



ASAMBLEA CONSTITUYENTE

ESPECIALISTA: Liisa North

PERFIL: Finlandesa, profesora de Ciencias Políticas de la Universidad de York, en Toronto, Canadá. Socia del Centro de Investigación Sobre América Latina y Caribe (CERLAC) de la misma universidad.

TEMA: Economía solidaria, globalización, empleo, competitividad

MODALIDAD: Diálogo en mesas

MESA: Estructura e Instituciones del Estado y Organización Territorial y Descentralización

FECHA: Febrero de 2008

LUGAR: Montecristi

RÉGIMEN DE DESARROLLO

ASPECTOS CONCEPTUALES, PROBLEMÁTICA Y PUNTOS CLAVE A SER INCLUIDOS EN UNA CONSTITUCIÓN*

Liisa L. North

Se me ha encargado una ponencia sobre varios temas económicos y sociales. Específicamente, la economía solidaria, los problemas actuales de la globalización, el empleo, la competitividad, la complementariedad, el mercado interno y externo, la tecnología, la soberanía alimentaria y los sistemas de propiedad.

ASPECTOS CONCEPTUALES

Todos los temas arriba mencionados refieren, por supuesto, al concepto amplio de *régimen de desarrollo*, que se construye sobre la base de una cierta organización del trabajo y la producción. A su turno, esta organización del trabajo y de la producción determina la manera en que la población se beneficia o no de una inclusión social en los

* Ponencia presentada en las mesas 6 (*Trabajo, producción e inclusión social*) y 7 (*Régimen de desarrollo*) el 5 y 6 de marzo de 2008.

beneficios del desarrollo; también determina la manera en que una nación se inserta dentro de la globalización. Por ende, es necesario empezar con la pregunta: ¿qué es el desarrollo?

Siguiendo el análisis del Premio Nobel en Economía de 2001, Amartya Sen, *podemos concebir del desarrollo como un incremento en las capacidades de los seres humanos para disfrutar una vida deseable*: eso es, de obtener un empleo o autoempleo satisfactorio, de nutrirse adecuadamente, de mantenerse en buena salud, de tener acceso a la educación y a la vivienda, y de disfrutar de la autoestima. De acuerdo a Sen, el desarrollo no consiste en el crecimiento económico basado en la producción de bienes materiales. Él sostiene que esta es una concepción errónea y que los procesos de desarrollo pueden darse incluso en condiciones en que no hay crecimiento económico, precisamente porque el desarrollo consiste en la *capacidad de las personas* para acceder a los bienes y servicios producidos por la economía, y no necesariamente en la cantidad total de estos bienes. Esta posición elaborada por Sen forma la base conceptual para los informes sobre Desarrollo Humano preparados desde 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹.

Esta concepción de desarrollo como incremento de las capacidades humanas tiene una relación profunda con el concepto de la economía solidaria, que no puede ser simplemente un sector aparte o un área delimitada de la economía nacional: no puede ser un islote en un mar de desigualdades e injusticias. Más bien, la economía solidaria tiene que abarcar, en una manera u otra, el funcionamiento de todas las instituciones económicas y sociales.

Por cierto, podemos identificar ciertas instituciones como ejemplos concretos de la economía solidaria, instituciones donde los beneficios de la producción son compartidos de una manera igualitaria; entre estas instituciones solidarias están las cooperativas y las comunas. Hay que mencionar, asimismo, los esfuerzos de organizaciones que han tratado de promover el comercio justo. Estas organizaciones económicas solidarias son muy importantes y el Estado debería favorecerlas en sus políticas. Sin embargo, un concepto más amplio y, desde mi punto de vista, correcto de la solidaridad y por ende de la posibilidad de la *inclusión social*, tiene que ver con la manera en que la solidaridad se expresa en *todas* las instituciones económicas, públicas y privadas: en el

sistema tributario, en las condiciones de trabajo, en los sueldos, en la participación organizada de los obreros y empleados en negociaciones con las empresas, en la tenencia de la tierra, etcétera.

