5.155
Títulos Bancos Privados	185	Depósitos IFIs Privadas	6.248
Títulos Banca Pública	1.303	Depósitos IFIs Públicas	1.223
Oro y Plata no monetario	63	Otros Depósitos Monetarios	1.246
Otros Activos	2.607	Otros pasivos y patrimonio.	2.427

Fuente: Superintendencia de Bancos – Balance General Banco Central del Ecuador
SPNF: Sector Público No Financiero, incluye Gobierno Central, Gobiernos Provinciales, Gobiernos Locales y otras Entidades Oficiales.
IFIs Privadas: Instituciones Financieras Privadas, incluye bancos privados, cooperativas de ahorro y crédito y otras Instituciones del Sistema Financiero Privado.
IFIs Públicas: Instituciones Financieras Públicas incluyendo al Banco Nacional de Fomento.

2) Las reservas internacionales son un subcomponente, el más líquido, de esta cuenta.

Las reservas internacionales son la parte más líquida de los Activos Internacionales de Reserva, los cuales agrupan las disponibilidades en divisas, derechos especiales de giro, depósitos, inversiones, oro monetario, participaciones, aportes en organismos financieros internacionales, saldos acreedores de los acuerdos bilaterales entre otros activos, (BCE, 2016).

Al ser activos internacionales, las reservas internacionales se alimentan principalmente por el ingreso divisas desde el exterior y por depósitos en efectivo (dólares en billetes y monedas) en las bóvedas del Banco Central; y se reducen principalmente por la salida de divisas al exterior y por retiros de efectivo de las bóvedas del Banco Central. Adicionalmente, las reservas internacionales se mueven por variaciones en la valoración de activos como el oro monetario.

En un esquema dolarizado, los depósitos y retiros de dinero en efectivo (billetes y monedas) del Banco Central afectan reservas internacionales porque nuestra moneda de curso legal es el dólar, un activo internacional (moneda extranjera). Esta es justamente una de las diferencias más importantes con los sistemas monetarios soberanos y que hacen a las reservas internacionales aún más importantes en dolarización. Cuando un país tiene moneda propia, los depósitos y retiros de efectivo del Banco Central no afectan en absoluto a las reservas internacionales, obviamente porque no es moneda extranjera; es más, no afectan en absoluto al activo del Banco Central pues al ser emisor de los billetes y monedas éstos se registran en su pasivo.

Es importante mencionar también que todo ingreso y toda salida de divisas del país necesariamente pasa por las reservas internacionales del Banco Central del Ecuador, pues ahí reposa el sistema de pagos de la economía ecuatoriana. Las únicas entradas y salidas de divisas que no se registran en las reservas internacionales del Banco Central son aquellas que se realizan en efectivo (cuando una persona ingresa o sale del país con dólares en billetes y monedas).

La mejor forma de entender su funcionamiento es a través de ejemplos ilustrativos. A la economía doméstica se la puede dividir en dos grupos, el sector público y el sector privado (firmas y hogares). Cuando el sector público recibe ingresos desde el exterior, por ejemplo, por exportación de petróleo o por desembolsos de deuda externa, se genera una entrada de divisas al país. Este ingreso de divisas se registra en el balance del Banco Central como un aumento de las reservas internacionales por el lado del activo que se compensa con un aumento en los depósitos monetarios del Gobierno Central por el lado del pasivo, manteniendo así la hoja de balance en equilibrio. Cualquier tipo de ingreso o transferencia que reciba el Gobierno Central desde el exterior generará este mismo movimiento en el balance del Banco Central, como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 1. Balance del Banco Central del Ecuador
Ingreso de divisas al Gobierno Central

Activos	Pasivos y patrimonio
Reservas Internacionales ↑	Depósitos Monetarios
	Depósitos Gob. Central ↑

Cuando el Gobierno Central realiza pagos al exterior, importaciones de derivados de hidrocarburos o pagos del servicio de la deuda externa, por ejemplo, el movimiento en el balance del Banco Central es el inverso. El Gobierno ejecuta estos pagos con cargo a sus depósitos monetarios y el correspondiente cambio en el activo es una reducción de las reservas internacionales, porque éstas son justamente los activos internacionales líquidos que permiten compensar estos pagos al exterior. Cualquier tipo de pago o transferencia que realice el Gobierno Central hacia el exterior generará este mismo movimiento en el balance del Banco Central, como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 2. Balance del Banco Central del Ecuador
Salida de divisas desde el Gobierno Central

Activos	Pasivos y patrimonio
Reservas Internacionales ↓	Depósitos Monetarios
	Depósitos Gob. Central ↓

La dinámica con el sector privado (firmas y hogares) es la misma (tabla 3). Cualquier tipo de ingreso o transferencia de divisa que se reciba desde el exterior (producto de exportaciones, endeudamiento externo, remesas o inversión extranjera, por ejemplo) genera un aumento en las reservas internacionales que por el lado del pasivo se registra en los depósitos monetarios de las entidades financieras (IFIs públicas o privadas), porque es en estas instituciones financieras donde el sector privado tienen sus cuentas.[3] Por su parte, cualquier tipo de pago o transferencia que realice el sector privado hacia el exterior (por importaciones, transferencias a cuentas en bancos del extranjero o pago de dividendos a inversionistas extranjeros, por ejemplo) generan el movimiento inverso.

Como se mencionó anteriormente, una característica importante de un sistema dolarizado, y que tornan especiales a las reservas internacionales, es que los depósitos y retiros en efectivo (billetes y monedas) que realizan los bancos privados en las bóvedas del Banco Central afectan las reservas internacionales. En efecto, cuando suceden estas operaciones se generan exactamente los mismos movimientos mostrados en la tabla 3.

Tabla 3. Balance del Banco Central del Ecuador

Ingreso de divisas del Sector Privado (firmas y hogares) y depósitos de billetes y monedas en bóvedas del Banco Central

Activos	Pasivos y patrimonio
Reservas Internacionales ↑	Depósitos Monetarios
	Depósitos Entidades Financieras ↑

Salida de divisas desde el Sector Privado (firmas y hogares) y retiros de billetes y monedas en bóvedas del Banco Central

Activos	Pasivos y patrimonio
Reservas Internacionales ↓	Depósitos Monetarios
	Depósitos Entidades Financieras ↓

Es importante notar que las entidades financieras retiran efectivo (billetes y monedas) de sus depósitos en el Banco Central cuando sus clientes (firmas y hogares) demandan dicho efectivo y sus reservas propias no son suficientes o estiman que no serán suficientes para satisfacer dicha demanda. En otras palabras, la capacidad del Banco Central del Ecuador para satisfacer la demanda de dólares en billetes y monedas reposa en sus reservas internacionales, y es esto lo que las hace especialmente importantes en un sistema monetario dolarizado.

Distinto es en los países con soberanía monetaria donde las fluctuaciones en la demanda de moneda local no afectan en absoluto las reservas internacionales ni el activo del Banco Central. Esto sucede, obviamente, porque la moneda de curso legal en una economía dolarizada es justamente una moneda extranjera, un activo externo.

3) Si quien exporta o toma deuda externa tiene una cuenta en el extranjero y allí recibe sus pagos no existe ingreso de divisas al país y en consecuencia la hoja de balance del banco central no tiene ningún movimiento, ni en reservas internacionales ni en los depósitos monetarios.

Los depósitos y retiros de efectivo de las bóvedas del Banco Central del Ecuador constituyen ingresos y salidas de moneda extranjera, un activo que se registra en las reservas internacionales.

De esta breve explicación, se desprende que las reservas internacionales se afectan únicamente por las transacciones/pagos con el exterior y que, en sistemas sin moneda propia como en el Ecuador, también se afectan por la demanda de efectivo (billetes y monedas).

Por otra parte, es de similar importancia comprender que los pagos y transacciones domésticas no necesitan reservas internacionales y en consecuencia no las afectan. Únicamente, aquellos pagos que se realizan en efectivo (y que previamente demandan billetes y monedas del sistema financiero) requieren de reservas internacionales.

Algunas operaciones domésticas que realiza el gobierno central usualmente se prestan a confusión o malas interpretaciones cuando se pretende vincularlas con las reservas internacionales. Por ejemplo, cuando el Gobierno recibe el pago de impuestos se genera un cambio en la composición del pasivo del Banco Central. Las firmas y hogares transfieren recursos desde sus cuentas en las entidades financieras hacia la cuenta del gobierno, provocando que los depósitos monetarios de las IFIs en el Banco Central disminuyan y los depósitos monetarios del gobierno aumenten. Ningún activo, incluidas las reservas internacionales, se afectan en absoluto con esta operación, tal como se observa en la tabla 5. Por esta razón es errado pensar, por ejemplo, que con la sola recaudación de impuestos se pueden realizar pagos de deuda externa. Como se presentó anteriormente, para estos pagos se requieren ineludiblemente reservas internacionales.

Tabla 5. Balance del Banco Central del Ecuador
Recaudación de impuestos

Activos	Pasivos y patrimonio
	Depósitos Monetarios
Sin Cambio	Depósitos Gob. Central ↑
	Depósitos Entidades Financieras ↓

La operación contraria, cuando el gobierno paga sueldos y salarios o cuando paga a sus proveedores nacionales, tiene el efecto inverso, es decir, se reducen los depósitos monetarios del gobierno en el Banco Central y aumentan los depósitos de las entidades financieras en el Banco Central. Esta operación también genera únicamente un cambio en la composición del pasivo del Banco Central, ningún activo, incluidas las reservas internacionales, se afectan en absoluto con estas operaciones de gasto del sector público.

Otro ejemplo importante, que en ocasiones causa confusión, es la compra de títulos valores del gobierno central por parte del Banco Central, en palabras más simples, que el gobierno se endeude con el Banco Central. Cuando el gobierno central requiere financiamiento puede acudir a varias fuentes (inversionistas nacionales o extranjeros, banca privada nacional o extranjera, organismos multilaterales, banca pública o el Banco Central, entre los principales). La operación por la cual el Banco Central financia al gobierno central, adquiriendo directamente sus títulos, sí afecta los activos del Banco Central, pero no las reservas internacionales. El Banco Central aumenta sus inversiones por el lado del activo y por el lado del pasivo este movimiento se compensa con un aumento los depósitos monetarios del Gobierno Central, pues es allí donde se depositan los recursos de la operación, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 6. Balance del Banco Central del Ecuador
Financiamiento al Gobierno Central

Activos	Pasivos y patrimonio
Inversiones	Depósitos Monetarios
Títulos Gob. Central ↑	Depósitos Gob. Central ↑

Este tipo de operaciones no afectan las reservas internacionales, es decir, no es que el banco central presta sus reservas al gobierno central. La operación es la de una emisión de un crédito, como cualquier operación bancaria al momento de emitir un crédito. Este tipo de operaciones genera confusión porque no queda claro de dónde ha sacado los fondos el Banco Central, o un banco privado, para prestarlos. La respuesta a esa duda es que no los sacó de ninguna parte, los depósitos monetarios del gobierno central, así como los de la banca privada, son un pasivo para el banco central, por lo tanto, para crearlos (acreditar fondos en sus cuentas) solamente necesita generar el respectivo registro contable, que en la actualidad reposan en servidores informáticos. En realidad es así como funciona la banca privada en todo el mundo, como un sistema de reserva fraccionaria.

Resultan bastante ilustrativas las palabras del ex director de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Ben Bernanke, a propósito de las ingentes cantidades de dinero que la Fed estaba inyectando a la economía vía reservas bancarias para hacer frente a la crisis iniciada en 2008. En una entrevista concedida a CBS en marzo del 2009, dijo:

> *Entrevistador: ¿es el dinero de los impuestos el que la Fed está gastando?*
>
> *Bernanke: No es dinero proveniente de los impuestos. Los bancos tienen cuentas en la Fed de manera muy similar a las cuentas que usted tiene en un banco comercial. Por lo tanto, para prestar reservas a un banco, solamente usamos el computador y marcamos el tamaño de las cuentas que los bancos tienen en la Fed (CBS, 2009).*

Las declaraciones de Bernanke pasaron ampliamente desapercibidas, lamentablemente. Para no ir tan lejos, en diciembre de 2020 el Banco Central Europeo anunció la ampliación de su programa de compra de deuda pública para paliar los efectos de la pandemia. El programa fue lanzado en marzo de 2020 con un alcance de 750.000 millones de euros y una duración limitada hasta diciembre 2020 y se lo amplió hasta 2022 con un alcance de 1,85 billones de euros (El País, 2020). Con esta decisión, el Banco Central Europeo, busca garantizar que los gobiernos no tengan problemas fiscales y puedan hacer frente a la crisis económica provocada por la pandemia. Los recursos para este tipo de ingentes programas provienen, seguramente, de la misma fuente señalada por Bernanke. No es objeto de este artículo discutir la pertinencia o no de este tipo de operaciones. Sin embargo, es preciso mencionar que para ejecutarlas se necesita principalmente voluntad política y legal. En nuestro país, esta herramienta fue prohibida de manera explícita en la Ley, en el año 2018. Por lo tanto no es que operativamente un Banco Central no pueda contribuir al financiamiento del gobierno central, en realidad es una restricción legal auto impuesta.

De la misma forma, es de suma importancia mencionar que este tipo de operaciones que no requieren reservas internacionales para su implementación operativa sí generan presiones sobre las mismas en periodos subsecuentes. Por ejemplo, si con esos recursos el gobierno decide importar se requerirán reservas internacionales, o si esos recursos el gobierno los transfiere al sector privado (firmas y hogares) y éstos deciden importar o demandar efectivo, también habrá presión sobre las reservas internacionales. El problema es antiguo y conocido, aunque no siempre bien ponderado: la restricción externa de las economías pequeñas. Por esta razón, es de suma importancia que este tipo de operaciones, cuando sea pertinente y necesario su uso, sean acompañadas de políticas complementarias que protejan las reservas internacionales. Así mismo, se debe trabajar en estimaciones robustas sobre los efectos multiplicadores en importaciones y demanda de efectivo de este tipo de inyección de liquidez doméstica, de esta forma se podrá tener una aproximación de la potencial presión sobre reservas internacionales de estas operaciones y sus limitaciones, así como de las políticas necesarias para morigerarlas.

Vale la pena mencionar que estas presiones subsecuentes sobre las reservas internacionales no se generan exclusivamente por el financiamiento interno que un gobierno pueda recibir del banco central, sino por

cualquier impulso de liquidez generada en la economía de forma doméstica. Por ejemplo, el generado por la normal actividad bancaria por parte del sistema financiero privado al momento de otorgar créditos, o cualquier tipo de préstamo o financiamiento; tal como sucede en todo el mundo con los sistemas de reserva fraccionaria (o multiplicador monetario).

La emisión de créditos por parte del sistema financiero privado es también una forma de creación de liquidez doméstica y genera las mismas presiones sobre las reservas internacionales. Operativamente funciona exactamente igual que el mostrado en la tabla 6 solamente que para la hoja de balance de una entidad financiera, por el lado del activo se registra el crédito y por el lado del pasivo el depósito monetario del beneficiario de dicho crédito. De la misma forma, y siguiendo las palabras de Bernanke, la institución financiera no presta sus reservas sino que marca el tamaño de sus créditos emitidos y correspondientes depósitos monetarios. Bajo ningún concepto esto implica que las entidades financieras puedan emitir créditos sin contar con reservas, operativamente lo pueden hacer, pero sin reservas un banco no puede funcionar por lo que sería un sinsentido emitir créditos sin reservas. Este ha sido uno de los puntos polémicos de corrientes como la denominada Teoría Monetaria Moderna (Modern Money Theory) y que ha sido objeto de importantes discusiones. Esta es también una característica importante sobre la que hay poner atención en dolarización pues la generación de liquidez doméstica reside en gran parte en el las entidades financieras privadas y consecuentemente incide sobre las reservas internacionales y sobre la estabilidad monetaria.

2.1 Las Reservas Internacionales en el Ecuador en los últimos años

En esta sección, se presenta información que muestra los movimientos netos en las reservas internacionales con el fin de observar qué sectores son los que mantienen ingresos netos (sostienen las reservas internacionales) y qué sectores generan salidas netas.

Como se muestra en el gráfico 1, las reservas internacionales se han sostenido desde 2014 gracias a los saldos netos positivos generados por el sector de hidrocarburos (exportaciones de petróleo menos importaciones de derivados) y por la deuda pública[4](desembolsos recibidos menos servicio de la deuda). El sector privado (firmas y hogares), por su parte, ha generado consistentemente salidas netas de divisas. Únicamente en 2015 y 2016, donde hubo serias restricciones a las importaciones, y en 2020 (cifra hasta noviembre) con una importante crisis económica, este comportamiento se redujo considerablemente, incluso llegó a ser algo positivo en 2016 y 2020. El otro elemento a destacar es el movimiento neto de las bóvedas del Banco Central (depósitos de billetes y monedas menos sus retiros), que mostró salidas netas importantes hasta 2017 y en adelante, si bien siguen siendo negativos, se han reducido sustancialmente. Por último, el sector público también genera giros al exterior, por ejemplo, cuando realiza cualquier tipo de importación para sus distintas actividades (insumos médicos, vehículos, etc.).

Gráfico 1
Movimientos Netos Reservas Internacionales 2014 – 2020(nov)

Fuente: Boletines Gestión de la Liquidez del Sistema Financiero. Varios números (BCE)
Elaboración: propia

4) Incluye venta anticipada de petróleo

Cómo se observa, en los últimos 7 años, existe una suerte de comportamiento estructural de nuestra economía donde las actividades generadas por el sector público (hidrocarburos, deuda pública y giros del sector público) han sostenido las reservas internacionales generando saldos netos positivos durante todos los años y las actividades del sector privado (giros sector privado y bóvedas) las han drenado consistentemente. Esta es una condición estructural de nuestra economía sobre la que hay que poner mucha atención de política pública para la sostenibilidad de las reservas internacionales. Sería deseable que éstas no se sostengan sobre la actividad petrolera (por su volatilidad) y la deuda externa (a la final genera salida neta por pago de capital e intereses) sino que se sostengan por la actividad propia del sector privado, es decir, que firmas y hogares en nuestra economía sean quienes generen mayores ingresos que salidas de divisas. El Anexo 1 presenta una gráfica independiente de cada uno de estos componentes para observar sus entradas y salidas de divisas.

Este problema estructural de la economía ecuatoriana no es nuevo ni exclusivo del Ecuador, sucede en América Latina y en la gran mayoría de economías en desarrollo. Es el problema de la restricción externa tan alertado y trabajado desde Prebisch. Cuando una economía pequeña y abierta al mundo empieza a crecer, la balanza de pagos se vuelve un problema porque el propio crecimiento económico genera altos efectos multiplicadores sobre importaciones y otras variables que presionan las reservas internacionales (como la salida de divisas para mantener depósitos en el extranjero) provocando riesgos de crisis monetarias. Una característica de una economía dolarizada es que al no existir tipo de cambio no se cuenta con esa suerte de termómetro, que es la devaluación, para indicar el nivel presión sobre las reservas internacionales. Como se observa en el Gráfico 2, desde un punto de vista puramente estático, descriptivo y sin comportamiento[5], sin deuda pública y sin petróleo con precios altos, se hubiera tornado muy difícil sostener las reservas internacionales en el Ecuador. En un país con moneda propia, la escases de reservas internacionales se traduce en devaluaciones fuertes de la moneda local y una consecuente inflación, que se retroalimenta por la sola expectativa de mayores devaluaciones, pero en una economía dolarizada como la ecuatoriana, sin este mecanismo y termómetro de devaluación/inflación, las consecuencias pueden derivar directamente en una crisis monetaria.

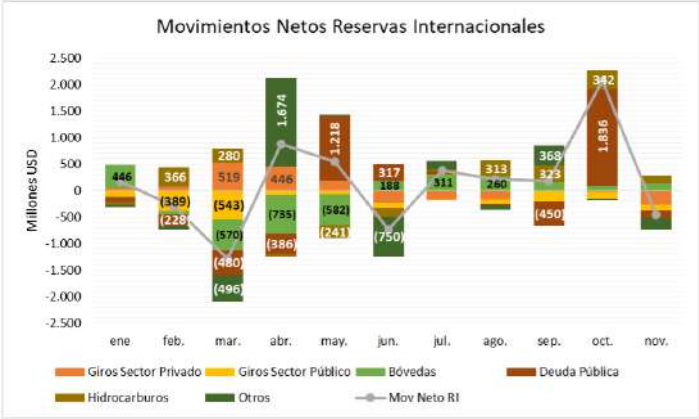
Gráfico 2
Movimientos Netos Reservas Internacionales 2014 – 2020(nov)

Fuente: Boletines Gestión de la Liquidez del Sistema Financiero. Varios números (BCE)
Elaboración: propia

5) Como se mencionó anteriormente, es importante analizar cuáles son los efectos multiplicadores en importaciones y demanda de efectivo tanto del gasto público como de la actividad crediticia, y otras variables, para entender mejor qué propicia el drenado de reservas internacionales.

