

Alberto Acosta  
Fernando Martín Mayoral  
coordinadores

# Situación económica y ambiental del Ecuador en un entorno de crisis internacional



**FLACSO**  
ECUADOR

---

Situación económica y ambiental del Ecuador en un entorno de crisis internacional / coordinado por Alberto Acosta y Fernando Martín Mayoral. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2013

141 p. : gráficos, mapas y tablas

ISBN: 978-9978-67-386-7

ECUADOR ; CONDICIONES ECONÓMICAS; PRODUCCIÓN; EMPLEO; SALARIOS; INFLACIÓN;  
COMERCIO EXTERIOR; FINANZAS; ENERGÍA; POLÍTICA AMBIENTAL

330.9866 - CDD

---

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
www.flacso.org.ec

**Coordinadores:**

Alberto Acosta  
Fernando Martín Mayoral

**Investigadores:**

Alberto Acosta  
Víctor Aguiar  
Luis Castro  
Hugo Jácome  
Katuska King  
Fernando Martín Mayoral  
María Cristina Vallejo  
Marcelo Varela

**Asistentes de investigación:**

Isabel Angulo  
Andrés Cortés  
Juan Pablo Díaz  
Andrés Dillon  
Silvio Fernández  
Miguel Garcés  
Rita Mesías  
David Muñoz  
Markus Nabernegg  
Ivonne Puruncajas  
Marco Vinuesa

ISBN: 978-9978-67-386-7

Cuidado de la edición: Verónica Vacas

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta:

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: marzo de 2013

# Índice

<b>Presentación</b> . . . . .	9
<b>Capítulo I</b>	
<b>El retorno del Estado</b> . . . . .	10
<i>Alberto Acosta</i>	
Los mayores ingresos de toda la historia republicana. . . . .	10
Limitado crecimiento económico, sin cambios estructurales. . . . .	13
Importante incremento de la inversión social . . . . .	15
Importantes utilidades para los grupos más acomodados . . . . .	16
El modelo empresarial de desarrollo goza de buena salud . . . . .	17
En el agro no hay avances sustantivos . . . . .	18
Auditoria y renegociación de la deuda: una de cal y una de arena . . . . .	18
Unas reformas petroleras con muy poca reforma. . . . .	19
Un comentario final preliminar . . . . .	20
Referencias bibliográficas . . . . .	22
<b>Capítulo II</b>	
<b>Compleja evolución de la producción real</b> . . . . .	23
<i>Fernando Martín Mayoral</i>	
Desempeño de la economía ecuatoriana . . . . .	23
Evolución de los sectores económicos . . . . .	27
La demanda agregada . . . . .	30
Algunas reflexiones finales sobre el sector real ecuatoriano . . . . .	33
Referencias bibliográficas . . . . .	37

<b>Capítulo III</b>	
<b>Recuperación del empleo luego de la crisis</b> .....	38
<i>Marcelo Varela</i>	

Introducción .....	38
El empleo internacional .....	38
El mercado laboral ecuatoriano .....	40
Ocupación plena, subempleo y desempleo .....	42
La informalidad .....	46
Conclusiones .....	48
Referencias bibliográficas .....	48

<b>Capítulo IV</b>	
<b>Salarios e inflación: una ecuación relativamente estable</b> .....	50
<i>Marcelo Varela</i>	

Costo de la canasta básica familiar y la canasta vital .....	50
Salario real .....	52
Inflación, causas .....	53
Inflación de los bienes transables y no transables .....	55
Inflación por grupos de consumo .....	56
Inflación por ciudades .....	57
Inflación del productor .....	57
Conclusiones .....	58
Referencias bibliográficas .....	59

<b>Capítulo V</b>	
<b>Amenazas del sector externo</b> .....	60
<i>Fernando Martín Mayoral</i>	

Introducción .....	60
Análisis de la balanza de pagos .....	61
La balanza por cuenta corriente .....	61
Destino de los productos ecuatorianos .....	65
La balanza de servicios .....	66
La balanza de rentas .....	68
Las remesas se recuperan después de la crisis .....	69
Balanza por cuenta de capital .....	71
Balanza por cuenta financiera .....	71
La política comercial del Ecuador .....	74
Conclusiones .....	80
Referencias bibliográficas .....	82

<b>Capítulo VI</b>	
<b>El sector fiscal: cuentas por cuadrar</b> .....	83
<i>Fernando Martín Mayoral, Víctor Aguiar y Luis Castro</i>	

Introducción .....	83
Evolución del gasto y el ingreso del sector público no financiero .....	84
Relaciones de sector fiscal y la economía .....	86
Estructura del ingreso .....	87
Estructura del gasto .....	90
Conclusiones .....	93
Referencias bibliográficas .....	93

<b>Capítulo VII</b>	
<b>El sector financiero: solidez gracias a la liquidez</b> .....	94
<i>Katiuska King y Hugo Jácome</i>	

Introducción .....	94
Hechos relevantes .....	94
Costo del dinero .....	97
Sistema bancario privado .....	100
Sector cooperativo .....	104
Banca pública .....	106
Resultados del sistema .....	108
Mercado de valores .....	110
Conclusiones .....	111
Referencias bibliográficas .....	111

<b>Capítulo VIII</b>	
<b>Análisis ambiental: avances y desafíos</b> .....	113
<i>María Cristina Vallejo</i>	

Introducción .....	113
La política ambiental en Ecuador: capacidad presupuestaria y consecución de objetivos .....	113
Evolución del presupuesto ambiental y capacidad de ejecución .....	114
Fuentes de financiamiento .....	115
Destinos de la inversión .....	116
Consecución de las metas de la política ambiental .....	117
Impuestos ambientales .....	125
La carga material de la actividad económica .....	125
El agua y el suelo: recursos estratégicos del Ecuador .....	127

La Iniciativa Yasuní-ITT .....	128
Conclusiones .....	130
Referencias bibliográficas .....	131

## Capítulo IX

<b>El sector energético: ¿hacia una transición sustentable?</b> .....	136
---	-----

*María Cristina Vallejo*

Introducción .....	136
La política energética en Ecuador .....	136
El balance energético en Ecuador: ¿hacia una transición energética sustentable? .....	138
Conclusiones .....	141
Referencias bibliográficas .....	141

# Presentación

La prolongada crisis que afecta con virulencia al Norte global ha debilitado las condiciones de inversión en los países desarrollados, pero a su vez ha ayudado a sostener la liquidez de la economía ecuatoriana y latinoamericana en general, incrementando las incursiones de empresas en la región, en busca de mercados emergentes que sostengan su producción. Por otro lado, las remesas de los migrantes se han visto reducidas significativamente, aunque siguen siendo una de las principales fuentes de ingresos para Ecuador, incluso superando a la exportación de banano.

