

Ecuador: fomento productivo e industrial bajo la Revolución Ciudadana, un ensayo en clave posneoliberal

Ecuador: Productive and industrial development under “La Revolución Ciudadana”, an essay in post-neoliberal key

Miguel Arnulfo Ruiz Acosta

Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
de la Universidad Central del Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: maruiz@uce.edu.ec

Recibido: 1-enero-2018. Aceptado: 4-marzo-2018.

Resumen

El siguiente artículo se centra en las políticas de fomento productivo e industrial del Gobierno de la Revolución Ciudadana en Ecuador, entre 2007 y 2015, señalando sus alcances y limitaciones. Además de proporcionar un panorama global de las mismas, también se abordan algunos aspectos de carácter más puntual, como son: las políticas sectoriales para el cambio de la matriz productiva; la política agropecuaria orientada a la sustitución de importaciones y al fomento de las exportaciones y la política de sustitución estratégica de importaciones. La investigación muestra que, pese a las no siempre coherentes políticas de fomento productivo, la apuesta ecuatoriana por el neodesarrollismo sí logro revertir, en diversa medida, algunas de las tendencias más graves del período anterior, como el abandono de un proyecto nacional y de la capacidad regulatoria del Estado en materia económica.

Palabras claves: economía política; neodesarrollismo; posneoliberalismo; desarrollo industrial; planificación; fomento productivo; matriz productiva; Ecuador.

Abstract

This article focuses on public policy schemes designed to promote the industrial and productive sectors by the Ecuadorian government of the self-proclaimed The Citizens' Revolution, between 2007 and 2015, in order to evaluate both their successes and limitations. Besides providing a broad overview of these policy schemes, this work will also address some specific aspects regarding: the sectorial

policies designed to transform the productive matrix in the country; agricultural policies oriented towards import substitution and the promotion of exports and other policies regarding strategic import substitution development. The research reported shows that, inspite the inconsistencies of these policy schemes, the Ecuadorian move towards a neodevelopmentalist alternative was capable of reversing, to varying degrees, many of the grave tendencies that characterized the historical period that preceeded these efforts, such as the abandonment of a national development project and the regulatory capacities of the state apparatus in the management of economic affairs.

Keywords: Political economy; neodevelopmentalism; postneoliberalism; industrial development; planning; productive development; productive matrix; Ecuador.

1. Introducción

El propósito central de esta contribución es dar cuenta de las políticas de fomento productivo e industrial durante el Gobierno de la Revolución Ciudadana entre los años 2007 y 2015 en Ecuador, señalando sus alcances y limitaciones. Por lo que hemos organizado el trabajo en tres apartados: en el primero, nos referiremos a los principales resultados económicos y sociales del neoliberalismo en Ecuador y al cambio de coyuntura económica mundial operado a partir del 2003, con el auge de los precios de los *commodities*, para luego poner en contexto histórico la experiencia ecuatoriana reciente. El segundo apartado, también contextual, sitúa a esta última en el marco más amplio de la emergencia de proyectos de tipo posneoliberal en América Latina. En el apartado en cuestión se describen, más allá de las particularidades nacionales, las características comunes de dichos procesos, poniendo de relieve la importancia de la puesta en marcha de políticas de Estado que, tomando distancia en distinta medida de la doctrina neoliberal, estuvieron encaminadas a la reconstitución de un entramado político e institucional que le permitiera a los Gobiernos en turno desplegar estrategias de planificación económica y rectoría del Estado.

En la parte medular del artículo se exponen los lineamientos fundamentales de las políticas de fomento productivo e industrial de la Revolución Ciudadana. Además de proporcionar un panorama global de las mismas, también se abordan algunos aspectos de carácter más puntual, como son las políticas sectoriales para el cambio de la matriz productiva, la política agropecuaria orientada a la sustitución de importaciones y al fomento de las exportaciones y la política de sustitución estratégica de importaciones. La investigación muestra que, pese a las no siempre coherentes políticas de fomento productivo, la apuesta ecuatoriana por el neodesarrollismo sí logro revertir, en diversa medida, algunas de las tendencias más graves del período anterior, como el abandono de un proyecto nacional y de la capacidad regulatoria del Estado en materia económica. Es precisamente esa vocación neodesarrollista, en el marco de una coyuntura económica mundial muy favorable, la que permitió al país reactivar el desarrollo de algunas fuerzas productivas (incluida la fuerza de trabajo) que habían sido abandonadas a su suerte durante la etapa del neoliberalismo de las dos décadas anteriores.