Desde lo coyuntural, 2020 ha sido un año de muchos retos en materia monetaria para nuestro país. Como se observa en el gráfico 3, entre marzo y junio de este año, sobre todo marzo y abril, hubo una importante presión sobre las reservas internacionales. En lo que concierne a marzo hubo una salida neta de USD 1.290 millones, cifra extraordinariamente alta para un solo mes. En ambos meses, y distinto a lo que usualmente ha venido ocurriendo, se observa que los giros del sector privado han generado ingresos netos positivos y la deuda pública salidas netas. En marzo hubo un importante pago de servicio de la deuda externa por USD 791 millones, justo cuando el país atravesó por el peor momento (hasta ahora) de la crisis sanitaria a causa del COVID-19. Por otra parte, en marzo, abril y mayo, existió una importante salida de reservas por bóvedas, es decir, se realizaron ingentes retiros de efectivo (billetes y monedas). Materia aparte, e importante nicho de investigación, es responder a la pregunta de quiénes retiraron tanto dinero en efectivo, ¿fue un comportamiento generalizado de la población o solo de algunos actores específicos? Sin duda alguna, responder a estas dudas brindará una serie de herramientas para la gestión de las reservas internacionales y de política pública para su cuidado. El rubro otros también ha mostrado importantes movimientos, en marzo una salida por operaciones con oro y en abril un ingreso de los aportes al fondo de liquidez, este último permitió tener un ingreso neto positivo de recursos a las reservas internacionales durante abril. Hacia finales de año (octubre), se observa que una vez más es la deuda externa pública la que ha dotado de divisas a las reservas internacionales. Al momento de escribir estas líneas aún no se publica el informe de liquidez del mes de diciembre, sin embargo, es de dominio público que durante ese mes se recibió otro desembolso de deuda externa de alrededor de 2.000 millones de dólares, lo que ha permitido que se cierre el año con el nivel más alto de reservas internacionales de todo el periodo de dolarización, una vez más sostenido en el endeudamiento externo público.

Gráfico 3
Movimientos Netos Reservas Internacionales (2020)



Fuente: Boletines Gestión de la Liquidez del Sistema Financiero. Varios números (BCE)
Elaboración: propia

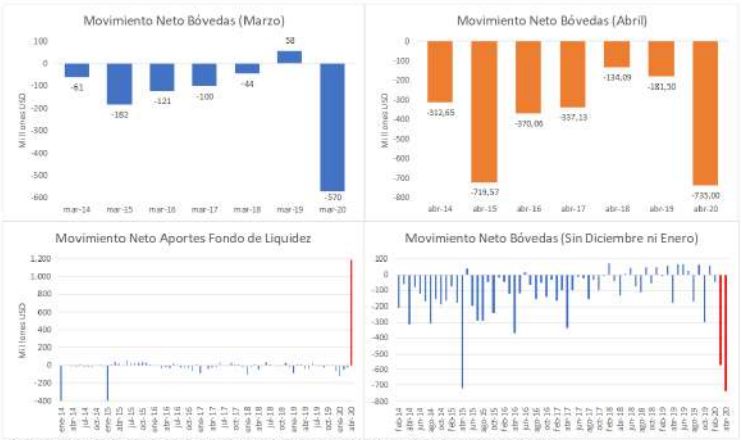
La salida neta de bóvedas de marzo, abril y mayo fue la más alta de los últimos años, tanto en comparación con los mismos meses de años previos como incluyendo todos los meses de los distintos años[6](parte superior y parte inferior derecha del gráfico 4), lo que implica que la demanda de efectivo se disparó durante dichos meses en 2020, poniendo al descubierto que la sociedad ecuatoriana (o actores específicos) es muy proclive a demandar efectivo cuando se generan expectativas negativas sobre el desempeño de la economía, en este caso producto de la crisis sanitaria causada por el covid-19 y la consecuente paralización de las actividades económicas en el país.

6) Para ilustrar este hecho, se excluye a diciembre y enero que por la actividad propia de esos meses generan importantes salidas (diciembres) e ingresos (eneros).

El otro movimiento que llama la atención en estos últimos meses es que en abril las reservas internacionales generaron un saldo positivo por la repatriación de recursos del fondo de liquidez. En una operación sin precedentes en los últimos años, y que además no causó noticia alguna, el Banco Central repatrió del exterior cerca de USD 1.200 millones que forman parte del Fondo de Liquidez y sin duda esto permitió oxigenar las reservas en dicho mes (parte inferior izquierda del gráfico 4). Para mayo, se volvió al comportamiento usual observada en gráficos previos y la entrada de divisas por concepto de endeudamiento externo permitió frenar la salida.

Para octubre de 2020 el Ecuador alcanzó una facilidad extendida de financiamiento con el Fondo Monetario Internacional que permite al país acceder de forma excepcional a $6.500 millones de dólares hasta 2022, de los cuales se reciben $4.000 millones en 2020. Si regresamos a ver al gráfico 2, una vez más será la actividad pública la que permite sostener las reservas internacionales, en este caso, como en muchos de los años previos, a través de endeudamiento externo. Fortaleciendo la dependencia nociva y estructural del endeudamiento externo. Hay que adicionar que en 2020 se logró también renegociar varios tramos de la deuda externa donde además de una rebaja en intereses se alcanzó el diferimiento del pago del servicio de deuda, aliviando sin duda alguna las presiones sobre las reservas internacionales para estos años a cambio de que dichos pagos se los realice principalmente entre 2026 y 2035, trasladando el problema a futuro.

Gráfico 4



Fuente: Boletines Gestión de la Liquidez del Sistema Financiero. Varios números (BCE)
Elaboración: propia

3. Desafíos fiscales en regímenes monetarios no soberanos y economías pequeñas

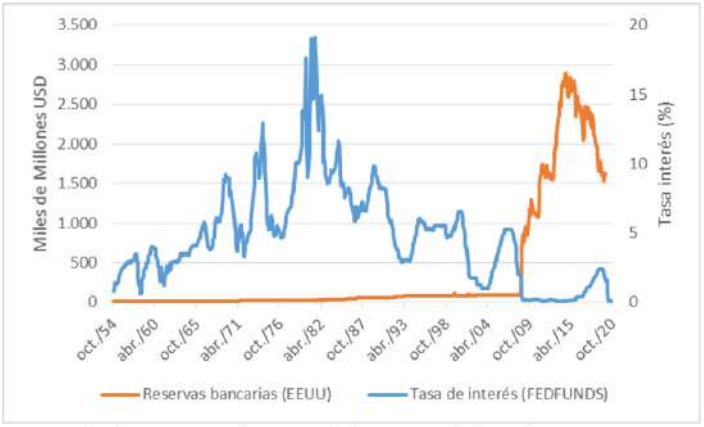
Adicional a las reservas internacionales, el otro esquema institucional que es importante discutir en dolarización son los desafíos fiscales de los regímenes monetarios no soberanos. Un reto importante que tiene la disciplina económica es proveer herramientas para sortear la volatilidad económica, sobre todo en aquellos escenarios de recesión, pues éstos amenazan el tejido social, las condiciones de vida de la población y en última instancia la paz social. Tradicionalmente existen dos herramientas poderosas para estabilizar la demanda agregada y hacer frente a la contracción económica: la monetaria y la fiscal.

Por el lado monetario, los bancos centrales tienen la posibilidad de determinar el tipo de interés al cual prestan reservas a los bancos privados. Esta tasa de interés influye de manera significativa sobre la gran variedad de tasas de interés que operan en el mercado financiero. El proceso de transmisión de la política monetaria a la demanda agregada ocurre a través del llamado canal del crédito. En el caso de una contracción económica, donde es necesario impulsar la demanda agregada, la autoridad económica busca incentivar el crédito vía reducción de tipos de interés. Ante un escenario opuesto, el de la necesidad de enfriar la economía, las autoridades monetarias buscarán aumentar los tipos de interés.

Por ejemplo, durante Las últimas seis décadas, las recesiones en Estados Unidos se han podido manejar con el trabajo de la Reserva Federal (FED) vía determinación de tipos de interés. En la crisis de 2008 se redujo los tipos de interés a niveles insólitos, y adicionalmente se implementaron medidas no

convencionales de política monetaria como ingentes compras de activos a los bancos privados para dotarlos de reservas y esperar así que se dinamice el crédito (lo que se ha dado a conocer como quantitative easing, o QE).Tanto la reducción de tipos de interés como la dotación de reservas al sistema bancario no tienen parangón en la historia de los Estados Unidos, ver gráfico 5. El Banco Central Europeo, a propósito de la crisis iniciada desde 2008 también se ha embarcado en estrategias similares.

Gráfico 5 Tasas de interés (FED) y reservas bancarias (EEUU)



Fuente: Federal Reserve Economic Data – Federal Reserve Bank of St. Luis. FRED2.
Elaboración: Propia

Para que el canal de crédito funcione se requieren una serie de condiciones. En primer lugar que las autoridades monetarias puedan definir tasas de interés que permeen al resto de tasas de interés de mercado, para lo cual se requiere, al menos, de mercados financieros competitivos. También se requiere que exista disponibilidad por parte del sistema financiero para emitir crédito y que también exista predisposición del sector privado (firmas y hogares) para endeudarse, y estas decisiones pasan por el complejo mundo de las expectativas. En Estados Unidos y Europa, por ejemplo, las medidas mencionadas, por más insólitas que hayan sido, fueron insuficientes para responder a la crisis en los tiempos y términos que la destrucción del empleo y producción imponían.

Cuando la política monetaria no es efectiva, resta la herramienta fiscal. En países en vías de desarrollo es más usual la adopción de herramientas fiscales, pues los mercados financieros no son del todo competitivos o no existe suficiente poder de las autoridades monetarias para definir tasas de interés que incidan en las tasas de interés de mercado. La intervención fiscal suele ser más complicada pues las modificaciones presupuestarias usualmente deben ser aprobadas por los parlamentos, sobre todo cuando se requiere aumentar ingresos tributarios.

Lamentablemente, cuando los países enfrentan situaciones de contracción económica es común que se adopte políticas de austeridad fiscal lo que produce un ciclo contraproducente, acentuando la contracción económica, que se retroalimenta y auto refuerza de forma dinámica. A este círculo nocivo se lo conoce como trampas fiscales, espiral de deuda o trampa de la austeridad.

La trampa fiscal básica es el ciclo que inicia con una contracción económica (bajo crecimiento, desempleo creciente y ganancias decrecientes, que en el caso de economías pequeñas y abiertas como el Ecuador puede provenir incluso de choques exógenos como caída del precio del petróleo) que conduce a una caída de los ingresos tributarios, presionando de esta forma a un déficit creciente y que a su vez promueve recortes de gasto e incremento de impuestos para tratar de contrarrestar el déficit. La austeridad generada debilita aún más la actividad económica, agudizando la contracción económica y el ciclo se repite, retroalimentándose y auto reforzándose. Este ciclo se ilustra en la parte superior del gráfico 6. Muchos Organismos Internacionales, como el FMI por ejemplo, suelen solicitar políticas de austeridad a cambio de financiamiento cuando los países se encuentran atrapados en este ciclo. Los efectos suelen ser los mismos, menor crecimiento económico, mayor desempleo, reducción de las tasas de ganancia del sector privado y una contracción generalizada de la demanda agregada.

Lamentablemente, cuando los países enfrentan situaciones de contracción económica es común que se adopte políticas de austeridad fiscal lo que produce un ciclo contraproducente, acentuando la contracción económica, que se retroalimenta y auto refuerza de forma dinámica. A este círculo nocivo se lo conoce como trampas fiscales, espiral de deuda o trampa de la austeridad.

La trampa fiscal básica es el ciclo que inicia con una contracción económica (bajo crecimiento, desempleo creciente y ganancias decrecientes, que en el caso de economías pequeñas y abiertas como el Ecuador puede provenir incluso de choques exógenos como caída del precio del petróleo) que conduce a una caída de los ingresos tributarios, presionando de esta forma a un déficit creciente y que a su vez promueve recortes de gasto e incremento de impuestos para tratar de contrarrestar el déficit. La austeridad generada debilita aún más la actividad económica, agudizando la contracción económica y el ciclo se repite, retroalimentándose y auto reforzándose. Este ciclo se ilustra en la parte superior del gráfico 6. Muchos Organismos Internacionales, como el FMI por ejemplo, suelen solicitar políticas de austeridad a cambio de financiamiento cuando los países se encuentran atrapados en este ciclo. Los efectos suelen ser los mismos, menor crecimiento económico, mayor desempleo, reducción de las tasas de ganancia del sector privado y una contracción generalizada de la demanda agregada.

Gráfico 6 Trampas Fiscales

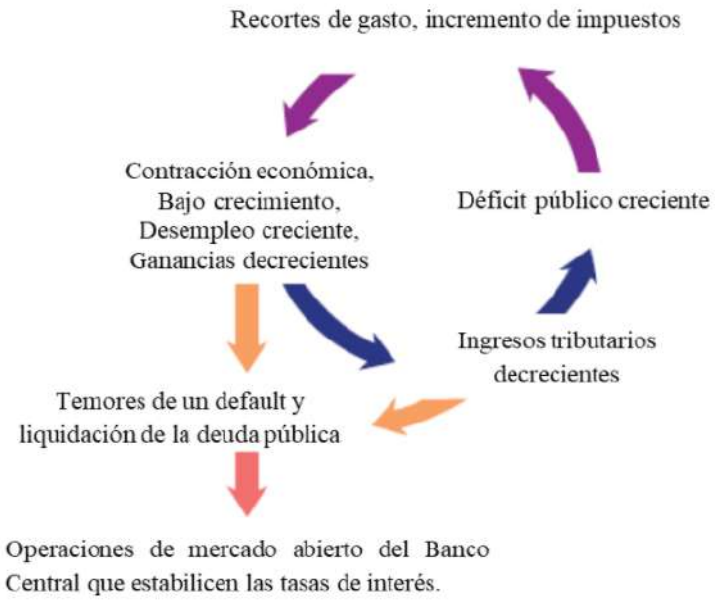
Fuente: Hannsgen y Papadimitriou (2012)
Nota: Traducción propia de las etiquetas

La trampa fiscal completa incluye los mecanismos ilustrados en la parte inferior del gráfico 6 con flechas naranja. Tanto la contracción económica como los problemas fiscales generan expectativas negativas en los tenedores de deuda soberana de los países. Los temores de default (imposibilidad de cumplir con los pagos de la deuda soberana por parte de los gobiernos) tienden a aumentar y los tenedores de bonos tienden a mostrar interés por deshacerse de estos activos y buscan desesperadamente liquidarlos, como sucede con cualquier activo financiero cuando se tienen expectativas negativas. Este comportamiento tiende a aumentar los tipos de interés de la deuda soberana, porque se la entiende más riesgosa y los mercados perciben que la solvencia del país está en detrimento. En países en desarrollo como el Ecuador mucho de este comportamiento se sintetiza en el indicador denominado riesgo país,[7] cuando se enfrentan situaciones económicas adversas, el riesgo país se dispara indicando un aumento en los tipos de interés a los cuales el mercado de capitales estaría dispuesto a adquirir deuda soberana y complicando aún más la delicada situación de estos países.

7) El EMBI (Emerging Markets Bonds Index) es el principal indicador de riesgo país. Mide la diferencia (expresada en punto básicos) de la tasa de interés de los bonos emitidos por países en desarrollo con la tasa de interés de los bonos del tesoro de Estados Unidos que se los considera libre de riesgos.

La respuesta a cómo escapar de esta trampa de austeridad ha sido también ampliamente explorada. Cuando los temores de un default aumentan los Bancos Centrales tienen la capacidad, mediante las conocidas operaciones de mercado abierto, de romper este ciclo perverso. Cuando las expectativas negativas sobre la solvencia de un país aumentan, los Bancos Centrales pueden adquirir los bonos soberanos de aquellos tenedores que desean deshacerse con prontitud de los mismos, evitando así que existan muchos vendedores de bonos y pocos compradores, que es lo que deriva en que suban los tipos de interés de la deuda soberana en los mercados de capitales. Estas operaciones estabilizan los tipos de interés debido a que el Banco Central actúa como garante de la deuda soberana disipando así los temores de default y calmando a los mercados. De esta forma, se rompe la trampa fiscal que muchos países pueden enfrentar a la hora de incurrir en una contracción económica. La flecha roja del gráfico 7 muestra está dinámica.

Gráfico 7 Mecanismo para romper las trampas fiscales



Fuente: Hannsgen y Papadimitriou (2012)
Nota: Traducción propia de las etiquetas

Un buen ejemplo de esta forma de romper las trampas fiscales es el caso español de inicio de esta década. Debido a la contracción experimentada desde inicios de 2009, la prima de riesgo de España, también llamada riesgo país o riesgo soberano de España[8], se disparó de 57 puntos en enero de 2010 a 638,42 en julio de 2012. Dos días después de haber alcanzado este pico máximo, Mario Draghi, entonces presidente del Banco Central Europeo, anunció que dicha institución haría todo lo necesario para sostener el Euro. Esta declaración no era más que anunciar que el Banco, de ser necesario, incurriría en operaciones de mercado abierto para adquirir bonos soberanos, de hecho en años posteriores así lo hizo. Desde dicha declaración, la prima de riesgo española empezó a caer y no ha vuelto a esos niveles (actualmente se ubica alrededor de los 70 puntos). Bancos Centrales de economías como la del Japón o de Estados Unidos incurren usualmente en este tipo de operaciones para estabilizar los tipos de interés de la deuda soberana. El problema en dichos países no es el acceso al financiamiento sino una serie de restricciones autoimpuestas como los techos de endeudamiento establecidos por Ley.

8) La prima de riesgo de española es la diferencia entre la rentabilidad del bono español a 10 años y el bono alemán a 10 años. Es el sobreprecio que España tiene que pagar cuando acude a los mercados para financiarse en comparación con Alemania, al igual que el resto de las primas de riesgo de la Eurozona.

Ahora bien, volviendo al Ecuador y su economía dolarizada, vale la pena preguntarse ¿Qué tan factible son este tipo de operaciones que permiten romper las trampas fiscales, o acaso son inviables y nuestra economía no puede escapar al ciclo mostrado en el gráfico 6?

El régimen monetario es clave para encontrar pistas sobre estos cuestionamientos, así mismo la condición de ser una economía pequeña abierta al mundo con necesidad de reservas internacionales. En primera instancia para romper las trampas fiscales mostradas se necesita un régimen con soberanía monetaria, pues solo así el Banco Central puede incurrir en operaciones de mercado abierto para adquirir deuda pública denominada en su propia moneda a discreción y estabilizar las tasas de interés de los bonos soberanos. Esto no siempre es suficiente en economías en desarrollo porque usualmente las fuentes de financiamiento interno son escasas y se acude a mercados internacionales tomando deuda en moneda extranjera (deuda externa). Por esta razón, los bancos centrales en países en desarrollo no siempre tienen la capacidad de implementar operaciones de mercado abierto que frenen las expectativas negativas referidas anteriormente y estabilicen las tasas de interés (o riesgo país) para garantizar la deuda soberana y facilitar el financiamiento público.

En el Ecuador, al tener un sistema dolarizado estamos obligados a tomar deuda externa, deuda denominada en un activo que no es potestad del Banco Central. Sin embargo, existe un parámetro adicional y de crucial importancia que hay que tomar en consideración: el acreedor de la deuda. Las operaciones de mercado abierto no representan una opción asequible, pues el Banco Central del Ecuador requeriría de ingentes reservas internacionales para adquirir los títulos soberanos en posesión de los acreedores internacionales, estado de por sí absurdo pues si se contara con grandes cantidades de reservas los mercados internacionales no tendrían por qué mostrar temor alguno. Ante esta circunstancia, en un escenario de contracción económica, una de las pocas alternativas de la envergadura necesaria es que el Banco Central financie al gobierno central, ya sea mediante la adquisición directa de títulos soberanos, sobregiros, o cualquier figura que lo permita.[9] Esto no rompe la trampa fiscal de la forma tradicional, mostrada en el gráfico 7, porque no se calma a los mercados mediante una garantía de los títulos soberanos previamente emitidos. Sin embargo, sí puede romper el círculo vicioso de la trampa fiscal básica, es decir ante un escenario de contracción económica y reducción de los ingresos público, en lugar de forzar programas de austeridad permite hacer justamente lo contrario, proveer de financiamiento al sector público para que se puedan aplicar políticas fiscales contra cíclicas, que como se mencionó anteriormente son la base para evitar romper el tejido social y productivo en escenarios de crisis.