Es interesante comprobar cómo, después de cuatro años de crisis, la economía mundial continúa dominada por fuerzas y tendencias especulativas. Las multimillonarias inyecciones de dinero a la banca por parte de los gobiernos del Norte han causado presiones especulativas en los precios de las materias primas, entre otras el petróleo y los minerales, así como de los alimentos, en particular los cereales.

Esta obra, coordinada por Fernando Martín Mayoral y Alberto Acosta, está conformada por nueve trabajos de investigación, realizados por diversos autores y autoras, cuyo objetivo es analizar los principales hechos que han marcado la actividad económica del Ecuador, sus efectos en la sociedad y en el ambiente, así como los resultados de las políticas públicas para intentar la reactivación económica del país luego del primer embate de la crisis internacional en 2009, haciendo hincapié en los años 2010-2011. Las fuentes de información consultadas son aquellas publicadas por distintos organismos nacionales e internacionales, sin perder de vista el escenario sociopolítico específico que atraviesa el país.

Con este aporte se quiere contribuir a un mejor conocimiento de la realidad nacional, al ofrecer una visión de lo sucedido luego de una crisis que aún no concluye y cuyas secuelas, e inclusive su recrudecimiento, nos podrían acompañar por largo rato.

Juan Ponce  
Director  
FLACSO-Sede Ecuador

# Capítulo I

## El retorno del Estado

*Alberto Acosta\**

Desde inicios de 2007 se inauguró una nueva etapa llena de esperanzas de cambio. Las políticas económicas del gobierno del presidente Correa, desligadas de los mandatos del FMI y del Banco Mundial, empezaron a revertir paulatinamente la tendencia neoliberal anterior<sup>1</sup>.

Este intento de cambio de rumbo no está presente exclusivamente en Ecuador. Se da en varios países de la región. A raíz de la crisis del neoliberalismo, desde hace algunos años atrás y con diversas intensidades, se transita paulatinamente por una senda postneoliberal en Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela<sup>2</sup>. Sin embargo, este proceso, que no aleja definitivamente la posibilidad de un regreso del neoliberalismo, no debe confundirse con un tránsito postcapitalista. No hay que descartar el riesgo de que el progresismo quede atrapado en los límites y contradicciones de una modernización capitalista, en la cual el retorno del Estado le es funcional.

Lo que cuenta es que el Estado ha recuperado espacios de gestión perdidos en los años neoliberales y se proyecta como un actor importante de la economía ecuatoriana. En particular la política fiscal, en tanto fundamental herramienta de política económica en una economía dolarizada, ha cobrado mayor vigencia y capacidad de acción.

### Los mayores ingresos de toda la historia republicana

Durante este gobierno, la economía ecuatoriana registra la mayor cantidad de ingresos por exportaciones petroleras desde que se inicio esta actividad en el país. El gobierno de Correa supera a cualquier otro gobierno anterior en lo que a exportaciones petroleras se refiere. Incide el hecho de que es el gobierno que más tiempo ha estado en el poder. De todas formas, actualmente se cuenta con el ingreso mensual promedio más alto de todo el período, tomando en consideración la pronunciada caída de los precios del crudo desde fines del año 2008 hasta mediados de 2009.

\* Profesor e investigador de la FLACSO-Ecuador (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).

Cuadro N.º 1  
Exportaciones petroleras por período de gobierno  
(millones de dólares constantes) (2010)

Gobierno	Ingresos totales	Promedio mensual
Jaime Roldós	1 982,80	104,4
Oswaldo Hurtado	3 223,80	78,6
León Febres Cordero	3 105,60	64,7
Rodrigo Borja	3 589,40	74,8
Sixto Durán Ballén	3 625,60	75,5
Abdalá Bucaram	615,6	51,3
Fabián Alarcón	1 053,40	50,2
Jamil Mahuad	1 307,40	87,2
Gustavo Noboa	4 167,60	115,8
Lucio Gutiérrez	4 512,10	161,1
Alfredo Palacio	5 645,00	282,3
Total 2001-2006	14 324,7	186,4
Rafael Correa (ene 07-dic 11)	19 583,50	326,4
Relación entre ingresos en los dos períodos	137%	

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE)

El análisis en términos reales o constantes con el objetivo de eliminar el efecto inflacionario muestra que los ingresos por la exportación de crudo en los cinco años del gobierno de Rafael Correa superan a los del quinquenio anterior en un 137%, gracias no solo a la recuperación de un buen número de campos petroleros sino también a unos precios internacionales del crudo que han superado tanto en términos nominales como en términos reales a los de todos los gobiernos democráticos precedentes.

El crecimiento de los ingresos tributarios debe ser atribuido a varios factores: el esfuerzo realizado por el Servicio de Rentas Internas para reducir la evasión y elusión tributarias, las reformas tributarias que comenzaron a incrementar la presión tributaria, y, por cierto, la misma disponibilidad de recursos monetarios que alientan el consumo y en alguna medida también el crecimiento económico. Los impuestos indirectos han pasado del 65% del total recaudado en el año 2006 al 58% en 2011, con el consiguiente aumento de la participación de los impuestos directos.