2. Del neoliberalismo al *boom* del precio de los *commodities*

De forma similar a otros países de América Latina —aunque con características propias—, Ecuador siguió desde mediados de la década de 1980 una trayectoria en clave neoliberal (desregulación financiera, programas de ajuste estructural, contención salarial, planes de privatización de bienes públicos, reducción de aranceles) que, considerada en su conjunto, dejó un saldo de casi veinte años de estancamiento de su economía, salvo algunos renglones directamente relacionados con los mecanismos de *acumulación por despojo* (rapiña financiera basada en la deuda pública, apropiación territorial para explotación extensiva de recursos naturales, entre otros). Dicha estrategia respondió a los cambios en el mercado mundial, que abrieron nuevas posibilidades de acumulación para una muy pequeña fracción de las clases dominantes ecuatorianas: los tenedores de papeles de deuda, los agroexportadores y las compañías petroleras multinacionales, principalmente.

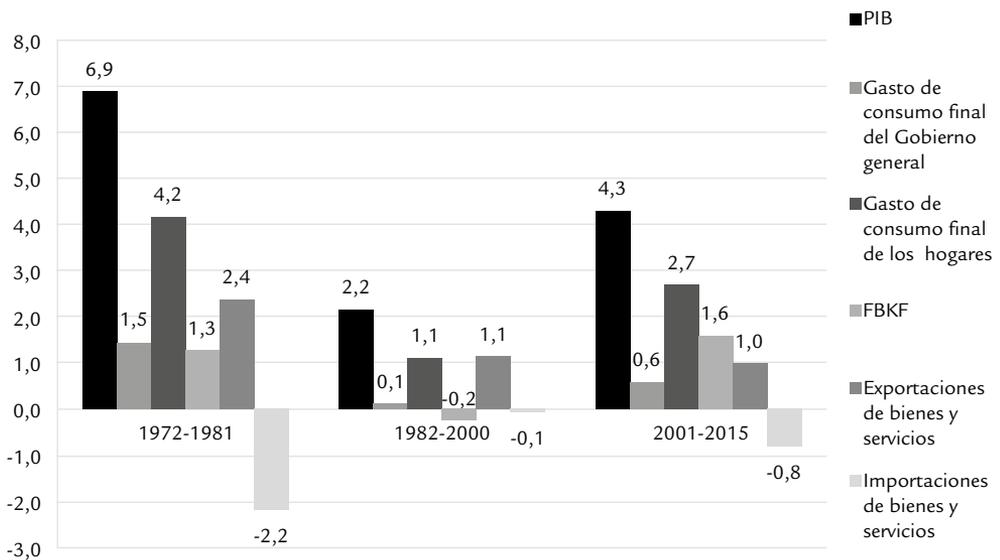
Todo lo anterior, en el marco de una crisis económica y social recurrente que hacia finales del siglo xx dejó un panorama nada alentador: a) estancamiento de la industria dedicada a satisfacer el mercado interno, expresada en el nulo crecimiento de la formación bruta de capital fijo (Samaniego, 1993); b) crecimiento de nuevas actividades de agroexportación y de las agroindustrias ligadas a las mismas (floricultura, camarones, atún, entre otros) (Waters, 2000); c) el lavado de dinero y la liberalización del sector financiero (Torres, 2008); d) empeoramiento de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo ecuatoriana, manifiestas en el decrecimiento sostenido de los salarios reales y de los niveles de consumo a lo largo de toda la década; e) incremento de las tasas de desempleo; f) una mayor beligerancia del capital contra el trabajo desplegada tanto en el terreno económico como en el político e ideológico. Dicha ofensiva del capital fue minando progresivamente la capacidad de la clase trabajadora ecuatoriana para responder de manera unificada y con fuerza a tales embates (Dávila, 1995); g) aceleración de la proletarianización/descampesinización asociada a procesos de migración interna e incipientemente migración internacional (Martínez y Urriola, 1994; García Pascual, 2007). Esta última, de proporciones considerables: a los 700 mil ecuatorianos que salieron del país entre 1999 y 2003 (alrededor del 5,5% de la población total del país y 8,8% de la población económicamente activa (PEA), se les sumaron otros 300 mil que migraron entre los años 2004 y 2008, sumando el millón de exiliados económicos en menos de una década.