Tampoco podemos analizar el régimen de desarrollo, la economía solidaria y la inclusión social sin considerar las instituciones sociales, especialmente el sistema educacional. Es el acceso de toda la población a una educación apropiada y de alta calidad lo que va determinar, en buena parte, la calidad de funcionamiento de las instituciones económicas, los conocimientos tecnológicos de la fuerza laboral, la capacidad de enfrentar los retos de la globalización, la posibilidad de mantener competitividad en el mercado externo, y las perspectivas para mejorar la producción para el mercado interno. En otras palabras, estamos hablando de procesos interrelacionados y complementarios y, reitero, no es posible hablar de un régimen de desarrollo sin tomar en consideración el acceso de la población –tanto rural como urbana– a un sistema educacional fuerte.

¿Cómo se relacionan las cuestiones de la soberanía o seguridad alimentaria y los sistemas de propiedad a todo lo dicho arriba? Para empezar con *el sistema de propiedad*, la experiencia histórica nos confirma que existe una asociación muy fuerte entre procesos de desarrollo exitosos; esto es, procesos asociados a incrementos generales en el bienestar de la población en su conjunto, por un lado, y una distribución más equitativa de la propiedad y otros recursos por el otro. Específicamente, existe una relación estrecha entre desarrollo exitoso y distribución equitativa de la propiedad agraria. Históricamente, esta distribución equitativa ha sido el producto de reformas agrarias profundas o, en algunos casos, de la herencia histórica de ciertos patrones de organización de la sociedad rural².

Ejemplos de reformas profundas en el régimen de propiedad agraria incluyen a los países asiáticos como la China comunista, Corea del Sur, Taiwán y Japón, todos después de la Segunda Guerra Mundial. Los países escandinavos y también Costa Rica heredaron de su pasado una distribución de tierras rurales equitativa y, en el caso de los países nórdicos, movimientos y partidos agrarios fuertes desempeñaron un papel muy importante en su desarrollo durante el siglo XX. En los Estados Unidos la política de establecimiento y promoción de las granjas familiares durante el siglo XIX, y

especialmente después de su Guerra Civil, ha sido considerada un elemento clave en su posterior desarrollo económico. En lo concerniente a Ecuador, las condiciones de vida son mejores en las zonas rurales caracterizadas por una distribución de la tierra relativamente equitativa; es el caso, por ejemplo, de las provincias de El Oro en la Costa y Tungurahua en la Sierra³.

En cuanto a la *soberanía o seguridad alimentaria* de las familias, es obvio que hay que encontrar maneras de garantizarla. Sin seguridad alimentaria no puede existir ningún tipo de desarrollo. ¿Pero cómo garantizarla? Para empezar, la distribución equitativa de la tierra promueve la seguridad alimentaria de las poblaciones rurales y, hasta cierto punto, de las familias urbanas, por las relaciones que tienen con parientes que viven en el campo. Fuera de la producción para el autoconsumo (que puede existir en las ciudades también), hay muchas maneras diferentes de promover la seguridad alimentaria; entre ellas, subsidios para productos básicos, programas de nutrición escolar y apoyos para mujeres pobres embarazadas. Todos estos tipos de políticas focalizadas han sido efectivamente utilizados y mantenidos durante décadas enteras, en varias partes del mundo, incluso en Ecuador con el otorgamiento de los “bonos de solidaridad”.

Sin embargo, aunque estas políticas pueden ser necesarias, no son suficientes. Más bien, son las *políticas redistributivas*, profundas y sostenidas (por ejemplo, de tierra, educación y crédito en el campo, y salarios decentes tanto en el campo cuanto en las urbes) que, en última instancia, *garantizan la seguridad alimentaria de las familias y promueven la inclusión social*. A este respecto, el empleo y el autoempleo no sólo contribuyen a la producción; son un mecanismo importante de redistribución⁴. De hecho, son las desigualdades que generan pobreza y desnutrición en el Ecuador: con un ingreso per cápita anual de US\$ 3.500, existen suficientes recursos en el país para garantizar la seguridad alimentaria de todo el mundo (cifra del Banco Central del Ecuador).