Cabe anotar que la llamada *reforma fiscal verde*, instrumentada en el año 2011, no tuvo los resultados esperados; las evaluaciones realizadas indican que, por el atropellado proceso seguido en su diseño, esta reforma resultó poco eficiente en términos ambientales e incluso sociales. La *Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado* preveía la creación de ocho impuestos que generarían ingresos adicionales al Estado por 450 millones de dólares. En concreto, el impuesto a los vehículos fue uno de los más criticados, por estar basado en su precio y en su cilindrada y no en las emisiones de CO<sub>2</sub> o en la antigüedad del vehículo. También fue motivo de crítica la exoneración de este impuesto al transporte público (autobuses y taxis), siendo estos altamente contaminantes.

La reducción de la evasión tributaria gravitó también para incrementar los ingresos del fisco, pues se estima, según el SRI, que esta era del 61% en 2006 y habría llegado a un 40% al cabo de cinco años de gobierno del presidente Correa.

Cuadro N.º 2  
Ingresos tributarios por año (millones de dólares)

Años	Millones de dólares	Crecimiento	Presión fiscal
2001	2 380	42,1	11,2
2002	2 759	15,9	11,1
2003	2 975	7,8	10,4
2004	3 349	12,6	10,3
2005	4 046	20,8	10,9
2006	4 686	15,8	11,2
2007	4 895	4,5	10,7
2008	5 953	21,6	11,0
2009	6 238	4,8	12,0
2010	7 869	26,1	13,6
2011	9 417	19,7	14,5

Fuente: Servicio de Rentas Internas (SRI)

Igualmente, este régimen contó con los recursos congelados en diversos fondos petroleros durante los gobiernos anteriores. El Gobierno también ha hecho un uso productivo de recursos acumulados en la reserva de libre disponibilidad (sobre todo en el momento de mayor impacto de la crisis internacional).

El gobierno del presidente Correa, como todos los otros, recurrió a los recursos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), aunque en cantidades muy superiores: más de 4 500 millones de dólares, entendible también por aquello de ser el gobierno que más tiempo ha estado en funciones. Una vez relativizada esta cifra por el PIB (producto interno bruto), se obtiene una lectura diferente.

Cuadro N.º 3  
Préstamos provenientes del IESS por período de gobierno (millones de dólares)

Período presidencial	Total período	PIB acumulado	% sobre PIB
Gustavo Noboa	798,9	62 082 724	0 ,00129%
Lucio Gutiérrez	2 119,7	61 278 134	0 ,00346%
Alfredo Palacio	2 505,6	78 950 172	0 ,00317%
Rafael Correa	4 557,6	276 420 665	0 ,00165%

Fuente: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)

Todos estos rubros sumados –petróleo, tributos, préstamos del IESS y otros– superan largamente los ingresos de los gobiernos anteriores. A esto se añade el beneficio obtenido por la renegociación de la deuda externa, que permitió alivianar el pago de intereses en el presupuesto del Estado.

Un factor que debe haber ayudado a sostener gran parte del circulante en el país es la misma crisis de los países centrales. En el Norte global las condiciones para invertir se han debilitado aceleradamente.

Aunque pueda resultar hasta contradictorio, dicha crisis y el manejo que se le ha dado, fundamentado en multimillonarias inyecciones de recursos financieros en la banca, ha provocado un sostenido incremento de los precios de muchas materias primas, entre otras el petróleo y los minerales. Estas presiones especulativas están presentes también en los precios de varios alimentos, como los cereales. De esta manera, estos recursos ya no solo están destinados a atender la demanda energética, productiva o alimenticia, sino que se han transformado en activos financieros en medio de una economía mundial todavía dominada por fuerzas y tendencias especulativas.

El Gobierno, por su parte, también ha tomado algunas medidas para tratar de controlar la salida de capitales. El creciente impuesto a la salida de los mismos, que alcanzó el 5% en el año 2011, es una de las disposiciones adoptadas, con la consiguiente oposición de algunos grupos de poder económico. Sin embargo, el Gobierno no ha conseguido que la banca repatrie el ahorro nacional; cerca del 25% de los ahorros se mantiene fuera del país de manera sistemática durante los últimos cinco años.

A más de los ingresos mencionados habría que incorporar el aporte de las remesas de los compatriotas que laboran en el exterior, que alcanzaron los 2 672 millones de dólares en el año 2011. Es cierto que estas han disminuido por la crisis internacional (en 2007 se alcanzó la cifra record de 3 335 millones de dólares). Pero aun así representan un monto que supera las exportaciones de banano, principal producto de exportación tras el petróleo. Las remesas, si bien no van al fisco, ayudan a sostener la liquidez de la economía con entradas de divisas y contribuyen a disminuir el déficit de balanza de pagos. A nivel personal, además ayudan a mejorar los niveles de consumo, sobre todo de sectores de clase media-baja.

#### Limitado crecimiento económico, sin cambios estructurales

A pesar de ser el período con ingresos fiscales más altos de la historia, el crecimiento económico del país en este lustro no ha sido sostenido. Hay que reconocer que en este lapso impactó la crisis económica internacional, la más grave desde la Gran Depresión de los años treinta del pasado siglo; sin embargo, el mayor impacto de esta crisis para Ecuador se reversionó en la medida que desde el segundo trimestre del año 2009 empezó una recuperación de los precios del petróleo. De todas formas, en este período de cinco años, el precio del crudo ecuatoriano alcanzó niveles desconocidos en períodos anteriores: 59,86 dólares por barril, en promedio, en el año 2007; 82,95 en 2008; 52,56 en 2009; 71,93 en 2010; y 97,71 en 2011.

La economía ecuatoriana, según el Banco Central del Ecuador, creció en 7,8% en el año 2011. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), asimismo, indicaba que dicho año la economía creció en 8% en términos reales y ubica al Ecuador como la tercera economía con mayor desempeño de América del Sur.

El crecimiento en 2011 se debió principalmente a una gran inyección de recursos del sector público, que incidió en los sectores de electricidad y agua, la construcción y el comercio, con un aumento de 31%, 21% y 6,34% respectivamente, en relación al año anterior. Las obras públicas crecieron en un 18,4%, destacándose, entre otros, la construcción de plantas hidroeléctricas. Cabe anotar que muchas de estas obras basan su financiamiento en el endeudamiento con China. Mientras que otros sectores, como el agrícola, tuvieron un crecimiento de 5,95%.