Para hacerse una mejor idea de los puntos de quiebre de la historia económica del Ecuador contemporáneo, a continuación se ofrecen algunos datos clave. Si se observa el comportamiento del producto interno bruto (PIB) real ecuatoriano y sus componentes durante el período que va de 1972 a 2015, se identifican tres grandes momentos de la marcha de la economía nacional. El primero, de 1972 a 1981, fue aquel durante el cual el país pasó de ser exportador centrado en productos de origen agropecuario a exportador petrolero. Además, fue una época en la que se realizaron algunos ensayos estatales de promoción industrial. Entre algunos otros aspectos favorables de la coyuntura mundial, los anteriores ayudan

a comprender las altas tasas de crecimiento económico del período. A dicho momento le siguió otro período que podríamos denominar las *dos décadas perdidas*, de 1982 al 2000. Esta época, signada por la crisis de la deuda y la emergencia de los programas de ajuste y otras políticas de tipo neoliberal, tuvo entre sus resultados el cuasiestancamiento de la economía nacional por casi 20 años, con una tasa de variación anual del PIB de apenas 2,2%. Finalmente, los años que van de 2001 al 2015 estuvieron marcados por la dolarización de la economía, el crecimiento acelerado del precio de los *commodities*, el aumento de las remesas recibidas del exterior y, como ya hemos analizado a profundidad en otro lado (Ruiz, 2017), por la emergencia en 2006 de un proyecto de cuño *posneoliberal* que apostó por la reactivación del mercado interno. Así, el saldo del crecimiento anual promedio del PIB fue de casi el doble que el período anterior, como se aprecia en el gráfico 1.

Gráfico 1

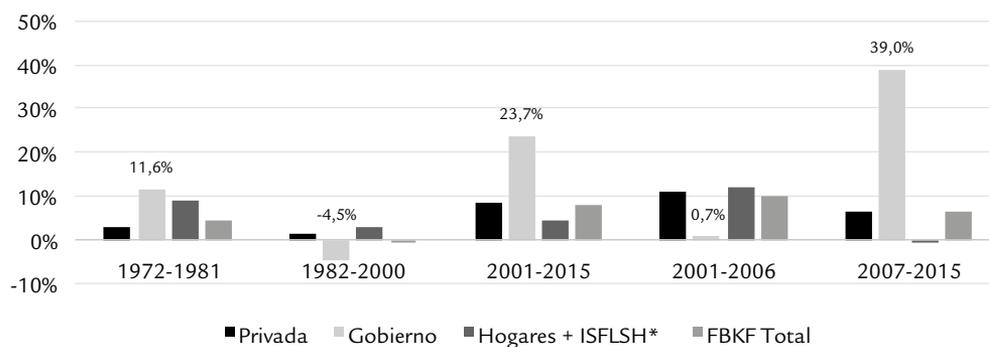
Variación anual promedio del PIB y contribución (%) de sus elementos, 1972-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador (varios años).

Como se observa en el gráfico 1, la diferencia entre los tres períodos no solo se refiere a las tasas de variación del PIB, sino al peso que tuvo cada uno de sus elementos. Si durante las dos décadas perdidas el consumo de los hogares y las exportaciones tuvieron prácticamente la misma importancia, en los tres lustros que le siguieron (2001-2015) la importancia del consumo de los hogares aumentó significativamente, mientras que el peso de las exportaciones permaneció igual. Pero, lo más significativo es que Ecuador pasó de 20 años de crecimiento negativo de la formación bruta de capital fijo (FBKF), que señala un estancamiento de la acumulación, a un período en el que el protagonismo de aquella volvió a primer plano, y lo hizo con mayor fuerza a partir del año 2007, con los incrementos a la FBKF resultantes de la inversión estatal en infraestructura, como se muestra en el gráfico 2.