Otra cuestión es la seguridad alimentaria concebida en términos nacionales. ¿Se puede pensar en la producción doméstica, sin importaciones, de todos los alimentos básicos que la población consume? En las actuales condiciones, no es aconsejable pensar en términos de una autarquía total, pero sí hay que promover y proteger la producción

nacional de alimentos básicos frente a las demandas de liberalización total que vienen de los países centrales del norte (que además protegen su propia agricultura con subsidios millonarios)⁵.

Todas las políticas que promueven la inclusión social y la solidaridad identificadas aquí –sin discriminación de mujeres y minorías étnicas– eventualmente mejoran el funcionamiento de la economía, su competitividad en los mercados internacionales y, por ende, una inserción exitosa dentro de los distintos circuitos de la globalización. Para enfrentar las nuevas condiciones mundiales hay que incentivar la iniciativa, la energía y la creatividad de toda la población. Dejar el desarrollo nacional en manos de unos pocos privilegiados es un camino hacia el fracaso.

PROBLEMÁTICA

En Ecuador se considera al desarrollo como equivalente del crecimiento económico y se le presta poca atención al desarrollo de las capacidades humanas. La dramática baja en la inversión en la educación durante los años de ajuste económico neoliberal, en las décadas ochenta y noventa del siglo pasado, es un indicador que refleja esta orientación: se balancearon los presupuestos y se pagaron los intereses de la deuda externa a costo del futuro desarrollo de la nación.

Asimismo, la presencia de los sindicatos es vista como un costo y se desarrollan esfuerzos para “flexibilizar” el mercado laboral buscando destruirlos y reducir la compensación de las clases obreras. Pero es más apropiado pensar en los sindicatos como un beneficio para el desarrollo porque ayudan a construir capacidades humanas a través de una mejor distribución del excedente económico que, a su turno, incrementa la demanda de los bienes y servicios que producen las empresas.

Junto con la falta de inversión en el desarrollo humano, Ecuador abandonó las políticas de reforma agraria que siguen siendo una de las medidas clave para organizar las economías solidarias, incrementar el empleo, introducir nuevas tecnologías más productivas y más intensivas en la utilización de mano de obra en el campo, y promover la diversificación rural para la elaboración de productos de calidad que pueden competir tanto en los mercados internacionales como en los nacionales, entre otras cosas⁶. Vale

apuntar que existe una relación positiva entre la propiedad familiar y la productividad, como lo han señalado muchos especialistas en asuntos agrarios⁷.

Los muy altos niveles de emigración desde Ecuador, especialmente hacia los Estados Unidos y España, son indicadores del mal funcionamiento del sistema económico vigente y de las políticas económicas que no prestaban atención a la generación de empleo y autoempleo a través de políticas redistributivas. Efectivamente, las políticas de ajuste neoliberal que prometieron el crecimiento económico y la reducción de la pobreza a través del crecimiento han fracasado rotundamente. La pobreza se mantiene en niveles altos y el desempleo y subempleo manifiestan índices críticos aunque una proporción alta de la Población Económicamente Activa (PEA) –más del diez por ciento– ha emigrado hacia Europa y Norteamérica. Al mismo tiempo, las desigualdades han tomado formas incluso más agudas en un país que se ha caracterizado, a través de su historia, por las desigualdades entre clases sociales, grupos étnicos y entre hombres y mujeres.

Como ya señalé, en contraste con las orientaciones y políticas públicas prevalecientes durante las dos últimas décadas, el desarrollo concebido en términos del incremento de las capacidades de los seres humanos puede ser posible incluso sin crecimiento de la producción. El ejemplo más conocido al respecto es el Estado de Kerala, con una población de 31 millones en la India. Ahí el desarrollo se hizo posible a través de la redistribución de ingresos (con salarios mínimos generosos, por ejemplo); inversiones fuertes en los servicios sociales, educación y salud en particular; la reforma agraria y la movilización continua de la población para exigir el cumplimiento de todas estas políticas⁸.