La inversión pública en el año 2006 fue de 1 739,4 millones de dólares (4,3% del PIB) mientras que en el año 2011 fue de 7 375,6 millones de dólares (11,2% del PIB). En todo el período 2007-2011

la inversión pública alcanzó los 23 803 millones de dólares (8,6% del PIB de los últimos cinco años), mientras que en el período 2001-2006 apenas llegó a 7 981 millones de dólares (3,9% PIB). Esta inversión se ha convertido en el motor de la economía.

Sin embargo, cuando se han cumplido ya cinco años de gobierno, los anunciados cambios estructurales en el aparato productivo para impulsar el desarrollo endógeno no aparecen. Al analizar la estructura del PIB por sectores, podemos observar que se sigue apostando por los productos primarios. La agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca presentan una mayor participación en el PIB. Sin embargo, gran parte de esta producción no está direccionada al mercado interno.

La industria manufacturera, aunque experimentó un incremento, presenta señales poco claras. El manejo de las medidas proteccionistas ha sido sinuoso: a inicios del año 2009, presionado por la crisis financiera internacional, el Gobierno ecuatoriano recurrió a una serie de salvaguardias que, en enero de 2009, afectaron a 650 productos que incluyen azúcar, licores, cosméticos, teléfonos celulares, calzado o ropa, y, nuevamente, en julio de ese mismo año, a casi 1 350 productos procedentes de Colombia, para compensar, según el Gobierno, las devaluaciones monetarias llevadas a cabo por ese país. La aplicación de mecanismos protectores no se debe únicamente a factores internacionales, también pone en evidencia la ausencia de una clara estrategia productiva, campo donde se hace latente uno de los fracasos de la gestión gubernamental. A partir de marzo de 2010, Ecuador comenzó a dismantelar progresivamente estas medidas, debido a las presiones de los países vecinos.

En el ámbito del comercio exterior, la situación registra discretas variaciones. La estructura de las exportaciones sigue dominada por las ventas externas de petróleo, gracias, en gran parte, a los elevados precios de este producto, representando el 58% del total exportado en 2011. El 42% restante estuvo basado en exportaciones no petroleras, compuestas, en su mayoría, por productos tradicionales como el banano, camarón, cacao, atún y pescado, y café y elaborados, cuyo valor agregado es bajo. Todos los rubros mencionados, en 2011, experimentaron un crecimiento medio, respecto a 2010, del 22%, ligeramente superior al evidenciado en el total de exportaciones (20%). Las exportaciones no tradicionales, compuestas principalmente por flores naturales, extractos y aceites vegetales, vehículos, otras manufacturas de metal y manufacturas de cuero, plástico y caucho, experimentaron un crecimiento, en 2011, del 24,5%, superior a las tradicionales, gracias al fuerte empuje en los extractos y aceites vegetales y manufacturas de cuero, plástico y caucho, y en menor medida en las flores naturales.

Las importaciones presentan un panorama con pocos cambios. En el año 2011, mientras financiamos la economía con exportaciones de petróleo crudo, la desfinanciamos con las importaciones de combustibles y derivados del petróleo, que representaron el 22,2% del total de compras externas, con pocos cambios respecto a 2006. Las materias primas dominaron las importaciones, alcanzando el 31,5% del total comprado en 2011, seguidas de los bienes de capital, con el 27,2% en 2011. Ambos productos, importantes para la industria, sufrieron una reducción en su participación desde el año 2007. Finalmente, los bienes de consumo representaron el 20,7%, incrementándose en más de un 11% respecto a 2010. Dentro de estos últimos, los bienes de consumo no duradero fueron los más dinámicos, con incrementos interanuales del 21,5% frente al 0,8% de los duraderos.

Este panorama se complementa con un gran desbalance comercial. Al año 2011, la balanza comercial fue deficitaria en 664,3 millones de dólares (1,1% del PIB). El déficit de balanza comercial no petrolera llegó a -8 490,8 millones de dólares, el mayor en la época del gobierno de Correa y de toda la historia comercial del país (2006: -3 714,85).

### Importante incremento de la inversión social

Para analizar la evolución de la economía no solo cuentan los considerables ingresos fiscales y el desenvolvimiento del PIB o las exportaciones. También debemos sopesar la voluntad por cambiar las prioridades en el uso de los recursos disponibles.

En este lapso cambió profundamente la relación servicio de la deuda versus inversión social. En los años neoliberales, la relación era favorable al servicio de la deuda. En el gobierno de Correa prima la inversión social. Comparándola con el PIB, el salto es inocultable. Esta pasó de 4,74% en el año 2006 a 9,85% en 2011.

Los avances en educación y salud merecen ser destacados.

La inversión en educación se incrementó de 2,59% del PIB en 2006 a 5,59% en 2011 (todavía distante de la meta del mandato constitucional que establece un mínimo del 6%). Empero, se mantiene aún un enorme déficit en infraestructura educativa.

La inversión en salud también mejoró, del 1,24% al 2,17%, en el mismo período (lejos de la meta constitucional del 4%). En educación, el 82,5% se destinó a gasto corriente y en salud, el 64,6%, porcentajes entendibles por el elevado número de personas que laboran en dichos sectores. De todas maneras, como lo reconocen incluso funcionarios del Gobierno, “Ecuador mantiene todavía uno de los más bajos niveles de inversión social per cápita en la región” (Muñoz, 2012).

La inversión en vivienda se sostiene, en gran medida, por los crecientes créditos hipotecarios del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). La construcción de vivienda, sobre todo para la clase media y los sectores acomodados, alentada por diversas fuentes de financiamiento, como podrían ser, indirectamente, el gasto público o, directamente, el ingreso de narcodólares, entre otras opciones, experimenta un auge significativo.

También se ha potenciado toda la política de subsidios existente con anterioridad. Destaca el Bono al Desarrollo Humano (BDH), como se denomina al Bono Solidario creado en 1998. Así, se incrementó el número de hogares perceptores, de 979 008 en el año 2006 a 1 853 238 a enero de 2012, según el Programa de Protección Social del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Para el presupuesto de 2012 se prevé un monto de 486 millones de dólares. En el informe sobre “La inversión social en el Presupuesto General del Estado”, publicado en mayo de 2011 por la Asamblea Nacional y el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, con el apoyo de UNICEF, se reconoce que el Bono de Desarrollo Humano “es una de las principales estrategias gubernamentales para la reducción de la pobreza”.