Gráfico 2
Formación bruta de capital fijo. Tasas promedio de variación interanual por período y subperíodo, 1972-2015

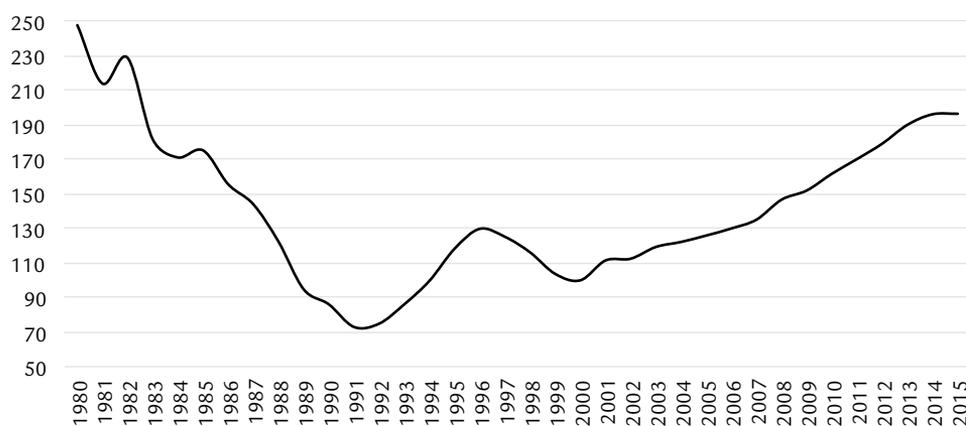


* Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.

Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador (varios años).

El panorama no estaría completo si se deja por fuera la modalidad de regulación de los mercados de trabajo que caracterizaron a la etapa neoliberal, en el momento en que se experimentó una fuerte agudización del proceso de superexplotación de los diferentes estratos de la fuerza de trabajo, que se tradujo en la contracción sostenida del salario real, como se observa en el gráfico 3.

Gráfico 3
Índice de salario mínimo real (índice anual medio, 2000=100)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepalstat (2017).

Parte sustantiva de los ajustes neoliberales de la década de 1980 tuvieron como uno de sus objetivos principales aumentar el grado de explotación de la fuerza de trabajo, con la finalidad primordial de proteger los intereses de las diversas fracciones del capital que operaba en el territorio nacional y, a su vez,

destinar parte de esos recursos esquilmos a los trabajadores para el pago de la deuda pública. Tres mecanismos de política económica fueron articulados para conseguir tal propósito: las sucesivas devaluaciones, las políticas de contención salarial reguladas por el Estado y la disminución constante del llamado salario social (inversión estatal en materia de educación, salud, vivienda y asistencia social). La crisis se agudizó aún más hacia finales de siglo xx, con el *feriado* bancario y la transferencia de recursos públicos para el *salvataje* de la banca.

No está de más recordar que al final del período referido (1999-2000) cerca de 3000 millones de dólares de riqueza pública (15% del PIB de la época) fueron a parar a las arcas de la banca privada, mediante diversas modalidades implementadas por medio del *salvataje*: el mayor desfaldo a la nación en toda la historia del país (Salgado, 2004). Por último, pero no por ello menos importante, hay que destacar los resultados en términos de polarización social y acumulación de la miseria:

La pérdida del poder adquisitivo de los salarios fue violenta. Así, mientras en agosto de 1998, el salario básico más los beneficios de la ley equivalía a US \$143,27 dólares, en diciembre de 1999, había descendido a US 60,15 dólares; y, en enero del año 2000, a 44,37 dólares (caída del 69%) [...] La pobreza pasó de afectar al 45% de la población en 1998 al 69% en 1999. La indigencia pasó del 17 al 34%, duplicándose en apenas un año [...] La concentración del ingreso también se profundizó. Así, mientras en 1990, el 10% más rico captaba el 35,4% del ingreso nacional, en el 2000 esa participación aumentó al 45,3%. Al mismo tiempo, en el otro extremo, el 10% más pobre de la población pasó de captar el 1,8% del ingreso nacional en 1990 al 1,1% en el 2000 (Salgado, 2004: 26-27).

