

La economía ecuatoriana en la encrucijada: balance de una década polémica, 2007-2017

Jorge Orbe León
Sara Caria



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

330.9866
O642e

Orbe León, Jorge

La economía ecuatoriana en la encrucijada: balance de una década polémica, 2007-2017 / Jorge Orbe León y Sara Caria .— 1.ª Ed. — Quito: Editorial IAEN, 2019
256 p.; 15 x 21 cm

ISBN impreso: 978-9942-29-036-6

ISBN electrónico: 978-9942-29-035-9

1. Economía 2. Política económica 3. Política tributaria 4. Deuda pública
5. Comercio exterior 6. Desarrollo económico-Ecuador 7. Matriz productiva (sugerido)
8. Revolución Ciudadana (sugerido) 9. Buen vivir (sugerido) 10. Ecuador I. Título

Colección editorial: Economía y sociedad n.º 12

Este libro cumplió un proceso de revisión por pares (*peer review*) externo doble ciego.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo

Coordinación de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

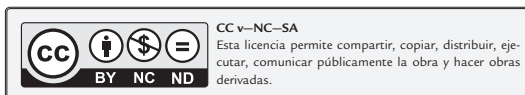
Foto portada: Adobe Stock

Asistencia editorial: Cristina Natalia Salcedo

Impresión: Gama Grafic. Celular: 099 812 4629

Tiraje: 200 ejemplares

© IAEN, 2019



Índice

Sobre los autores.....	7
Resumen	9
Prólogo	11
Introducción	15
1. Una nueva política económica para reactivar la producción, el consumo y la inversión	35
2. El cambio de la matriz productiva: de la ficción a la realidad	63
3. El desarrollo social.....	83
4. La política tributaria	105
5. La deuda pública interna y externa	131
6. La inversión extranjera directa	143
7. La evolución del comercio exterior	159
8. La situación actual de la economía ecuatoriana y principales desafíos.....	175
Reflexiones finales.....	189
Referencias bibliográficas.....	195
Anexos	211

Sobre los autores

Jorge Orbe León

Magíster en Administración de Empresas, con mención en Negocios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Fue gerente del Plan Nacional de Desarrollo, coordinador de Cooperación Internacional y coordinador de la Agenda de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades); coordinador de la Agenda Estratégica de Política Exterior, además de asesor en el Ministerio de Relaciones Exteriores y coordinador del proyecto de Fortalecimiento Institucional de Organizaciones Afroecuatorianas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otras instituciones. Tiene amplia experiencia en preparación de metodologías participativas en proyectos de inversión, evaluación de proyectos, planes de desarrollo y proyectos de desarrollo rural. Es *decano del Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) en Ecuador.*

Sara Caria

Doctora en Ciencias Sociales, mención Economía, en la Universidad de Salamanca (España), con una tesis sobre cambio estructural y desarrollo en Ecuador. También tiene una maestría en Cooperación y Desarrollo en la Universidad de Pavia (Italia) y posee una importante trayectoria en el ámbito del diseño, ejecución y evaluación de proyectos de cooperación internacional. Ha participado como expositora en numerosos eventos internacionales y ha publicado varios artículos y capítulos de libro sobre políticas industriales, cambio estructural y economía del desarrollo. Es miembro del grupo de investigación sobre Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo. Es *docente-investigadora del Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales.*

Resumen

UNA VEZ QUE Rafael Correa Delgado concluyó sus diez años de gobierno, en Ecuador se ha desatado una ardua polémica sobre el legado de la denominada Revolución Ciudadana. Mientras el expresidente afirma que el país obtuvo una “década ganada”, la opinión de los grandes sectores empresariales es que Ecuador caminó hacia atrás y tuvo una década perdida; en tanto que otros analistas afirman que se trata de una década desperdiciada. ¿Qué pasó en Ecuador?, ¿cuál es su situación económica y qué perspectivas se avizoran en el corto y mediano plazo? El balance de la evolución de la economía ecuatoriana entre los años 2007 y 2017 que se realiza en el presente libro valora los principales avances y problemas de la economía nacional e identifica los desafíos económicos medulares del nuevo Gobierno, presidido por Lenín Moreno. Para ello, se compara el desempeño que tuvo la economía ecuatoriana durante los últimos diez años con el comportamiento económico del país en dos distintas etapas históricas de su desarrollo: la época de aplicación de políticas de industrialización por sustitución de importaciones y el período en el cual prevalecieron las políticas económicas de corte neoliberal, examinando el recorrido de los principales indicadores económicos internacionalmente aceptados.

Palabras clave: economía ecuatoriana, Revolución Ciudadana, buen vivir, políticas económicas.

Código JEL: O54. Desarrollo económico, cambio tecnológico y crecimiento, estudios económicos globales de países, América Latina.

Prólogo

LA DISPUTA EN torno a la década que comenzó el 15 de enero de 2007 y terminó el 24 de mayo de 2017 está impregnada por la pasión política. Para los seguidores de Rafael Correa esa etapa de la historia ecuatoriana fue una década ganada, pero para sus detractores resultó una década perdida.¹ ¿Quién dice la verdad? ¿Los correístas, los empresarios o los progresistas? En medio de esta disyuntiva, la profesora Sara Caria y el profesor Jorge Orbe proponen, de plano, que no hubo socialismo del siglo XXI, sino un proyecto de modernización capitalista que aplicó políticas distributivas con inclusión social y alta inversión pública, proyecto manchado en muchos casos por denuncias de corrupción.

El análisis de Caria y Orbe se apoya en un telón de fondo con dos capas: una lejana, de industrialización sustitutiva (entre 1965 y

1 Esta discusión no es reciente, y se encuentra en pleno desarrollo. En 2011 la Cámara de Industrias y Producción y el Centro de Investigación y Análisis de las Políticas Públicas editaron un *Balace de los primeros cuatro años del Gobierno del Presidente Rafael Correa: transformaciones, logros y pendientes*. Para la Cámara de Industrias y Producción, “el gobierno de Rafael Correa es el que más ingresos ha percibido, pero también el que más ha gastado, habiendo llegado a utilizar los fondos petroleros de ahorro [...] \$ 75.000 millones ingresaron en los últimos cuatro años. Sin embargo, el gasto público del actual gobierno suma \$ 77.000 millones, por lo que, durante su administración se registraron, por primera vez desde que se adoptó la dolarización, resultados negativos en las cuentas fiscales”. Siete años más tarde, Alberto Acosta y John Cajas publicaron en el CAAP un prolijo estudio económico sobre el Gobierno de Correa, titulado *Una década desperdiciada: las sombras del correísmo*. Acosta y Cajas sostienen que esa década “no tuvo nada de ‘revolucionaria’; más bien fue una etapa de restauración conservadora. En vez de [...] derrumbar las estructuras sociales [...] que limitan la vida de nuestro pueblo, el correísmo las mantuvo intactas. Al contrario, intentó usar esas estructuras para modernizar el capitalismo ecuatoriano, mediante un proceso de acumulación de poder y de reconstrucción hegemónica”. En julio de 2019, la UASB-Sede Ecuador y Ediciones La Tierra publicaron *Ecuador: balance de una década, crisis socioambiental, extractivismo, política e integración*, con 19 estudios, editados por César Montúfar, sobre relaciones internacionales, integración e inserción internacional, política nacional, economía política del cambio de matriz productiva y las empresas beneficiadas en la década pasada, la crisis socioambiental y el extractivismo, las Pymes, el terremoto y la obra pública. Se trata de un estudio amplio y sistemático que pasa revista a temas sustanciales del régimen de la Revolución Ciudadana.

1982), y una más próxima, neoliberal (entre 1983 y 2009). Este telón es al mismo tiempo un referente sistemático para analizar el teatro de la discordia (la década del correísmo) y para compararlo empíricamente y extraer conclusiones objetivas, más allá del sectarismo y de las animadversiones personales. Pero previamente realizan una aclaración necesaria: antes de 2007 el país no estaba bien, a pesar del sometimiento a las políticas fondomonetaristas y al inicio del super ciclo de los *commodities* impulsado por la demanda de China. En esa coyuntura (la de las elecciones de 2006) el movimiento Alianza PAIS habría propuesto pensar al Estado y a la sociedad desde el Estado, no desde el mercado, como venía ocurriendo desde 1983. Este argumento permite a los autores asumir a la época que dura entre los años 2007 y 2017 como un período distinto y diferenciable, y supone que la asunción de Correa a la Presidencia de la República del Ecuador en enero de 2007 es un hito histórico relevante.

Esa propuesta inicial se erosionó paulatinamente, hasta vaciarse de contenido, conforme se amplió la distancia entre un discurso de pintoresco vocabulario “revolucionario” y la praxis desarrollista de la política económica, siempre insuficiente para los intereses de las cámaras empresariales y de los medios de comunicación. Ese vaciamiento se evidencia en el fracasado cambio de la matriz productiva y en las escasas o nulas ganancias en productividad, lo que es considerado, no sin razón, como el talón de Aquiles de la economía ecuatoriana.

Esta investigación es rica en evidencias empíricas, imprescindibles para realizar un análisis de la década estudiada, sin incurrir en las falacias que engendra la pasión política. Sobre una sólida plataforma de análisis positivo, los autores proyectan con soltura su prescripción normativa; es, por tanto, un texto necesario para superar el discurso tendencioso y reemplazarlo con argumentos apoyados en constataciones empíricas confiables.

Esta metodología impide perder de vista que Ecuador es, como afirman los textos de macroeconomía convencional, una economía pequeña y abierta. Y, al mismo tiempo, también ayuda a evitar caer en ese discurso reductor de la realidad que invocaba una “tormenta

perfecta” para justificar una política fiscal insostenible. Vincular el consumo y la producción internos al ciclo económico internacional es necesario para ponderar los resultados de la política pública, dadas las condiciones de la demanda mundial. Este ejercicio se torna ineludible en dos momentos de la década analizada: en la crisis de las hipotecas *subprime*, el fermento de la crisis financiera mundial de 2008, y en 2014, cuando el descenso del precio de petróleo y de otros precios de materias primas confirmaron el fin del super ciclo de los *commodities* y, eventualmente, el agotamiento de la globalización del capital iniciada en la década de 1980.

Esta investigación consigue alejar el análisis económico de las miopes rencillas políticas, sin para ello recurrir al argumento falaz de que es necesario (y posible) prescindir de la ideología para lograr un estudio “técnico”. ¡Como si la ideología fuese un sombrero! En este ámbito de ideas (poco frecuentado por los “analistas” ecuatorianos) es posible destacar, sin caer en el tráfago de la politiquería, que entre 2007 y 2017 se registraron importantes avances en el área social, logrados en base a excedentes y rentas extraídos de la naturaleza durante un ciclo de auge mundial de precios de las materias primas. Y, al mismo tiempo, constatar que el progreso de las políticas sociales no alcanzó a reducir el déficit de vivienda social, que sigue siendo de 60 % en los quintiles de menores ingresos.

Los autores recurren a autorizadas bases de datos internacionales para analizar la política pública practicada en la década 2007-2017, comparándola con lo ocurrido en otros países. De esta manera refutan varios mitos propalados por la reacción política y sus medios de comunicación, interesados en instaurar una representación irreal del país, como si se tratase de una pintura en blanco y negro, sin tonalidades ni matices. El primero de estos es el alcance real de las reformas tributarias (y su contraparte, la dimensión del compromiso social del empresariado ecuatoriano). En Ecuador la presión tributaria sigue siendo moderada y, en todo caso, inferior a la media regional. Otro mito desmontado en base al análisis comparativo es el de la deuda pública, que sigue considerándose un problema de *stocks*, cuando el problema real está en la viabilidad de los flujos destinados a su servicio.

Las bondades de la inversión extranjera es otro mito cuestionado sobre la base de un uso eficiente de la evidencia cuantitativa. Durante el período 2007-2017, la IED fue superior a la del período neoliberal (1983-2006). Más todavía: para generar un nuevo empleo directo en ramas de actividad, con funciones de producción intensivas en capital que operan como enclaves, como la minería a gran escala o la extracción de petróleo, las actividades preferidas por el capital extranjero, se requiere la bicoca de 830 000 dólares. Esta relación lleva a cuestionar la idea de que la inversión extranjera pudiera servir para recuperar la economía interna. Entonces, la insistencia a favor de esta más bien sería un argumento que sirve bien al empresariado para exigir la liberalización de la cuenta de capitales, la involución de la política salarial y, finalmente, la posibilidad de repatriar capitales, rentas y excedentes, sin el incómodo impuesto a la salida de divisas.

Así, recurriendo a cifras oficiales (BCE, INEC) y de organismos internacionales (Banco Mundial, FMI, Cepal), los autores demuestran que el Gobierno que terminó en mayo de 2017 hizo su tarea mejor de lo que la opinión generalizada quiere aceptar. Antes de esa fecha no todo era negro. Así como, es evidente, lo que ocurre en el presente tampoco es blanco en su totalidad. Por último, Caria y Orbe alertan sobre lo que puede ocurrir con el empleo en esta economía pequeña y abierta, en la antesala de la cuarta revolución tecnológica.

Julio Oleas-Montalvo

Introducción

EN EL PRESENTE libro se realiza un balance de la economía ecuatoriana durante los diez años de gobierno del expresidente Rafael Correa Delgado. El principal propósito del trabajo es analizar este período en perspectiva histórica y en el contexto de la economía global en que Ecuador está inmerso, descartando consideraciones de tipo ideológico y tratando de evidenciar los elementos de ruptura y continuidad que el período entre 2007 y 2017 mantuvo con otras épocas de la historia ecuatoriana reciente. Con el fin de proporcionar al lector mayores elementos de juicio, se efectúa un análisis comparado de los principales indicadores económicos relacionados con el desempeño del sector productivo, el sector externo y las finanzas públicas, durante tres etapas distintas de ejercicio de la política económica contemporánea: 1) el proceso de industrialización dirigida por el Estado; 2) las políticas neoliberales emanadas por el mal denominado Consenso de Washington, y, finalmente; 3) la política económica denominada para el buen vivir emprendida en Ecuador desde el año 2007. Adicionalmente, para contextualizar el desempeño de la economía ecuatoriana con referencia a la región, se contrasta el itinerario de la economía del país entre los años 2007 y 2017 con los indicadores económicos y sociales más relevantes de algunos países latinoamericanos seleccionados, especialmente Perú y Colombia.