En el período 2001-2006 se reduce en 20,7 puntos porcentuales la pobreza y en 18,2 la extrema pobreza; mientras que en el período 2007-2011 la pobreza cae del 36,7% al 28,4%, y la extrema pobreza lo hace del 16,5% al 12,9% en el mismo período, es decir, en 8,3 puntos porcentuales y 3,6 puntos porcentuales, respectivamente.

Sin embargo, llama la atención que en paralelo a la reducción de incidencia de la pobreza se haya duplicado el BDH. Estos hechos nos hacen pensar que a través de esta acción el gobierno de Correa, con algunas interesantes prestaciones asociadas a dicho bono, a la postre mantuvo y aun profundizó las lógicas clientelares que desarrollaron los gobiernos anteriores.

A estas cifras en el ámbito social habría que añadir el significativo monto de recursos destinados a la obra pública, presentados en líneas anteriores, que sin duda ayudaron a mejorar las condiciones sociales.

El desempleo y el subempleo han experimentado una reducción. El primero, en promedio anual, pasó de 6,9% en 2007 a 6,0% en 2011. El segundo, en ese mismo período, descendió del 51,9% al 46,65% en 2011. (No se pueden hacer fácilmente comparaciones con las épocas anteriores, pues desde el año 2007 hay otra metodología de cálculo). El saldo nos dice que todavía en el año 2011 al menos una de cada dos personas en capacidad de trabajar no tenía un trabajo adecuado. Este es un problema de fondo no resuelto.

En el año 2011, en relación a 2007, la población en edad de trabajar creció en 709 588 (9,7%), pero la población económicamente activa solo se incrementó en 160 483 (3,7%): el 77% del incremento se dio en personas que se excluyeron de la economía, sea porque estudian, porque emigran o porque ya no buscan trabajo. Esto significa que la población en edad de trabajar creció más rápido que la población económicamente activa. Es decir, a pesar de que más personas estaban en edad de trabajar, solo una fracción de estas (33%) entró a formar parte de la población económicamente activa (a trabajar o a buscar un trabajo). Una posible explicación está en la incorporación de una parte de esta población en el sistema educativo, gracias a una mayor oferta por parte del sector público, entrando a formar parte de la población inactiva.

En este lapso mejoró el poder adquisitivo de los salarios. Se redujo la brecha del ingreso en relación a la canasta básica, al pasar del 31,1% en 2006 al 12,2% en 2011. Incluso se superó la canasta vital. Esta positiva evolución, sin embargo, no se debió a un aumento de la productividad. En este contexto, el consumo, alentado también por la inversión y el gasto público, a lo que habría que añadir las remesas de la emigración, se incrementó de manera sostenida. En la actualidad se habla de los riesgos de sobreendeudamiento de un grupo importante de la clase media, que entró con fuerza en esta euforia consumista.

Sin embargo, en estos cinco años de gobierno, la concentración de la riqueza no disminuyó al ritmo esperado en un proceso autodenominado revolucionario. Hay que señalar que el nivel de concentración de la riqueza en Ecuador es sumamente elevado. Para sustentar este argumento se puede analizar la evolución del índice de Gini. La reducción de la inequidad, medida por dicho índice, fue de 0,55 en el año 2007 a 0,47 en 2011, lo que significa una mejoría de ocho puntos; mientras que entre 2001 y 2006 –años neoliberales– se redujo de 0,60 a 0,52, también ocho puntos.

### Importantes utilidades para los grupos más acomodados

Los niveles de concentración de ventas, medidos por el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Centros), son preocupantes: el 95,81% de las ventas a nivel nacional se concentra en el 10% del total de empresas; es más, el 90% de las ventas se concentra en el 1% de las empresas. Las cifras del INEC reflejan una elevada concentración regional: Pichincha (18% de la población del país) y Guayas (25% de la población del país), concentran el 73,15% de las ventas y el 44,6% de establecimientos económicos; la primera provincia se adjudica el 22,2% de los establecimientos y el 46,8% de las ventas, Guayas el 22,4% y el 26,35% respectivamente. Azuay, El Oro, Manabí y Tungurahua tan solo aglutinan el 23,1% de los establecimientos y 16% de las ventas; repartiéndose el resto entre las otras 18 provincias.

En otros ámbitos, como el financiero, la tendencia concentradora se mantiene: los cuatro bancos más grandes (Pichincha, Guayaquil, Pacífico y Produbanco) obtuvieron el 70% del total de las utilidades

en 2011. En el ejercicio del año fiscal 2011, dada la liquidez registrada por la economía ecuatoriana, la banca privada ecuatoriana registró 393,1 millones de dólares en utilidades entre enero y diciembre de 2011, lo que supone un incremento del 50% con respecto a 2010.

En este sentido, es necesario destacar que las utilidades de los grupos económicos habrían pasado de 529 millones de dólares en 2006 (antes de Correa) a 1 830,4 millones de dólares en 2010 (con Correa), un incremento el 350%<sup>3</sup>.

Con la aprobación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado, el 29 de septiembre de 2011, no se buscaba romper las actuales estructuras monopólicas existentes. Lo que se propone es apenas combatir las prácticas monopólicas y oligopólicas, lo cual no deja de ser un avance teniendo en cuenta que Ecuador, junto con Bolivia y Paraguay, eran los únicos países de la región que no disponían de una ley para alentar la competencia. En el caso ecuatoriano, el último intento en este sentido fracasó en el gobierno de Gustavo Noboa Bejarano, quien vetó totalmente la ley aprobada por el parlamento, cediendo así a las presiones de la Cámara de Comercio de Quito.