Estas operaciones no están exentas de riesgos, como se vio en la primera parte de este artículo, esta forma de generación de liquidez doméstica presionará a las reservas internacionales en los periodos subsecuentes. El gobierno central no se queda con los recursos recibidos, los usa para el pago de salarios, pagos a proveedores, inversión, etc., es decir, transfiere esos recursos al sector privado, firmas y hogares, quienes realizarán importaciones, giros al exterior y demandan dinero en efectivo con dichos recursos. Por esta razón, este tipo de inyección de recursos para una recuperación económica trae consigo también presiones sobre las reservas internacionales, este es un punto clave de política económica sobre el cual se debe discutir y trabajar arduamente. La otra opción, que en realidad no debería ser opción, es no promover inyección de liquidez doméstica para evitar riesgos sobre las reservas internacionales pero, en escenarios de contracción económica, permitiendo verdaderas economías del desastre social.

Muchas economías pequeñas prefieren el endeudamiento externo, no únicamente debido a la escases de acreedores locales interesados en adquirir títulos denominados en moneda local, sino debido a que el endeudamiento externo tiene el doble beneficio de financiar las arcas públicas y además dotar de reservas internacionales. Pero como en economía nada es gratis esto se traduce en mayores desafíos a futuro, pues en su debido momento la economía deberá conseguir reservas internacionales no únicamente para cancelar el capital del endeudamiento externo sino sus respectivos intereses. Esto se ha vuelto un círculo perverso para varios países pues constantemente necesitan reestructurar su deuda o buscar endeudamiento en condiciones poco beneficiosas.

9) Cabe mencionar que en las operaciones de mercado abierto los bancos centrales no adquieren títulos directamente a su emisor sino a terceros en los cuales esté su posesión.

La discusión a nivel doméstico en Ecuador no debería ser cómo conseguir los recursos para sortear los problemas fiscales o la contracción económica. Las herramientas existen y el Banco Central tiene la capacidad de financiar el déficit público. La discusión debería centrarse en cómo controlar el riesgo moral que este tipo de operaciones puede generar y cómo controlar el efecto de este tipo de operaciones sobre las reservas internacionales y otras variables macro para garantizar la estabilidad económica y sobre todas las cosas la paz social. De la misma forma, cómo contribuir a que la ejecución de los recursos sea de calidad. La economía del desastre social a la que arrastran las políticas de austeridad en escenarios de recesión económica resquebraja el tejido social y amenaza la armonía y paz de las sociedades. Es allí donde la institucionalidad requerida para que las herramientas disponibles operen en función del bien común debe fortalecerse.

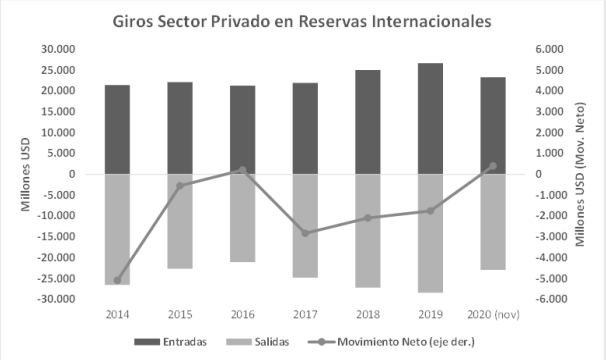
4. A modo de conclusión

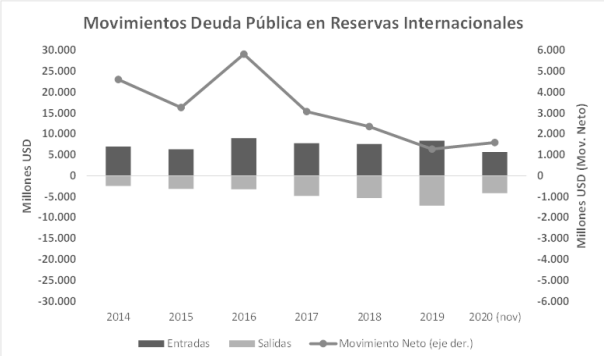
Las reservas internacionales son de suma importancia para la estabilidad monetaria en todas las economías emergentes pues son las que permiten liquidar pagos y transacciones con el exterior, este es el fin principal de éstas y, como se explicó, solamente son afectadas por este tipo de transacciones y no por los pagos y transacciones domésticos. Para el Ecuador su relevancia es aún mayor pues además en éstas reside adicionnalmente la capacidad del Banco Central para hacer frente a la demanda de efectivo. Durante los últimos años, el patrón de sostenibilidad de las reservas ha recaído sobre operaciones del sector público que no son del todo deseables pues por un lado ha sido gracias a la actividad petrolera (recurso no renovable y dependiente de condiciones externas volátiles –precio internacional del crudo) y por otro gracias al endeudamiento externo. El endeudamiento externo ha venido creciendo en los últimos años. Al momento de escribir estas líneas, el FMI ha otorgado una nueva facilidad de financiamiento para los próximos tres años de cerca del 8% del PIB, este patrón genera presiones sobre las reservas futuras y crea una falsa sensación de robustez de las mismas cuando se reciban los desembolsos. Es necesario revisar también las opciones que la política pública ofrece para contener la salida de divisas, pues el constante drenaje que el sector privado ejerce sobre las reservas internacionales son también una amenaza a su sostenibilidad. El Ecuador tiene importantes retos en materia monetaria, cuidar y fortalecer las reservas internacionales, sin afectar el empleo y las condiciones económicas del país, es trascendental para la estabilidad monetaria.

Por otra parte, no solo por su condición de régimen monetario no soberano sino por ser una economía pequeña y abierta, el Ecuador enfrenta desafíos fiscales que necesitan de instrumentos no convencionales y de interacción monetaria y fiscal. Sin embargo, cuando la discusión debería centrarse en cómo dotar de institucionalidad robusta a dichas herramientas, aún las tenemos prohibidas por Ley. Sin un Banco Central activo es muy difícil que las economías sorteen las trampas fiscales a las que usualmente se enfrentan cuando entran en escenarios de contracción económica. La participación constante del Banco Central no debería estar bajo cuestionamiento y los esfuerzos deberían centrarse a cómo poner reglas claras sobre dicha participación y sobre todo cómo cuidar reservas internacionales ante este tipo de operaciones.

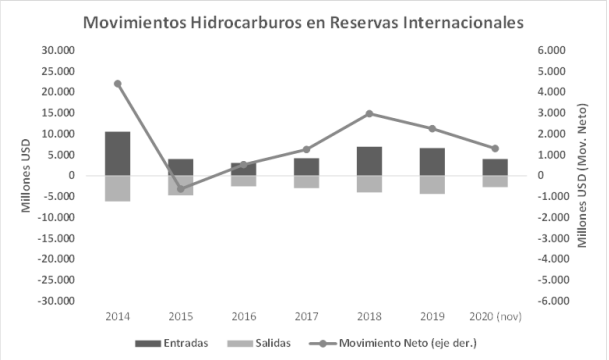
La estabilidad monetaria, económica y social sí son posibles en un esquema dolarizado. Los esfuerzos deben orientarse hacia la regulación o incentivos para fortalecer el sector externo. Lo que mina o amenaza la estabilidad es justamente la restricción externa, que como se mencionó, no es un problema nuevo en nuestras economías, pero que aún no encuentra respuesta en la implementación de políticas públicas para hacerle frente.

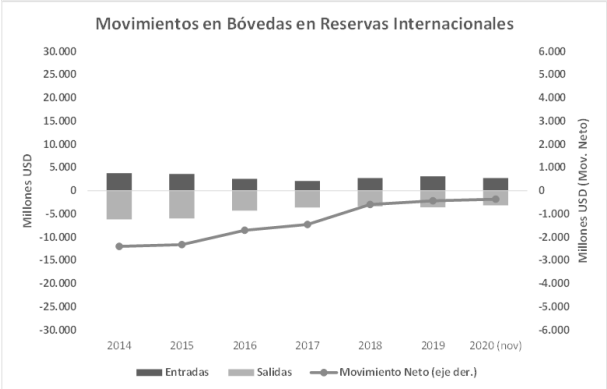
Anexo


Giros Sector Privado en Reservas Internacionales
Millones USD
Millones USD (Mov. Neto)
30.000
25.000
20.000
15.000
10.000
5.000
0
-5.000
-10.000
-15.000
-20.000
-25.000
-30.000
6.000
5.000
4.000
3.000
2.000
1.000
0
-1.000
-2.000
-3.000
-4.000
-5.000
-6.000
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020 (nov)
Entradas
Salidas
Movimiento Neto (eje der.)


Movimientos Deuda Pública en Reservas Internacionales
Millones USD
Millones USD (Mov. Neto)
30.000
25.000
20.000
15.000
10.000
5.000
0
-5.000
-10.000
-15.000
-20.000
-25.000
-30.000
6.000
5.000
4.000
3.000
2.000
1.000
0
-1.000
-2.000
-3.000
-4.000
-5.000
-6.000
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020 (nov)
Entradas
Salidas
Movimiento Neto (eje der.)

Giros Sector Público en Reservas Internacionales
Millones USD
Millones USD (Mov. Neto)
30.000
25.000
20.000
15.000
10.000
5.000
0
-5.000
-10.000
-15.000
-20.000
-25.000
-30.000
6.000
5.000
4.000
3.000
2.000
1.000
0
-1.000
-2.000
-3.000
-4.000
-5.000
-6.000
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020 (nov)
Entradas
Salidas
Movimiento Neto (eje der.)


Movimientos Hidrocarburos en Reservas Internacionales
Millones USD
Millones USD (Mov. Neto)
30.000
25.000
20.000
15.000
10.000
5.000
0
-5.000
-10.000
-15.000
-20.000
-25.000
-30.000
6.000
5.000
4.000
3.000
2.000
1.000
0
-1.000
-2.000
-3.000
-4.000
-5.000
-6.000
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020 (nov)
Entradas
Salidas
Movimiento Neto (eje der.)


Movimientos en Bóvedas en Reservas Internacionales
Millones USD
Millones USD (Mov. Neto)
30.000
25.000
20.000
15.000
10.000
5.000
0
-5.000
-10.000
-15.000
-20.000
-25.000
-30.000
6.000
5.000
4.000
3.000
2.000
1.000
0
-1.000
-2.000
-3.000
-4.000
-5.000
-6.000
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020 (nov)
Entradas
Salidas
Movimiento Neto (eje der.)

5. Referencias

BCE. (2016). Plan de Cuentas Banco Central del Ecuador - Activos. Obtenido de Banco Central del Ecuador: https://www.bce.fin.ec/images/BANCO_C_ECUADOR/PDF/PlanCuentasActivo.pdf

BCE. (varios años). Gestión de la liquidez del Sistema Financiero. Obtenido de Banco Central del Ecuador: https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/Liquidez/gliindice.htm

CBS. (2009). The Chairman Part I. Obtenido de CBS: https://www.youtube.com/watch?v=odPfHY4ekHA

FRED2. Federal Reserve Economic Data. Disponible en: http://research.stlouisfed.org/fred2/

Fullwiler, S. (2008). Modern Central Bank Operations – The General Principles. Obtenido de Social Science Research Network SSRN: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1658232

Hannsgen, G y Papadimitriou, D (2012). Fiscal Traps and Macro Policy After the Eurozone Crisis. Levy Economis Institute. Disponible en: http://www.levyinstitute.org/pubs/ppb_127.pdf

Innes, A. Mitchel (1913). What is Money. The Banking Law Journal. Disponible en: https://www.community-exchange.org/docs/what%20is%20money.htm

Innes, A. Mitchel (1914) The Credit Theory of Money. The Banking Law Journal. Visitado: 14/02/2014. Disponible en: https://www.community-exchange.org/docs/The%20Credit%20Theoriy%20of%20Money.htm

Lavoie, M. (2000). A Primer on Endogenous Credit-money. Obtenido de University of Ottawa: http://aix1.uottawa.ca/~robinson/Lavoie/Courses/2007_ECO6183/childguide4.pdf

Lavoie, M. (2011). The monetary and fiscal nexus of neo-chartalism: A friendly critical look. Obtenido de University of Ottawa: http://www.boeckler.de/pdf/v_2011_10_27_lavoie.pdf

McLeay , M., Radia, A., & Thomas, R. (2014). Money creation in the modern economy. Obtenido de Bank of England: http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2014/qb14q1prereleasemoneycreation.pdf

Wray, R. (2007). A Post-Keynesian View of Central Bank Independence, Policy Targets, and the Rules-versus-Discretion Debate. Obtenido de Levy Economics Institute: http://www.levyinstitute.org/publications/a-post-keynesian-view-of-central-bank-independence-policy-targets-and-the-rules-versus-discretion-debate

Wray, R. (2012). Modern Money Theory. New York: Palgrave macmillan.

Volumen 2
Año 1

Introducción

"Si un mono acumulase más bananas de las que pudiese comer mientras la mayoría de los otros monos mueren de hambre, los científicos estudiarían al acumulador para descubrir qué demonios estaba sucediendo con él. Pero cuando los humanos hacen lo mismo, nosotros los colocamos en la portada de la revista Forbes."

Emir Sader

En su libro El Origen Del Hombre (1871, p. 166) Charles Darwin escribió: "No cabe duda que una tribu que tenga muchos miembros... siempre dispuestos a ayudarse unos a otros y a sacrificarse por el bien común, saldría victoriosa sobre otras tribus; y esto sería selección natural". Esta aproximación evolutiva sobre la organización social y la competencia entre grupos puede ayudar a comprender por qué América Latina y El Caribe (ALC) está atrapada en el subdesarrollo. No disponemos de "muchos miembros... siempre dispuestos a ayudarse unos a otros y a sacrificarse por el bien común" como es el caso de otras regiones, países y economías del mundo. Los efectos económicos de la pandemia, ocasionada por el COVID-19, como casi todo en ALC, también se han distribuido de manera extremadamente desigual. Mientras la población más pobre y vulnerable ha sido duramente golpeada, los ricos aumentan en número y en la magnitud de sus fortunas, profundizando todavía más la extrema desigualdad de la región que ha sido, históricamente, la región más desigual del planeta.

De acuerdo con el informe Panorama Social de América Latina, de la Comisión Económica de la Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), la pobreza y la pobreza extrema alcanzaron en 2020 niveles que no se han observado en los últimos 12 y 20 años, respectivamente. En dicho informe se estima que, durante 2020, la economía decreció un 7,7% en la región, la incidencia de la pobreza extrema alcanzó el 12,5% y la incidencia de la pobreza el 33,7%, de la población. Esto implica que la región cuenta ahora con 209 millones de pobres, de los cuales 78 millones están en situación de pobreza extrema. 22 millones más de personas pobres que en 2019, de los cuales 8 millones son personas en situación de pobreza extrema. Adicionalmente, el Programa Mundial de Alimentos de la Naciones Unidas (PMA) estima que las personas que enfrentan inseguridad alimentaria severa, en ALC, han aumentado en un 269%. De acuerdo con esta estimación, 16 millones de personas en ALC no saben de dónde vendrá su siguiente plato de comida. El hambre y la pobreza crecen a pasos agigantados en la región. Mientras tanto, de acuerdo con el reporte en "tiempo real" de la Lista de Multimillonarios del Mundo de Forbes, entre marzo de 2020 y mayo de 2021, el número de multimillonarios en ALC se incrementó de 76 a 107 y su acervo de riqueza ha crecido en más del 40%, desde que inició la crisis sanitaria, social y económica ocasionada por el COVID-19.

Los efectos económicos de la pandemia en la región se pueden resumir en un pronunciado aumento de la extrema desigualdad que siempre ha caracterizado a ALC. La población más vulnerable se ha vuelto más pobre mientras los ricos han aumentado en número y han incrementado sustancialmente sus fortunas. De acuerdo con Luis Felipe López-Calva, Subsecretario General Adjunto de la Organización de la Naciones Unidas y Director Regional de América Latina y el Caribe del programa para el desarrollo de esta organización: *"La concentración de recursos en manos de unos pocos individuos no solo es un problema intrínseco de la desigualdad, sino también un problema instrumental de la desigualdad. Cuando la concentración de recursos se traduce en una concentración de poder político, como suele ser el caso, puede conducir a un círculo vicioso que perpetúa estos resultados y distorsiona las políticas y la asignación de recursos."*

El hecho de que durante choques negativos de gran magnitud los pobres se vuelvan más pobres y los ricos más ricos en ALC no es una coincidencia. De acuerdo con Acemoglu y Robinson, en un primer momento la distribución de los recursos económicos entre los diferentes actores de la sociedad determina quién detenta el poder político de facto, este poder tiene gran influencia para definir cuáles serán las nuevas instituciones políticas que, a su vez, determinan la repartición del poder político de jure que puede cambiar las instituciones económicas para afectar el desempeño económico y la distribución de los recursos en el futuro. De esta manera, sin cambios en la distribución de los recursos y en las instituciones políticas y económicas se profundiza la dependencia de la vía de ALC, en relación con un deficiente desempeño económico que refuerza la existencia de una sociedad injusta y extremadamente desigual, que a su vez ahoga las posibilidades de movilidad social. De acuerdo con un estudio de la OECD, mientras en

Dinamarca a una persona que nace en un hogar de bajos ingresos le tomaría dos generaciones para que sus descendientes alcancen el ingreso promedio de su economía, en Colombia este mismo proceso tomaría ¡once generaciones! Al respecto, el Subsecretario General Adjunto de la Organización de la Naciones Unidas, señala que este ciclo de reproducción y profundización de la desigualdad *"se está convirtiendo en un área de creciente preocupación para las personas en la región, y la gran mayoría de las personas afirman que creen que su país se gobierna en el interés de unos pocos grupos poderosos y no por el bien de todos los ciudadanos. Sin embargo, este nivel extremo de riqueza no tiene por qué ser una maldición. En un contexto de espacio fiscal restringido y necesidades crecientes de un mayor gasto social durante la pandemia, hay un debate resurgente sobre la tributación en la región y sobre quién debe asumir qué parte de esa carga."*

En este sentido, desde el Instituto de Investigaciones Económicas de la PUCE, se propuso a inicios de abril de 2020: *"Con la finalidad de liberar liquidez y aumentar los ingresos de los estratos pobres, bajos y medios, que tienen una mayor propensión al consumo y una menor propensión al ahorro, para atenuar el comportamiento recesivo de la demanda agregada, es necesario implementar medidas tributarias de corte progresivo (cobrar más a los que más tienen) para contar con recursos que se redistribuyan a los sectores más necesitados y para cubrir gastos de la emergencia sanitaria, gravando rentas del capital y grandes patrimonios, en lugar de descontar porcentajes a salarios."* Más tarde, el Fondo Monetario Internacional (FMI), en sus publicaciones sobre los impactos económicos del COVID-19 a lo largo del 2020 y 2021, ha defendido la importancia de mantener el gasto fiscal enfocado en atender la pandemia y enfrentar la recesión y ha llegado a recomendar un impuesto de emergencia a los grandes patrimonios. La denominada "tasa COVID". Una iniciativa que debería tener prioridad en la región con la desigualdad más extrema del planeta. Localmente, algunos economistas ecuatorianos, como el ex asesor económico del ex presidente Moreno, Manuel González, también impulsaron este tipo de iniciativas, como se puede ver en su publicación: "$1,000 para 500 mil ecuatorianos", pero no lo escucharon. En la misma línea el Banco Mundial (BM), en sus blogs, alerta sobre lo contraproducente que resulta reducir salarios y efectuar despidos en el sector público, durante la pandemia y la recesión global. Más recientemente, el 27 de abril de 2021, el FMI a través de su blog "dialogando a fondo", recomienda que para reducir la desigualdad, América Latina debería incrementar la progresividad de los impuestos sobre la renta de las personas físicas, centrándose en un recorte de las exenciones tributarias y la lucha contra la evasión y la elusión fiscal. Lamentablemente, hasta la fecha, en Ecuador todas estas recomendaciones técnicas basadas en teoría económica apropiada para la realidad de países en vías de desarrollo y evidencia factual han sido ignoradas, algo que requiere ser corregido con urgencia.