Por otro lado, en términos políticos, los años 1999-2000 exacerbaron la crisis de hegemonía del bloque en el poder, la cual venía desarrollándose desde algunos años atrás. No obstante, poco tiempo después de la dolarización, algunos cambios operados a escala global comenzaron a tornarse favorables, no solo para la economía ecuatoriana, sino para el conjunto de los países exportadores de *commodities*, al menos en América Latina. Existe prácticamente un consenso académico (Bértola y Ocampo, 2014; Gallagher, 2016) en señalar al año 2003 como el punto de inflexión en la marcha de las economías latinoamericanas, pues a partir de ese año cambió la coyuntura mundial y regional en los siguientes aspectos: a) auge financiero mundial; b) expansión del comercio internacional; c) bonanza de los precios de los *commodities*; y d) altos volúmenes de remesas que los trabajadores migrantes enviaron a sus países de origen.

Otro de los aspectos centrales fueron la intensificación de las relaciones económicas entre China y América Latina, las cuales han sido analizadas en su *efecto mixto*: aspectos positivos y negativos para la región. Si entre estos últimos se encuentra el hecho de que el nuevo patrón de comercio con China¹ no contribuyó necesariamente a reorientar la tendencia a la desindustrialización que algunos países latinoamericanos experimentaban desde la época de auge del neoliberalismo.

1 La mayoría de las exportaciones latinoamericanas al país asiático son de origen primario: petróleo, minerales (hierro, cobre y sus concentrados) y productos agropecuarios (soja y otras oleaginosas), entre otras. Mientras el grueso de las importaciones es de bienes con algún grado de industrialización.

lismo (Durán y Pellandra, 2017), la mayor parte de los estudios serios sobre el tema hacen un balance global más bien positivo. Por ejemplo, la tesis central de Gallagher (2016), uno de los principales conocedores del tema, plantea que la presencia de China en la región llegó en un momento oportuno, pues “ayudó a eliminar los incrementos de la desigualdad en América Latina que se habían recrudecido durante el período del Consenso de Washington. El auge chino también ayudó a muchas economías de América Latina a recuperarse de la crisis financiera global de 2008-2009” (Gallagher, 2016: 2).²

Pero, por sí solo, el auge chino no es suficiente para explicar el cambio de coyuntura operado alrededor de 2003. A los elementos antes señalados habría que agregar otros factores que ayudaron a una inusitada reducción de la vulnerabilidad financiera y de la deuda pública latinoamericana, como los explica un documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal):

[...] en los años de bonanza —entre 2003 y 2008— se redujo considerablemente el nivel de la deuda pública y además se modificó de manera significativa su composición, observándose una extensión de los plazos, una mayor participación de la deuda a tasa fija, un aumento de la proporción de residentes en su tenencia y un creciente peso de las deudas en moneda local. De este modo, en los últimos 25 años la reducción de la deuda pública externa ha sido notable en la región: a comienzos de los años noventa representaba poco más del 70% del PIB, en comparación con el 16% que registra en 2014 (Cepal, 2015: 5).

La coyuntura extraordinaria se expresó en el crecimiento sostenido del PIB real a tasas mayores que en épocas anteriores, así como en el incremento de los salarios reales e ingresos de las clases trabajadoras, en la disminución de los índices de pobreza y miseria y en la disminución del índice de concentración del ingreso, entre otros. Esto es verdad para buena parte de los países de la región, principalmente los sudamericanos. Por último, es necesario remarcar que estos resultados no fueron consecuencia *automática* de las nuevas tendencias de la coyuntura mundial, sino que *también* son producto del ascenso de Gobiernos con agendas críticas al neoliberalismo, como lo veremos a continuación.

3. La emergencia del posneoliberalismo en América Latina

Lo primero que habría que asentar es la falta de consenso sobre cuál término es el que mejor caracteriza a la coyuntura regional (principalmente sudamericana) de los primeros tres lustros del siglo XXI, siendo los de uso más común los siguientes: posneoliberalismo, progresismo, neodesarrollismo, marea rosada, socialismo del siglo XXI, socialismo del Buen Vivir, entre otros. Sin pretender agotar la polémica

2 Gallagher precisa sobre la naturaleza de esta relación: “El financiamiento chino no es ni ‘miel sobre hojuelas’, pero tampoco neocolonial. En cambio, las políticas de los bancos chinos son muy similares a las de otras instituciones financieras de desarrollo que operan en la región, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, o la Corporación Andina de Fomento, así como de otros bancos de exportaciones e importaciones. La mayor parte del financiamiento chino para América Latina es ofertado a tasas de interés comerciales. Cuando las tasas son ligeramente más altas que las de sus contrapartes, es normalmente en función de riesgos más altos que implican los proyectos” (Gallagher, 2016: 78).

en torno a este complejo aspecto, creemos que, dada la gran variedad de diferencias nacionales en lo que respecta a los procesos sociales que les antecedieron y a los alcances y límites de cada caso, tal vez la idea que mejor da cuenta de sus aspectos comunes es la de *posneoliberalismo*.