### El modelo empresarial de desarrollo goza de buena salud

El sistema económico, de conformidad con el Artículo 283 de la Constitución de Montecristi, debe ser social y solidario. Esta definición engloba todas las formas de organización económica existentes y las que se podrían construir en el futuro. Las diversas formas de hacer economía deben concluir luego de un complejo proceso de transiciones plurales en un todo. Esto, no obstante, no desconoce la actual realidad de una economía mixta.

En otras palabras, si se quiere hacer realidad lo que dispone la Constitución, no puede mantenerse, y menos aun ahondarse, un manejo económico segmentado, que atiende por un lado la economía empresarial, por otro la estatal y en último lugar la economía popular, para dividirlo de una manera gruesa. Sin embargo, es esta división la que inspiró la aprobación del Código de la Producción, por un lado, de la Ley de Economía Popular y Solidaria, por otro, y de la Ley de Empresas Públicas, en un tercer ámbito. Con este divorcio legal, en el que se prioriza el Código de la Producción, el Gobierno, que impulsó la Constitución de Montecristi, en la práctica demostraría no tener la voluntad política para cristalizar decididamente una economía social y solidaria.

La ley de Economía Social y Popular, que no deja de ser una versión reformada de la ley de cooperativas, se acerca más a los principios constitucionales. En síntesis, la economía solidaria no será una herramienta de transformación válida en tanto el Gobierno no asuma con decisión la concepción más innovadora y revolucionaria del concepto constitucional.

En concreto, sin una superación clara del divorcio entre “lo económico” y “lo social”, entre “lo productivo” y “lo solidario”, se consolida en la práctica el modelo económico empresarial que se impuso como dominante en los años liberales. De facto, con la aprobación del Código de la Producción se priorizó la consolidación del modelo empresarial de desarrollo, impulsado desde décadas anteriores.

Por otro lado, los respectivos reglamentos contaron con la activa participación de los entes regulados, lo que generó un claro conflicto de intereses. En uno y otro caso, para la discusión de estas leyes se convocó a los respectivamente “interesados”, obviando a la sociedad en su conjunto.

### En el agro no hay avances sustantivos

En el campo, donde las relaciones de subordinación e intercambio desigual entre campesinos y grandes propietarios han sido una constante histórica, la situación mantiene sus características de gran inequidad en términos de acceso a recursos básicos como la tierra y el agua.

Ante la elevada concentración de la tierra, el 0,81 del Gini, no hay ningún indicio de que se quiera dar paso a una verdadera reforma agraria, menos aun a una revolución agraria. Lo que se plantea es una modernización capitalista en el agro, sin base campesina, sin inspiración social y solidaria, es decir, sin impulsar la propiedad asociativa y cooperativa, ni la reforma agraria, ni la redistribución del agua, entre otras tareas aún pendientes.

Como complemento preocupante de lo anterior, el Gobierno alienta la actividad agrícola para producir biocombustibles (etanol y biodiesel) siendo identificado casi medio millón de hectáreas para producir palma y caña de azúcar. No obstante en 2011 solo se conoce la producción de etanol en el proyecto piloto Ecopaís (Guayaquil) de acuerdo al Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, n° 25 de abril de 2012. El objetivo es comenzar a producir biodiesel a escala nacional a partir de mayo de 2013. Todavía falta aprobar la Ley de Biocombustibles cuya tramitación comenzó a finales de 2011.

La tendencia monopolizadora del agua en el agro también es notoria. La población campesina, sobre todo indígena, con sistemas comunales de riego, representa la mayor parte de los usuarios.

Hasta ahora el Gobierno no ha dado señales de querer revertir esta situación y cumplir con el mandato constitucional, que en su Artículo 312 dice claramente que “se prohíbe toda forma de privatización del agua”.

### Auditoría y renegociación de la deuda: una de cal y una de arena

El gobierno del presidente Correa, en el año 2008, dispuso la suspensión del servicio de una parte de la deuda externa. Esta suspensión de los pagos o moratoria se enmarcó en una posición programática clara y preconcebida para encontrar mejores condiciones para su renegociación, y no en la imposibilidad de servir la deuda.

El Gobierno asumió parcialmente los resultados de la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público. La Comisión fue creada en el año 2007 ante las reiteradas presiones de diversos grupos de la sociedad civil, expresadas desde años atrás y que no fueron cristalizadas en los dos gobiernos precedentes, los cuales habían dado inicialmente señales de apoyar esta iniciativa ciudadana. El trabajo de dicha comisión, que tenía un valor más ético que jurídico, fue contundente para varios tramos de la deuda pública externa e incluso interna.

En esas condiciones, Correa declaró la suspensión de pagos de un tramo de la deuda externa comercial, por considerarla ilegítima e ilegal. Unos meses más tarde, archivando el reclamo de ilegitimidad e ilegalidad en tanto posibilidad de acciones jurídicas concretas, el gobierno de Correa recompró parte de los Bonos Global (a 12 y 30 años, no así los Bonos Global a 15 años), que habían sido declarados en moratoria. No se entienden las razones para que no se hayan impugnado los Bonos Global 2015, cuya emisión tenía como objeto servir los otros Bonos Global, es decir, tenían un origen igualmente cuestionable.

La indicada auditoría, siendo un ejercicio histórico de relevancia internacional, no llegó a tener una trascendencia mayor, al no haberse complementado con las correspondientes respuestas jurídicas y con acciones coherentes.

La importante reducción del peso de la deuda en relación al PIB con esta operación de recompra de parte de los Bonos Global permitió un respiro en los pagos subsiguientes; pero, con limitaciones para acceder al mercado financiero, por esa misma razón, el Gobierno abrió el mercado de créditos de China. Así, el peso de la deuda pública interna y externa en relación al PIB, que había declinado del 66,6% en el año 2001 al 32,4% en 2006, y que llegó al 19,7% en 2009, volvió a subir al 30,7% en 2011.

En este punto hay que resaltar lo que representa el ingreso de créditos chino. Ya no hay las condiciones fondomonetaristas de la “larga noche neoliberal”<sup>4</sup>, es cierto y eso es positivo. Sin embargo, las condiciones de dichos créditos aparecen como onerosas por el lado de la tasa de interés; se habla de que podrían superar el 9% en algunos casos. Además, no olvidemos que las empresas chinas “han salido de compras” por el mundo en medio de la crisis. Aprovechando sus cuantiosas reservas monetarias y financieras, así como utilizando su creciente poder político-financiero, China ha empezado a adquirir cada vez más activos en todos los continentes, ampliando aceleradamente su área de influencia.