Como se expone en el número anterior de esta publicación, cambiar esta persistente y dura realidad de la región no es tarea fácil. El desafío implica desarrollar una sociedad más participativa y movilizada en torno a este problema, que permita construir un Estado que tenga mayor capacidad de intervención al respecto. Un poderoso monstruo, como el mítico Leviatán de la metáfora de Hobbes, al que muchos temen por la forma despótica que ha tomado, en algunas ocasiones, en diferentes lugares del mundo a lo largo de la historia. El Leviatán que surgió en los diferentes países de América Latina ha carecido, históricamente, del poder y la capacidad de generar orden y prosperidad que han detentado ciertos leviatanes despóticos. Sin embargo, la incapacidad del Leviatán latinoamericano para imponer orden y crear progreso contrasta con la enorme capacidad que ha desarrollado para reprimir violentamente a su población cuando protesta para expresar inconformidad y descontento. El Leviatán latinoamericano, en este sentido, no es un Leviatán completamente ausente pero tampoco tiene el poder de un Leviatán despótico. Esta forma perversa que cobró el Leviatán en nuestra región se caracteriza por tomar del mundo del Leviatán ausente la forma de un Estado débil e inoperante para hacer cumplir la ley, cobrar impuestos a los ricos y poderosos, controlar la violencia, resolver conflictos y proveer servicios públicos esenciales para el desarrollo. Pero, toma del mundo del Leviatán despótico una gran capacidad violenta para reprimir a la población, siempre con la finalidad de inhibir cualquier instancia de participación y movilización social, en especial si ésta puede poner en riesgo el poder y los privilegios de la élite económica. Acemoglu y Robinson denominan a este tipo de Leviatán, tan propio de la realidad histórica de América Latina, el "Leviatán de Papel"; y, con razón, señalan que trae lo peor de los dos mundos: la incapacidad y el despotismo.

De esta metáfora nace el nombre de esta publicación semestral del Observatorio de Historia, Instituciones y Desempeño Económico de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (OHIDE), que en esta ocasión cuenta con la participación de tres destacados académicos, quienes comparten su trabajo en torno al tema de las élites empresariales en América Latina, sus características y su relación con el poder político.

En un primer artículo, Aldo Salinas aborda la importancia del emprendimiento innovador para el desarrollo económico en ALC. A partir de la evidencia disponible, el autor utiliza el marco conceptual de la economía institucional, para responder: ¿por qué no surgen suficientes emprendedores schumpeterianos en ALC? Sus conclusiones apuntan a que el tipo de instituciones económicas que prevalecen en ALC son la causa principal para que el talento no se asigne al emprendimiento innovador, que es el tipo de emprendimiento que está relacionado con el desarrollo económico.

En el segundo artículo, Anahí Macaroff, aborda la influencia de las élites económicas en la política ecuatoriana, su trabajo hace una revisión de la relación entre estas élites y el Estado a partir de los mecanismos de incidencia y participación política así como de la relación que los gobiernos han mantenido con las élites durante los últimos 20 años. También analiza la coyuntura actual y, en este sentido, reflexiona sobre las implicaciones de la presencia directa de las élites económicas y empresariales en la gestión del Estado.

En el tercer y último artículo de este segundo número del Leviatán de Papel, Juan Paz y Miño hace un recuento histórico de lo que fue la plutocracia bancaria en el Ecuador de principios del Siglo XX. El autor aborda el origen de la banca y la moneda en el país y analiza la relación de las élites económicas bancarias con el poder político de la época, y cómo sus abusos detonaron la Revolución Juliana y la posterior creación del Banco Central del Ecuador. Finalmente, nos comparte sus reflexiones sobre la relación entre estos hechos de la historia y los últimos eventos observados en el ámbito monetario, financiero y político, del país, en el contexto de la crisis económica y la pandemia.

La Carta Encíclica Fratelli tutti del Papa Francisco señala: *"El desarrollo no debe orientarse a la acumulación creciente de unos pocos, sino que tiene que asegurar «los derechos humanos, personales y sociales, económicos y políticos, incluidos los derechos de las Naciones y de los pueblos». El derecho de algunos a la libertad de empresa o de mercado no puede estar por encima de los derechos de los pueblos, ni de la dignidad de los pobres, ni tampoco del respeto al medio ambiente…".* La aspiración que dejan estas lecturas es la de una sociedad poderosa, participativa y movilizada, con un Estado fuerte, controlado con sólidos y legítimos contrapesos institucionales. Pero esta fórmula todavía está por estrenarse en ALC. Para lograrlo hay que desafiar el egoísmo y la miopía de las élites; así como la dependencia de la vía de las denominadas revoluciones. Es lo mínimo que podemos hacer si queremos para nuestros hijos una sociedad más justa, equitativa, próspera y segura; que permita a todos, y no solo a algunos, vivir en libertad.

Mateo Villalba

Coordinador del Observatorio de Historia, Instituciones y Desempeño Económico (OHIDE)
Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)

El emprendedor schumpeteriano (innovador) y su importancia para el desarrollo de América Latina

Aldo Salinas Aponte

Resumen

Este artículo analiza la importancia del emprendimiento innovador para el desarrollo económico de América Latina, desde una visión schumpeteriana e institucionalista. Las cifras que se presentan demuestran que en América Latina existen muchos emprendedores, pero pocos de ellos son innovadores (schumpeterianos). A partir de esta evidencia, usamos un marco conceptual institucionalista, para intentar responder a la pregunta ¿por qué no surgen suficientes emprendedores schumpeterianos en América Latina? Las conclusiones que se derivan de este marco conceptual, ubican al tipo de instituciones económicas que prevalecen en América latina como la causa principal para que el talento no se asigne al emprendimiento innovador, que es el tipo de emprendimiento que está relacionado con el desarrollo económico.

Palabras clave: Emprendimiento, Innovación, Destrucción creadora, América Latina, Instituciones.

1. Introducción

La importancia del emprendedor como factor relevante en la actividad económica fue advertida hace mucho tiempo por economistas clásicos como Cantillon, Say y Mill. Sin embargo, no fue hasta la primera parte del siglo XX que académicos como Schumpeter (1934) enfatizaron explícitamente la relevancia del emprendedor en el proceso de desarrollo económico. Desde el predominio del enfoque neoclásico, que redujo el análisis económico a un marco de equilibrio, hubo un período de exclusión del emprendedor, cuyo rol sólo puede entenderse dentro de un marco de referencia dinámico (Baumol, 1968).

De acuerdo a Schumpeter (1934), la clave del desarrollo, está en la capacidad de una economía para introducir innovación al sistema. Estas innovaciones, son llevadas al mercado por emprendedores alertas. Sin embargo, la introducción de estas innovaciones no solamente agrega valor a la economía, sino que también provocan alteraciones en la estructura económica vigente, al ocasionar la salida de muchas empresas que no pueden competir con las nuevas empresas innovadoras. A este proceso, Schumpeter (1943) lo llamó destrucción creadora, y para él, es la esencia del capitalismo. De hecho, para Schumpeter (1934) en sociedades estacionarias, que no introducen novedad al sistema, puede haber crecimiento, pero no desarrollo económico. En este tipo de sociedades, el crecimiento es exógeno, y es resultado de las respuestas adaptativas de los productores ante la presencia de shocks externos, tales como un incremento de la población o un cambio en los gustos de los consumidores. En cambio, el desarrollo económico, solo puede darse en sociedades evolutivas y es de naturaleza endógena, producto de las respuestas creativas que provienen de la propia esfera productiva a través de los emprendedores, que deben enseñar a los consumidores a necesitar nuevas cosas, o cosas que difieran en algún aspecto de las ya existentes (Schumpeter, 1947).

Sin embargo, aunque el proceso de emprendimiento es logrado a nivel individual, está claramente condicionado por factores institucionales (Baumol 1990). El proceso de descubrimiento y principalmente la decisión de explotar una oportunidad no se hace en el vacío y estará influenciada por el contexto institucional (Holcombe, 2007). En un artículo seminal, Baumol (1990) hace una distinción entre el emprendimiento productivo y el improductivo-destructivo. El primero está relacionado con la innovación, mientras que el emprendimiento improductivo está relacionado con aquellas actividades que aportan un retorno positivo al individuo, pero no a la sociedad, generando por lo tanto retornos negativos para otros individuos (Acemoglu, 1995). Es decir, la matriz institucional definirá el tipo de actividades emprendedoras que se convertirán en las principales receptoras del talento emprendedor (Murphy et al., 1991; Acemoglu, 1995). Por lo tanto, la calidad institucional es un elemento clave para explicar las diferencias en el tipo de actividad emprendedora que surge en una sociedad (Amorós, 2009).

América Latina es una región con gran dinamismo emprendedor; sin embargo, pocos de estos emprendedores son innovadores o schumpeterianos (Lederman et al.,2014). En este artículo, intentaremos usar el marco conceptual de la economía institucional descrito brevemente en el párrafo anterior, para dar luces sobre el porqué en América latina no ha sido posible generar los procesos de destrucción creadora identificados con el emprendimiento innovador y el desarrollo económico (Aghion, 2017). El artículo está dividido en cuatro secciones. En la primera sección, se describirá brevemente las principales ideas que están detrás del marco conceptual propuesto por Schumpeter. Luego, presentaremos evidencia descriptiva y correlacional sobre el emprendimiento en América latina. Posteriormente, usaremos los lentes de la economía institucional para intentar responder a la pregunta ¿Por qué no surgen suficientes emprendedores schumpeterianos en América Latina? Finalmente, se expondrán las conclusiones del artículo.

2. La visión Schumpeteriana del desarrollo económico

La visión tradicional de la economía enfatiza el rol de la acumulación de factores productivos y la asignación eficiente de los mismos como elementos claves para alcanzar el crecimiento económico. El argumento se centra sobre todo en el rol del ahorro en fomentar la acumulación de capital y así generar crecimiento económico (Aghion, 2014). Sin embargo, en las últimas décadas ha existido una reivindicación de las ideas del economista de origen austriaco Joseph Schumpeter respecto a la relevancia del emprendimiento y la innovación como determinantes fundamentales del crecimiento económico de largo plazo (Perez, 2003; Aghion, 2017).

La importancia del emprendimiento y la innovación fue advertida por Schumpeter en su libro la Teoría del Desarrollo Económico (1934). En esta obra, Schumpeter desafía la concepción estacionaria que los economistas tenían respecto al funcionamiento del capitalismo. Los economistas clásicos seguían viendo al sistema económico bajo la lupa de una sociedad preindustrial, en donde la vida económica era pasiva, y funcionaba bajo la lógica de un flujo circular en donde compradores y vendedores intercambian productos sin alterar nada esencial del sistema (McCraw, 2010). Los economistas clásicos no fueron capaces de adaptar sus modelos a los cambios que implicó la revolución industrial, y con ello el paso de una economía agrícola que presentaba rendimientos decrecientes (Ricardo, 1937), al de una economía industrial que presentaba rendimientos crecientes, obtenidos gracias a las economías de escala que permitieron las fábricas, sobre todo a partir de la revolución de los ferrocarriles y el nacimiento de la gran empresa (Chandler, 1994).

Para Schumpeter, la principal característica del capitalismo es el cambio económico. El capitalismo, al menos el que se observa en los países avanzados, está constituido por sociedades evolutivas que permanentemente introducen novedad al sistema (Schumpeter, 1934). Por lo tanto, el desarrollo consiste en la puesta en práctica de innovaciones, las cuales son llevadas al mercado por emprendedores sagaces, a través de la creación de nuevas empresas. Estas nuevas empresas generalmente no surgen de las antiguas, sino que comienzan a producir a su lado (Schumpeter, 1934). Las innovaciones pueden consistir de la introducción de un nuevo producto o servicio, un nuevo método de producción, la apertura de un nuevo mercado, la conquista de una nueva fuente de materias primas, o nuevas formas organizacionales. Para el caso de países en desarrollo, la innovación está relacionada principalmente a la adaptación de tecnologías o productos inventados por primera vez en países más avanzados para el mercado local o las condiciones geográficas (Aghion et al., 2015).

En el marco teórico schumpeteriano, es la innovación y la destrucción creadora que provocan estas innovaciones las características más importantes de las economías capitalistas. El concepto de destrucción creadora fue introducido por Schumpeter en su libro Capitalismo, Socialismo y Democracia (Schumpeter, 1943) e intenta capturar el proceso evolutivo y transformador del capitalismo, que crea continuamente nuevas combinaciones (innovaciones), que destruyen los modelos de negocios antiguos. Esto a su vez ocasiona fricciones en el sistema, que muchas veces no son adecuadamente gestionadas desde las instituciones políticas y pueden llegar a provocar periodos de recesión económica (Pérez, 2013). No obstante, en el largo plazo los beneficios de la creación superan a la destrucción, y las economías se desplazan a una trayectoria de crecimiento económico de más alta calidad. En palabras de Schumpeter (1943), La esencia del capitalismo es "el proceso de mutación industrial... que revoluciona incesantemente la estructura económica desde adentro, destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando continuamente elementos nuevos".

Así mismo, en este marco conceptual cumple un rol fundamental el emprendedor. Para Schumpeter, el emprendimiento es una función especial que está relacionada con la innovación. Cuando el empresario deja de innovar, pierde el carácter de emprendedor y se convierte en un gerente (Schumpeter, 1934)

Además, el rasgo más importante de los emprendedores está relacionado con el liderazgo. La psicología del emprendedor schumpeteriano no está fundamentada en la racionalidad del homo economicus, sino en la iniciativa y creatividad de individuos dispuestos a desafiar el statu quo y experimentar con nuevas ideas, movidos por la voluntad de conquista; el impulso de lucha; el gozo creador; o simplemente de ejercitar la energía y el ingenio (Schumpeter, 1934).

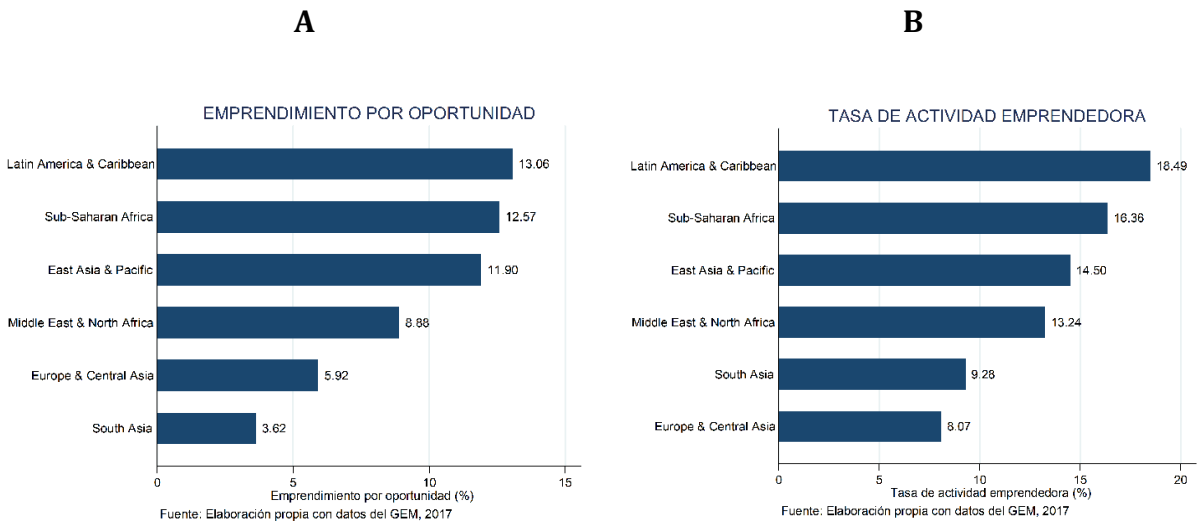
Finalmente, para Schumpeter (1947) en sociedades estacionarias, puede haber crecimiento económico, pero no desarrollo. El crecimiento económico está relacionado con las respuestas adaptativas de los productores ante la presencia de shocks externos, tales como un incremento de la población o un cambio en los gustos de los consumidores; mientras que el desarrollo económico es producto de respuestas creativas que provienen de la propia esfera productiva. Es decir, el emprendedor no es un agente pasivo que reacciona a un cambio en los datos del sistema, sino un agente activo y creativo, que debe enseñar a los consumidores a necesitar nuevas cosas, o cosas que difieran en algún aspecto de las ya existentes (Schumpeter, 1947).

3. El emprendimiento innovador en América Latina

Si asumimos una definición amplia del emprendimiento, relacionado simplemente a la puesta en marcha de nuevos negocios, América Latina sería la región más emprendedora del mundo. De acuerdo a información proveniente del Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2017), en promedio, un 18% de la población mayor de 18 años, está involucrado en actividades de emprendimiento, ya sea como propietarios de negocios con una existencia menor a 42 meses, o individuos que activamente están envueltos en empezar un negocio. Esto es significativamente más alto que las tasas de actividad emprendedora en la Unión Europea y Asia **(Figura 1a)**. Incluso, estas posiciones se mantienen si se excluye a los emprendedores motivados por una necesidad económica y se incluye únicamente a los emprendedores que fueron estimulados por el deseo de aprovechar una potencialmente rentable oportunidad de negocio **(Figura 1b)**

Estas cifras no soportan la creencia generalizada en la opinión pública, sobre todo entre políticos y hacedores de políticas públicas, respecto a la asociación positiva entre motivar a más gente a empezar un negocio y el crecimiento económico. De hecho, la evidencia empírica que se ha desprendido a lo largo del tiempo de los datos del GEM sugiere que la tasa de actividad emprendedora está relacionada negativamente con el nivel de desarrollo de un país (Acs, 2006; Wennekers et al., 2010). Aunque algunos autores si encuentran una relación positiva, esta solo se mantiene para países desarrollados (Carree et al., 2007; Van Stel et al., 2005).

Figura 1. Tasa de actividad emprendedora y emprendimiento por oportunidad en diferentes regiones del mundo



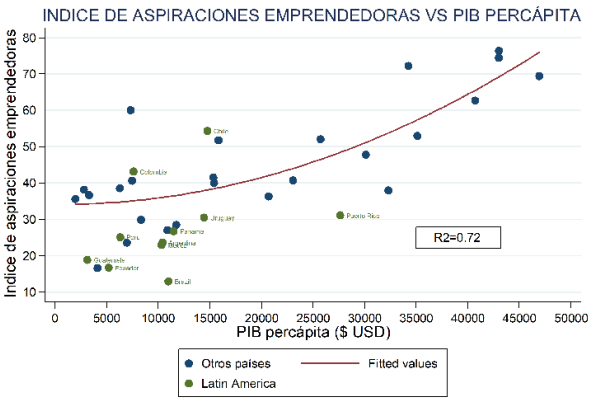
El análisis previo sugiere que el vínculo entre el emprendimiento y el desarrollo económico no está relacionado con la presencia de una gran cantidad de personas iniciando negocios. Si la relación existe, ésta debería estar limitada a un tipo de emprendimiento, que va más allá de la motivación del emprendedor: oportunidad-necesidad. De hecho, la evidencia empírica muestra que sólo una pequeña fracción de emprendedores generan casi toda la creación de empleo y riqueza que se les atribuye a las nuevas empresas (Shane, 2008). La característica clave de las empresas de estos emprendedores de alto potencial es la innovación (Acs, 2014).

La Figura 2 permite explorar la relación entre el emprendimiento innovador y el desarrollo económico. En la **Figura 2 A**, como una medida del emprendimiento innovador, utilizamos un índice de aspiraciones emprendedoras, construido por Acs et al., (2014), que básicamente captura a aquellos emprendedores del GEM que respondieron afirmativamente a una serie de preguntas relacionadas con la innovación. Es decir, un índice más alto implica una mayor presencia en el país de emprendedores innovadores. Como se puede observar en la **Figura 2 A**, existe una fuerte correlación positiva entre el índice de aspiraciones emprendedoras y el nivel de desarrollo económico. Esta correlación se mantiene, si usamos el índice de complejidad económica desarrollo por Hidalgo y Hausmann (2009) (**Figura 2 B**). Este índice alcanza un valor más alto, cuando una economía presenta una canasta de exportación más diversa y sofisticada. En otras palabras, aquellas economías con mayor capacidad para incorporar innovación (diversidad), disfrutarán de un mayor nivel de desarrollo.