La importancia de un nuevo paradigma de desarrollo más equitativo ha sido señalado, específicamente para América Latina, por otro Nobel en Economía, el ex vicepresidente del Banco Mundial, Joseph Stiglitz⁹. Ese nuevo paradigma necesariamente implica un nuevo balance entre el rol del Estado y el del mercado. Sin un papel activo del primero, las reformas y políticas que surgen del análisis arriba presentado no van a materializarse.

PUNTOS CLAVE A SER INCLUIDOS EN UNA CONSTITUCIÓN

Una Constitución es una expresión de principios para fundamentar las leyes y la orientación de las políticas. No es el lugar donde se pueden incluir políticas económicas específicas o, por ejemplo, medidas para enfrentar los retos de la globalización. Sin embargo, para avanzar hacia una economía solidaria y de inclusión social es posible pensar en muchas de las ideas y los conceptos presentados aquí en términos de derechos económicos y sociales, y en las responsabilidades del Estado frente a ellos. En este sentido, una Constitución puede incluir derechos a:

- la nutrición adecuada
- la vivienda
- el agua potable
- la educación apropiada y de buena calidad
- los servicios de salud
- el empleo adecuado o el autoempleo basado en el acceso a la propiedad productiva
- la organización sindical, asociativa, cooperativa, etc.
- la seguridad social
- la protección contra la discriminación por género, etnia y posición social en el empleo público y privado
- el acceso igualitario a las leyes y la justicia

Todos estos derechos, si son efectivamente implementados, promueven las capacidades humanas y la inclusión social.

Una Constitución puede asimismo incluir prohibiciones –la explotación del trabajo de los niños, por ejemplo– junto con principios redistributivos, como la reforma agraria (que de hecho fue incorporada en el Art. 51 de la Constitución de 1967 como un deber del Estado)¹⁰. A la luz de todo lo dicho, la reducción de las inequidades tendría que ser un principio guía de la nueva Constitución.

La entidad que necesariamente tiene que garantizar los derechos sociales y económicos, el respeto a las prohibiciones y la implementación de principios redistributivos es el

Estado. Sin embargo, también la Constitución debe reconocer que no existe ningún sistema de derechos, principios o prohibiciones efectivamente respetado en el mundo sin la organización del pueblo –o de la sociedad civil– para defender estos derechos y principios y garantizar que se respeten las prohibiciones. Es indispensable la organización social en todos los sentidos –en sindicatos, asociaciones, partidos políticos, cooperativas, comunas– para exigir el cumplimiento de los derechos por parte del Estado y crear una sociedad donde todas las instituciones funcionen con referencia a los derechos y principios acordados, y donde la sociedad entera participe en su cumplimiento. Por eso, es necesario encontrar un balance no sólo entre Estado y mercado, sino entre Estado, mercado y una sociedad civil organizada. Hay que generar la voluntad política, en la sociedad y dentro del sistema político, para una transformación equitativa.

¿Cómo se podría incluir en una Constitución elementos tomen en cuenta la globalización económica y los acuerdos comerciales internacionales que presionan tan fuertemente sobre la vida social de todos los países del mundo, pero especialmente sobre los del sur? Este es un campo muy problemático y mi respuesta toma varias formas. Primero, el comercio internacional –las exportaciones e importaciones– tiene que ser orientado a conseguir aquello que se necesita para el desarrollo y que no puede ser producido en el país. El objetivo del comercio internacional no puede ser la importación de servicios y bienes de consumo para las clases altas. Y aquí estamos frente a una cuestión que sí está bajo el control de los ecuatorianos.

En segundo lugar, hay que perseverar en la primacía de los principios constitucionales en las negociaciones internacionales. Tercero, en todos los foros hay que insistir en el respeto de las declaraciones y normas internacionales relacionadas a los derechos y principios constitucionales, que incluyen las declaraciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos (políticos, sociales y económicos, además de los referentes a los niños, mujeres y minorías), los convenios negociados en los foros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) así como sus normas de “trabajo decente” (que se refieren al salario, horas de trabajo, derecho de organización sindical, etc.), y los varios instrumentos y declaraciones de la Organización de Estados Americanos (OEA). Y, finalmente, cuarto, hay que familiarizarse con todas las críticas que destacados

intelectuales han vertido sobre las formas inequitativas que la globalización ha tomado últimamente¹¹.