En síntesis, para impulsar esta nueva etapa de la larga historia extractivista del país, el gobierno de la “revolución ciudadana” cuenta con el apoyo del capitalismo global chino, del cual espera mucho, pero a un coste muy elevado.

### Unas reformas petroleras con muy poca reforma

Un punto adicional es el relativo a las reformas a la Ley de Hidrocarburos introducidas en julio de 2010 y a la renegociación de los contratos petroleros a partir de dichas reformas. Es innegable que el país, luego de “la larga noche neoliberal”, requería cambios profundos y urgentes en el marco jurídico vigente en el ámbito hidrocarburífero. La situación jurídica era insostenible y la urgencia de cambiarla, indiscutible. Esta conclusión se nutre del análisis de la realidad petrolera ecuatoriana y de sus perspectivas después de varias décadas de una casi planificada depredación de la institucionalidad estatal y de entreguismo a los intereses transnacionales. Son muchos los elementos que se podrían considerar para analizar el cambio de la normativa contractual.

Para empezar, haber migrado de los contratos de participación a los de prestación de servicios no garantiza resultados satisfactorios. Mejorar la participación del Estado en la renta petrolera, como afirma haber logrado el Gobierno, es importante, pero no suficiente. Faltó, no hay duda alguna, más profundidad en las reformas propuestas, que de ninguna manera propiciaron un manejo petrolero que anticipe el indetenible fin de las reservas y que aliente la transformación de la matriz energética, entre otros asuntos pendientes.

Por otro lado, es deplorable que el Gobierno, en cinco años de gestión, contando con enorme poder político y cuantiosos ingresos, no haya logrado modernizar (no confundir con privatizar) la industria petrolera nacional.

Los campos petroleros más ricos, conocidos comúnmente como “las joyas de la Corona” por ser los campos más productivos: Sacha, Auca, Shushufindi, Cuyabeno, Cononaco y Libertador, están ubicados en las provincias de Sucumbíos y Orellana. Su explotación ha provisto los principales recursos financieros al país desde 1972. Luego de que la compañía Texaco concluyó sus operaciones, han sido explotados por Petroecuador. La disputa en torno a ellos ha marcado líneas divisorias entre quienes levantaban un discurso nacionalista y quienes buscaban la privatización por la supuesta eficiencia operativa de las empresas extranjeras.

Por eso preocupa que el gobierno del presidente Correa, a cuenta de la baja eficiencia del ente estatal, haya entregado la administración de varios yacimientos de los campos maduros, con Sacha a la cabeza, a empresas extranjeras como las estadounidenses Halliburton, Schlumberger o Baker, manteniendo apenas la supervisión en manos de Petroecuador. Esos campos, en la actualidad, producen cerca de 200 mil barriles diarios. Solo Sacha tiene reservas por 500 millones de barriles de crudo liviano, y produce cincuenta mil barriles al día, lo que equivale a 1 800 millones de dólares anuales (Villavicencio, 2012). Lo cierto es que, luego de varios años de intentos fallidos durante la época neoliberal, en el año 2012 se hicieron realidad los contratos para “recuperar la producción” de los principales campos petroleros con el concurso de empresas extranjeras.

En este gobierno hay un antecedente preocupante. El campo petrolero Sacha, uno de los más grandes, fue entregado, sin que exista un marco jurídico para hacerlo, a la empresa mixta Río Napo, conformada en julio de 2008 entre PDVSA (la empresa petrolera estatal venezolana) y Petroecuador.

En todo caso, es importante el esfuerzo que se realiza para construir una serie de plantas hidroeléctricas, postergadas desde la crisis de la deuda externa. Esta tarea, liderada por el Estado, ayudará a transformar la matriz energética.

### Un comentario final preliminar

En síntesis, el gobierno del presidente Correa ha empezado a dar algunos pasos por una senda postneoliberal. La política macroeconómica contracíclica permitió enfrentar la peor crisis económica internacional de las últimas ocho décadas. La obra pública, en particular en cuanto a vialidad y plantas hidroeléctricas, para citar un par de casos, así como la inversión social, son dignas de ser resaltadas.

Se ha mejorado la situación laboral en algunos ámbitos, sobre todo a través del mandato constituyente que eliminó la tercerización; también cabe anotar el incremento del poder adquisitivo de los salarios; y se ha puesto en marcha un asistencialismo redistributivo de los excedentes.

Se modernizan algunos servicios públicos, gracias a un importante esfuerzo tecnocrático. Hay un proceso de relevo generacional en las filas de los servidores públicos, con el ingreso de una gran cantidad de jóvenes profesionales. La planificación del Estado ha sido restablecida. Se han recuperado espacios de soberanía nacional, por ejemplo con el cierre de la base militar norteamericana de Manta y la no dependencia del Consenso de Washington. Los aportes del gobierno de Correa para impulsar la integración regional no son menores, sobre todo en lo que atañe a la nueva arquitectura financiera regional; lamentablemente, lo que se avanza es poco, por falta de compromiso de los países más grandes, con Brasil a la cabeza. Si bien fue saludable que el Gobierno ecuatoriano se desmarcara tempranamente del TLC (Tratado de Libre Comercio) con Estados Unidos, preocupa su insistencia por suscribir un TLC con la Unión Europea.

A pesar de ser el gobierno con los mayores ingresos tributarios y petroleros de la historia reciente del Ecuador, sus resultados en lo productivo son pobres o inexistentes. No hay cambios estructurales en la producción, ni avances serios en la diversificación de las exportaciones. No hay afectaciones en la tenencia de la propiedad, ni en la distribución de la tierra y del agua. El desempleo y la dignificación del empleo siguen siendo tareas pendientes. Las deficiencias cualitativas y aun cuantitativas en los servicios de salud se mantienen; y es más, para intentar solucionarlas, al cabo de cinco años de una mediocre gestión, varios servicios del sistema de salud público han sido privatizados (se habla de una externalización).