En el caso de América Latina, la mayoría de países, obtienen bajos índices de aspiraciones emprendedoras y complejidad económica. Si analizamos conjuntamente la información desplegada en los gráficos previos, la pintura que emerge, es que en América Latina hay muchos emprendedores, pero pocos de ellos son innovadores. Consecuentemente, América Latina presenta un déficit en la calidad de su emprendimiento, que no le permite generar los procesos de destrucción creadora, que son fundamentales para alcanzar el desarrollo económico.

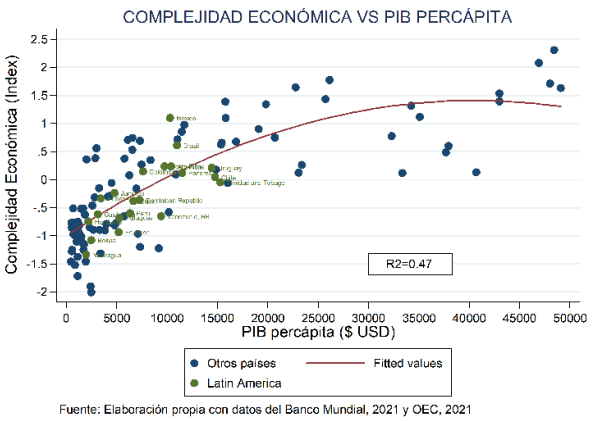
Figura 2. Correlaciones entre el emprendimiento innovador y el desarrollo económico

A



Fuente: Elaboración propia con datos del GEM, 2017

B



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2021 y OEC, 2021

4. ¿Por qué no surgen suficientes emprendedores schumpeterianos en América Latina? Una respuesta institucional.

En la literatura, tres factores claves han sido relacionados con el cambio económico: la demografía, la tecnología y las instituciones (North, 2005). Si bien existe una relación entre ellos, las instituciones han sido identificadas como la variable fundamental en la explicación de las grandes disparidades en el desempeño económico observado entre países (Rodrik, 2000; Acemoglu et al., 2005). Como afirma North (2005), la estructura que crean los seres humanos para ordenar su entorno político y económico es el determinante básico del desempeño económico.

Algunas instituciones se diseñan formalmente en la arena política a través de las interacciones y presiones de varios grupos de la sociedad. Estos grupos comparten intereses y tienen el poder suficiente para preservar el statu quo o promover el cambio institucional (Acemoglu y Robinson, 2006). El poder acumulado por los grupos de interés es el resultado de un complejo proceso histórico (North et al., 2000). Estos lazos, que unen el pasado con el presente, constituyen lo que North (1990, 2005) llama "dependencia de la trayectoria". En otras palabras, la manera en que se desarrollaron las instituciones y creencias en el pasado restringen las opciones factibles en el período actual (North, 2005). Esto provoca que el cambio institucional sea de naturaleza incremental antes que revolucionaria. La naturaleza incremental del cambio institucional está relacionada con la presencia de organizaciones que fueron creadas para maximizar las ganancias que ofrece la matriz institucional imperante (Baumol, 1990). Es decir, estas organizaciones intentarán perpetuar la estructura institucional actual porque están adaptadas para sobrevivir en ese contexto, por lo que destinarán recursos para evitar cualquier posibilidad de cambio institucional (North et al., 2009).

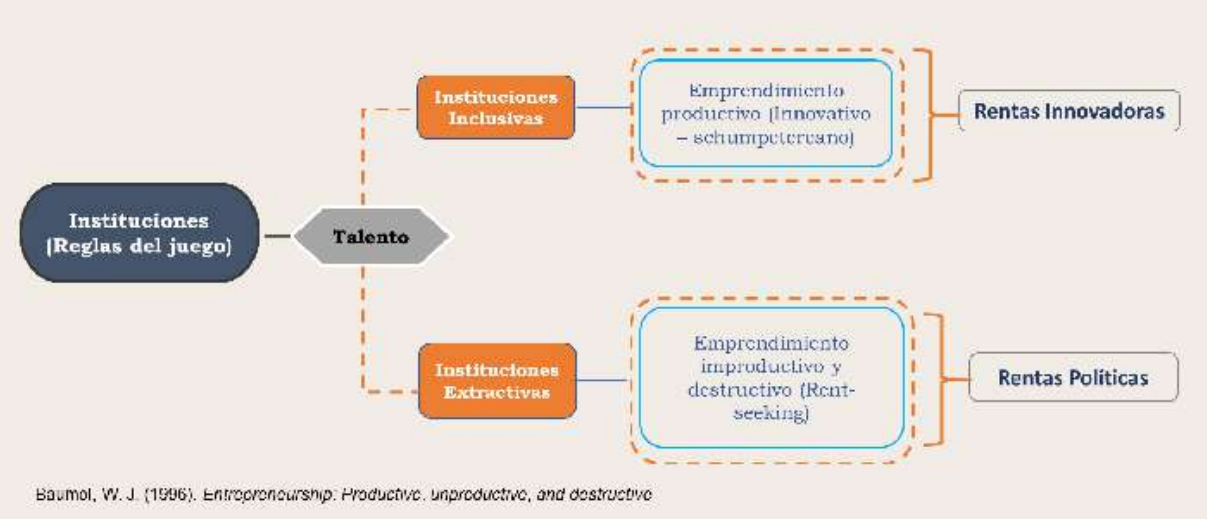
Para North (1990), el marco institucional proporciona la estructura de incentivos que dicta los tipos de habilidades y conocimientos que tendrán la máxima rentabilidad. Esto va en línea con la distinción que Baumol (1990) realiza entre el emprendimiento productivo y el improductivo-destructivo. El emprendimiento productivo está relacionado con la innovación, mientras que el emprendimiento improductivo está relacionado con aquellas actividades que aportan un retorno positivo al individuo, pero no a la sociedad, generando por tanto retornos negativos para otros individuos (Acemoglu, 1995). Baumol (1990) enfatiza que no solo es importante enfocarse en los factores institucionales que alteran la tasa de emprendimiento (oferta), sino que también es importante prestar atención al proceso de asignación del talento emprendedor entre actividades productivas y no productivas / destructivas (demanda). Este enfoque no adopta una visión heroica del emprendedor como alguien cuyo objetivo principal es la innovación; en cambio, asume que su principal motivación es la búsqueda de ganancias (Hobsbawm y Wrigley, 1999). Por lo tanto, "el talento emprendedor se destinará a actividades con los mayores retornos privados que no siempre coinciden con los mayores retornos sociales" (Murphy et al., 1991: 506).

En el caso de América Latina, esto ha tenido consecuencias sobre el emprendimiento y especialmente sobre la limitada presencia del tipo de actividad emprendedora identificada con el crecimiento económico de largo plazo, y que está relacionada con el emprendimiento productivo o innovador (Lederman et al.,2014). Por ejemplo, el marco institucional pasado y actual ha sido diseñado para beneficiar a las organizaciones vinculadas particularmente al comercio y las exportaciones de materias primas. Como resultado, estas organizaciones se han mostrado reacias a apoyar el cambio institucional que promueva el emprendimiento innovador relacionado con el cambio tecnológico. Como lo expresa Schumpeter (1934), las organizaciones y sus empresarios tienen mucho miedo al proceso de destrucción creadora, que normalmente reconfigura toda la estructura económica, política y social y, por lo tanto, amenaza los intereses creados por la matriz institucional anterior. Frente a estas amenazas la élite económica intentará mantener el statu quo, movilizando su poder político.

Los argumentos desarrollados en el párrafo anterior, se explican sobre todo por el hecho de que la creación de nuevas industrias implicará que las organizaciones actuales tendrán que competir por recursos, como mano de obra y capital, con las nuevas organizaciones (Schumpeter, 1934; Kirzner, 1973). Además, la entrada de nuevos empresarios puede debilitar la posición política de la élite económica actual y por ende su capacidad para generar una estructura de derechos de propiedad que beneficien sus actividades económicas (Acemoglu y Robinson, 2006). Esto va en línea con Schumpeter (1934), para quien normalmente las nuevas empresas son promovidas por emprendedores "ajenos" a la industria. Por lo tanto, las oportunidades económicas serán bloqueadas a individuos con el talento emprendedor necesario, pero fuera de los intereses de la élite económica actual (Haber, 2013).

Entonces, la respuesta a la pregunta: ¿Por qué no surgen suficientes emprendedores schumpeterianos en América Latina?, está en el tipo de instituciones económicas que prevalecen en América latina. De acuerdo a Acemoglu y Robinson (2012), en las sociedades existen dos tipos de instituciones económicas: inclusivas y extractivas. Las instituciones económicas inclusivas están relacionadas sobre todo con el acceso a la propiedad privada, el cumplimiento de los contratos, la provisión de bienes públicos como infraestructura y educación, y la entrada libre de nuevas empresas (Acemoglu y Robinson ,2012). El tipo de rentas que surgen de este tipo de instituciones están relacionadas con la innovación. Por su parte, las instituciones extractivas son opuestas a las instituciones inclusivas y se caracterizan por extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la población para beneficiar a otro subgrupo (Acemoglu y Robinson ,2012). El tipo de rentas que surgen de este tipo de instituciones están relacionadas sobre todo con la política. En América Latina, prevalecen el tipo de instituciones extractivas (Ver North et al., 2000; Acemoglu et al.,20010, 2002; Engerman y Sokoloff, 2002; Baumol et al., 2007), que a su vez generan fuertes incentivos para que el talento emprendedor se dirija al tipo de emprendimiento improductivo, relacionado con la búsqueda de rentas políticas (Baumol, 1990). Este marco conceptual es ejemplificado en la **Figura 3.**

Figura 3. Asignación del talento emprendedor



5. Conclusiones

El crecimiento económico de largo plazo se logra principalmente por innovaciones que son llevadas al mercado por emprendedores. La introducción de innovaciones implica destrucción creadora y, por lo tanto, genera un conflicto permanente entre las firmas establecidas y las nuevas empresas. A su vez, los emprendedores responden a los incentivos económicos (positivos o negativos) que resultan de las políticas económicas y las instituciones económicas, las cuales pueden ser inclusivas o extractivas.

En América Latina, prevalecen el tipo de instituciones extractivas, que no permiten que el talento de las personas se dirija a la búsqueda de rentas innovadoras, a través de la creación de nuevas empresas. Es decir, los problemas de estancamiento económico o la dificultad de sostener el crecimiento económico, a los que regularmente se enfrentan muchos países de América Latina, no se debe a un déficit de talento emprendedor en sus sociedades, sino más bien a la falta de un marco institucional inclusivo que permita que el emprendimiento innovador o schumpeteriano tome lugar.

6. Referencias

-Acemoglu, D. (1995). Reward Structures and the Allocation of Talent. European Economic Review, 39(1), 17-33.

-Acemoglu, D., S. Johnson and J. A. Robinson (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. American Economic Review, 91: 1369- 1401.

-Acemoglu, D., Johnson, S., and Robinson, J. A. (2002). Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. Quarterly Journal of Economics, 117(4), 1231-1294.

-Acemoglu, D., Johnson, S., and Robinson, J. A. (2005). Institutions as a fundamental cause of long run growth. In Ph. Aghion and S. Durlaus (eds): Handbook of Economic Growth, Elsevier North Holland. Chapter 6, pp. 385-472.

-Acs, Z. J. (2006). How is entrepreneurship good for economic growth? Innovations, 1(1), 97–107.

-Acs, Z.J., Autio, E. and Szerb, L. (2014). National Systems of Entrepreneurship: Measurement issues and policy implications. Research Policy, Vol. 43, pp. 476-494.

-Aghion, P (2004). Growth and Development: A Schumpeterian Approach. Annals of Economics and Finance 5(1), 1-25.

-Aghion, P., Akcigit, U., and Howitt, P. (2015). Lessons from Schumpeterian growth theory. American Economic Review, 105(5), 94-99.

-Aghion, P. (2017). Entrepreneurship and growth: lessons from an intellectual journey. Small Business Economics, 48(1), 9-24.

-Amorós, J. E. (2009). Entrepreneurship and quality of institutions: A developing-country approach (No. 2009.07). Research paper/ UNU-WIDER

-Baumol, W. J. (1968). Entrepreneurship in economic theory. American Economic Review, 64-71.

-Baumol, W. J. (1990). Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive. Journal of Political Economy, 98(5 Part 1), 893-921.

-Baumol, W. J., Litan, R. E., and Schramm, C. J. (2007). Good capitalism, bad capitalism, and the economics of growth and prosperity. New Haven, CT: Yale University Press.

-Carree, M., van Stel, A., Thurik, R., & Wennekers, S. (2007). The relationship between economic development and business ownership revisited. Entrepreneurship and Regional Development, 19(3), 281–291.

-Chandler, A. D. (1994). La mano visible: la revolución en la dirección de la empresa norteamericana. Madrid: Alianza.

-Engerman, S. L., and Sokoloff, K. L. (2002). Factor Endowments, Inequality and Paths of Development among New World Economies. National Bureau of Economic. Research Working Paper #9259.

-Haber, S. (2013). Crony capitalism and economic growth in Latin America: Theory and evidence. Stanford, CA: Hoover Institution Press.

-Hidalgo, C. A., and Hausmann, R. (2009). The Building Blocks of Economic Complexity. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 106(26), 10570-10575.

-Hobsbawm, E. J., and Wrigley, C. (1999). Industry and Empire: from 1750 to the Present Day. New York: The New Press.

-Holcombe, R. (2007). Entrepreneurship and economic progress. New York: Routledge.

-Kirzner, I. M. (1973). Competition and entrepreneurship. Chicago: University of Chicago Press.

-Lederman, D., Messina, J., Pienknagura, S. y Rogolini, J. (2014). Emprendimiento en América Latina. Muchas empresas y poca innovación. Washington: Banco Mundial.

-McCraw, T. K. (2010). Prophet of innovation: Joseph Schumpeter and Creative Destruction. Cambridge: Harvard University Press.

-Murphy, K., Shleifer, A., and Vishny, R. (1991). The Allocation of Talent: Implication for Growth. Quarterly Journal of Economics, 106(2), 503.

-North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. New York: Cambridge University Press.

-North, D. C., Summerhill, W., and Weingast, B. (2000). Order, disorder and economic change: Latin America vs. North America. In Bruce Bueno de Mesquita and Hilton L. Root eds. Governing for Prosperity. New Haven: Yale University Press.

-North, D. C. (2005). Understanding the process of economic change. Princeton: Princeton University Press.

-Perez, C. (2003). Technological revolutions and financial capital. Edward Elgar Publishing.

-Rodrik, D. (2000). Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them. Studies in Comparative International Development, vol. 35, no.3.

-*Ricardo, D. (1937). Principios de economía política y tributación. Biblioteca de Obras Famosas.*

-*Schumpeter, J.A. (1934). The Theory of Economic Development. Cambridge, MA: Harvard University Press.*

-*Schumpeter, J. A. (1947). The Creative Response in Economic History. Journal of Economic History, 7(2), 149-159.*

-*Schumpeter J (1943). Capitalism, Socialism and Democracy. London: George Allen and Unwin.*

-*Shane, S. A. (2008). The Illusions of Entrepreneurship. New Haven, CT: Yale University Press.*

-*Van Stel, A., Carree, M., and Thurik, R. (2005). The effect of entrepreneurial activity on national economic growth. Small Business Economics, 24(3), 311-321.*

-*Wennekers, S., A. Van Stel, M. Carree and R. Thurik (2010). The relationship between entrepreneurship and economic development: Is it U-shaped? Foundations and Trends in Entrepreneurship 6(3), 167-237.*

Dirigir una empresa, gobernar un Estado. Élites económicas ecuatorianas y sus mecanismos de incidencia política

[1]
Anahi Macaroff

Resumen

El presente artículo aborda la influencia de élites económicas en la política ecuatoriana. El trabajo realiza una breve revisión de la relación entre las élites económicas ecuatorianas y el Estado a partir de analizar tanto los mecanismos de incidencia y participación política como la relación que los gobiernos han mantenido con las élites durante los últimos 20 años. Para en un segundo momento, analizar la coyuntura actual con la llegada al poder de un presidente proveniente de la banca privada, cuyo gabinete tienen una fuerte presencia de funcionarios procedentes de la empresa privada. En este marco se propone una discusión respecto a las implicancias de esta presencia directa de las élites económicas y empresariales en la gestión de Estado.

Introducción

El pasado 24 de mayo el banquero Guillermo Lasso asumió la presidencia de Ecuador, su triunfo se suma a una tendencia de presidentes empresarios que se registra en los últimos años en toda América Latina con exponentes como Piñeira, Macri, Bolsonaro, Bukele entre otros. El presente artículo propone una discusión respecto a las implicancias de esta presencia directa de las élites económicas y empresariales en la gestión de Estado. El trabajo realiza una breve revisión de la relación entre las élites económicas ecuatorianas y el Estado a partir de analizar tanto los mecanismos de incidencia y participación política como la relación que los gobiernos han mantenido con las élites durante los últimos 20 años.

Antes de adentrarnos específicamente en el análisis propuesto haremos una breve caracterización de los mecanismos de incidencia política más utilizados por las élites así como las alertas en términos de captura de las democracias y las regulaciones que existen al respecto. En un segundo momento se realiza un repaso por el rol de las élites durante el neoliberalismo de manera tal que nos permita entender qué transformaciones y continuidades implicó la llegada al poder de La Revolución Ciudadana y su apuesta por una descorporativización del Estado. En cuarto lugar, analizaremos la relación entre las élites y el gobierno de Lenín Moreno para cerrar con algunas reflexiones de las implicancias de la llegada al poder de los llamados "presidente empresarios" y en este sentido, dar unas primeras impresiones de la composición del gabinete y las posibles características del gobierno del Guillermo Lasso como nuevo presidente de Ecuador.

Mecanismos de incidencia y captura corporativa del Estado

Es importante diferenciar entre procesos de incidencia y procesos de captura corporativa del Estado. La Captura Corporativa hace referencia a las maneras en que una élite económica socava la realización de los derechos humanos y perjudica el medio ambiente mediante el ejercicio de una influencia indebida sobre los encargados de tomar las decisiones en el ámbito nacional e internacional, y sobre las instituciones (Proyecto de Captura Corporativa). De este modo los procesos de captura representan un serio problema para las actuales democracias.

---

1) Antropóloga por la Universidad Nacional de Rosario y magister por FLACSO-Ecuador. Investigadora asociada al Instituto de Estudios Ecuatorianos. Miembro del GT "Élites empresariales, Estado y dominación" de CLACSO. Actualmente cursa el doctorado de sociología en Flacso –Ecuador.

El principal mecanismo de incidencia política de las élites es el lobby empresarial, este busca obtener representación de los intereses por medio del reconocimiento de las autoridades públicas de representantes directos, intermediarios (consultores expertos o lobistas [cabilderos] profesionales) o representación colectiva a través de cámaras empresariales que transmiten al poder público sus demandas para que sean consideradas en el momento de elaborar políticas públicas, adoptar decisiones, sancionar leyes. Si bien no todos los procesos de lobby implican una captura corporativa el creciente poder económico de las corporaciones nacionales articulada a intereses trasnacionales hace que sea cada vez más difícil para los distintos gobiernos mantener la autonomía relativa del Estado.[2]

La llegada del sector empresarial a la administración pública es un fenómeno recurrente no solo en Ecuador y se caracteriza por diferentes tipos de situaciones denominadas "puerta giratoria". Este concepto alude al paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias. Ese flujo puede darse en varias direcciones: a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público: puerta giratoria de entrada; b) funcionarios que, al dejar su cargo público, son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos: puerta giratoria de salida; o c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente: puerta giratoria recurrente (Castellani, 2018: 50).

De este modo las élites pueden torcer decisiones públicas en favor de intereses empresariales o de las propias empresas a las que pertenecen/pertenecían esos funcionarios, sin necesidad de que se cometan delitos tales como las coimas y sobornos (Castellani 2018). Organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han advertido desde hace dos décadas acerca de los efectos perniciosos que estas formas de proceder tienen sobre la orientación democrática de las agendas públicas, la acción estatal y las gobernanzas a distintos niveles (OCDE 2017).