¹NOTAS

Sen presenta una discusión filosófica sobre la relación entre economía y ética en su obra *Sobre Ética y Economía*. Madrid, Alianza Editorial, 1987.

²

Rosemary Thorp, en su historia económica de América Latina, refiere a un estudio de 109 naciones que “llega a la conclusión de que la concentración de tierra y la distribución de oportunidades educativas son los factores más importantes que explican la desigualdad” y, por ende, las posibilidades de un proceso de desarrollo equitativo. Véase su libro *Progreso, Pobreza y Exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Comunidad Europea, 1998. Véase también Klaus Deininger y Lyn Squire, “New ways of looking at an old issue: inequality and growth” en *Journal of Development Economics*, Vol. 57, 1998. El artículo establece una fuerte correlación entre distribución equitativa de tierra y mejores tasas de crecimiento.

³ Carlos Larrea y otros. *La Geografía de la Pobreza en el Ecuador*. Quito, Secretaría Técnica del Frente Social, 1996.

⁴ Por ser una forma de redistribución, puede ser socialmente deseable incrementar el empleo por sobre los niveles que corresponden a la ganancia privada (*private profitability*). Esto se puede hacer a través de varios tipos de subsidios y generación de oportunidades de empleo en obras públicas, un punto particularmente relevante a la luz de la destrucción causada por las lluvias en la Costa. Esta observación corresponde a mi colega Louis Lefebvre, Profesor Emérito de Economía de la Universidad de York en Toronto, Canadá.

⁵ La protección selectiva para sectores económicos nacionales ha sido identificada como necesaria, entre otros por, Joseph E. Stiglitz en *Cómo hacer que funcione la globalización*. Bogotá, Taurus, 2006. Él critica fuertemente las recetas de liberalización impuestas sobre las naciones del sur en las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales.

⁶ Un análisis de las consecuencias nefastas de las políticas económicas y sociales de los últimos años se puede encontrar en Carlos Larrea y Jeannette Sánchez: *Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: Perspectivas para el Desarrollo Humano Sostenible*. Quito, Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), 2003.

⁷ Por ejemplo, Amartya Sen en “Size of Holdings and Productivity” en *Economic Weekly*, N° 16, 1964, y numerosos trabajos del Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin.

⁸ Véase, por ejemplo, K. P. Kenna: “Poverty Allevation as Advancing Basic Human Capabilities: Kerala’s Achievements Compared” y V. K. Ramachandra: “Kerala’s Achievements and their Replicability” en Govindan Parayil (ed.) *Kerala: The Development Experience. Reflections of Sustainability and Replicability*. London, Zed Books, 2000.

⁹ Véase “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina” en *Revista de la CEPAL*, N° 80, agosto 2003. Este artículo también fue publicado en 2004 en Ecuador, bajo el mismo título, por la Corporación Editora Nacional.

¹⁰ Juan J. Paz y Miño Cepeda en su “Constituyentes, Constituciones y Economía” sintetiza los artículos económicos de las Constituciones de 1945, 1946, 1967, 1979 y 1998. El trabajo se encuentra en Juan J. Paz y Miño Cepeda (ed.) *Asamblea Constituyente y Economía. Constituciones en Ecuador*. Quito, Taller de Historia Económica (THE) de la Universidad Católica del Ecuador, Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe (ADHILAC) y Abya Yala, 2007.

¹¹ Entre ellos, obviamente Stiglitz, pero también, por ejemplo, Ha-Joon Chang: *Bad Samaritans: Rich Nations, Poor Policies, and the Threat to the Developing World*. London, Random House Business Books, 2007; y, Dani Rodrik: *One Economics, Many Recipes*. Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2007.