La primera etapa que se considera en este trabajo corresponde al período comprendido entre 1965 y 1982; no se exploran los años previos, debido a que no existe información estadística confiable y disponible anterior.¹ En esta época, el crecimiento demográfico y la

1 Si bien desde el inicio de la República se elaboraron estadísticas por parte de ciertas instituciones, recién el 7 de mayo de 1976, mediante decreto n.º 323, se fundó el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), como resultado de la fusión del Instituto Nacional de Estadística, la Oficina de los Censos Nacionales y el Centro de Análisis Demográfico. Cuatro años después del primer Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 1950 se creó la Junta Nacional de Planificación, para “formular planes de desarrollo económico nacional”. Con severas limitaciones, relacionadas con la escasa experiencia en planificación, la

proliferación de núcleos urbanos configuraron una demanda nacional de productos industriales que alentó el desarrollo endógeno y la producción de artículos estándar, elaborados en fábricas modernas mediante el sistema de producción “fordista”. Este régimen de acumulación sustituyó, de manera progresiva, a los trabajadores profesionales de “artes y oficios”, por obreros con un nivel de calificación distinto para el manejo de la gran maquinaria industrial, pensada para obtener una producción en serie. Luego de la Gran Depresión de la economía mundial, que estalló con la quiebra de la Bolsa de Nueva York en octubre de 1929, y después de la Primera y Segunda Guerra Mundial, en Ecuador (Cuvi, 2011) y en América Latina tuvo lugar un importante proceso de industrialización por sustitución de importaciones (Fajnzylber, 1990).

A partir de 1972 se produjo la irrupción del petróleo en la estructura productiva ecuatoriana, modificando la gravitación del Estado en el desarrollo de la economía y de la sociedad. A diferencia de otros países latinoamericanos, con el inicio de la extracción y explotación del petróleo, en Ecuador el Estado se convirtió en el eje articulador del proceso de producción, reproducción, acumulación y distribución del capital proveniente de las rentas petroleras, lo que trajo consigo la subordinación del capital agroexportador y del capital industrial a un nuevo modelo de acumulación rentista petrolero administrado desde el Estado. En el Gobierno del general Guillermo Rodríguez Lara se preparó el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977, mismo que califica a las reformas estructurales como prerequisite para alcanzar el desarrollo del país (Junapla, 1973). Los Gobiernos de esta década fomentaron el desarrollo nacional a partir de una agresiva inversión pública, con el fin de construir la infraestructura productiva necesaria para impulsar el desarrollo industrial.²

limitada cantidad de técnicos y una poca información estadística disponible, Ecuador formuló el primer Plan General de Desarrollo Económico y Social 1963-1974, mismo que se fundamenta en la teoría del crecimiento económico, según la cual el país podría mejorar su bienestar gracias a la expansión de la frontera agrícola, el desarrollo de la industria y el fomento de las exportaciones. La estrategia de desarrollo del Plan decenal 1963-1974 propuso llevar adelante tres reformas sustantivas: reforma tributaria, reforma a la estructura de tenencia de la tierra y reforma de la administración pública.

2 Respecto a esta primera etapa, cabe señalar que el origen de la industria ecuatoriana se remonta a la transformación de fibras para la confección de paños y bayetas usados por los

La segunda etapa comprende un período de veinticuatro años de políticas económicas orientadas por el pensamiento neoliberal (1983-2006). Esta época se inició luego de la muerte de Jaime Roldós Aguilera y coincidió con la crisis de la deuda, tanto pública como privada. En este año, Osvaldo Hurtado, para alivianar el peso de la deuda privada, implementó lo que se conoce como la sucretización de la deuda, que consistió en transformar la deuda externa privada —denominada en dólares— en obligaciones que las empresas debían pagar en moneda nacional (sucres) al Banco Central, el cual, a su vez, asumía la deuda en dólares con los acreedores externos; así, “los créditos en dólares que había recibido el sector privado de la banca internacional se convertían en una deuda en sucres a pagarse al Banco Central, institución que a su vez se comprometía a cancelar sus obligaciones en dólares que los particulares debían a los bancos del exterior” (Hurtado, 2002, p. 61). En ese entonces la deuda externa privada era de 1370 millones de dólares, equivalente al 8 % del PIB del año 1983, lo que correspondería a, aproximadamente, 8343 millones de dólares del PIB de 2017. En este período, luego del denominado, Consenso de Washington, generado en la década de 1990, empezó a desintegrarse paulatinamente el sistema nacional de planificación y se debilitó el rol de regulación del Estado, pues perturbaba la pregonada “libertad del mercado”. Así como en la etapa anterior se produjo el proceso de industrialización dirigido por el Estado (Hernández, 2015), en esta fase, en la que se impulsaron reformas estructurales y de mercado (Bértola y Ocampo, 2013), el Estado tuvo una activa participación para liberalizar la economía,

habitantes de las comunidades precolombinas. Después, en la Colonia, se establecieron varios obrajes, repartidos en distintas comunidades andinas que laboraban hilos y tejidos de lana, algodón y cabuya, para abastecer el consumo local y exportar a otras partes del continente. Posteriormente, entre 1870 y 1929, de manera similar a los demás países latinoamericanos, la economía ecuatoriana giró en torno al paradigma del “desarrollo hacia afuera”, mismo que estuvo asociado al auge de las exportaciones agrícolas, especialmente, cacao, café y, posteriormente, banano; sin embargo, en este período se instalaron industrias molineras, plantas embotelladoras de agua y bebidas (Tesalia inicia la comercialización de agua mineral Gütig en el año 1906), industrias alimenticias, etc. El crecimiento liderado por las exportaciones llegó a su fin, principalmente debido a la Gran Depresión y a las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. A partir de entonces, en Ecuador y América Latina se expandió la economía con un enfoque orientado hacia el mercado interno y, posteriormente, se crearon las bases para promover la industrialización en serie, con la esperanza de que se convierta en el nuevo motor del desarrollo.

propiciando la flexibilización laboral y la disminución de los salarios, la generalización gradual del libre comercio y la libre movilidad de capitales, la privatización de inversiones y servicios públicos, la reducción del rol de regulación y supervisión estatal, la facilidad de inversiones para las empresas transnacionales (ETN) y el fomento y protección al capital financiero.³ En este período, la globalización neoliberal y las políticas públicas que la auspiciaron, patrocinaron la desindustrialización del capitalismo ecuatoriano, fraguando una sociedad con grandes inequidades sociales y una población numerosa inmersa en la pobreza extrema, en la precarización del trabajo y en la marginalidad social.

La tercera etapa (que es el motivo de estudio de este trabajo) comprende el período 2007-2017 y corresponde al diseño y aplicación de una política pública orientada a la construcción de una economía y de una sociedad para el buen vivir, por parte del expresidente Rafael Correa Delgado, quien descartó la posibilidad de construir una sociedad centrada en el mercado, así como también una sociedad centrada en el Estado. Al iniciar su Gobierno, Alianza PAIS planteó alcanzar la supremacía del ser humano por sobre el capital, para lo cual se propuso incitar un cambio en las relaciones de poder y estructurar un Estado moderno y eficiente, cuyas políticas se definirían con base en el ejercicio de una democracia participativa, con un importante componente de consulta popular en los primeros años de gobierno de la Revolución Ciudadana.

La economía nacional es la unidad compleja que tiene un desarrollo desigual y combinado en los territorios; la economía se desenvuelve en un espacio territorial y, por tanto, el PIB es resultado de procesos económicos territoriales. Sin embargo, el análisis que aquí se presenta no aborda los múltiples vínculos que generaron los procesos económicos en las dinámicas territoriales, debido a que el Estado central no produce información estadística desagregada por provincia o por cantón. Puesto que la economía está “espacializada”

3 La política económica que propició este proceso fue el neoliberalismo, patrocinado por el economista austriaco Friedrich August von Hayek, quien escribió *Camino de servidumbre* (publicada originalmente en 1944); y por Milton Friedman, quien formuló la teoría monetarista y auspició las políticas neoliberales de ajuste estructural y estabilización macroeconómica.

y los recursos están “territorializados”, hay que repensar el Estado-nación y la economía desde los procesos socioterritoriales, lo que supone reconocer las condiciones que pueden ofrecer las economías subnacionales.

Los autores consideran que, en el siglo *xxi*, cuando el mundo es cada vez más interdependiente,⁴ no puede realizarse de manera objetiva un balance de la evolución de la economía ecuatoriana, entre los años 2007 y 2017, sin considerar los condicionamientos que la economía mundial ejerce sobre el desarrollo de Ecuador y América Latina. De allí que este estudio no solo contrasta la evolución de la economía ecuatoriana de los últimos diez años, con etapas recientemente anteriores de la historia económica del Ecuador, sino que, adicionalmente, coteja el desempeño de la economía nacional con el comportamiento de la economía latinoamericana, especialmente con el desempeño económico de países vecinos como Colombia y Perú.

El texto se divide en once partes, además de la introducción. En el primer capítulo se examina la crisis sistémica del siglo *xxi* y su afectación a la economía ecuatoriana, tratando de identificar y describir las principales tendencias de la economía global contemporánea. En la segunda parte se describen las principales características de la nueva política económica desarrollada en Ecuador desde enero de 2007. El tercer capítulo estudia las complejas dificultades que implica lograr un cambio estructural —el denominado cambio de la matriz productiva— en la economía ecuatoriana, que representa todavía el principal desafío del país, para lograr un modelo de desarrollo más equitativo e incluyente. El capítulo cuarto indaga los resultados alcanzados por la política social. En los capítulos cinco, seis y siete se analizan las que se pueden considerar como las principales fuentes de financiación del desarrollo nacional: la política tributaria, la deuda pública y la inversión extranjera directa. El apartado ocho analiza la evolución del comercio exterior y su dependencia del contexto y

4 La globalización no es un fenómeno que surge recientemente; sujeta sus raíces en el despliegue que la economía de mercado tuvo desde Europa hace más de 500 años. A partir de entonces, la historia contemporánea de Ecuador y de América Latina ha estado vinculada a la evolución de las relaciones, económicas, políticas, sociales y culturales con el resto del mundo, particularmente, desde la llegada de los españoles a nuestro continente.

tendencias internacionales. En el acápite nueve se presenta un conjunto de preocupaciones sobre la situación actual de la economía ecuatoriana y sus principales desafíos. Por último, el libro cierra con algunos comentarios y reflexiones finales. También se incluyen veinticuatro anexos que detallan la información estadística utilizada en el análisis y que ponemos a disposición del lector para su consulta.

Ecuador y la crisis sistémica del siglo XXI

Poco tiempo después del inicio del Gobierno de la Revolución Ciudadana, en Estados Unidos estalló la gran crisis financiera de 2007-2008 que, según Ocampo (2009), representa el acontecimiento económico negativo más sobresaliente de los últimos 100 años. El análisis de las crisis, de sus causas y efectos en la economía, así como de su naturaleza periódica (con ciclos largos y cortos), sistémica o civilizatoria, ocupa un lugar destacado en la literatura económica. Son numerosos los autores que buscan explicar los ciclos económicos,⁵ cambios que se producen con oscilaciones irregulares de expansión y contracción, que no tienen comportamiento idéntico, ni un lapso fijo, o que, desde una perspectiva de crisis estructural o sistémica, afirman que esta no puede ser resuelta dentro del marco del sistema histórico en el que se creó (Wallerstein, 2005). Reinhart y Rogoff (2011) recorren ocho siglos tratando de identificar y explicar los distintos tipos de crisis y *default*, evidenciando su carácter recurrente, a pesar de la convicción de los analistas contemporáneos de que “esta vez es distinto”.

5 Para dar una muestra de la complejidad y variedad de los argumentos se menciona que algunos autores ponen énfasis en el rol de la caída de las utilidades: Adam Smith (1776) atribuía este fenómeno a la intensificación de la competencia, Ricardo (1817) argumentaba que el aumento de la renta diferencial y el consiguiente encarecimiento de los alimentos y los salarios provocaban la caída de las utilidades industriales. La teoría marxista de la crisis se basa en la “ley de la tendencia decreciente de la tasa de media de ganancia”: el desarrollo tecnológico, fruto del proceso de reproducción y acumulación del capital, determina menor incorporación relativa de mano de obra a la producción, generando desempleo y subempleo estructural, provocando, además, graves desequilibrios en la oferta y la demanda, lo que desencadena la superproducción de mercancías y sobreacumulación de capitales que tienen cada vez mayores dificultades de inversión lucrativa (Marx, 1867-1894). Schumpeter (1935) insistió en que las fases del ciclo económico están vinculadas con la evolución tecnológica, Keynes (2003 [1936]) investigó el rol de las variaciones de la demanda agregada en determinar el nivel de empleo y producción.

Nikolái Kondrátiev formuló en 1944 la teoría de los grandes ciclos de la vida económica, según la cual la moderna economía mundial atraviesa por ondas largas, que son fluctuaciones cíclicas de largo plazo, cuya duración varía entre 40 y 60 años, compuestas por fases de ascenso y de descenso. De acuerdo con Kondrátiev, la economía mundial habría pasado por cuatro ciclos, tres de los cuales son analizados en profundidad por el autor: en el primer gran ciclo, el ascenso duró desde 1790 hasta 1810-1817 y el descenso se alargó desde 1810-1817 hasta 1844-1851; en el segundo ciclo, el ascenso perduró desde 1844-1851 hasta 1870-1875 y el descenso habría durado desde 1870-1875 hasta 1890-1896; en el tercer gran ciclo, el ascenso duró desde 1890-1896 hasta 1914-1920, mientras que el descenso empezó en 1914-1920 y culminó en 1940-1944. En línea con esta visión, luego de concluida la Segunda Guerra Mundial, se podría afirmar que la economía-mundo se encuentra en un cuarto gran ciclo, cuyo ascenso corresponde a los “treinta años dorados” que se iniciaron en 1945 y terminaron en la década de 1970. Esta etapa se caracterizó por el aumento de los salarios, el crecimiento masivo del consumo y la afirmación del estado de bienestar; empero, el descenso de la actual onda larga del desarrollo de la economía mundial tuvo lugar en la década de 1980, cuando el ritmo de crecimiento de la economía estadounidense empezó a disminuir de manera sostenida y las dificultades en su régimen de acumulación fueron superadas por las políticas económicas de ajuste estructural, basadas en las propuestas monetaristas de Milton Friedman y promovidas por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial. Desde entonces, la tasa de ganancia en las economías avanzadas ha experimentado una caída, que se contrarresta con la deslocalización de la producción, el desarrollo del capital especulativo y la financiarización de la economía.