Es justamente por este comprobado conflicto de intereses que en diferentes países existen legislaciones específicas que buscan regular la puerta giratoria, por ejemplo la administración de Donald Trump elevó de dos a cinco los años el tiempo de espera para ocupar cargos en el sector privado o para ejercer actividades de lobby luego de dejar un cargo público; Japón, Reino Unido y los Países Bajos tienen esperas de dos años; en Canadá, el periodo de espera es de cinco años y existe un código estricto con 20 recomendaciones muy específicas para evitar los conflictos de interés; Francia tiene una Comisión de Ética Pública que analiza la trayectoria posterior a la ocupación de un cargo público de los funcionarios y hay normas que establecen un periodo de enfriamiento de hasta dos años luego de dejar el cargo público.

En el caso de Ecuador recién con la Constitución de 2008 existe un artículo -el 153- que busca regular la puerta giratoria de salida, al señalar que quienes hayan ejercido la titularidad de los ministerios de Estado y las servidoras y servidores públicos de nivel jerárquico superior definidos por la ley, una vez hayan cesado en su cargo y durante los siguientes dos años, no podrán formar parte del directorio o del equipo de dirección, o ser representantes legales o ejercer la procuración de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que celebren contrato con el Estado.

Neoliberalismo de Estado

A la hora de revisar la composición de élites económicas ecuatorianas es posible observar como el regionalismo económico y político que ha marcado la historia del país se ve reflejado en la propia naturaleza de las élites nacionales. En este sentido si bien las élites, no son un grupo homogéneo e incluso mantienen disputas internas de poder han logrado- en ciertos momentos- actuar como un núcleo compacto. Esto es posible ya que construyen un sentido de superioridad simbólica y una estructura jerarquizada que se basa en una combinación

2) El concepto hace referencia a la concepción del Estado desarrollada por Nicos Poulantzas, quien reconoce una capacidad de acción al Estado en el marco de una puja entre relaciones de fuerza de clases y fracciones de clase. Por ende, esta puja implica la existencia de contradicciones en sus aparatos internos, así como en sus políticas. Esto se debe a que sus aparatos son ocupados por diversos actores que ejercen poder real. No obstante, esta se entiende como una "autonomía relativa" ya que, en última instancia, la intervención estatal funciona como garantía de la reproducción económica de la clase dominante a largo plazo.

de factores culturales (raciales y étnicos) que los consolidan, no sólo cómo un grupo que ostenta riquezas, sino como un grupo distinto de la sociedad. Su reproducción simbólico cultural se logra en gran medida porque comparten espacios de sociabilidad –como el Club la Unión de Guayaquil-, se reclutan y forman en los mismos Colegios, Universidades, y Empresas (Mills, 1993).

Para los fines de este trabajo, iniciaremos la reflexión a partir del periodo abierto tras el fin de la dictadura militar. Especialmente, a partir de la presidencia de León Febres Cordero (1984- 1988) del Partido Social Cristiano, los sucesivos gobiernos ,con diferentes matices, siguieron las directrices del consenso de Washington y aplicaron políticas de ajuste estructural destinadas a abandonar el modelo desarrollista, priorizando la apertura de la economía nacional al mercado global.

El discurso del poder del mercado durante el neoliberalismo opacó y disimuló la presencia instrumental del Estado al servicio, en última instancia, de los sectores dominantes y el hecho de que la relación con el mercado se opera desde el Estado por parte de las clases dominantes, posibilitando su propia reproducción (Basualdo y Arceo, 2006). Sin embargo, en especial durante el gobierno del partido Social Cristiano, es posible observar un doble carácter: si por un lado se minimizan las capacidades redistributivas del Estado, por otro, se lo reorienta hacia el subsidio selectivo de los sectores empresariales, productivos y exportadores cercanos al círculo presidencial. De este modo, asistimos a una desregulación selectiva de los mercados que permite hablar de una "estatización del neoliberalismo" (Montúfar, 2000), concepto que, más que a una doctrina económica o a un programa político, respondía a la influencia de agentes privados específicos en la determinación de la agenda económica (en Ramírez, 2012: 342).

Este neoliberalismo de Estado también podría explicarse, como señala Bustamante (2001: 61- 64), si observamos que la economía ecuatoriana, incluso durante el periodo en que se propugna el libre mercado, no funcionaba gracias a una "mano invisible" que generará competencia, sino que mantenía su carácter particularista, donde el privilegio, los tratamientos especiales, el corporativismo y las lealtades familiares estaban a la orden del día. Estas características, unidas a una alta concentración del poder económico nacional que actúa a modo de asunto personal en un patriciado (Allán, 2014: 5) y que se combina con las lógicas del capital trasnacional, estarán cada vez más presente en los grupos económicos locales.

A modo de ejemplo de cómo los sectores con más poder buscaron garantizar una presencia dentro de la gestión del Estado tomaremos el caso del sector bananero. Es importante señalar que hasta hace apenas dos años el banano era el principal producto de exportación no petrolera de Ecuador siendo Ecuador el principal exportador mundial de banano desde hace más de 50 años.

Durante el neoliberalismo, el sector bananero tuvo una importante presencia y una notoria influencia política. El mismo presidente León Febres Cordero mantenía fuertes vínculos con el sector ya que había trabajado por más de 18 años para Luis Noboa, en diversos puestos de confianza como la gerencia de Industrial Molinera, Cartonera Ecuatoriana y Papelería Nacional, entre otros.

Uno de los puestos claves en donde se puede ver la presencia de las élites bananeras fue en el Ministerio de Agricultura. Desde el gobierno de Febres Cordero hasta el de Lucio Gutiérrez, dicho cargo fue ocupado 7 veces por un funcionario relacionado con el sector; aunque también tuvieron una importante presencia en el congreso y en otros ministerios como los de producción y finanzas.

Desde estas posiciones, las grandes corporaciones impulsaron una serie de reformas estructurales dadas en la década de 1990 que apuntalaban el proceso de ajuste y reducción del Estado, en el marco de un libre mercado selectivo. Tal es el caso de la Ley de Reforma Arancelaria, la Ley de Régimen de Maquila y de Contratación Laboral a tiempo parcial, que permitieron relaciones laborales de corta duración que podían ser renovadas sin la posibilidad de convertirse en contratos definitivos; además, contempló el acuerdo entre partes para la suspensión no remunerada del contrato; la Ley de Zonas Francas, que admitía la posibilidad de que los contratos de trabajo sean temporales y la Ley 133 reformatoria del Código de Trabajo, que aumentó el número de trabajadores exigidos para conformar una organización sindical - pasando de quince a treinta personas-. Estas reformas permitieron a los empresarios bananeros - entre otros- aumentar sus ganancias mediante la disminución de sus aportes al Estado vía reducción arancelaria, la eliminación de casi todas las formas de restricciones al comercio y la legalización de la precarización laboral.

Correismo y descorporativización del Estado

La llegada al gobierno de Rafael Correa marcó el fin del ciclo neoliberal y un giro hacia la centralidad del Estado. Correa encarnaba la esperanza de la renovación política. Profesor universitario, sin vínculos explícitos con las élites tradicionales, comenzó su vida política como ministro de Finanzas en 2005, cargo en el que estuvo apenas 4 meses por diferencias con el entonces presidente Alfredo Palacios. Durante su gestión como ministro, se mostró contrario a la firma de un tratado de libre comercio con EE.UU. y reacio a seguir los consejos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Desde el inicio, el gobierno intentó desligarse del modo en que sus antecesores habían manejado las relaciones con los gremios y cámaras de las élites, abordando un "proceso de descorporativización del Estado".[3] Sin embargo, dicho proceso categorizó sin mayor distinción a las formas corporativas de las élites con las formas organizativas de base popular, es decir, sindicatos, movimiento indígena, etc. (Ospina, 2010). Los efectos de esta participación política, centrada en el ciudadano virtuoso e individual, requieren de un análisis –que trasciende el objetivo de este trabajo–; pero en lo que respecta al rol de las corporaciones de las élites en el gobierno, su presencia se redujo en comparación con los gobiernos anteriores. El presidente electo no solo no se reunió de inmediato con las cámaras empresariales sino que les quito los espacios de representación corporativa dentro de los organismos del Estado.[4]

No hay que olvidar que Rafael Correa llegó al gobierno tras disputar la segunda vuelta precisamente contra el empresario bananero Álvaro Noboa (del Partido Renovador Institucional Acción Nacional [Prian]). Durante su campaña, Correa se reunió con representantes de las asociaciones de productores bananeros de La Maná, Esmeraldas, Quevedo, Ventanas, El Guabo y Naranjal, los cuales le entregaron un escrito denunciando lo que ellos llamaron el "lado oscuro" del candidato prianista, a quien acusan de haberse apoderado del mercado en Europa y de pagar mal a los pequeños productores. Al respecto, Correa manifestó que haría "pagar los impuestos a todos los millonarios pillos, como Álvaro Noboa, quien vende más de 360 millones de dólares y apenas paga un millón de dólares de impuestos" (El Universo, 24 de octubre de 2006). El gobierno de la Revolución Ciudadana implicó la puesta en marcha de un plan de incremento en la recaudación tributaria basado en el control de la evasión fiscal, por el cual el Servicio de Rentas Internas (SRI) terminó incautando en, 2013, la hacienda bananera "La Clementina", de 12.000 hectáreas, ubicada en la provincia de Los Ríos, como parte del cobro de la deuda a Álvaro Noboa por parte del Estado, que debía 102 millones de dólares de impuesto a la Renta.[5] Estas acciones tienen una fuerte repercusión mediática y simbólica, el Estado interviene en una de las fortunas más importantes del país y en la "herencia" del viejo régimen terrateniente, al cual el propio presidente definió como oligarquías "responsables de la larga noche neoliberal". Así, cuando el gobierno decidió vender esta propiedad, no solo marcó una distancia con esas élites, sino que pareció materializar sus promesas de cambio radical (Herrera, 2015: 10).

Otro de los deudores al Estado, a quienes la Agencia de Garantía de Depósitos del Estado, le cobro sus deudas fue al Grupo Isaías, uno de los conglomerados financieros y mediáticos más poderosos del país, a quien se incautó 195 empresas. En conjunto estas medidas parecían colocar al gobierno en un enfrentamiento con las oligarquías responsables del neoliberalismo y la crisis financiera de 1999-2000.

Además se observó un recambio respecto a las élites que ostentaban mayor poder político, alejándose de los sectores financieros y agroexportadores, y con un crecimiento de la importancia de aquellos sectores relacionados al consumo interno (Grupo La Favorita) importadores (Grupo Eljuri); empresas constructoras (Hidalgo e Hidalgo) y proveedoras de servicios demandados por un Estado con alta capacidad de inversión (Ospina, 2015: 7).

---

3) Antes de las reformas efectuadas por Correa desde 2007, el 69% de las instituciones del Poder Ejecutivo tenían representación corporativa. De esta representación, 67% pertenecía a representantes de las cámaras de comercio e industria, mientras que el 27% correspondía a gremios de trabajadores (Chiasson-Lebel 2016, a partir de datos de la Secretaría Nacional de Planificación de Ecuador del 2009).

4) Por ejemplo, el caso del Consejo de Comercio Exterior e inversiones (CoMEXi) en el cual las cámaras empresariales tenían 5 delegados (Wolff, 2018).

5) Más allá de la importancia simbólica de estas acciones, podemos observar que la estructura de acumulación no parece revertirse demasiado y el grupo Noboa, según el ranking del SRI de 2015, mantenía 72 empresas activas. Esto significa que controlaba el 4% del mercado mundial de banano (Pástor, 2016); a su vez, Álvaro Noboa continúa apareciendo en la lista Forbes como el hombre más rico de Ecuador.

De este modo, a nivel de las élites locales, se evidencia cómo la pertenencia a los diferentes partidos políticos se entremezcla con las lógicas de linaje, donde la lucha política es "parte del juego de las familias por extender sus redes clientelares, asegurándose relaciones de subordinación/reciprocidad con los políticos. Entonces, sería pertinente acostumbrarse a ver a la mayoría de los políticos en el marco de estas redes familiares, sea como 'capos' o 'próximos' del capo, o como deudos de algún 'pater' centralizador" (Bustamante, 2001: 71).

Al respecto, Henry Allán (2013: 6) señala que "las disputas económicas y políticas entre las élites y estas con el Estado no se reducen a una lucha entre clases sociales sino también a una competencia entre linajes, clanes y familias".

La alta rotación partidaria que se observa se encuadra en lo que Antonio Gramsci denominó transformismo, con la particularidad de que la afiliación a los partidos políticos no es ya fundamentalmente ideológica, sino que cumplen en ella un papel decisivo los incentivos materiales y de perpetuación en el poder (Basualdo y Arceo, 2006: 19).

La presencia de las élites locales en los espacios políticos territoriales bajo un comportamiento microoligárquico les posibilita la construcción de un control sobre la esfera social local. Este control social ejerce presión sobre las distintas esferas y funcionarios de rango local, que son los encargados de llevar adelante las funciones regulatorias y de control de Estado y de este pueden mantener ciertos niveles de impunidad.

Sin este enorme poder local, no podría explicarse que, por ejemplo, a pesar de que la no afiliación al seguro social haya sido incluida en el código penal e implique sanción con cárcel, los empresarios agrícolas mantengan a más del 50 % de sus empleados sin afiliar. Resumiendo, durante el periodo correista el proceso de descorporativización y la apuesta por un Estado tecnocrático modificó la composición del ejecutivo a nivel nacional donde, a diferencia del periodo neoliberal, los altos puestos no fueron ocupados por miembros reconocidos de las élites por lo cual estas apostaron mayormente a su poder de lobby con creciente efectividad sobre todo durante los últimos años de gobierno. En este sentido Wolff (2018), señala que durante los dos primeros períodos gubernamentales (2007-2013) hubo una clara reducción de la influencia de las élites económicas, pero a partir del tercer mandato de Correa se asistió a un restablecimiento parcial de la incidencia del empresariado en las políticas estatales.

El incremento del poder de Lobby de las élites puede verse claramente en el cambio de posición del presidente respecto a la firma de tratados de libre comercio cuya ferviente oposición se relativizó al final del periodo, y su gestión se cerró con la firma del Acuerdo Multipartes con la Unión Europea (UE), en una clara concesión y retorno de los niveles de influencia de los sectores agroexportadores. Mientras a nivel territorial las élites locales mantuvieron su poder político de manera casi ininterrumpida.

Moreno y el retorno de las élites a la gestión del Estado

En 2006 Lenín Moren gana las elecciones presidenciales en segunda vuelta contra Guillermo Lasso, en un contexto regional marcado por el declive de los llamados "gobiernos progresistas". Moreno se presentó como continuidad de la Revolución Ciudadana. Sin embargo, después de ganar las elecciones buscó alejarse radicalmente de la figura de su antecesor y generar una serie de alianzas propias.

En este marco, las organizaciones y sectores sociales, a quienes el gobierno anterior había cerrado las puertas, vieron una oportunidad; no obstante, consiguieron apenas espacios marginales dentro del nuevo gobierno y su capacidad de presión solo les permitió obtener mínimas concesiones. En contraparte, las élites, que al final del gobierno anterior tenían cada vez más influencia, pero no contaban con representantes directos, consiguieron puestos claves dentro del gabinete. Nos detendremos solo entre casos emblemáticos que dan cuenta de cómo funciona la puerta giratoria y el conflicto de intereses.

En primer lugar, vemos que al frente del nuevo Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, encontramos a Pablo Campana, yerno de Isabel Noboa Pontón - dueña del grupo Nobis, del cual Pablo Campana fue directivo- . La historia de este ministerio da cuenta de un proceso de apertura económica y financiera: pasó de ser un Viceministerio de la Cancillería a adquirir, en el marco de las negociaciones del Acuerdo con la UE en 2013, el carácter de Ministerio de Comercio, cambio que, según los exportadores, fue clave para la firma de dicho acuerdo. En septiembre de 2018, su poder creció al fusionarse con el

Ministerio de Industrias y Productividad, respondiendo a las lógicas del capital transnacional, donde la industria y la producción nacional se inscriben en la reafirmación de una división internacional del trabajo asimétrica. En ella, las empresas transnacionales controlan las redes productivas en base a la explotación de la fuerza de trabajo de los países periféricos (Basualdo y Arceo, 2006). Se establece una estrategia de desarrollo asociado al capital extranjero bajo la premisa de atraer inversiones y mantener las "ventajas comparativas" mediante la reducción de los costos laborales y las cargas impositivas. De este modo, los grupos económicos, que representan la sociedad entre el capital trasnacional y las élites locales, buscan limitar la capacidad de decisión de los Estados periféricos en cuanto a las líneas estratégicas de su política económica y social mediante la firma de tratados de comercio que consolidan y procuran tornar irreversible esta estrategia (Basualdo y Arceo, 2006).

Es importante señalar que poco antes de finalizado el anterior gobierno, la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje en Materia de Inversiones (Caitisa), entregó al presidente Rafael Correa el informe final de auditoría sobre 27 Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), que permitió a la Asamblea Nacional denunciar 17 de estos TBI. En su momento, esta acción causó la reacción de la embajadora de la Unión Europea en Ecuador, Marianne Van Steen, quien señaló que una renegociación de dichos tratados podría ayudar a fomentar las inversiones. "No voy a decir que es una condición, pero sí nos gustaría ver el nuevo borrador cuando exista para ver si en el futuro vamos a tener nuevos tratados bilaterales de inversión" (El Universo, 12 de mayo de 2017). El nuevo gobierno se apresuró a saldar este impasse, y el ministro de Comercio Exterior, Pablo Campana, anunció que los 17 TBI denunciados no serían dados de baja sino "actualizados" de acuerdo con lo que establece la Constitución de Montecristi. "Principalmente en la cláusula de arbitraje (...). Tienen que ser resueltos en centros de arbitrajes de la región" (El Universo, 17 de febrero de 2018).

La apuesta por una economía abierta al comercio internacional marca un punto fundamental de acercamiento del gobierno a las élites agroexportadoras, que en la actualidad no solo se encuentran más diversificadas en sus actividades económicas, sino también más transnacionalizadas en sus capitales. Aquí es importante señalar el doble carácter transnacional de las élites que, por un lado, tienen una parte de sus empresas y capitales ubicadas en el extranjero - incluidos paraísos fiscales- ; y, por otro, encontramos una creciente presencia de capital transnacional en su conformación. Esto conlleva a que sus intereses no respondan a una preocupación nacional sino transnacional, y se exprese en su marcado interés por los tratados de libre comercio y las políticas fiscales que no limiten la salida de divisas al exterior. De este modo, las élites locales son parte de un encadenamiento del capital a nivel global, por lo cual la disputa por el Estado ya no se enmarca de manera prioritaria en la obtención directa de recursos, sino en las condiciones para la circulación y acumulación de capitales transnacionales, que en la mayoría de los casos no permanecen dentro del país.

La debilidad del Estado frente a estos actores transnacionales representa una enorme pérdida de capacidad de soberanía en temas de regulación y fiscalidad. Como resultado, ya casi ningún país puede controlar la totalidad de la implementación y los efectos de su modelo de desarrollo (Grabendorff, 2016).

En segundo lugar, vemos el caso del Ministerio del Trabajo, en cuya cabeza se colocó a Raúl Clemente Ledesma –hijo de Eduardo Ledesma, expresidente y actual director ejecutivo de la Asociación de Exportadores de Banano de Ecuador– en el Ministerio del Trabajo, desde el cual se dictaron una serie de Acuerdos Ministeriales que representan un retroceso normativo respecto a los derechos laborales consagrados. Estos acuerdos ministeriales son la expresión de los intereses de las élites agroexportadoras y bananeras sobre el Estado, quienes no dudaron en hacer explícitos al ministro sus requerimientos en temas de flexibilización laboral o "flexiseguridad laboral", como la llamó la Cámara de Comercio de Guayaquil. El presidente del gremio empresarial, Pablo Arosemena, considera que es necesario "olvidarse del populismo laboral" que se ha ejecutado en el anterior Gobierno e ir a un pragmatismo laboral; en este sentido, confiaba en que el Ministerio genere las herramientas jurídicas. El empresario ponía de ejemplo el sector hotelero, y señalaba que podría requerir figuras de contratación por eventos "sin que tenga la obligatoriedad del contrato indefinido", que es el único modelo que al momento podría adoptar (El Universo, 15 de junio de 2017). El mismo ministro Raúl Ledesma admitió haber recibido requerimientos similares de cambio en contratos en sectores acuícola, pesquero, arrocero con el tema de fumigación, y bananero por días de corte (El Universo 15 de junio de 2017).