La educación, con problemas todavía no resueltos en términos de calidad e infraestructura, muestra inclusive algunos rasgos conservadores propios del autoritarismo presidencial.

Hay algunos casos gruesos de denuncias sobre el mal manejo de los recursos públicos que no han tenido mayor repercusión. No se puede dejar de mencionar las denuncias vinculadas a una serie de contratos con entidades del Estado por parte del hermano del presidente de la República, las cuales han tenido como única respuesta judicial la sanción a los periodistas que denunciaron tales hechos.

Tampoco se puede ocultar que, en algunos puntos relativos a los derechos laborales, en la Constitución se introdujeron algunos cambios que han sido interpretados como pérdida de las conquistas de los trabajadores, sobre todo de aquellos que laboran en entidades y empresas públicas. En este gobierno, especialmente luego de la Asamblea Constituyente, los golpes al derecho laboral, particularmente a los servidores públicos, son constantes, instaurándose un sistema de compra de renuncias obligatorias (Decreto 813) con el que se ha despedido a miles de funcionarios públicos y se mantiene atemorizada a la burocracia.

Al cabo de cinco años, se mantiene una elevada dependencia del petróleo en la economía nacional. Este es un tema en extremo preocupante si se sabe que las reservas petroleras demuestran claros síntomas de agotamiento y no se visualiza una estrategia clara enfocada a construir una economía postpetrolera, y menos aun postextractivista. Todo lo contrario, el Gobierno promociona activamente la megaminería. Es decir, alienta e impone una modalidad de acumulación pasadista, lo cual no conlleva a reducir la dependencia y la disminución de la vulnerabilidad externa.

Las respuestas intolerantes del Gobierno son cada vez mayores. Con base en leyes de los anteriores gobiernos oligárquicos, para poder sostener y aun ampliar el modelo extractivista, se recurre a la criminalización de la protesta social. Mientras que, por otro lado, con políticas sociales clientelares, se pretende dividir o al menos debilitar a los movimientos sociales, particularmente indígenas. A esto se suma un sostenido ataque político en contra de dichos movimientos. Detrás de esta estrategia de destrucción del tejido social organizado se consolida un poder cada vez más autoritario, vertical y centralista. Incluso se atropella o se subordina las otras funciones del Estado.

El indispensable reposicionamiento del Estado, al no abrir los espacios de participación e inclusión ciudadana, frena las tendencias descentralizadoras que incluso se plasmaron en la Constitución de Montecristi. Se ha dado paso a nuevas prácticas centralizadoras, que tarde o temprano volverán a exacerbar la cuestión regional. De hecho, en cinco años de gobierno, no se ha avanzado nada en la construcción de un Estado plurinacional e intercultural, y más bien parece que hay un empeño en reeditar una suerte de Estado de bienestar de corte socialdemócrata clientelar, con innegables rasgos autoritarios.

El abuso de los proyectos de ley de carácter económico urgente y el repetido veto legislativo presidencial recuerdan las épocas más autoritarias del pasado neoliberal.

Más allá de los discursos y de los ofrecimientos de cambios, no hay una transformación de la modalidad de acumulación, se mantiene la esencia extractivista y no se quiere afectar la concentración de la riqueza.

Está en juego la reconstrucción o readecuación del modelo económico neocolonial, esta vez más alineado al eje de China, en medio de un proceso de disputa hegemónica mundial. A partir de esta readecuación se articula la financiarización transnacional del país, permitiendo la configuración de un nuevo esquema de dominación en el que participan viejas y nuevas oligarquías. El Estado emerge como palanca de esta lógica de acumulación extractivista.

Este esfuerzo representa, en realidad, una modernización periférica del capitalismo ecuatoriano, en los términos concebidos por el gran pensador ecuatoriano Agustín Cueva. No está en marcha una

transición que afecte las estructuras coloniales y oligárquicas como punto de partida para una gran transformación.

El propio presidente Correa reconoce esta realidad. Al cumplir cinco años de gestión, en una entrevista al diario El Telégrafo, el 15 de enero de 2012, Correa dijo que “básicamente estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo de acumulación, antes que cambiarlo, porque no es nuestro deseo perjudicar a los ricos, pero sí es nuestra intención tener una sociedad más justa y equitativa”.

1 de junio de 2012

### Referencias bibliográficas

- Muñoz, Pabel L. (2012). “¿Cómo caminamos al Socialismo del Buen Vivir? Cinco años de Revolución Ciudadana desde el Plan Nacional del Buen Vivir”. *Corriente Alterna*, febrero.
- Villavicencio, F. (2012). “Ecuador: Revolución ciudadana pone fin al nacionalismo petrolero”. <http://periodicoellibertario.blogspot.com/2012/02/ecuador-revolucion-ciudadana-pone-fin.html>

### Notas

- 1 Habría que revisar el Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011, elaborado colectivamente en el 2006, en donde se propusieron los elementos básicos de una agenda para superar el neoliberalismo y el extractivismo, como parte de la construcción de una sociedad democrática.
- 2 Una lectura más completa del tema debería confrontar este proceso a la luz de las recetas del Consenso de Washington: austeridad y disciplina fiscal; reestructuración del gasto público para priorizar el servicio de la deuda; reforma tributaria sin criterios de equidad y progresivos; privatización de las empresas públicas; establecimiento de un manejo cambiario competitivo; liberalización comercial; desregulación del mercado financiero y apertura de la cuenta de capitales; apertura sin restricciones a la inversión extranjera directa; flexibilización de las relaciones económicas y laborales; garantía y cumplimiento de los derechos de propiedad privada.
- 3 El impuesto a la renta de los grupos económicos en 2010 fue de 457,6 millones de dólares; si se considera que el impuesto a la renta es la cuarta parte de las utilidades, entonces las utilidades obtenidas en dicho año serían de, por lo menos, 1 830,4 millones de dólares.
- 4 Referencia a un libro escrito en España por varios autores: *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los 80*, del Instituto Sindical de estudios e Icaria, Barcelona, 1993.