Desde la Segunda Guerra Mundial han acaecido cuatro recesiones globales, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (2016), que las define como períodos de crecimiento económico per cápita negativo durante al menos un año: cada una de ellas duró solo un año y tuvieron lugar en 1974, 1981, 1990 y 2008. En un contexto de caída de salarios, para sostener la demanda y así reactivar la economía, las recetas de corte neoliberal recurren a la deuda; sin embargo,

luego de la gran crisis financiera de 2008, ni los salarios ni la deuda son suficientes para provocar el aumento de la demanda:

En un entorno de baja demanda, en que las tasas de política monetaria se aproximan al límite inferior efectivo, se corre el riesgo de que se auto perpetúe un crecimiento frágil a medida que la inversión disminuye, la tasa de crecimiento de la productividad se reduce, los mercados laborales pierden dinamismo y el capital humano se deteriora (FMI, 2016, p. XIV).

Si bien la teoría de las ondas largas de Kondrátiév se fundamenta en un análisis empírico, los autores afines a esta lectura consideran que actualmente está terminando la cuarta onda larga de la moderna economía capitalista, pues la tasa media de ganancia se encuentra en descenso y los acontecimientos geopolíticos mundiales anuncian una situación caótica que tendrá serias dificultades para ser controlada (Wallerstein, 2005). De allí que, estaríamos frente a una crisis sistémica del siglo *xxi*: el sistema-mundo habría entrado a una etapa de transición, en la que se estaría gestando un nuevo sistema que germinaría después de la superación de la crisis sistémica global; así, las distintas fuerzas políticas y sociales estarían buscando obtener ventajas del caos reinante para asegurar que sus valores prevalezcan.

Se puede afirmar que, en el siglo *xxi*, “la crisis contemporánea ya no es un punto de inflexión de la historia, sino más bien una condición inmanente de ella” (Williams, 2013, p. 41). Streeck (2016) argumenta que la que enfrentamos actualmente es una crisis debida a distintos elementos de desorden que se refuerzan el uno con el otro, mientras los remedios utilizados tradicionalmente para resolver las crisis pasadas se han agotado en su gran mayoría: esta generaría un escenario de fragilidad inédita del régimen capitalista. La crisis estructural de la economía y de la sociedad moderna se expresa cíclicamente y, a diferencia del pasado, con la expansión del proceso de globalización, tiende a asumir un carácter que trasciende los límites nacionales, pues genera efectos prolongados que alcanzan dimensiones globales, conflictos y dilemas profundos. Puesto que el poder del Estado-nación es insuficiente para enfrentarlos y proponer soluciones, la crisis socava la credibilidad de los Gobiernos, provocando una desazón generalizada en la ciudadanía y una falta de credibilidad

en el sistema político de las distintas naciones, hasta el punto de que algunos autores argumentan que estamos asistiendo a un proceso de “desacople” entre democracia y capitalismo⁶ (Streeck, 2014). De allí que la crisis no puede tener una lectura exclusivamente económica o financiera, sino que se requiere incorporar distintas dimensiones: social, política, cultural y ecológica.

Es en este contexto que se debe abordar la crisis económica ecuatoriana, pues, debido a su condición de país periférico, el comportamiento de la economía es un reflejo de las tendencias que se dan a escala global, y no se puede comprender sin una mirada más amplia. En este sentido, un primer aspecto que debe tomarse en cuenta es que la crisis no es un fenómeno que afecta exclusivamente a nuestro país y a la región latinoamericana, sino que es un fenómeno consustancial al desarrollo de la economía capitalista mundial. Streeck (2016) identifica tres tendencias asociadas con la crisis, que representan a la vez la principal fuente de preocupación a nivel mundial: el estancamiento económico, los altos niveles de endeudamiento y la creciente desigualdad. El análisis de estas tendencias aparece, entonces, clave para comprender los desafíos, riesgos y oportunidades del futuro de la economía global.

Desde el estallido de la Gran Recesión de 2008, la economía mundial se encuentra en severos aprietos y su débil dinamismo ha repercutido negativamente sobre la economía ecuatoriana y latinoamericana. En efecto, mientras en la década de 1960 el crecimiento promedio real (a precios constantes) de la economía de Estados Unidos fue de 4,51 % anual, en la década de 1980 su dinamismo económico bajó a 3,36 %, para caer al 1,66 % en la primera década del siglo XXI; entre 2007 y 2017, el crecimiento anual promedio disminuyó ulteriormente al 1,44 %. Similar situación se advierte en Japón y en la Unión Europea, donde asistimos a una caída gradual, pero constante, del ritmo de crecimiento en sus principales economías (Banco Mundial, 2017a).

6 Streeck sostiene que el crecimiento que siguió el fin de la Segunda Guerra Mundial se basó en la asociación de regímenes capitalistas con democracias liberales; la crisis puso fin a este “matrimonio” (Streeck, 2014).

La situación hacia el futuro no es alentadora: estudios de la OCDE pronostican una desaceleración del PIB mundial promedio anual del 3,5 % (a precios corrientes) durante los años 2010-2020, a 2,4 % en el período 2050-2060; en los países miembros de la OCDE se experimentará una caída en el crecimiento anual desde 1,4 % del alcanzado en 2010-2020 a 1,1 % en 2050-2060 (Braconier, Nicoletti y Westmore, 2014). Las bajas tasas de crecimientos eran aceptables —para las empresas— mientras podían ser compensadas mediante altas utilidades y una distribución crecientemente desigual⁷ de los ingresos; sin embargo, las posibilidades de adoptar esta estrategia se reducen (Streeck, 2016).

La crisis y su profundidad se explican por la dificultad estructural que tiene la economía mundial en su proceso de producción, reproducción y acumulación de capital. A diferencia del pasado, en el cual la maquinaria industrial y la tecnología se caracterizaban por tener una larga vida útil, ahora los bienes industriales y la tecnología tienen una vida útil corta, debido a la intensa competencia entre las empresas transnacionales, a su política de obsolescencia programada y a su incesante innovación tecnológica. La permanente renovación tecnológica de las empresas ha provocado que, en el curso de las últimas décadas, la vida media de la tecnología disminuya sensiblemente, lo que repercute negativamente en las ganancias corporativas. Según Blowfield y Johnson (2013, p. 75) “la producción en masa ha llegado a su máximo despliegue, provocando que las utilidades de las inversiones caigan del 6,3 % de los años 60 al 1,2 % actual”, por lo que, desde las necesidades de reproducción del capital, este es el principal problema de la economía global. Al disminuir los beneficios, las corporaciones intentan halar hacia arriba las ganancias y, para ello, estimulan el consumo provocando la obsolescencia programada, deslocalizan sus empresas hacia países en donde se pagan salarios e impuestos bajos o exigen a los Estados la reducción de los salarios y de los impuestos. Esto reduce las posibilidades de creación

7 Después de la crisis del 2008 hubo años en que “la totalidad del (bajo) crecimiento de la economía americana fue apropiado por el 0,01 % más rico de la población” (Streeck, 2016, p. 38).

de empleo de calidad y debilita la posición de los trabajadores,⁸ intensificando los potenciales conflictos redistributivos.

Para reactivar su dinamismo, la economía global necesita ampliar los espacios de reproducción del capital y, para ello, requiere derrumbar las fronteras que se opongan a su desarrollo, sean estas de carácter geográfico, económico, jurídico, político o cultural. En lo geográfico, la deslocalización de la producción, conjuntamente con la intensificación del comercio mundial, ha inducido la penetración del capital en todos los rincones del planeta. En lo económico, se advierte una ofensiva hacia el sector de los servicios, que consiste en la mercantilización global de todo aquello que pueda ser rentable (internet, *software*, información, conocimiento o recreación, servicios de cuidado, jubilación). En lo jurídico y político, las empresas transnacionales buscan imponer una nueva forma de gobernanza, que restrinja las capacidades de la justicia pública y deposite las competencias judiciales en instituciones privadas supranacionales, más sensibles a mecanismos de presión o tráfico de influencias, con base en acuerdos multi, pluri o bilaterales que aseguren la hegemonía del capital global (Ghosh, 2019). De hecho, son numerosas las críticas que se mueven a la suscripción de acuerdos bilaterales de comercio e inversión, muchos de los cuales prevén el recurso, en caso de controversias, a tribunales de arbitraje, el más famoso de los cuales es el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (Ciadi) del Banco Mundial (Ghiotto, 2017; Marois, 2017; Cervantes-Valarezo, 2016). Por último, la globalización del modelo cultural que acompaña la expansión del capital está penetrando las costumbres,

8 Esta tendencia es reforzada por el aumento de la automatización y robotización de las industrias, el sector que tradicionalmente ha tenido la capacidad de crear los mejores puestos de trabajo. Afirma Ribeiro (2017) que la producción industrial de Estados Unidos se ha incrementado en un 85 % en las últimas tres décadas, mientras que la planta laboral se ha reducido en un tercio. El uso extendido de los robots en los países del Norte, y su incorporación paulatina a los sistemas productivos, facilitará una "relocalización" de las plantas industriales a los países centrales, puesto que erosionará la "ventaja" tradicional de los países en desarrollo en materia de costos laborales (UNCTAD, 2016). El Banco Mundial (2016) afirma que mientras que las dos terceras partes de los empleos del mundo en desarrollo pueden automatizarse, en Ecuador ese proceso afectaría al 50 % de los empleos; pero, los efectos de ese proceso se moderarían debido a los salarios más bajos y a la mayor lentitud en la adopción de la tecnología.

tradiciones y expresiones artísticas diversas a lo largo del globo, adaptándolas y subordinándolas a los patrones de consumo occidental.⁹

Desde la década de 1970, con la globalización de la producción y las finanzas, se produjeron cambios radicales en la estructura de la economía global, dando lugar a una nueva configuración de las relaciones entre el sistema productivo y el sistema financiero; las transacciones financieras han empezado a predominar sobre las actividades productivas, lo que muchos autores han denominado la financierización de la economía (Stockhammer, 2004;¹⁰ Medialdea-García y Sanabria-Martín, 2013). En este proceso, los hogares cuyos ingresos han sido mermados se han visto obligados a financiar su supervivencia por medio del endeudamiento, mientras que aquellos hogares que tienen excedentes prefieren destinar sus ahorros a los mercados bursátiles, en lugar de mantenerlos en los bancos, bajo la forma de depósitos; por otra parte, las empresas productivas no solo se financian vía préstamos bancarios, sino que, además, se han dedicado a emitir acciones bursátiles y otros instrumentos financieros e incursionar en los mercados de capitales, como actividad paralela —que en algunos casos deviene predominante— a la producción.

Puesto que las empresas tienen mayores dificultades en concretar sus expectativas de ganancias, el capital productivo busca nuevas vías para crecer y se dirige a la especulación financiera, con el fin de obtener mayores beneficios. En 2007-2008, esta estrategia de negocios desencadenó el elevado nivel de endeudamiento asociado a las hipotecas basura, provocando la crisis financiera y, posteriormente, la Gran Recesión, cuyas repercusiones aún no se desvanecen. Desde la década de 1970, para mejorar sus ganancias, las grandes corporaciones han acudido al mercado bursátil, en el cual se especula con el alza en el valor de las acciones. A partir de entonces, el aumento en la cotización de las acciones de las empresas transnacionales responde a las mayores expectativas de ganancia y de expansión de los

9 En el caso del Ecuador, esta dinámica en la última década ha sido promovida por el conspicuo flujo de remesas que llegó al país, fruto de la ola migratoria después de la crisis del año 1999. Para datos sobre la evolución de las remesas, véase la base de datos del Banco Central del Ecuador, disponible en <https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica/>.

10 Este autor utiliza el término “financierización” como equivalente a “t de acumulación dominado por las finanzas” (Stockhammer, 2007).

negocios corporativos; para ello, y como parte de su incesante “innovación financiera”, la banca internacional ha venido creando nuevos instrumentos financieros denominados “derivados”, dando lugar a la conformación de un capital ficticio que eleva la cuantía de las grandes empresas por encima del valor real que tiene su parque industrial (instalaciones, equipos, edificios) o del valor de los activos intangibles, como marcas, patentes o prestigio corporativo¹¹ (Medialdea-García y Sanabria-Martín, 2013).

Así, el capital especulativo se moviliza mediante transacciones en los mercados extrabursátiles denominados OTC (por sus cifras en inglés),¹² en los que se negocian distintos instrumentos financieros: *swaps*, transacciones *spot*, avances directos y otras opciones de futuros financieros. Se trata de mercados de derivados que son bastante opacos, pues solo las partes que participan en una operación en particular conocen con certeza los precios y volúmenes de la misma. El ritmo de crecimiento del volumen de negocios de estos mercados es alarmante: en 2001, las transacciones diarias de derivados financieros ascendieron a 1,24 billones¹³ de dólares; en 2007 llegaron a 3,32 billones de dólares y, en 2016, el volumen diario de transacciones de derivados financieros alcanzó un valor de 5,067 billones de dólares (BPI, 2017, p. 269). No solo el capital especulativo crece a un ritmo mayor que el PIB mundial, sino que también su velocidad es impresionante: en 2016, el promedio de transacciones diarias de derivados financieros fue 24 veces más grande que el valor de la riqueza producida cada día por la economía real. Esta estrategia de negocios corporativos, en el siglo XXI, requiere que los capitales tengan gran movilidad; por tanto, las condiciones favorables para atraer a la inversión no solo incluyen bajos salarios, exoneración de

11 Mariana Mazzucato (2018, p. 6) define este proceso como “extracción de valor”, es decir, actividades orientadas a reacomodar recursos y *outputs* existentes, lucrando desproporcionalmente de su consiguiente venta. La autora lo contrapone a la “creación de valor”, que es la manera en que distintos recursos (humanos, físicos e intangibles) interactúan para producir nuevos bienes y servicios.