Poco después las demandas de los empresarios fueron acogidas por el gobierno mediante siete nuevos modelos de contratos aprobados por el Ministerio del Trabajo que se concentraron justamente en el sector agroexportador y turístico, tal como lo habían demandado las élites. Este proceso de precarización laboral se completa con la aprobación de la Ley de Fomento Productivo en 2019.

Y por último, el más ilustrativo en términos de puerta giratoria de entrada y de salida es sin duda el caso de Richard Martínez, quien pasó de la presidencia del Comité Empresarial Ecuatoriano al Ministerio de Finanzas y de allí al Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Como presidente del Comité Empresarial formó parte del Consejo Consultivo Productivo y Tributario creado por el gobierno de Moreno, espacio desde el cual las élites realizaron una serie de demandas las cuales fueron acogidas en un 86 % dejando por fuera las propuestas relacionadas con mayores exenciones tributarias, las cuales se concretaron con Martínez frente al Ministerio desde donde impulsó la Ley de Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal. Ya entrado el último año del gobierno de Moreno, Martínez deja el ministerio para ingresar en el Directorio Ejecutivo del BID a pesar de la prohibición expresa en el artículo 153 de la Constitución donde se establece que "quienes hayan ejercido la titularidad de los ministerios de Estado y las servidoras y servidores públicos de nivel jerárquico superior definidos por la ley, una vez hayan cesado en su cargo y durante los siguientes dos años, no podrán formar parte del directorio o del equipo de dirección, o ser representantes legales o ejercer la procuración de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que celebren contrato con el Estado, bien sea para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual, ni ser funcionarias o funcionarios de instituciones financieras internacionales acreedoras del país". Resulta llamativo que, poco antes del nombramiento de Martínez en el BID, Ecuador respaldó la candidatura promovida por la gestión de Trump, que llevó al director del Consejo de Seguridad Nacional para Asuntos del Hemisferio Occidental de Estados Unidos, Mauricio Claver-Carone, a la presidencia de dicho organismo, rompiendo una regla tácita según la cual este cargo era tradicionalmente ocupado por un/a latinoamericano/a.

Las manifestaciones populares de Octubre de 2019 pusieron en evidencia la articulación de las élites en momentos específicos, siendo esta cohesión un elemento clave para el sostenimiento del gobierno de Moreno a pesar de sus altos niveles de impopularidad. Ante una movilización social en ascenso el gobierno no dudó en sostener su dominio mediante un inusitado despliegue de represión violenta. Dicha decisión fue posible gracias al consenso entre las élites, el control del poder judicial y la relación con los medios masivos de comunicación. La ecuación fue la siguiente: Moreno realizó los ajustes impopulares, las élites lo sostuvieron y los medios reprodujeron absurdas teorías para trasladar las culpas del descontento al progresismo o al gobierno de Venezuela (Herrera, Macaroff, 2020).

Esta cohesión entre élites se evidenció en las declaraciones de Moreno, quien mientras sucedía la protesta afirmó que "cuando llegue el momento, estaré allí para apoyar a quienes serán los futuros presidentes del Ecuador, el banquero Guillermo Lasso y Jaime Nebot representante del Partido Social Cristiano" (El Universo, 2019b). Las movilizaciones de Octubre reposicionaron al movimiento indígena como un actor central en la política ecuatoriana, que parecía condensar un proceso de descontento que podría aglutinarse en oposición a las políticas de corte neoliberal impulsadas por las élites.

La llegada de la pandemia y las imágenes de cadáveres en las calles de la ciudad de Guayaquil sacudieron el relato del modelo exitoso de las élites ligadas al partido Social Cristiano centrado en la ciudad costeña. Seguramente ambos sucesos (Octubre y pandemia) fueron parte de los cálculos que llevaron a que los dos principales partidos políticos representantes de las élites –CREO y el Partido Social Cristiano- decidieron unir fuerzas tras el candidato Guillermo Laso en las elecciones presidenciales de inicios de 2021.

De banquero a presidente

La tercera es la vencida reza el dicho. Tras dos intentos fallidos, el ex banquero Guillermo Lasso llegó al sillón de Carondelet tras vencer en segunda vuelta al candidato del correismo, Andrés Arauz. Su compañero de fórmula y actual Vicepresidente, es el médico Alfredo Enrique Borrero Vega quien se desempeñaba como decano y administrador de la Facultad de Medicina de la Universidad de las Américas (UDLA), y fue director médico del Hospital Metropolitano de la ciudad de Quito y presidente de la Asociación de Hospitales y Clínicas Privadas de 2007 a 2014.

Si bien aún es muy pronto para realizar un análisis de la influencia de las élites en la gestión del nuevo gobierno, podemos proponer una primera lectura respecto a la composición de su gabinete y el peso que las élites y los sectores empresariales tienen en el mismo. El gabinete del Ejecutivo tiene al momento 25 puestos principales, entre secretarías y ministerios. A ellos se suman las secretarías y asesores en Carondelet. En una mirada rápida de los 25 puestos principales veremos que casi el 50% tienen relación en calidad de

accionistas o administradores con cincuenta grupos económicos, aproximadamente (El Telégrafo, 23/05/2021) y varios han presidido los gremios y cámaras del sector empresarial. La mayoría de los cargos son ocupados por hombres blancos, solo 7 puestos tienen mujeres a la cabeza, una de ellas afroecuatoriana. No hay ningún Ministerio ni Secretaria a cargo de alguna de las nacionalidades indígenas existentes en el Ecuador.

Entre las principales figuras que mantienen relaciones con el mundo empresarial encontramos: a Patricio Donoso en el Ministro de Trabajo, quien integró varios gremios empresariales, como la Cámara de Agricultura de la Primera Zona y el Consejo de Cámaras y Producción. Donoso es uno de los fundadores del movimiento Creo y fue asambleísta en los dos últimos periodos; al Economista Julio José Prado en el Ministro de Comercio Exterior, Producción y Pesca. Prado comparte gremio con el flamante presidente ya que hasta antes de asumir como ministro se desempeñaba como presidente de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador; otro miembro del gabinete proveniente del sector bancario es el flamante Secretario de Administración Pública, Iván Correa Calderón quien fuera vicepresidente de Mercadeo del Banco de Guayaquil por cerca de 28 años. En el caso de Agricultura, encontramos a una de las pocas mujeres que integran el gabinete, Tanlly Vera quien ha sido gerente de empresas agropecuarias y es socia activa de la Asociación de Ganaderos del cantón El Carmen, en Manabí. Al igual que Donoso ya se ha desempeñado como asambleísta nacional; César Monge el nuevo Ministro de Gobierno también es cercano a los gremios empresariales ya que fue presidente ejecutivo de la Cámara Nacional de Acuacultura. Además ejerció la gerencia general de la empresa agroindustria AceroVegetal y la empresa agrícola Tandilsa; en el Ministerio de Ambiente, Gustavo Manrique quien desarrolló su carrera profesional en diferentes empresas socio-ambientales y agrícolas y es accionista en 12 compañías (El Telégrafo, 23/05/2021); Niels Olsen el Ministro de Turismo, es director del programa turístico y social de la hacienda La Danesa, una extensa propiedad ganadera, de la cual su familia es propietaria; Darío Herrera el nuevo Ministro de Vivienda, ha desempeñado cargos directivos en varias empresas dedicadas a la industria de bebidas y comercio en Manabí y en proyectos de inversión en el sector residencial, comercial y hotelero en EE.UU., Belice y Ecuador. Es accionista en Inversiones Herrera y Lorelei (disolución y liquidación), directivo de Montecristi Golf Club y Hotel, Inmobiliaria Montecristi, Point Investment LLC, en EE.UU. Fue gerente y/o presidente de Inmobiliaria Modarpeal, Pura Agua Manabí, Comercializadora HH, Pesconchi, Inmobiliaria Serrano & Herrera, Puerto Conchita, Metromarket y Gasopuerto (El Comercio, 28/04/2021).

Como Secretario de Senescyt, se designó a Alejandro Ribadeneira empresario e Ingeniero Eléctrico. Ribadeneira está registrado en la Superintendencia de Compañías (Supercias) como accionista de Automotores Andina, Autolandia, Cristalería del Ecuador, Conclina (Hospital Metropolitano), Construlec y Hospital de Los Valles. Además fue presidente de Inmobiliaria R.P.L., Casper, Enermax, Transmexa, Inelin, Textiles Libertad y del Directorio de la Corporación Ecuatoriana de Universidades Particulares (El Comercio, 28/04/2021); y, la Ministra de Educación, María Brown quien ya había desempeñado cargos como asesora en educación durante el gobierno de Correa, es accionista del Holding BP-Pharma y de Cacaoteros Ecuatorianos Independientes. Además fue accionista de Playtime (Centro infantil), Letiflor y Sustitutivos Alimenticios, esta última se encuentra en proceso de liquidación (El Comercio, 28/04/2021).

Por último vale mencionar el caso del Ministro de Energía, Recursos Naturales no Renovables, ya que inicialmente se había designado al empresario Roberto Salas quien ocupó cargos directivos en empresas como Consorcio Nobis (Ecuador), Masisa (Chile) y Amanco (Costa Rica y Brasil). Sin embargo Salas desistió del nombramiento y asumió Juan Carlos Bermeo Calderón quien tiene mayor experiencia en la gestión pública. De este modo finalmente este cargo no quedó en manos de un empresario aunque inicialmente esa fue la intención.

Hasta aquí, algunas de las figuras con vínculos con el mundo empresarial. Otro caso dentro del gabinete que merece atención es el del ministerio de Finanzas, a cargo del economista Simón Cueva. A diferencia de los otros miembros de gabinete mencionados el caso de Cueva es significativo por su relación con organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI)[6]el Banco Mundial, BID, CAF, OEA, CAN, FLAR y USAID.

6) Cueva fue representante del FMI en Bolivia desde 1999 hasta 2006

El Ministro de Finanzas tiene el desafío de enfrentar una de las mayores crisis económicas de los últimos tiempos y sus decisiones serán fundamentales a la hora de definir cómo se reparten las cargas y quienes asumen la mayor parte de la misma. En este sentido, a nivel internacional distintas voces[7]apuntan a una mayor recaudación tributaria enfocada en los sectores con mayores ingresos como uno de los principales mecanismos para afrontar la crisis, sin embargo en Latinoamérica estas propuestas se encuentran con la resistencia de las élites económicas.[8]

Poco antes de asumir su cargo, durante un conversatorio organizado por la UDLA Cueva indicó que la crisis ha generado mayores brechas y señaló que para hacerle frente se requería "mayor solidaridad". En este sentido afirmó: "en el Ecuador, la mitad de la población vive, en promedio, con 550 dólares mensuales, más o menos. Todos los que ganamos más que eso somos parte del 50% más rico de los ecuatorianos y estamos llamados a ser parte de quienes hagan el esfuerzo". Es llamativa la interpretación que tiene el Ministro de la población más rica, cuando para enero de 2021 el costo de la Canasta Familiar Básica (CFB) se ubicó en USD 712,11 y según una publicación de la revista Gestión, la consultora económica Inteligencia Empresarial determinó que solo 3 de cada 10 hogares logra cubrir una canasta básica en su totalidad (Lucero, 2020).

De este modo, aunque discursivamente se hable de cobrar a los más ricos, bajo esta interpretación de la riqueza estamos ante un posible incremento tributario que afectaría al 50% de los ecuatorianos, incluidos aquellos que no logran cubrir el consumo básico de su hogar.

Vale recordar que una medida similar fue propuesta en el proyecto de la Ley de apoyo Humanitario. En ese momento se estableció una contribución única y progresiva de ciudadanos con ingresos fijos superiores a 500 dólares mensuales. Pero por los muchos descontentos en el Legislativo y en la ciudadanía, la Comisión de Desarrollo Económico de la Asamblea decidió subir la base imponible a $ 2.500 mensuales.

En todo caso, más allá de estas afirmaciones en concreto, a la hora de analizar las distintas propuesta de política pública es importante tener en cuenta de dónde vienen y a quiénes benefician ya que uno de los logros más acabados de la captura corporativa es la capacidad que tienen las élites para presentar sus intereses particulares como intereses nacionales.

Reflexiones finales

A las puertas de un nuevo gobierno cuyas figuras principales provienen de las élites económicas resulta fundamental prestar atención a las posibles implicancias que estos vínculos con el sector privado puedan tener para la gestión de lo público.

Como se pudo observar a lo largo del artículo, en los distintos períodos las élites económicas han desplegado una serie de estrategias para tener control sobre la política y el Estado como un elemento clave para garantizar sus condiciones de acumulación económica. En este sentido, podemos hablar de una "captura corporativa del Estado" en dos niveles: nacional y local.

En el ámbito nacional, la influencia política desplegada por el sector se realizó tanto colocando figuras propias en puestos claves de la política –ministros, asambleístas, etc.– y cuando esto no era posible, como en el caso del gobierno de Rafael Correa, buscaron formas de lobby y la presión para lograr una injerencia sobre las políticas públicas, políticas fiscales, la inversión del Estado y legislación en función de sus intereses particulares.

7) Argentina, Bolivia, Rusia y España implementaron impuestos a las grandes fortunas durante la pandemia. El mismo FMI se mostró favorable a la implementación de un impuesto temporal a las rentas altas y las multinacionales para pagar la factura de la crisis.

8) Varios informes (Oxfam, 2020 ; Latindad, 2020; Le Monde Diplomatique Brasil e ISP,2020; CELAG, 2020; y CEPAL, 2020.) demuestran que la región comparte un característica, de la cual Ecuador no está exento, los sectores más inmunes a la crisis y con mayor capacidad de contribución fiscal son a la vez quienes se encuentran infra-gravados con respecto al resto de la sociedad (Macaroff, Vega 2019)

En el ámbito local, el ejercicio de poder se presenta de manera más sostenida e incluye un control social sobre todo, en los territorios rurales, siendo que los dueños de las principales fincas y empresas (tiendas de abastos e insumos, tiendas de acopio, etc.) se convierten en una especie de caciques regionales que mantienen un control económico y social de las poblaciones. Este dominio sobre el territorio puede pensarse bajo el término de dueñidad propuesto por Rita Segato (2016), que resulta del alto grado de concentración de la riqueza y de su relación con el mundo de la política. Segato afirma que existe una tendencia mundial a que los grandes dueños de la riqueza tengan sus representantes directos o ellos mismos se transforman en políticos con el correspondiente control que esto les da sobre el Estado y las instituciones. En el caso de Ecuador, lo presentado nos permite remarcar el carácter permanente de esta captura corporativa de los poderes locales, el cual es relativamente independiente de las adscripciones políticas; es decir, hay una continuidad de las figuras políticas, muchas de las cuales van cambiando de partido político en función de las coyunturas y conveniencias electorales.

Las tensiones y desencuentros sociales durante el gobierno de Correa, aprovechadas y magnificadas por las élites y los medios de comunicación ayudaron a consolidar un anti-correismo compartido tanto por sectores populares, indígenas y campesino afectados por la falta de reconocimiento, la persecución judicial y el avance de los proyectos extractivos en sus territorios, entre otras, cosas como por las élites que aspiraban a un mayor control del Estado. Sin este factor no es posible explicar cómo a pesar de que la suma de votos[3] entre lo que podrían ser las tres propuestas más cercanas a la izquierda, en primera vuelta, superaron ampliamente a los votos obtenidos por el representante de las élites Guillermo Lasso, éste resultó ganador definitivo en la segunda vuelta.

De este modo, lo particular del momento político actual es justamente que las élites acceden al control del Estado por vía electoral. Ecuador se suma a la tendencia regional de gobiernos empresariales. En ese sentido, resulta necesario vigilar los posibles conflictos de interés para que las instituciones creadas para velar por el bien común no se transformen en dispositivos que garanticen –y aumentan– el sometimiento de dichas instituciones al servicio de intereses particulares.

Bibliografía

-Allán, Henry (2013). "Revolución Ciudadana: crisis oligárquica y modelo neodesarrollista". En Cuadernos Americanos 145, México, pp. 195-215.

-Basualdo, Eduardo M. y Enrique Arceo (Comp.) (2006). Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.

-Bustamante, Fernando (2001). "Economía, política y familia en la sociedad ecuatoriana: en torno a una crisis bancaria". En: Ecuador Debate N.° 53, Quito, CAAP.

-Bennan, B. y G. Berrón (2016). "Golpes mortales al poder corporativo". En Revista América Latina en Movimiento de ALAI, edición 520. Castellani, A. (2018). "Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública". Nueva Sociedad, N.° 276. Disponible en: http:// nuso.org/articulo/lobbies-y-puertas-giratorias/

-Chiasson-Lebel, Thomas. 2016. "Neo-extractivism in Venezuela and Ecuador: A Weapon of Class Conflict". En The Extractive Industries and Society 3 (4), 888-890. http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2016.10.006

-Grabendorff 2016 Memorias de la Conferencia internacional «De la captura corporativa a la captura de las corporaciones», organizada por la Fundación Friedrich Ebert (FES) y Nueva Sociedad, del 9 al 11 de noviembre de 2016 en Buenos Aires, Argentina.

-El Comercio 28 de abril de 2021 ¿Qué estudiaron y en qué trabajaban los nuevos ministros del Frente Social? Disponible en: https://www.elcomercio.com/actualidad/lasso-trabajaban-nuevos-ministros-social.html

-Herrera, Stalin (2015) Sindicatos rurales, contexto y conflicto en el Ecuador: La Clementina y Escudos. Informe de investigación. Ecuador: UASB

-Lucero, Karen. "Sí, casi la mitad de ecuatorianos gana más de $ 550, pero ¿quiénes son realmente ricos?" Revista Gestión 03/06/ 2021

-Macaroff A, y S, Vega, 2019. La Pandemia como una oportunidad para revisar la desigualdad Altenativxas frente a la crisis. Disponible en: https://ocaru.org.ec/2020/11/09/especial-alternativxs-la-pandemia-como-una-oportunidad-para-revisar-la-desigualdad-alternativxs-frente-a-la-crisis/

-Mills, W. (1993). La élite del poder. Fondo de la Cultura Económica, México DF.

-Nercesian Inés y Roberto Cassaglia 2019. Radiografía de los gabinetes ministeriales en Brasil y Perú (2016-2018).un análisis comparativo. TELOS Vol. 21 pp.372-400.

-Ramírez G., Franklin (2012). "Reconfiguraciones estatales en Ecuador: 1990-2011". En: Thwaites Rey Mabel (Ed.). El Estado en América Latina: continuidades y rupturas. CLACSO

-Ospina Peralta, P. (2015). Grandes empresas, crisis económica y revolución ciudadana Informe de coyuntura. Quito, UASB.
_____ (2014). Radiografía de un remezón. Informe de coyuntura. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos (CEP Análisis de Coyuntura). Disponible en: http://www.cepecuador.org

-Pástor, Carlos (2016). Los grupos económicos en Ecuador. Quito: Editorial La tierra.

-Wolff, Jonas. 2018. "Las élites políticas y económicas en Bolivia y Ecuador: convivir con gobiernos posneoliberales". En Élites en las Américas: diferentes perspectivas, editado por Adriano Codato y Fran Espinoza, 73-114. UNGS.

El Banco Central del Ecuador y la plutocracia

Juan J. Paz y Miño Cepeda
** Especial para IIE – PUCE – Mayo/2021.*

Resumen

Entre 1912-1925, durante la "época plutocrática", los bancos privados de emisión dominaron la esfera monetario-financiera del Ecuador y tuvieron determinante influencia en el poder político. Gracias a la Revolución Juliana y sus gobiernos (1925-1931) y con el concurso de la Misión Kemmerer, el gobierno de Isidro Ayora logró crear el Banco Central (BCE). Pero la institución, resistida por la "bancocracia" de la época, finalmente fue disputada por esta misma élite, que supo infiltrar en ella sus intereses. En la actualidad esa influencia recrudeció por las políticas económicas llevadas desde el gobierno, a partir de 2017.

Palabras clave: Época plutocrática, patrón oro, Ley Moratoria, Revolución Juliana, Banco Central del Ecuador, dolarización, modelo empresarial-neoliberal.