12 Los mercados financieros OTC (*Over The Counter*), son mercados extrabursátiles exclusivamente destinados a entidades financieras.

13 En el sistema numérico internacional, un billón de dólares es igual a un millón de millones de dólares. En Estados Unidos un billón equivale a mil millones de dólares. En este libro adoptamos el sistema internacional.

impuestos y libertad para repatriar sus utilidades —a más de legislaciones ambientales laxas—, sino también la desregulación de los mercados financieros nacionales, puesto que la venta especulativa de acciones permite compensar las bajas ganancias que tiene el capital productivo transnacional.

Al mismo tiempo, respecto a la dinámica financiera, los hogares, las empresas y los Gobiernos se ven obligados a contraer grandes deudas. Debido a la compresión de sus salarios, los hogares se endeudan para ampliar el consumo; las empresas lo hacen para innovar y modernizar permanentemente sus procesos productivos; y, finalmente, los Gobiernos solicitan créditos para estimular la economía, generando, en su conjunto, elevados niveles de deuda pública y privada. El Instituto de Finanzas Internacionales, en el tercer trimestre de 2017, reporta un *stock* de deuda global de 230 billones (IIF, 2018), valor que equivale a tres veces el tamaño de la economía mundial. Las economías desarrolladas están endeudadas en más de 172 billones de dólares y la deuda de las economías emergentes asciende a más de 57 billones de dólares. Solo en el año 2017 la deuda mundial (pública y privada) se incrementó en 16 billones de dólares, en su mayoría explicados por el mayor endeudamiento de los hogares y las empresas.

A finales de 2017, la deuda total —pública y privada— de la economía estadounidense asciende al 667 % del PIB de su país y representa el 56 % de la deuda global; en el Reino Unido y Japón a más del 1000 % del PIB; en Dinamarca al 900 %; Bélgica al 845 %; Francia 845 % y Alemania 574 %. Con relación a la deuda pública, en Estados Unidos pasó del 77 % del PIB en 2007 a 126 % del PIB en 2016; en este último año, en Japón la deuda pública es de 234 % y la de Francia y Alemania 123 % y 76 % del PIB, respectivamente. En el año 2017, la deuda de los Gobiernos a escala global se mantuvo prácticamente estable, con un valor de 63 billones de dólares (27,5 % de la deuda global); la deuda de las empresas no financieras fue de 66,5 billones de dólares (28,9 %); el sector financiero mantuvo una deuda de 57 billones de dólares (24,8 %) y la deuda de los hogares suma 43,2 billones de dólares (18,8 % de la deuda global) (OCDE, 2018; IIF, 2018).

En diciembre de 2006, antes de la crisis financiera, la deuda del Gobierno federal de Estados Unidos de América era solo de 8,84

billones de dólares, valor que para 2016 había llegado a 19,85 billones de dólares, con un incremento promedio de 1 billón de dólares al año. Incluso con este nivel elevado de endeudamiento, Estados Unidos no logra alcanzar un crecimiento satisfactorio de la producción, aunque consiguió que su economía se mantenga relativamente estable durante estos últimos años. Entre 2007 y 2016, la deuda estadounidense ha crecido más que el doble; ello significa que, durante los últimos diez años, Barack Obama y Donald Trump han endeudado al país en un valor acopiado por todos los demás presidentes en la historia de Estados Unidos, acumulando un valor que equivale aproximadamente a un tercio de la deuda pública en todo el mundo.

Como demuestran los datos mostrados anteriormente, el Gobierno de Estados Unidos de América no es el único paciente que sufre la epidemia de la deuda: otras economías avanzadas, como la zona euro y Japón, también presentan niveles altos y crecientes de endeudamiento. La deuda necesaria para sostener la débil recuperación de la economía global es insostenible y conlleva, en el mediano plazo, a que se prolongue una política de bajas tasas de interés, ya que una subida de los intereses podría provocar una nueva burbuja financiera con devastadoras consecuencias en la economía global: en el mercado financiero internacional una subida de 0,25 % en las tasas de interés aumentaría en 575 mil millones de dólares el mercado de deuda. En Ecuador y América Latina, en tanto que región periférica, la dinámica económica refleja las tendencias globales. En 2016, la deuda pública (interna y externa) de Argentina fue de 53,9 % del PIB; el Gobierno de Brasil tiene una deuda superior al 70,3 % del PIB y sobre Colombia pesa una deuda pública interna y externa del 50,3 % del PIB.

Otra tendencia global de importancia fundamental es la crisis ecológica, ocasionada por los actuales patrones de producción y de consumo. Considerando la capacidad limitada del planeta, un crecimiento infinito es incompatible con los recursos finitos del ambiente en que vivimos; la crisis ecológica global es resultado de la actual (ir) racionalidad económica.¹⁴ El crecimiento continuo de la economía mundial no es ecológicamente sostenible, puesto que choca con la finitud de la biósfera, es decir, sobrepasa la biocapacidad de la

14 Para un abordaje más integral a este debate véase Constanza *et al.* (2015).

Tierra. Los datos sobre el agotamiento de los recursos naturales y la biodiversidad son abrumadores:¹⁵ de acuerdo con algunas estimaciones (citamos, entre otras, el Instituto Worldwatch), un mundo en que la población utilizase una biocapacidad per cápita correspondiente a la que consumen Estados Unidos, en la actualidad, únicamente podría soportar 1400 millones de habitantes (Assadourian, 2010, p. 6); es decir, si todos los ciudadanos del mundo tuviésemos un nivel de consumo como el de los habitantes de Estados Unidos de América, los límites biofísicos del planeta se habrían sobrepasado ampliamente y la humanidad necesitaría cinco planetas como la Tierra para vivir.

Frente a esta realidad, la definición de un horizonte de desarrollo en Ecuador no puede prescindir una mayor conciencia de los límites biofísicos del planeta, circunstancia que obliga a que la humanidad cambie sus pautas de producción y de consumo, es decir, su estilo de vida, y que el país cambie su modelo de desarrollo primario exportador. Esta reflexión es más actual que nunca, a pesar de que el entusiasmo por el *sumak kawsay* y los derechos de la naturaleza, establecidos en la Constitución de 2008, hayan prácticamente desaparecido del debate nacional, frente a la preocupación por la crisis económica. Después de la inestabilidad de la década de 1990, en la primera década del nuevo siglo, la construcción del nuevo oleoducto crudo-pesado, los altos precios del petróleo y las remesas permitieron la recuperación del país de la crisis financiero-fiscal de 1999-2000. El mercado mundial experimentó un período de precios extraordinariamente altos de materias primas, producido en gran medida por la demanda de algunos países asiáticos —sobre todo China— en plena expansión económica (Burchardt, 2016). Este *boom* benefició particularmente algunas pequeñas economías abiertas exportadoras de materias primas, entre ellas Ecuador, que, según Ocampo (2012, p. 9), junto con Perú, Bolivia y Colombia fue uno de los “grandes ganadores en la lotería de los *commodities*”: durante el *boom* de los *commodities* (2004-2014) el PIB per cápita de Ecuador creció a una tasa acumulativa anual del 4,92 % y su Índice de Desarrollo Humano se incrementó en un 8,6 %

15 Para información detallada sobre la evolución del consumo de materiales por país, región y per cápita, véase la base de datos de materialflows.net, disponibles en <http://www.materialflows.net/>.

(Banco Mundial, 2005; PNUD, 2017). En contraposición a una larga tradición académica y conceptual que consideraba la predominancia de las exportaciones primarias como un elemento de fragilidad y vulnerabilidad de la economía, este nuevo *boom* generó una gran euforia y confianza en las posibilidades de éxito de una estrategia de desarrollo basada en la explotación de recursos naturales, denominada, justamente, neoextractivismo (Burkhardt, 2016), soportada incluso por algunas organizaciones internacionales del calibre de la Comisión Económica para América Latina (Cepal, 2014) y la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, 2007).¹⁶

Durante este auge, el crecimiento económico fue acompañado por sustanciales mejoras en la mayoría de los indicadores sociales; sin embargo, en Ecuador, como en la mayoría de los países de América Latina, no se llevaron a cabo sustanciales reformas distributivas, que pudieran promover una “mayor integración social y participación” y un acceso más equitativo a los recursos productivos y, al contrario, se fortalecieron prácticas y posiciones rentistas en la que se consolidaron privilegios de las élites económicas (Burchardt, 2016). Después de la caída de los precios internacionales de las materias primas, el auge fue ubicado como una fase de *boom* en la continua sucesión de *booms* y *bursts*, generada por la volatilidad de los precios de las materias primas, típica de los países dependientes de los recursos naturales y la euforia se desinfló. Finalizado el período de expansión, las brechas estructurales de toda la vida volvieron a aparecer y las condiciones sociales empezaron a experimentar un retroceso, mientras que las actividades extractivas se han intensificado.

En 2015 y 2016 el país tuvo que afrontar el desplome de los precios internacionales del petróleo, lo que provocó una drástica caída de las exportaciones ecuatorianas en 10 000 millones de dólares, 10 puntos porcentuales del PIB. Este *shock* externo afectó el tradicional motor del crecimiento (León, 2016), justamente las exportaciones, poniendo fin a la “década idílica” (Ocampo, 2015, p. 6) e inaugurando un período de estancamiento de la economía. Con el fin de atenuar los impactos sociales provocados por el contexto externo —la

16 La UNCTAD en pleno auge de las materias primas introdujo el concepto de “ventana de oportunidad para acelerar el desarrollo de los países ricos en recursos minerales” (UNCTAD, 2007, iii).

caída de las exportaciones— y por el terremoto devastador de abril de 2016, el Gobierno de ese entonces implementó políticas económicas contracíclicas de estímulo, para lo cual, entre 2014 y 2016, la deuda externa se incrementó en 10 000 millones de dólares. Así, la deuda pública del país alcanzó el 39 % a finales de 2016 y siguió incrementándose hasta llegar a 43 % del PIB en noviembre de 2017. Este margen de endeudamiento es superior al permitido por el artículo 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, aunque permanece menor a muchos países de la región e incluso de muchas economías avanzadas y también inferior a los niveles de deuda del propio Ecuador entre finales de la década de 1990 e inicios del nuevo siglo.¹⁷ Sin embargo, el país acumula sustanciales obligaciones por pagar,¹⁸ con relación al tamaño de su economía y a la capacidad efectiva de pago, por lo que se hace imperativo reestructurar la deuda externa y definir una política de endeudamiento estatal orientada a disminuir en un plazo razonable el peso de la deuda y garantizar así la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La tarea del actual Gobierno, entonces, es equilibrar las cuentas fiscales, manteniendo recursos para la reactivación económica, lo que implica definir objetivos y metas de mediano plazo para no provocar la desaceleración de la actividad económica, ni efectos sociales negativos de ajuste macroeconómico. En 2018 se iniciaron negociaciones entre Ecuador y el Fondo Monetario Internacional, lo cual preanuncia políticas de estabilización fundamentadas en la ortodoxia, el ajuste y la disciplina fiscal, reducción del gasto público, cuyos efectos son previsiblemente recesivos, en el corto plazo. La experiencia histórica muestra que este tipo de política ha generado altos costos sociales para el país, con escasos y variables resultados en términos de estabilidad (Díaz, 2018).

17 Para datos sobre la evolución de la deuda pública, así como de los principales indicadores económicos del país, véase la base de datos del Banco Central del Ecuador, disponible en <https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica/>.

18 El monto presupuestado para el pago de la deuda —interna y externa— pública asciende, entre amortizaciones e intereses, a 6947 millones de dólares para el año 2019, 10 052 millones de dólares para el 2020, 9437 millones de dólares para el año 2021 (Asamblea Nacional, 2018a).

CAPÍTULO PRIMERO

1. Una nueva política económica para reactivar la producción, el consumo y la inversión

CUANDO RAFAEL CORREA Delgado asumió la Presidencia de la República del Ecuador en 2007, se encontró con un país arruinado: carreteras destruidas, cortes de electricidad recurrentes, escuelas y hospitales deteriorados, así como un sistema político en crisis. Si bien los primeros años del siglo fueron caracterizados por la recuperación de la economía de la crisis del 1998-1999, gracias al contexto externo favorable y la puesta en marcha de un nuevo oleoducto en 2004, la inestabilidad política siguió representando un rasgo permanente del Ecuador: durante una década, ningún presidente democráticamente electo había terminado su mandato (Díaz, 2018). Las decisiones de política económica estaban fuertemente influenciadas por las instituciones financieras internacionales —no electas por la ciudadanía—, entre las que destacan el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 1983, Ecuador firmó la primera Carta de Intención con el FMI, a la que siguieron otras trece más, hasta el año 2003 (CAIC, 2008). Las Cartas de Intención que acompañaron los préstamos internacionales definieron los principales lineamientos de la política económica del país: reducción del rol del Estado, privatización de las empresas públicas, flexibilización laboral, liberalización de la economía y apertura a la inversión extranjera. La aplicación de estas medidas provocó un sustancial retroceso en los derechos económicos y sociales, reflejado en la “década perdida” de América Latina, resultado de la crisis económica que la región atravesó durante la década de 1980 y que, en el caso de Ecuador, se prolongó en el transcurso de la década siguiente. Durante todo este período, Ecuador experimentó una elevada deuda pública, acompañada por grandes déficits fiscales, crecientes procesos inflacionarios y aumentos sostenidos en el tipo de cambio —devaluaciones—, factores que provocaron un acentuado proceso de empobrecimiento de la población (Díaz, 2018).

La incapacidad política de los Gobiernos de turno para generar políticas económicas autónomas que promuevan la equidad y la cohesión social, fortalezcan el sistema productivo e incrementen el empleo digno, provocó un profundo descontento social, dando lugar a la posesión y caída consecutiva de siete Gobiernos en los diez años anteriores a la llegada del régimen de Rafael Correa. La acumulación sistemática de demandas sociales postergadas de la ciudadanía desembocó en el triunfo de la Revolución Ciudadana, la nueva Constitución de 2008 y la consiguiente recomposición del sistema económico, político y jurídico del país.

Como hemos mencionado anteriormente, en 2007 Rafael Correa se encontró con un país cuya institucionalidad política había colapsado. En su discurso de posesión de mando, manifestó la necesidad de recuperar la patria para todos, por lo que se requería llevar adelante una revolución ciudadana que provoque “un cambio radical, profundo y rápido del sistema político, económico y social vigente, sistema perverso que ha destruido nuestra democracia, nuestra economía y nuestra sociedad” (Correa, 2007a). Su propuesta contenía cinco ejes: 1) la revolución constitucional; 2) la lucha contra la corrupción; 3) la revolución económica; 4) la revolución en la educación y la salud, y 5) el rescate de la dignidad, soberanía y búsqueda de la integración latinoamericana. Veamos brevemente estos ejes, uno por uno, dejando la revolución económica al final, para analizarla más en detalle.

La formulación de una nueva Constitución era vital para crear un nuevo orden jurídico y político en Ecuador, impulsando procesos de desconcentración y descentralización que pongan límite a la fragmentación del país y a la proliferación de nuevas provincias; promoviendo la eficiencia en la administración pública; modernizando el sistema de justicia; y, finalmente, estimulando una nueva democracia representativa y participativa.

Respecto a la lucha contra la corrupción, se prometió combatir la evasión de impuestos, así como la impunidad de los delitos y atracos bancarios que no habían sido sancionados, tales como los fraudes y despojos que fueron justificados y auspiciados por la Ley de Garantía

de Depósitos, expedida antes de la quiebra generalizada de los bancos, que obligó al Estado a garantizar todos los depósitos bancarios, sin límites en su valor.

La revolución en educación y en salud fue formulada a partir del principio que valora la inversión en el ser humano como la mejor política para un crecimiento de largo plazo con equidad. Esta promesa obedecía al hecho de que Ecuador era uno de los países latinoamericanos con menor inversión social por habitante, siendo su gasto social per cápita aproximadamente la tercera parte del promedio de la región. En efecto, mientras en el año 2006, en América Latina el promedio del gasto público social por habitante era de 545 dólares, en Ecuador llegaba apenas a 192, en Colombia era de 439 y en Perú de 221 dólares. En 2006, en Ecuador el gasto público social como porcentaje del producto interno bruto (PIB) ascendió al 4,2 %, frente a un promedio de 10,1 % en América Latina y el Caribe; 7,6 % en Colombia y 5,5 % en Perú (Cepal, 2016a, pp. 124-125).

No solo eso, en el período comprendido entre 1990 y 2006, en materia de derechos sociales, el país caminó hacia atrás, pues el Gasto Público Social como porcentaje del Gasto Público Total se había reducido de 42,8 % en 1990 a 27,9 % en 2006-2007; el Gasto Público en educación y en salud había disminuido proporcionalmente y se encontraba rezagado con relación al resto de países de América Latina y el Caribe (Cepal, 2010, pp. 165-166).

Con relación al rescate de la soberanía y la búsqueda de la integración latinoamericana, Rafael Correa pensó que Ecuador necesitaba de la unidad e integración regional, como condición necesaria para potenciar su desarrollo económico y social. Convencido que la pobreza y la inequidad social no son fruto de la escasez de recursos, sino consecuencia de sistemas económicos y políticos injustos y excluyentes, el Gobierno de Rafael Correa impulsó la integración regional como estrategia para equilibrar los efectos, en los países latinoamericanos, de las desigualdades generadas por un orden mundial construido sobre la base de la hegemonía de los países del Norte, especialmente de Estados Unidos. La conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y de la Comunidad de Estados

Latinoamericanos y Caribeños (Celac), así como la propuesta de emprender en una Nueva Arquitectura Financiera Regional, el Banco del Sur y el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (Sucre), fueron iniciativas orientadas a fortalecer la autonomía financiera de la región, creando un fondo latinoamericano de ahorro e inversión para promover la integración económica y el desarrollo regional (Páez, 2010).

Por otra parte, si bien la economía ortodoxa postula el crecimiento económico como objetivo fundamental de la política económica para alcanzar el bienestar y la reducción de la pobreza, generalmente no promueve la igualdad y la reducción de las brechas de ingresos y de productividad, como condición indispensable para alcanzar el desarrollo. Pese a múltiples esfuerzos de diversa índole, una de las características más destacadas del siglo pasado ha sido la incapacidad de Ecuador y, en general, de América Latina de resolver sus dificultades estructurales y acercarse, de manera sostenida y sostenible, a los niveles de bienestar de los países desarrollados. En cambio, la nueva política económica implementada por el Gobierno de Rafael Correa pretendía que los intereses empresariales, nacionales e internacionales, no subordinen los intereses del resto de la sociedad, asegurando que se priorizaría al ser humano sobre el capital, mediante una nueva estrategia y de una nueva concepción de desarrollo (el buen vivir).¹⁹ Esta orientación representa tal vez el rasgo más característico del Gobierno de Rafael Correa, desde el punto de vista de ruptura con las décadas anteriores: desde la dolarización, la política económica del país había seguido una senda bastante ortodoxa (Díaz, 2018).

El punto central de la nueva estrategia era que el Estado y la acción colectiva de los distintos actores sociales deberían recuperar su rol esencial para el progreso del país: se descartaba la posibilidad de que el mercado o el Estado se convirtieran en el eje articulador de la historia nacional y, por ello, en sus inicios, la Revolución Ciudadana desechó la posibilidad de construir una sociedad centrada en el

¹⁹ La Revolución Ciudadana rescató el concepto de buen vivir, de las reivindicaciones de varios movimientos sociales y se apropió de él como el símbolo de un nuevo paradigma del desarrollo que pretende conjugar la igualdad con la sostenibilidad ambiental, como ejes fundamentales del desarrollo de la humanidad (Inuca, 2017).

mercado, así como también una sociedad centrada en el Estado. Rafael Correa se propuso lograr la supremacía del ser humano por sobre el capital, para lo cual era necesario articular un cambio en las relaciones de poder, señalando que el ser humano no debe estar al servicio del mercado ni del Estado; por el contrario, el mercado y el Estado deben estar en función de los intereses de la sociedad y no de las élites económicas o políticas (Senplades, 2013). El propósito era el de reconstruir la economía nacional, reformar el Estado y, así, garantizar los derechos económicos y sociales de la población; ello implica preparar al país para el siglo XXI, insertarlo adecuadamente en la economía mundial, mediante una nueva estrategia de desarrollo endógeno, centrada en el ser humano.

A pesar de esta retórica discursiva, plasmada en la planificación oficial, una vez asentado en el solio presidencial, en las decisiones de política pública primó la razón de Estado. Así como los empresarios piensan el Estado y la sociedad desde el mercado, Rafael Correa empezó a pensar la sociedad, el Estado y el mercado desde el Estado, lo que ocasionó un significativo distanciamiento con el movimiento indígena, ciertas comunidades cristianas de base, las organizaciones de mujeres, las cámaras empresariales, los organismos sindicales, las instituciones ecologistas y varias organizaciones no gubernamentales.

En todo caso, la Revolución Ciudadana “impuso un drástico giro en el manejo macroeconómico”, otorgando al Estado un rol protagónico en la planificación e inversión pública, mediante un conjunto de medidas que “evoca muchas de las políticas implementadas durante el auge petrolero de los años setenta” (Díaz, 2018, p. 31). De hecho, el período de industrialización dirigida por el Estado, alimentado por el *boom* petrolero que inició en la década de 1970, fue el de mejor desempeño de la economía ecuatoriana del siglo pasado, en términos de crecimiento, con tasas promedio incluso más altas que el promedio de América Latina (Díaz, 2018), como se puede apreciar en la tabla 1.

Tabla 1
Evolución de indicadores de oferta y utilización final de bienes y servicios, 1965-2017, a precios constantes (2007=100)

Indicador	1965-1982	1983-2006	1996-2006	2007-2017
Crecimiento anual promedio del PIB a precios constantes	5,50 %	2,89 %	3,13 %	3,28 %
Crecimiento anual promedio del PIB per cápita a precios constantes	11,40 %	2,28 %	5,41 %	5,97 %
PIB por habitante promedio anual en dólares a precios constantes	2460	3106	3206	4051
Consumo por habitante promedio anual de hogares a precios constantes	1558	1981	2053	2259
FBKF por habitante promedio anual dólares a precios constantes	752	600	586	974
Exportaciones por habitante, promedio anual en dólares a precios constantes	385	770	935	1150
Importaciones por habitante, promedio anual en dólares a precios constantes	593	688	770	1219

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), 90 años de información estadística. BCE: Boletín Anuario n.º 40. Elaboración: los autores. FBKF: Formación Bruta de Capital Fijo.

Los años comprendidos entre 1965 y 1982 configuraron el período de mayor dinamismo económico en la historia contemporánea del Ecuador. En aquel entonces, el crecimiento anual promedio de la economía, a precios constantes de 2007, fue de 5,50 %; sin embargo, esa velocidad de crecimiento de la economía bajó drásticamente a 2,89 % en los 24 años de aplicación de políticas económicas de “libre mercado”, entre los años 1983 y 2006; mientras que, en la década 2007-2017, el incremento real del PIB subió a 3,28 %, crecimiento mayor al alcanzado en el período 1983-2006 y, también, superior a los diez años anteriores a la nueva política económica aplicada desde 2007.

En Ecuador, entre 1965 y 1982, es decir, en la etapa de industrialización por sustitución de importaciones, el crecimiento per cápita

real promedio de la economía ecuatoriana fue de 11,40 % anual;²⁰ en el período 1983-2006, época en que se aplicaron las políticas neoliberales, el crecimiento anual promedio del PIB per cápita, a precios constantes, bajó drásticamente a 2,28 %; y, en el período 2007-2017, a pesar de las dificultades provocadas por la crisis financiera internacional de 2008, la economía ecuatoriana se recuperó, alcanzando un crecimiento promedio anual del PIB per cápita, a precios constantes, de 5,97 %. En la década perdida de 1980, la riqueza por habitante producida por la economía ecuatoriana disminuyó 1,9 % y, en la década de 1990, se contrajo en 0,4 %. En los diez años de la Revolución Ciudadana, el PIB por habitante, a precios constantes, aumentó en 17,94 %, mientras que durante los diez años anteriores creció a un ritmo menor: 14,78 % (ver anexo 1).

Respecto a las fuentes de ingreso y los gastos de los hogares, la Encuesta de Condiciones de Vida²¹ y la información agregada de Consumo de Hogares representan fuentes valiosas para analizar las repercusiones en la calidad de vida de las personas. En particular, en esta investigación nos referimos a la segunda (Consumo de hogares), puesto que el gasto de consumo final de los hogares configura la demanda que sostiene el crecimiento de la producción; adicionalmente, la información estadística agregada que proporciona el sistema de cuentas nacionales permite analizar esta variable en su comportamiento histórico.²²

20 La valoración a precios corrientes de cualquier variable económica significa que sus cuantías se calculan con los precios vigentes de cada año. Si bien esta valoración permite comparar el comportamiento de las variables en un mismo año, cuando se analizan los procesos económicos ocurridos en otros períodos de tiempo se debe corregir las distorsiones provocadas por las fluctuaciones de los precios. Para ello, los valores monetarios se expresan a precios constantes del año 2007, año base establecido por el Banco Central del Ecuador.

21 La Encuesta de Condiciones de Vida es una indagación, basada en encuestas a los hogares, que se realiza periódicamente por parte del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y, mediante la construcción de indicadores, mide el nivel de vida, así como los ingresos y gastos de las familias. La última encuesta disponible —sexta ronda— se realizó en los años 2013-2014 y está disponible en el sitio del INEC, <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-de-condiciones-de-vida-ecv/>.

22 El gasto de consumo final de los hogares (conocido también como consumo privado) es el valor de mercado de todos los bienes y servicios, incluidos los productos duraderos (muebles, autos, máquinas lavadoras o computadoras personales), comprados por los hogares; excluye la compra de viviendas.

En el anexo 2 se presenta una serie histórica que muestra la evolución de la tasa de crecimiento anual promedio del Consumo de Hogares —total y per cápita—, a precios constantes (Año Bbse, 2007=100);²³ si se confronta esta serie con el anexo 1 —comportamiento del PIB total y per cápita— se observa que los dos indicadores tienen un comportamiento similar y los períodos de crecimiento sustancialmente coinciden. En el período 2007-2013 el crecimiento del Consumo de los Hogares per cápita es ligeramente inferior al crecimiento de la producción real por habitante: esto se explica por la importancia e impulso que el Gobierno de Rafael Correa otorgó a la inversión (Formación Bruta de Capital Fijo).²⁴ Los valores negativos en las dos variables, a partir de 2014, son consecuencia del drástico descenso de los precios internacionales del petróleo que afectó tanto el crecimiento de la producción como la capacidad de adquisición de las familias, puesto que, por cada dólar proveniente de la exportación, Ecuador podía comprar menos bienes importados, provocando una pérdida en los términos de intercambio.

La inversión es generalmente considerada un factor clave en el crecimiento económico: en el anexo 3 se describe el comportamiento de la inversión en Ecuador desde 1965 hasta 2016 (BCE, 2017b). Entre 1965 y 1982, la inversión promedio anual, por habitante, fue de 752 dólares (a precios constantes de 2007); en el período 1983-2006 disminuyó a 600 dólares y, entre los años 2007 y 2016, ascendió a un valor promedio anual de 978 dólares (igualmente a precios constantes de 2007). El Gobierno del presidente Rafael Correa decidió implementar un agresivo programa de inversión pública. Así, entre los años 2007 y 2017, la inversión pública ascendió a 94 mil millones de dólares a precios corrientes (70 mil millones de dólares, a

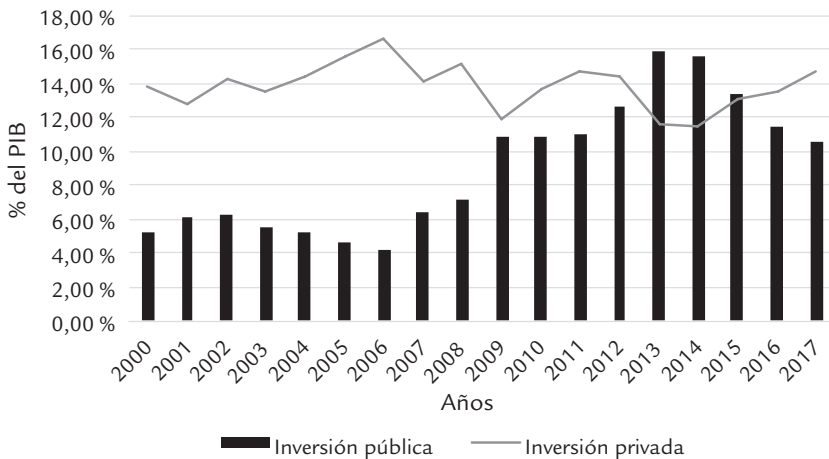
23 En Ecuador, se ha definido por cuatro ocasiones el Año Base como referencia estadística para corregir las distorsiones en las relaciones de producción, de precios relativos y sesgos en la estimación de las cuentas nacionales: 1975, inicio de la actividad petrolera; 1993, crisis económica y efectos provocados por desastres naturales; 2000, dolarización de la economía; y, finalmente, 2007, cambio de modelo económico e inicios de la configuración de una nueva estructura productiva.