Desde 1860 aparecieron en Ecuador los primeros bancos privados. Los bancos del siglo XIX fueron determinantes en el manejo monetario y financiero.[1] Algunos tuvieron la concesión estatal para emitir billetes. Hasta 1884 el peso feble (de 8 reales) fue la unidad monetaria, pues ese año se estableció el Sucre como nueva unidad, bajo el régimen bimetálico (oro y plata). Un decreto de 1898 introdujo el primer "patrón oro", que empezó a regir en 1900. La emisión de billetes debió respaldarse en una reserva equivalente al 50% en oro. Los billetes, además, eran convertibles (podían canjearse por oro).[2]

INSTITUCIONES BANCARIAS DEL ECUADOR ENTRE 1912 Y 1925

Bancos de emisión:
** Banco del Ecuador (1868), Guayaquil.*
** Banco Comercial y Agrícola (1894/95), Guayaquil.*
** Banco del Pichincha (1906), Quito.*
** Banco del Azuay (1913), Cuenca.*

Bancos hipotecarios:
** Banco de Crédito Hipotecario (1872), Guayaquil.*
** Banco Territorial (1887), Guayaquil.*

Cajas de ahorro:
** Guayaquil.*
** La Filantrópica (1908), Guayaquil.*
** Sección de la Compañía de Crédito Agrícola e Industrial (1908), Quito.*

Casas bancarias y banqueros:
** Banco de Descuento (Guayaquil, 1920): /Iniciativa de Carlos Julio Arosemena y Lautaro Aspiazu Carbo.*
** La Previsora (Guayaquil, 1920): / Gerente: Víctor Emilio Estrada.*
** Compañía de Préstamos.*
** Banco Italiano (Guayaquil, 1920/24).*
** Sociedad Banco del Chimborazo (1922): / Iniciativa de Luis Eduardo Game y José M. Cordovez.*
** Sociedad de Crédito Internacional (Quito, 1918): / Gerente: Luis Napoleón Dillon.*
** Compañía de Abasto (Quito, 1908) / Por iniciativa del "Centro Católico de Obreros" como "Compañía de Abasto, Comisión y Talleres". Gerente: Alberto Acosta Soberón y desde 1928 Moisés Luna (que dirigió la Casa Jijón Caamaño).*

1) Sobre los bancos del siglo XIX: Julio Estrada Ycaza, Los bancos del siglo XIX, Guayaquil, Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas, 1976; Guillermo Arosemena A., La banca ecuatoriana en el siglo XIX, Boletín de la Academia Nacional de Historia, Vol. LXXXI, Nos. 171-172, Quito, 2002, p. 154 y sig.

2) Juan J. Paz y Miño Cepeda, Cuando el oro era patrón, Taller de Historia Económica, PUCE, Quito, 2000.

** Compañía de Crédito Agrícola e Industrial (Quito, 1907, luego "Banco de Crédito" a partir de 1928): Presidió Nicolás Barba; desde 1926 Alejandro Calisto Guarderas.*
** Unión Bancaria (Guayaquil, 1921): / Gerente: Federico A. Cornejo y Directores Principales: Francisco Urvina y Lorenzo Tous.*
** Sociedad General de Crédito (Guayaquil) / Presidió Juan Marcos.*
** Banco de Manabí.*
** B. de los Andes.*
** B. Sudamericano.*
** Banco del Tungurahua.*
** Juan Marcos & Co. (Guayaquil, 1905).*
** L. Guzmán & Hijos (origen en López & Guzmán, Guayaquil, 1880): / Gerente: Lisímaco Guzmán (uno de los Directores del B. del Ecuador, que hizo sociedad con sus hijos Lisímaco, Carlos, Julio, Walter, Alfredo y Enrique Guzmán Aspiazu.*
** Compañía de Préstamos y Construcciones.*
** Commercial Bank of Spanish America Ltd. (Guayaquil): / Gerente: Luis Adriano Dillon.*
** Mercantile Overseas Corp. (Guayaquil, 1917): / Gerente: Enrique Stagg.*
** Modesto Sánchez Carbo (Quito, 1908).*
** Rafael Váscones Gómez (Quito).*
** Ivan E. Endara (Ibarra). Entró en liquidación en 1934.*

NOTA: El cuadro ha sido elaborado por JPyMC a partir de las siguientes fuentes: J.J. Jurado Avilés (editor), El Ecuador en el centenario de la Independencia de Guayaquil, 1920; El Ecuador. Guía Comercial, Agrícola e Industrial de la República, Editada por la Compañía "Guía del Ecuador", Guayaquil, Talleres de Artes Gráficas de E. Rodenas, 1909; América Libre. Obra dedicada a conmemorar el centenario de la Independencia de Guayaquil 1820-1920, Publicada por la Empresa Periodística "Prensa Ecuatoriana", Guayaquil; América Libre (2º. Volumen), 1922; América Libre (4º. Suplemento), febrero de 1930; América Libre (3er. Volumen), 1934.

El Banco del Ecuador (BE) y el Banco Comercial y Agrícola (BCA), ambos en Guayaquil, así como el Banco del Pichincha (BP) en Quito y el Banco del Azuay (BA) en Cuenca, eran los bancos de emisión y acumularon colocación de créditos al Estado.

Según informaba el Presidente Leónidas Plaza al Congreso de 1914, la deuda del gobierno con los bancos privados se descomponía así:[3]

Deuda consolidada:
Al Banco del Ecuador 2´831.568,27
Al Banco Comercial y Agrícola 2´303.725,11
Total: 5´135.293,38

Servicio anual de esta deuda 462.176,40
(por concepto de 7% de interés y 2% de amortización)

Deuda en cuenta corriente:
Al Banco Comercial y Agrícola 3´368.766,73
Al Banco del Pichincha 226.194,98
Total 3´594.961,35

Total deuda fiscal a los bancos 8¨730.254,73

Sin embargo, un Decreto Legislativo del 30 de agosto de 1914 ("Ley Moratoria"), sancionado por el presidente Leónidas Plaza Gutiérrez (1912-1916), estableció la inconvertibilidad, lo cual condujo a "sobreemisiones inorgánicas". Mientras en Guayaquil el banquero Víctor Emilio Estrada defendía la medida, en Quito N. Clemente Ponce la cuestionaba. Pero fue el comerciante e industrial Luis Napoleón Dillon quien se lanzó contra la "plutocracia bancaria" y sus sobreemisiones de dinero, planteando la más severa intervención del Estado e incluso la creación de un banco central que acabe con tanto abuso.

Más allá del debate levantado por la "moratoria", era evidente que ya en 1914 la existencia de oro en todos los bancos correspondía a S/. 3.702.000, en tanto que los depósitos y billetes en circulación ascendían a S/. 17.567.000.

3) Mensaje del Presidente de la República al Congreso Ordinario de 1914. R.O., Año II, No. 579, martes 11 agosto 1914.

LAS PRIMERAS EMISIONES FRAUDULENTAS

Año	Circulación ilegal	Fondo oro
1910-Junio 30	$. 2'997.831	$. 663.230
1910-Dicbre.31	1'404.804	1'753.610
1911-Junio 30	201.523	2'384.720
1911-Dicbre.31	000.000	2'539.490

Fuente: Luis N. Dillon, La Crisis Económico Financiera del Ecuador, p. 26

RELACION ORO EN 1914

Existencia de oro en todos los bancos:	3.702.000
Billetes circulando y depósitos:	17.567.000

Fuente: Víctor E. Estrada, Moneda y Bancos en el Ecuador, p. 57

1924: DEUDA PUBLICA

Deuda interna:	$. 39'834.541,70
Deuda con los bancos (cerca de)	37'000.000,oo
Deuda con el Bco. Comercial y Agrícola	21'772.253,27

Fuente: Oscar E. Reyes, Los últimos siete años, p. 31

CIRCULACION Y RESERVA DE BANCOS

	1914	1925
Oro en bóvedas:		
B. del Ecuador	2'479.943	2'032.294
B. Comercial y Agrícola	1'178.633	3'590.910
B. del Pichincha	1'010.322	2'791.587
B. del Azuay	203.235	746.625
Billetes en circulación:		
B. del Ecuador	2'438.875	2'996.209
B. Comercial y Agrícola	6'217.598	25'790.394
B. del Pichincha	1'848.753	5'803.014
B. del Azuay	391.921	1'493.000
Reserva de oro legal:		
B. del Ecuador	102 %	68 %
B. Comercial y Agrícola	19 %	14 %
B. del Pichincha	55 %	48 %
B. del Azuay	52 %	50 %

Fuente: Rebeca Almeida A., basada en Luis Alberto Carbo, Historia Monetaria y Cambiaria del Ecuador. (Anexo 1, p. 153)

El dominio privado de los bancos al comenzar el siglo XX, ha sido denominado como época plutocrática, que rigió entre 1912 y 1925, aunque de manera especial a partir de 1916, cuando se sucedieron gobiernos electos fraudulentamente, pero que representaron los privilegios de aquella banca oligárquica.

El momento decisivo frente a esta situación llegó con la Revolución Juliana[4], el 9 de julio de 1925. La primera Junta de Gobierno Provisional, que apenas duró seis meses (fue suplantada por una segunda Junta en enero de 1926), y que inicialmente presidió Dillon, tomó una serie de medidas monetarias y financieras, fiscalizó a los bancos, comprobó las sobreemisiones monetarias y sancionó al BCA con una multa de 2.237.083,33 de sucres y al el BP con otra de 55.276,50 sucres.

4) Todo lo relativo a la Revolución Juliana está basado en mi libro La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931). Políticas Económicas, Quito, Ministerio Coordinador de Política Económica – Academia Nacional de Historia, enero de 2013. En: http://www.historiaypresente.com/revolucion-juliana-ecuador/

Pero el anuncio que hizo explotar la reacción bancaria fue el de la creación de un banco central. Años antes, lo había previsto Víctor Emilio Estrada, cuando hablaba de la necesidad de crear una "Caja Central de Emisión y Conversión", por lo cual se autoproclamó como un precursor del julianismo. Pero frente al gobierno juliano dispuesto a acabar con la "plutocracia", estallaron en Guayaquil las consignas federalistas y autonómicas; su oligarquía tildó a Dillon de "enemigo" de la ciudad; allí se hicieron desfiles de las damas con "crespones negros"; se crearon "guardias cívicas" para defender la propiedad privada amenazada por "comunistas"; y se llegó a decir que el "oro de la costa" querían llevarse los serranos. Aunque el propio Dillon llegó a la ciudad para calmar los ánimos, no logró evitar que el 9 de octubre de 1925 (justo el día conmemorativo de la independencia de Guayaquil) la Junta dictara el decreto de creación del Banco Central del Ecuador (BCE).

La resistencia se agravó y ese BCE nunca entró en funcionamiento. Incluso en febrero y marzo de 1926, con la nueva Junta gubernamental, las conferencias económicas bancarias fracasaron por el desacuerdo con la idea que persistía para su creación. La oposición continuó durante el gobierno de Isidro Ayora, quien asumió la Presidencia Provisional el 1º. de abril de 1926.

Ayora decidió acudir a la Misión norteamericana presidida por Edwin W. Kemmerer, que viajaba por diversos países impulsando bancos centrales sobre la base del modelo de la Reserva Federal de los EEUU. Ella llegó a Quito en octubre de 1926. Sin duda realizó un trabajo impecable y profesional. Y el 10 de agosto de 1927, Día Nacional, entró en funcionamiento el flamante BCE. Era el mismo banco que otrora había impulsado Dillon, quien comentó que mientras lo propusieron ecuatorianos, nada se aceptó, aunque sí lo propuesto por extranjeros, añadiendo "este patriotismo al revés no lo he entendido nunca".

El primer Directorio, de acuerdo con la ley, estuvo integrado por: Neptalí Bonifaz, Presidente; Federico Malo; Luis Adriano Dillon, vocal por la Cámara de Comercio y Agricultura de Guayaquil; Luis Napoleón Dillon, por la Cámara de Comercio, Agricultura e Industria de Quito; N. Clemente Ponce, por la Sociedad de Agricultura de Quito; Luis Alberto Carbo y Enrique Cueva, por los bancos privados; y Agustín Rendón, por los trabajadores, designado por el Ministro de Previsión Social y Trabajo.

El BCE se organizó como "compañía anónima" e institución de "derecho privado", con acciones de dos tipos: las de la "Clase A" suscritas exclusivamente por los bancos comerciales, y las de la "Clase B", por el público. Además, se restableció el patrón oro y se fijaron las principales funciones de la institución: emisión y conversión de todos los billetes; regulación de los tipos de redescuento y descuento; estabilización del cambio internacional (5 sucres por dólar americano); ayuda a los bancos en épocas de emergencia; actuaría como cámara de compensación entre los bancos asociados; sería único depositario de los fondos del gobierno y agente fiscal del mismo. De acuerdo con la Ley constitutiva, "la concesión de un préstamo al Gobierno o la inversión de títulos del Gobierno, o la concesión de cualquier empréstito u otro anticipo afianzados con documentos de Gobierno de las clases mencionadas, requerirán el voto de seis miembros del Directorio por lo menos."

Pero al iniciarse la década de los treinta, reaparecieron los síntomas del desajuste económico que solo se agravó con la sucesión de 20 gobiernos en los siguientes 17 años. Y comenzaron las intervenciones sobre el BCE. Ante las dificultades fiscales, el 8 de febrero de 1932 el gobierno de Alfredo Baquerizo Moreno (1931-1932) expidió dos decretos de emergencia: por el No. 32, suspendió el régimen del patrón oro y por el No. 33 dispuso que el BCE otorgue al gobierno un préstamo de 15 millones de sucres. Un nuevo decreto No. 56, considerando la reiterada negativa del BCE, dispuso reorganizar el Directorio, suspender cualquier límite a los créditos para el gobierno, depositar los fondos públicos en los bancos privados y los de la deuda externa en el Banco Hipotecario. Frente a semejantes medidas, que implicaban la muerte segura del BCE, intervino una comisión mediadora y se logró un préstamo institucional al gobierno por 12 millones de sucres. Conocido el mecanismo de intervención, no fue raro que en diciembre del mismo año 1932 el Congreso Nacional aprobara un nuevo préstamo al gobierno por 6.400.000 sucres. La práctica inaugurada serviría a otros gobiernos posteriores, que acudieron a los recursos del BCE para atender sus compromisos económicos o fiscales.

La experiencia de 1932 es históricamente comparable con la que ocurrió en el año 2000. La cotización del dólar, que en enero de 1999 era de 6.833 sucres, se disparó a partir de septiembre y cerró el año a 20.243 sucres por dólar. Durante los primeros días de enero de 2000 el dólar llegó a sobrepasar los 25.000 sucres. Cercado por la bancocracia, las presiones dolarizadoras de una poderosa élite de dirigentes empresariales, los pedidos de renuncia y la movilización popular en contra del gobierno, el 9 de enero de 2000 el presidente Jamil Mahuad decretó la dolarización oficial de la economía ecuatoriana.

Conminó al Directorio del Banco Central para que se reúna al día siguiente, lunes 10, a fin de que adopte la dolarización. Para el caso contrario, convocó a una reunión extraordinaria del Congreso "a fin de tratar, como único punto del orden del día la reestructuración del Directorio del Banco Central". Renunciaron Pablo Better, Presidente del Directorio y Virginia Fierro, Gerente de la institución. Pero el Directorio, con los votos de Mauricio Pareja, Enrique Chávez, Modesto Correa y Mario Prado, aprobó la dolarización. En el Congreso, Mahuad obtuvo el sorpresivo respaldo del Partido Social Cristiano, que se sumó a la Democracia Popular, Partido Roldosista Ecuatoriano, Frente Radical Alfarista y conservadorismo. Los bloques de la Izquierda Democrática, Pachakutik y Movimiento Popular Democrático cuestionaron el cambio del modelo monetario. Además, se había violado la Constitución. Y con la dolarización, se dio "muerte" al BCE nacido de la Revolución Juliana, cuya esencia fuera la emisión de moneda nacional. El valor del dólar se fijó en 25 mil sucres, con lo cual, de inmediato, el salario mínimo en Ecuador equivalió a 4 (¡cuatro!) dólares mensuales.

Saltando las distancias, la situación contemporánea del BCE oscila entre los principios, postulados y normas de la Constitución de 2008 y la arremetida neoliberal para que hegemonicen los intereses financieros privados. Finalmente se ha impuesto la relación con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El 30 de septiembre de 2020, la entidad aprobó un acuerdo de 27 meses, en el marco de la "Facilidad Extendida del Fondo" (EFF) para Ecuador, "con acceso equivalente a DEG 4.615 millones (661 por ciento de la cuota, equivalente a US$ 6.500 millones), con un desembolso inmediato de US$ 2 mil millones".[5]

Pero una de las condiciones acordadas es el "Fortalecimiento del marco institucional del banco central", que, en definitiva, consiste en una reforma "duradera" del BCE, que se encamine a lograr mayor "independencia". Para ello existe el compromiso de enmendar el Código Orgánico Monetario y Financiero. El Ecuador ha propuesto, entre otras líneas: definir claramente los objetivos del BCE y enfocar sus funciones en apoyar el régimen de dolarización; fortalecer la autonomía operativa del BCE, incluso mediante el establecimiento de un directorio independiente; colocar a la institución en la senda de la acumulación gradual de reservas internacionales para respaldar íntegramente tanto los depósitos de las instituciones financieras públicas y privadas en el Banco Central como las monedas en circulación; fortalecer la auditoría externa del BCE y alinear la auditoría interna con los estándares internacionales.

En ese marco, el gobierno de Lenín Moreno completó la restauración económica del modelo empresarial-neoliberal con una última movida: envió a la Asamblea la "Ley de Defensa de la Dolarización"[6]que, en definitiva, "privatiza" al BCE[7]y que finalmente fue aprobada. Con ello, Moreno, al terminar su mandato, deja listas las condiciones para consagrar la segunda época plutocrática del Ecuador, cuya herencia recibe el gobierno del exbanquero Guillermo Lasso, quien asumió la presidencia del país el 24 de mayo de 2021.

5) Observatorio de la Dolarización, "Sobre la mal llamada Ley de Defensa de la Dolarización: Carta del Observatorio a los miembros del CAL", 28 febrero 2021, https://bit.ly/2TmmdOb

6) El Universo, 22 de abril, 2021 - 20h58, https://bit.ly/34gJqUh

7) Observatorio de la Dolarización, Ibidem.

Bibliografía de referencia

-Almeida A., Rebeca, Kemmerer en Ecuador, Quito, Flacso, 1994.

-Arosemena A., Guillermo, "La banca ecuatoriana en el siglo XIX", Boletín de la Academia Nacional de Historia, Vol. LXXXI, Nos. 171-172, Quito, 2002.

-Avilés, J.J. Jurado (editor), El Ecuador en el centenario de la Independencia de Guayaquil, 1920.

-Carbo, Luis Alberto, Luis, Historia Monetaria y Cambiaria del Ecuador, Quito, Banco Central del Ecuador, 1953.

-Dillon, Luis N., La Crisis Económico Financiera del Ecuador, Quito, Editorial Artes Gráficas, 1927.

-Estrada Ycaza, Julio, Los bancos del siglo XIX, Guayaquil, Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas, 1976.
- - - Moneda y Bancos en el Ecuador, Quito, Banco Central del Ecuador, 1982.

-Paz y Miño C., Juan J., Cuando el oro era patrón, Taller de Historia Económica, PUCE, Quito, 2000.
- - - La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931). Políticas Económicas, Quito, Ministerio Coordinador de Política Económica – Academia Nacional de Historia, enero de 2013,
http://www.historiaypresente.com/revolucion-juliana-ecuador/

-Reyes, Oscar E., Los últimos siete años, Talleres Gráficos Nacionales, Quito, 1933.

-América Libre. Obra dedicada a conmemorar el centenario de la Independencia de Guayaquil 1820-1920, Publicada por la Empresa Periodística "Prensa Ecuatoriana", Guayaquil

-América Libre (2º. Volumen), 1922; América Libre (4º. Suplemento), febrero de 1930; América Libre (3er. Volumen),1934

-El Ecuador. Guía Comercial, Agrícola e Industrial de la República, Editada por la Compañía "Guía del Ecuador", Guayaquil, Talleres de Artes Gráficas de E. Rodenas, 1909

-Mensaje del Presidente de la República al Congreso Ordinario de 1914. R.O., Año II, No. 579, martes 11 agosto 1914.

-El Universo, 22 de abril, 2021 - 20h58, https://bit.ly/34gJqUh

-Observatorio de la Dolarización, "Sobre la mal llamada Ley de Defensa de la Dolarización: Carta del Observatorio a los miembros del CAL", 28 febrero 2021, https://bit.ly/2TmmdOb

Fin