24 La inversión de un país se calcula a partir de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) y las Existencias, de acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 2008) de Naciones Unidas, adoptado por Ecuador. La FBKF es el principal componente de la inversión e incluye la inversión —tanto pública como privada— en el incremento de la capacidad productiva.

precios constantes de 2007), valor muy superior a lo que invirtieron los Gobiernos que transitaron por el Palacio de Carondelet en los años anteriores; el BCE reporta datos de la inversión pública solo desde el año 2000, por lo que no se dispone de información respecto de los anteriores períodos. Sin embargo, el incremento de la inversión pública a partir del 2007 es muy marcado, pues aumentó de 10 594 millones de dólares a precios constantes de ese año a 16 672 millones de dólares en 2017. En promedio, la inversión pública representó el 11,47 % del PIB y la inversión privada el 13,53 % del PIB (gráfico 1).

Gráfico 1

Ecuador: evolución de la inversión pública y privada, como porcentaje del PIB, 2000-2017



Fuente: BCE: 90 Años de Información Estadística. BCE: Boletín Anuario n.º 40. BCE: Formación Bruta de Capital Fijo 2007-2017. Elaboración: los autores.

Si se maneja con eficiencia y transparencia, la inversión pública es positiva para el país, debido esencialmente a tres razones. En primer lugar, implica el aumento de activos nacionales, como es el caso en la construcción de plantas hidroeléctricas, el mejoramiento de terrenos, construcción o modernización de puertos y aeropuertos; la adquisición de plantas industriales, maquinarias y equipos; construcción de carreteras, ferrocarriles y obras afines; edificación de escuelas, hospitales, parques o viviendas residenciales, entre los elementos más

destacados. En segundo lugar, porque contribuye significativamente a impulsar la actividad productiva del país, y modernizar las actividades de educación, salud, seguridad o movilidad (incrementando, justamente, la competitividad sistémica). Y, en tercer lugar, fomenta la demanda agregada, disminuye los costos de transacción de las empresas y estimula los negocios privados, puesto que son las empresas del sector privado las que contratan con el Estado la ejecución de la obra pública, suministran la maquinaria, los equipos y los materiales que sean necesarios.

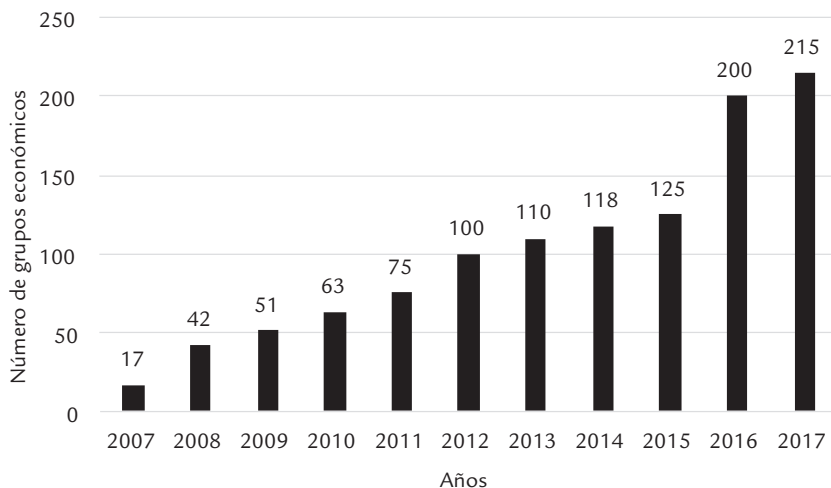
La oposición política y ciertas empresas privadas de comunicación califican la política económica posneoliberal como rotundo fracaso, puesto que Ecuador se habría convertido en un país nada atractivo para inversionistas, nacionales y extranjeros, a causa del intervencionismo estatal, la ausencia de reglas claras, los elevados salarios y los impuestos excesivos (Acosta-Burneo, 2017a); sin embargo, es pertinente destacar que, durante el Gobierno del expresidente Rafael Correa, hubo 34 % más inversión privada anual promedio que en los siete años previos, desde la vigencia de la dolarización. En efecto, la inversión privada (a precios constantes de 2007) aumentó de un valor promedio anual de 6300 millones de dólares, en el período 2000-2006, a un valor promedio anual de 8456 millones de dólares, en los años comprendidos entre 2007 y 2017 (anexo 3). Es más, excepto los años 2013, 2014 y 2015, la inversión privada siempre fue mayor que la inversión pública, hecho que desvirtúa la acusación de que, en el momento en que se implementaron políticas neo desarrollistas, en el período 2007-2017, hubo condiciones adversas para que los empresarios, nacionales y extranjeros inviertan en el país. Durante la década 2007-2017, la proporción del PIB que se destinó a la inversión pública y privada en Ecuador ha sido superior a la de Perú y Colombia y, en general, superior al promedio de América Latina y el Caribe.

Mientras los dirigentes empresariales han manifestado, reiteradamente, su molestia con el discurso supuestamente antiempresarial del expresidente, de manera sistemática y progresiva, los principales grupos económicos lograron fortalecer su poderío económico. La información oficial proporcionada por el Servicio de Rentas Internas (SRI) demuestra que los grupos económicos en Ecuador no solo que

están vigentes, sino que aumentaron significativamente de 17 en 2007 a 215 en el 2017 (SRI, 2019).

Gráfico 2

Evolución de los grupos económicos en Ecuador, 2007-2017



Fuente: Servicio de Rentas Internas (SRI, 2019). Elaboración: los autores.

La literatura académica destaca que los grupos económicos se caracterizan por tres aspectos: 1) la presencia de lazos familiares o vínculos de amistad entre quienes lideran las empresas; 2) la dirección y administración centralizada de sus negocios, y 3) relaciones de tipo económico entre las sociedades que conforman el grupo. Sin embargo, en Ecuador, el Reglamento para la aplicación de la ley de régimen tributario interno, define como grupo económico al

[...] conjunto de partes, conformado por personas naturales y sociedades, tanto nacionales como extranjeras, donde una o varias de ellas posean directa o indirectamente 40 % o más de la participación accionaria en otras sociedades.

El Servicio de Rentas Internas podrá considerar otros factores de relación entre las partes que conforman los grupos económicos, respecto a la dirección, administración y relación comercial (SRI, 2010).

Un estudio realizado por Vanoni y Rodríguez (2017) destaca que, en el período 2007-2017, los grupos económicos del Ecuador se consolidaron gracias a sus estrategias de concentración o de diversificación. En el primer caso, 87 grupos económicos se fortalecieron debido a que sus negocios se concentraron en una sola actividad industrial principal; mientras que 45 grupos económicos aplicaron la diversificación como estrategia central, es decir, expandieron sus empresas en dos o más sectores industriales. Del total de los grupos analizados, el 92 % eran de constitución familiar.

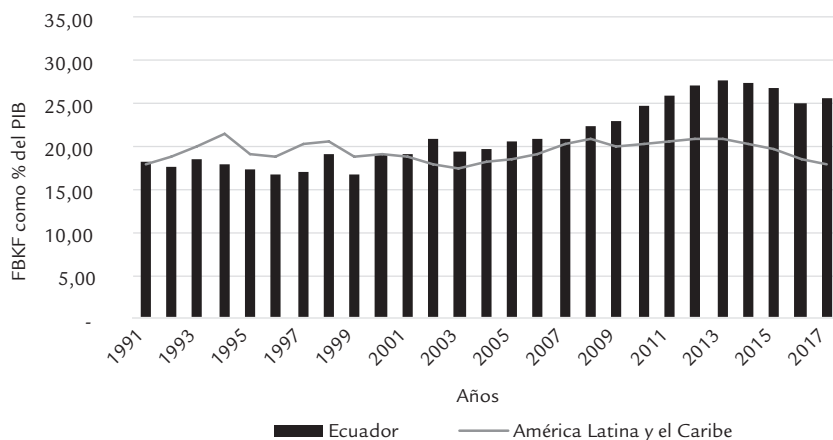
Los principales grupos económicos están vinculados con el sector financiero, la industria automotriz (ensamblaje o importación), actividades petroleras, comercio interno de bienes de consumo duraderos y no duraderos (nacionales e importados), telefonía móvil y construcción (ver anexo 6). Las actividades de agroexportación se encuentran controladas por grupos económicos cuya importancia relativa ha disminuido en los últimos años.

Durante el período 2007-2017, el ingreso de nuevos grupos económicos aumentó notablemente, lo que implica interpelar el discurso de las cámaras empresariales que afirman que hubo una baja inversión privada por un ambiente adverso a los negocios. La expansión económica, el auge de la inversión pública, así como la estabilidad política permitieron a los grupos económicos desarrollarse aceleradamente, gracias a sus estrategias empresariales. Solo entre 2011 y 2017, las utilidades de la Corporación La Favorita crecieron de 92 a 201 millones de dólares; Banco Pichincha aumentó sus beneficios de 79 a 83 millones de dólares; las ganancias de la Cervecería Nacional subieron de 81 a 181 millones de dólares; la Procesadora Nacional de Alimentos (Pronaca) mejoró sus utilidades de 19 a 46 millones de dólares; los beneficios de Holcim (cemento y concreto) aumentaron de 105 a 159 millones de dólares; las Tiendas Industriales Asociadas (TIA), que se especializan en venta de víveres a sectores populares, aumentaron sus ganancias de 18 a 54 millones de dólares (EKOS, 2018).

Empero, el auge de la inversión pública y privada ocultó problemas estructurales, tales como la persistente presencia de un sector público ineficiente y poco transparente.

Gráfico 3

Ecuador y América Latina: evolución de la formación bruta de capital fijo, como porcentaje del PIB, 1991-2017



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators, disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.GDI.FPRV.ZS>. Elaboración: los autores.

El gráfico 3 permite observar la evolución en Ecuador de la inversión con relación al PIB, y el comportamiento promedio de América Latina y el Caribe desde 1991 hasta 2017. Allí se puede advertir que, desde el año 2001, y, especialmente durante el período 2007-2017, en Ecuador, la proporción de los recursos destinados a la inversión, con respecto al PIB, ha sido notablemente superior que el promedio de la región. Sin duda, la significativa inversión pública y privada realizada en el país durante los años 2007-2017 fue un elemento gravitante para promover el crecimiento del producto interno bruto, puesto que permitió aumentar la capacidad de producir más bienes y servicios, generar empleo, impulsar aumentos en la productividad y en el crecimiento económico.

El gasto público se orientó hacia la promoción de la “competitividad sistémica” (Senplades, 2013, p. 78); este concepto, forjado en seno a la Cepal en la década de 1990, se refiere a la importancia de un entorno de infraestructura y servicios en apoyo a la actividad económica para promover la productividad y la capacidad de absorción

del progreso tecnológico (Cepal, 1990). En esta perspectiva, son clave las inversiones orientadas a mejorar la tecnología, la infraestructura energética y de transporte, el sistema educativo, las relaciones laborales, el sistema financiero, entre otros aspectos (Stiglitz, 2016).

En el período 2007-2017, la inversión pública acumulada en infraestructura de fibra óptica y servicios de telecomunicaciones fue de 2656 millones de dólares, mientras que la inversión privada ascendió a 4737 millones (Correa, 2017b, p. 83). En esta década, el número de abonados de los servicios de telefonía fija aumentó de 1,8 millones a 2,4 millones de hogares. Para mejorar la velocidad y acceso al servicio de internet, se incrementó notablemente la capacidad de transmisión de datos por cables submarinos; esta pasó de 4,5 Gbps (gigabyte por segundo) en 2008 a 325 Gbps en 2015. De igual manera, durante los diez años de análisis, el despliegue de fibra óptica se expandió de 3500 kilómetros en 2006 a 70 mil kilómetros en 2016. La cobertura del servicio de internet fijo se amplió de 472 mil abonados en 2010, a 1,4 millones en 2016; y, el servicio de internet móvil aumentó notablemente de 1,5 millones de abonados en 2011 a 7,8 millones en 2016 (Senplades, 2017a, p. 67).

En materia energética, mientras en 2007 el país producía el 47 % de su energía eléctrica en centrales térmicas e importaba el 9 % de su demanda energética, en enero de 2019 la producción nacional supera el 99 % de la energía eléctrica —lo que se importa de Colombia es muy marginal— y de esta el 72 % se genera mediante energías renovables (la casi totalidad hidroeléctrica y un porcentaje muy menor de otras fuentes no convencionales).²⁵ Con el objetivo de contribuir a cambiar la matriz energética y garantizar el abastecimiento de electricidad en Ecuador, entre 2007 y 2016, fueron invertidos 11 274 millones de dólares para infraestructura de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, aumentando la capacidad instalada en 4156 MW. Se han construido nuevas centrales, actualmente en operación, que han permitido duplicar la capacidad de generación eléctrica: Central Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, (1500 MW); Central

25 Datos del Balance Nacional de Energía Eléctrica, enero de 2019 de la Agencia de Regulación y Control de la Electricidad, disponible en <https://www.regulacionelectrica.gob.ec/balance-nacional/>.

Hidroeléctrica Sopladora, (487 MW); Central Hidroeléctrica Mazar, (170 MW); Central Hidroeléctrica Manduriacu, (65 MW); Central Multipropósito Baba, (42 MW); Central Hidroeléctrica Ocaña, (26 MW); y, Parque Eólico Villonaco, (16,5 MW) (Correa, 2017b, p. 77).

Las inversiones realizadas consiguieron asegurar el abastecimiento de electricidad en el mediano y largo plazos, prescindiendo de la importación de combustibles en un valor anual promedio de 1000 millones de dólares; también, se evita la contaminación ambiental de 6,29 toneladas de CO², equivalente a 2,2 millones de vehículos livianos en circulación al año (Correa, 2017b, p. 78). Adicionalmente, para impulsar la eficiencia energética, a escala nacional existen 57 empresas privadas que han incursionado en la producción de energías renovables —fotovoltaica, biomasa y solar— por lo que la participación privada representa el 15 % del total en la capacidad instalada de generación eléctrica del país (Correa, 2017b, p. 77).

Existen proyectos para iniciar la construcción de tres centrales hidroeléctricas, cuyos estudios ya están realizados: Santiago (3600 MW), Cardenillo (596 MW) y Cuenca media y baja del río Guayllabamba (1400 MW), que permitirán garantizar la generación hidroeléctrica para satisfacer la demanda futura. Esta inversión en infraestructura para generar, transmitir y distribuir energía eléctrica convierte a Ecuador en uno de los países con mayor cobertura de electricidad de la región (97,24 %), con un costo de electricidad para las empresas agrícolas, industriales y comerciales entre los más bajos de América Latina: en México, por ejemplo, el costo promedio por kilovatio-hora es de 21,7 centavos de dólar; en Colombia, de 13,5 centavos de dólar; en Chile, 10,4 centavos de dólar; en Brasil, 8,7 centavos de dólar; en Ecuador, el costo promedio es de 7,6 centavos de dólar; y, en Perú, 7,4 centavos de dólar. En la región latinoamericana, en enero de 2016, solo en Paraguay, Argentina y Venezuela la electricidad tenía un costo menor al de nuestro país (Electronews, 2016).

Entre los años 2007 y 2017 se invirtieron 1560 millones de dólares en proyectos multipropósito que ya se encuentran en operación: Baba, Carrizal Chone II, Trasvase Chongón-San Vicente, Múltiple Chone, Control de Inundaciones Bulubulu, Multipropósito y Trasvase Daule-Vinces; Control de Inundaciones Cañar y Naranjal. Estos proyectos

incorporarán, aproximadamente, 182 000 hectáreas adicionales con acceso a agua para riego y cerca de 142 000 hectáreas protegidas por control de inundaciones. Así, el número de hectáreas con acceso a agua de riego pasó de 172 000, en 2012, a más de 354 000 en 2015; de igual manera, la cobertura de hogares con acceso al agua por red pública aumentó del 69 % en 2006 a 83,64 % en 2016; mientras que el acceso a redes de alcantarillado sanitario subió de 52 % en 2006 al 64,72 % en 2016 (Correa, 2017b, pp. 87-88).

Los sectores petroleros y mineros fueron ámbitos privilegiados de inversión, pública en el primer caso, privada en el segundo. La inversión petrolera fue orientada a mantener los volúmenes de producción, mejorar la infraestructura petrolera y rehabilitar las refinerías y poliductos; durante el período 2007-2017, en el sector petrolero, se invirtieron más de 24 mil millones de dólares a precios corrientes, lo que permitió acrecentar la extracción petrolera de 511 a 548 mil barriles por día, generando un ingreso acumulado por exportaciones superior a 94 mil millones de dólares, en ese mismo período (BCE, 2017b).

Lamentablemente, varios esfuerzos realizados en la construcción de infraestructura y los procesos de contratación y ejecución de las obras públicas, destinadas a mejorar la capacidad productiva del país, han sido manchados por actos de corrupción. La Refinería de Esmeraldas, el mayor complejo industrial del país, es un ejemplo emblemático de esta problemática. Se esperaba que su rehabilitación integral se complete en septiembre de 2017; sin embargo, en una visita realizada a sus instalaciones, el presidente Lenín Moreno manifestaba, en agosto de 2017, la existencia de fallas en la principal unidad industrial de la refinería y en el sistema de generación eléctrica, constatando que “se hicieron mal las cosas, la rehabilitación de la Refinería de Esmeraldas no fue integral, se intervino solo de manera parcial en las unidades y hay riesgo de una suspensión de operaciones, así como un potencial peligro de que ocurran incidentes mayores” (Moreno, 2017a).

Las autoridades de Petroecuador y de la Refinería de Esmeraldas emplearon el procedimiento de contratación directa para adjudicar más de 1127 millones de dólares en contratos en los últimos años y, mediante concursos de subasta electrónica, por medio del Sistema

de Compras Públicas, confirieron 126 contratos por un monto de solo 23 millones de dólares. Además, se firmaron 107 contratos complementarios para corregir o aumentar cláusulas a lo inicialmente acordado por los proveedores, por una suma de 731 millones de dólares. A pesar de la gran inversión realizada en su repotenciación, "la situación de la Refinería de Esmeraldas es crítica, ya que tiene un sistema que no está funcionando como debe, pues el país tiene el compromiso de producir combustibles Euro 3²⁶ y eso no se está produciendo, por lo que el país sigue importando naftas para mejorar la calidad de los productos" (Pérez, 2017).

En octubre de 2017 el presidente Lenín Moreno informó que en Ecuador hay más de 640 obras que registran problemas, que van desde fallas constructivas hasta inconsistencias legales. En varias de estas obras, que fueron contratadas entre 2011 y marzo de 2017, se han registrado incrementos por más del 85 % de su valor inicial. "Se necesita cerca de 1000 millones de dólares adicionales para su finalización física y contractual (Moreno, 2017b).

Con el fin de identificar los problemas existentes en cinco proyectos emblemáticos, el Gobierno del presidente Lenín Moreno solicitó asistencia técnica al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a fin de que contrate empresas internacionales especializadas para que realicen una evaluación técnica, financiera y operacional a los siguientes proyectos: Refinería de Esmeraldas, Refinería del Pacífico, Poliducto Pascuales-Cuenca, Terminal Marítimo de Gas Licuado de Petróleo Monteverde y Planta de Licuefacción de Gas Natural de Bajo Alto. Los informes que presentaron las empresas internacionales, contratadas por el PNUD, arrojaron los siguientes hallazgos:

- El presupuesto para la reconstrucción de la Refinería de Esmeraldas se estimó inicialmente en 754 millones de dólares; sin embargo, el presupuesto final ascendió al triple: 2323 millones. La evaluación efectuada por (Tecnatom, 2019a) a la reconstrucción de la Refinería de Esmeraldas señala que el 99 % de los valores presupuestados se

26 Los combustibles para vehículos se clasifican con base en las emisiones que generan. El estándar que actualmente se utiliza en Ecuador no cumple con los parámetros de emisiones establecidos para la categoría Euro 3, que ha sido fijada como objetivo para la región (Unep, 2017).

contrató por Régimen Especial, es decir, sin ningún concurso, y solo el 1 % por licitación pública. El informe afirma que los costos estimados para las obras de reconstrucción no guardan relación con los precios del mercado; algunos proyectos alcanzaron hasta el 1156 % de sobrecosto, como la reparación integral del sistema eléctrico. La restauración de la unidad de Fraccionamiento Catalítico Fluidizado (FCC) tuvo un presupuesto inicial de 370 millones de dólares, pero el precio final fue de \$680 millones. Los procesos de planificación, diseño y construcción de las obras no se efectuaron de acuerdo con estándares internacionales, ni consideraron un plan de acción integral, por lo que las obras de rehabilitación realizadas no permiten recuperar la capacidad inicial de procesamiento de crudo. De una capacidad programada de 110 000 barriles diarios por día, la refinería produce solo 102 000 barriles diarios. Los estudios técnicos fueron muy deficientes: 9 proyectos necesarios para la rehabilitación de la Refinería de Esmeraldas requerían ingeniería conceptual; sin embargo, tan solo la tercera parte contó con ello. A pesar de haber invertido 2323 millones de dólares en la reparación de la refinería, se producen paros no programados y existe una baja confiabilidad operacional, por lo que se requiere realizar obras de remediación adicionales por \$172 millones. Debido a la carencia de un plan rector que incorpore todas las áreas de la refinería, y, a la ausencia de una planificación adecuada, se generaron sobrecostos por 44 millones de dólares que han sido reclamados por la empresa SKE&C debido al diferimiento de paradas.

- La Refinería del Pacífico no tiene ninguna infraestructura construida; sin embargo, se invirtió 1531 millones de dólares de la siguiente manera: 1) 395 millones para financiar 117 estudios de ingeniería preparados por empresas contratistas internacionales; 2) 218 millones de dólares en asesoría internacional y gerencia; 3) \$678 millones en obras tempranas (terreno, plataforma, acueducto, vías y campamento); 4) 84 millones de dólares en gastos operacionales, y 5) 156 millones en pago de impuestos. La evaluación señala que la falta de claridad en la visión y en los objetivos del proyecto, así como la falta de criterios mínimos de éxito para la inversión propuesta por Petroecuador, llevaron a decisiones equivocadas o inoportunas. El informe destaca que la falta de visión y la débil capacidad organizacional son las razones fundamentales por las que la ejecución del proyecto no se haya realizado hasta ahora (RPS Energy, 2019). En la construcción de Obras Tempranas, no se establecieron los estudios de ingeniería necesarios para efectuar las operaciones, tampoco

hubo supervisión adecuada en la construcción de la plataforma, las vías, el campamento y el acueducto; todo esto llevó a sobrecostos considerables, “estimados en aproximadamente un 23 % del precio total de estas obras” (*ibid.*, p. 9).

- El Poliducto Pascuales-Cuenca tuvo un presupuesto inicial de 250 millones de dólares, pero el costo final alcanzó los 623 millones. ABS Group (2019) asevera que el presupuesto promedio de construcción del Poliducto Pascuales-Cuenca debió alcanzar un valor aproximado a 250 millones de dólares, por lo que se estima un sobrecosto de construcción del 150 %; la fiscalización del proyecto fue débil y no tuvo el control esperado para corregir las deficiencias de ingeniería o construcción. El Terminal de Cuenca se encuentra en emergencia y el Poliducto tiene fallas estructurales de diseño, construcción y fiscalización; las deficiencias de ingeniería provocaron problemas de diseño, construcción, operación y mantenimiento del ducto y sus costos asociados, por lo que las condiciones operacionales del Poliducto Pascuales-Cuenca, incluyendo las estaciones, terminales y el ducto, son altamente riesgosas y poco confiables.
- De otro lado, aunque el Terminal Marítimo Monteverde tuvo un presupuesto inicial estimado en 210 millones de dólares, su costo final fue de 371 millones. Los procesos de planificación, diseño y construcción de este proyecto tampoco se realizaron de acuerdo con los estándares internacionales aplicables; las obras civiles son incompatibles con el almacenamiento y el proyecto está sobredimensionado. Según Tecnatom (2019b), el costo del proyecto no es razonable para el uso que actualmente tiene el terminal marítimo.
- Respecto a la construcción de la Planta de Licuefacción Bajo Alto, su presupuesto inicial fue de 40,1 millones de dólares; sin embargo, la obra tuvo una valoración final de 76,5 millones. Las especificaciones técnicas definidas para su construcción no tuvieron en cuenta las variables contempladas en los estándares internacionales, por lo que el diseño fue inadecuado e incompleto. La construcción del proyecto se realizó sin tomar en cuenta las características geológicas del suelo; por ello, la planta presenta hundimientos y la operación se realiza al 50 % de su capacidad productiva. Tomando en cuenta los costos de fiscalización ineficiente, las remediaciones a realizar y la compra de equipos extra, (Tecnatom, 2019c) concluye que existe un sobrecosto del 33,12 % entre lo establecido en los pliegos de la licitación pública y lo finalmente pagado. Dadas las fallas técnicas, la empresa propone realizar obras de remediación por 19 millones de dólares, a fin de

garantizar una operación segura, eficaz y eficiente de la planta, según los estándares internacionales de la industria.

Los informes técnicos preparados por las empresas consultoras contratadas por el PNUD confirman las irregularidades denunciadas en la construcción de obras públicas realizadas durante el Gobierno del expresidente Rafael Correa. Empero, la corrupción en Ecuador no inició en 2007 ni ha terminado aún. El alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, ha sido acusado de haber contratado a varias empresas y consorcios que supuestamente pertenecen a su cuñado Leonardo Bohrer; la Contraloría determinó indicios penales contra el exprefecto de Manabí, Mariano Zambrano; el exalcalde de Quito, Mauricio Rodas, ha sido acusado de estar involucrado en la red de corrupción del consorcio Odebrecht-Acciona, debido a que el contrato para la construcción del Metro de Quito habría sido adjudicado inicialmente por un valor de 1538 millones de dólares, pero, después, habría ascendido a más de 2000 millones. En enero de 2017, la Contraloría General del Estado emitió un comunicado público, según el cual, entre enero de 2007 y diciembre de 2016, había enviado a la Fiscalía 2172 informes con indicios de responsabilidad penal, con glosas y órdenes de reintegro por más de 661 millones de dólares que involucran a 33 025 servidores públicos y terceros relacionados observados.²⁷ Ninguno de estos informes identificó las irregularidades encontradas en los grandes proyectos antes mencionados o los “robos mayores” efectuados en la contratación de obras de gran envergadura: construcción de centrales hidroeléctricas, contratos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, construcción de carreteras, construcciones escolares u hospitalarias.

Sin duda, en el Gobierno de Rafael Correa se produjeron escandalosos actos de corrupción público-privada; sin embargo, a pesar del clamor ciudadano, las distintas funciones del Estado no logran aún definir y aplicar leyes y políticas públicas orientadas a impulsar un castigo severo y una prevención efectiva a esta lacra social que no solo afecta a Ecuador, sino a los países de América Latina y del resto del mundo, y no se diga a muchas empresas transnacionales.

27 Este comunicado de la Contraloría General del Estado permaneció en la página web de la institución por solo dos días, ¿por qué fue retirado de dicha página?

Sin duda, la corrupción es un hecho indignante, que mina la confianza interpersonal y la cohesión social y representa un rasgo estructural del país desde hace décadas, que no se ha logrado enfrentar. Ya en 1994 la revista *Ecuador Debate* dedicaba un número monográfico a la temática de la corrupción y Maya, entre otros, reflexionaba sobre cómo la corrupción representaba una característica intrínseca del sistema político del Ecuador, y una consecuencia, más que una causa de “un orden económico y social que privilegia la búsqueda de ganancia y el éxito individual por sobre las necesidades sociales y los afanes colectivos” (Maya, 1994, p. 86).²⁸

Hace 15 años, en su informe anual, la Comisión Andina de Juristas (2002) alertó sobre cómo la descomposición moral en la gestión pública corroe los cimientos en los que se afirma la democracia, afectando la imagen de Gobiernos, parlamentos, sistemas judiciales y partidos políticos.

Por otra parte, cabe destacar que los problemas encontrados en los cinco proyectos evaluados por las firmas consultoras contratadas por el PNUD no solo obedecen a la corrupción público-privada que campea en el país, también responden a la ineptitud profesional de los empleados públicos y de los funcionarios que, por afinidad política y sin tener las competencias profesionales para el ejercicio del cargo, se incorporan en la alta dirección del Estado. Los medios de comunicación y los líderes políticos y sociales solo han puesto el dedo en la llaga de la corrupción, pero no han demostrado preocupación y alarma alguna por cuanto el diseño, construcción y fiscalización de las obras de infraestructura no contemplaban los protocolos y requisitos técnicos internacionalmente aceptados, debido a las débiles competencias profesionales que tienen los políticos para desempeñar eficientemente sus funciones públicas.

La ineptitud profesional de los funcionarios públicos y de los técnicos del sector privado tiene sus raíces en las debilidades estructurales

28 En el mismo artículo se presentan datos que estiman la corrupción en 1993: en ese año se habrían filtrado 160 millones de dólares, equivalentes al 7 % del presupuesto nacional y el 1,1 % del PIB, de los gastos planificados inicialmente. Argumenta el autor que “gran parte de la corrupción pública es incentivada por el sector privado y aunque pocos quieran percibirlo, gran parte de los altos funcionarios públicos proceden de la empresa privada que a través de triquiñuelas políticas, logran enquistarse en el Estado y hacen de los fondos públicos su gran negocio. Es decir, con las debidas excepciones que constata la regla, el propio sector privado ha manejado a su antojo el sector público” (Maya, 1994, pp. 91-92).

que padece el sistema educativo nacional. Luego de que el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval) aplicara las pruebas de evaluación a los docentes, se conocieron resultados alarmantes: en la prueba Ser Maestro que se aplicó en 2016, de 94 854 docentes evaluados, solo el 23,2 % tuvo un resultado satisfactorio: evaluación favorable (22,6 %) y excelente (0,6 %); el resto, es decir, el 76,8 %, tuvo una calificación menor a 700 puntos sobre 1000. La situación es mucho más crítica en las ciencias exactas: en la evaluación de desempeño en Matemáticas, solo uno de cada diez docentes tuvo un resultado favorable (9,9 %) o excelente (0,1 %). De 9624 profesores de inglés, apenas 2715 están plenamente habilitados para enseñar inglés, lo que significa que tres de cada diez docentes que dictan esa asignatura inglés tienen competencias para enseñarla. De allí, que el tema no solo consiste en erradicar la corrupción, sino desterrar la ineptitud, mejorando el sistema educativo nacional y reformando la Ley Orgánica del Servicio Público para que los funcionarios de la alta dirección del Estado asuman sus responsabilidades en función de sus capacidades y no solo en atención a la confianza o a la identidad política que tenga con quienes los designan (Ministerio de Educación, 2018).

Respecto a la minería, la tabla 2 muestra los principales proyectos identificados en este ámbito.

Tabla 2
Inversión proyectada a 2023 en los principales proyectos mineros
(millones de dólares)

Proyecto	Provincia	Inversión proyectada
Panantza	Morona Santiago	3500
Llurimagua	Imbabura	2000
Mirador	Zamora Chinchipe	1566
Fruta del Norte	Zamora Chinchipe	964
Loma Larga	Azuay	244
Río Blanco	Azuay	88
Total		8274

Fuente: Inigemm, Plan Nacional de Desarrollo del sector minero (2016).
Elaboración: los autores.

Entre 2007 y 2016, se aprobaron proyectos de mediana y gran minería, con inversiones privadas comprometidas por más de 8000 millones de dólares hasta 2023, habiéndose recibido 165 millones por regalías anticipadas (Inigemm, 2016). En esta década, en el sector

minero se invirtieron 933 millones de dólares, de los cuáles 839,5 millones corresponden a inversión privada (Correa, 2017b, p. 73). Los principales proyectos mineros aprobados por los Gobiernos de Rafael Correa, son:

- Mirador: se encuentra localizado en la provincia de Zamora Chinchipe, tiene previsto una vida de 30 años y su concesionario es Ecuacorriente S. A. (China); las reservas estimadas son de 26 millones de onzas de plata y 3,2 millones de onzas de oro (Ministerio de Minería, 2017a). Este proyecto generaría, durante 30 años, un ingreso anual promedio de 460 millones de dólares de plata y 140 millones de dólares de oro, según la cotización actual.
- Fruta del Norte: está ubicado en la cordillera del Cóndor, provincia de Zamora Chinchipe, tiene un potencial de 4,82 millones de onzas de oro y 6,34 millones de onzas de plata, constituyéndose en el mayor proyecto aurífero del Ecuador. Según el Ministerio de Minería, es considerado como uno de los mayores proyectos del mundo sin desarrollo y tiene prevista una producción promedio de oro anual de 340 000 onzas (440 millones de dólares a precio internacional actual); la producción durante la vida de la mina se estima en 13 años; el inicio de la construcción está planificado para mediados de 2017 y se espera que la producción inicial de oro empiece en el primer trimestre de 2020, con el primer año completo de producción en 2021 (Ministerio de Minería, 2017b).
- San Carlos Panantza: está situado en la provincia de Morona Santiago en un área de 41 760 ha. Es un proyecto minero principalmente de cobre, cuya concesión pertenece a la empresa China Explorcobres S.A. (EXSA). Tendrá una vigencia aproximada de 25 años. Actualmente se encuentra en transición a una fase de exploración avanzada (Ministerio de Minería, 2017c).
- Llurimagua: es un proyecto minero subterráneo localizado en la zona de Íntag, provincia de Imbabura. Posee cobre y molibdeno; actualmente se encuentra en estado de exploración avanzada a cargo de la Empresa Nacional Minera, en convenio con la empresa estatal chilena Codelco (Empresa Nacional Minera, 2016).
- Loma Larga: se encuentra en la provincia de Azuay y tiene previsto explorar principalmente oro; tendrá una vigencia aproximada de 27 años. Actualmente se encuentra en la fase de exploración avanzada y está operado por la empresa INV Minerales Ecuador S. A. (Empresa Nacional Minera, 2016).

- Río Blanco: se instala en el cantón Cuenca, provincia de Azuay, comprende una concesión de 5708 ha, otorgada a la empresa Ecuagoldmining South America S. A. y tiene previsto extraer oro. Actualmente está en la fase de explotación; es un proyecto de mediana minería que generará 611 000 onzas de oro y 4,3 millones de onzas de plata, según cálculos de la empresa Junefield Resources Ecuador, creada con capital mayoritariamente chino. Esta mina aportaría 80 millones de dólares por año, durante 11 años previstos de extracción (Ministerio de Minería, 2017d).

El Instituto Nacional de Investigación Geológico Minero Metalúrgico (Inigemm) ha cuantificado los recursos y reservas mineras del país, considerando los siguientes proyectos: Loma Larga, Río Blanco, Llurimagua, Mirador, San Carlos-Panantza, Fruta del Norte, El Domo, Dynasty (Celíca), Cóndor Gold and Copper, Zaruma, Gaby (Muyuyacu), Cangrejos, La Plata, Macuchi, Chaucha y Fierro Urcu. Según los estudios elaborados por Inigemm (2016, p. 150), en el país habría 11 050 millones de dólares en reservas de oro, 339 millones de dólares en plata y 14 100 millones de dólares en cobre, identificados en 25 áreas susceptibles de ser concesionadas, con las siguientes cantidades estimadas de reservas y recursos:²⁹

- 23,8 millones de onzas troy de oro en recursos y 8,5 millones de onzas troy de oro en reservas.
- 168,3 millones de onzas troy de plata en recursos y 19,2 millones de onzas troy de plata en reservas.
- 41 334 millones de libras de cobre en recursos y 47 millones de libras de cobre en reservas.

Si bien desde una perspectiva convencional las cifras pueden ser alentadoras, en las comunidades locales y en quienes tenemos conciencia ecológica, las preocupaciones por las consecuencias ambientales y sociales de este tipo de inversiones son severas, más aún cuando los ingresos proyectados para el Estado no son muy significativos, pues aumentarían desde apenas 150 millones de dólares en 2015, a 768 millones de dólares para 2025, mientras que las exportaciones

²⁹ Los recursos son aquellos materiales que, según la inferencia geológica bien documentada, se juzga que existen en la corteza terrestre. Las reservas se definen como la cantidad de recursos minerales existentes que puede ser producida con la tecnología actualmente disponible y a los precios presentes.

mineras subirían a 3814 millones de dólares para el 2025 (Inigemm, 2016, p. 93). Tal situación obedece a que el artículo 93 de la ley de minería (Asamblea Nacional, 2009) establece que el Estado podrá cobrar regalías apenas por un valor no menor al 5 % sobre las ventas y, para el caso del oro, cobre y plata, no mayor al 8 %, sin perjuicio del pago correspondiente del impuesto a la renta. Los proyectos de explotación minera en Ecuador, como en el resto de la región, han generado fuertes reacciones por parte de las comunidades de los territorios en los que se implementan, por sus impactos sociales y ambientales y han sido considerados como un mecanismo de acumulación por desposesión (Sacher, 2012).³⁰ El Observatorio sobre los Conflictos Ambientales de América Latina reporta 8 conflictos mineros en el país, dentro de los cuales se encuentran todos los proyectos aprobados durante el Gobierno del presidente Correa.³¹

Con el fin de impulsar la minería, el Gobierno del presidente Lenín Moreno se encuentra empeñado en buscar más inversiones en el sector y se propone que el aporte de la minería al producto interno bruto sea igual al que tienen, actualmente, países como Perú y Chile. Al momento, en Ecuador la minería aporta apenas el 1,2 % del PIB, pese a que los expertos señalan que el país tiene un potencial geológico mucho mayor; por ello, en los próximos cuatro años, el entonces ministro de minería Javier Córdova (2017) manifestó que buscará atraer inversiones extranjeras para este sector, por un valor de 4600 millones de dólares, a fin de subir la contribución de la minería al 4 % del PIB, en 2021, cuando concluya el actual período de Gobierno. Sin embargo, debe subrayarse que, en el año 2015, ningún país latinoamericano logró obtener ingresos públicos derivados de la minería superiores al 0,5 % del PIB (OCDE/Cepal/CIAT/BID, 2017, p. 102).

La teoría económica convencional mide el éxito de la política económica por el nivel de crecimiento alcanzado en los principales indicadores macroeconómicos, especialmente el PIB, el ingreso por

30 El término acumulación por desposesión es utilizado por David Harvey (2004) para enfatizar que el proceso de acumulación —originaria o primitiva en Marx— en realidad se reproduce permanentemente a lo largo de la historia, es todavía en curso hoy en día y consiste, básicamente, en apropiarse de excedentes generados mediante una variedad de mecanismos, financieros, productivos, especulativos etc, etc.

31 Véase https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/conflicto/lista/02032900.

habitante y sus respectivos niveles de consumo; no toma en cuenta los estudios realizados desde la economía ecológica y la ecología política, que han lanzado las primeras alarmas sobre la insostenibilidad de que la humanidad continúe haciendo uso de una elevada cantidad de energía y de materiales, para sostener el crecimiento de los niveles actuales de producción y de consumo.³² Han existido avances durante el Gobierno de la Revolución Ciudadana: a partir de 2007, se incorporaron nuevas áreas terrestres y marinas a las zonas de conservación; el número de áreas naturales protegidas aumentó de 31, en 2006, a 52 en 2016; y, el territorio con áreas protegidas pasó del 25,8 % en 2008 a 33,9 % en 2016. La deforestación se redujo de 78 000 hectáreas por año en el período 2000-2008 a 47 000 hectáreas al año en el período 2008-2014 (Correa, 2017b, pp. 90-92).

A pesar de estas señales positivas, el presupuesto destinado al sector ambiente es muy pequeño en el país: a valores constantes —dólares de 2007—, subió de 59,6 millones de dólares en 2007 a apenas 72,5 en 2016. Más allá de los debates, animados durante la redacción de la nueva Constitución Política del Ecuador en 2008 sobre los derechos de la naturaleza y la necesidad de establecer un modelo de desarrollo en armonía con esta, la economía siguió dependiente de la exportación del petróleo y de los recursos extractivos, mientras el incremento del crecimiento, del consumo y de la inversión ha obedecido a una fase de *boom* en el marco de un ciclo alcista de las materias primas. A partir del 2014, cuando declinó el superciclo de los *commodities*, la recesión tomó el lugar de la expansión, la dependencia de una economía primario-exportadora se hizo otra vez evidente, junto con los límites de una estructura productiva poco diferenciada. En este punto es necesario analizar el intento del Gobierno de Rafael Correa de provocar un cambio en la matriz productiva del país, cuestión que se analizará en el próximo capítulo.

32 A título de ejemplo, se menciona un estudio realizado por el Distrito Metropolitano e Quito, con el apoyo técnico de Global Footprint Network (GFN), sobre la huella ecológica de la ciudad capital, en el que se argumenta que “Si todos los habitantes del mundo vivieran como una persona promedio de Quito, necesitaríamos 1,3 planetas para satisfacer sus necesidades” (Moore y Stechbart 2011, p. 5). La huella ecológica es un indicador biofísico que mide la sustentabilidad de un determinado patrón de producción y de consumo o estilo de vida de una sociedad; estima el área de suelo productivo que se necesita para regenerar los recursos y asimilar los desechos de una determinada población.