En tal sentido, coincidimos con los investigadores Ruckert, Macdonald y Proulx (2016) quienes, después de analizar una amplia literatura académica sobre el fenómeno, llegaron a la conclusión de que “la noción de posneoliberalismo es de utilidad si la entendemos no como una ruptura total con el neoliberalismo, sino como una tendencia a romper con ciertos aspectos de las prescripciones de la política neoliberal” (Ruckert, Macdonald & Proulx, 2016: 2). Esto es válido para un conjunto de dimensiones políticas clave que apuntaron, según cada caso nacional, a un menor o mayor distanciamiento de las políticas neoliberales, en los que los autores citados destacan los siguientes: renacionalización de la economía; reorientación de las políticas comerciales; cambios en los sistemas de captación de rentas y de impuestos; gasto social y modificación de las políticas de regulación del mercado laboral, a lo cual habría que agregar cierta vocación por recuperar márgenes de soberanía nacional, sobre todo frente a Estados Unidos y, en la misma tesitura, de apostar por la construcción de mecanismos de integración regional novedosos.

Todo proceso nacional debe ser estudiado en su especificidad histórica concreta, de lo que se desprende que cada experiencia posneoliberal significó algo distinto en cada caso y en todo momento de su despliegue, oscilando entre los siguientes sentidos del componente “pos”: a) seguir bajo el neoliberalismo, pero corregir algunos de sus excesos; b) ir más allá del neoliberalismo en la forma en que aquel concibe la política y el Estado; c) buscar la creación de un nuevo proyecto (económico, político e ideológico) nacional/regional *no* neoliberal, pero en el marco del capitalismo; y d) sentar las bases para la transición de un período posneoliberal hacia una lucha de horizontes más amplios, potencialmente anticapitalistas.

A lo anterior habría que agregar un aspecto que con frecuencia se olvida en los diferentes análisis: el hecho de que los alcances y límites de cada una de las experiencias “pos” no puede ser explicada exclusivamente a partir de las iniciativas gubernamentales, sino que tienen que ser comprendidas como el *resultado de un complejo entramado de relaciones de fuerza* en las que intervienen, además de aquellas (las iniciativas gubernamentales), la fortaleza o debilidad organizativa e ideológica de las formaciones de clase (tanto las de las clases dominantes como las de los subalternos) en cada una de las naciones, de la dinámica del conflicto social resultante de lo anterior, así como del grado de injerencia y capacidad de boicot y chantaje de factores de poder nacionales y extranjeros, entre los que destaca de manera particular el intervencionismo estadounidense que jugó un papel prominente a lo largo de todo este período para combatir abierta o silenciosamente no pocas de las iniciativas de los Gobiernos posneoliberales e, incluso, tomando parte activa en los esfuerzos por abortar procesos en marcha.

Es posible sostener que, más allá de las particularidades nacionales de cada una de las experiencias posneoliberales, hay algunos elementos que en *mayor o en menor* medida se encuentran en prácticamente todas ellas. Los Gobiernos con apuestas posneoliberales: 1) rechazaron la idea del mercado autorregulado y argumentaron que su funcionamiento debe estar subordinado a las prioridades establecidas por el Estado. Dicho aspecto lo precisan otros investigadores, quienes identifican que la apuesta por la construcción de un *Estado neodesarrollista*, fuertemente regulador del proceso de acumulación, se centró en las nacionalizaciones y estatizaciones de empresas de sectores estratégicos de la economía, lo que permitió cumplir un triple objetivo: “apropiarse de la capacidad de conducir el proceso de desarrollo, recuperar soberanía nacional en la toma de decisiones y estatizar una parte importante de la renta para dirigirla a la inversión pública y a los programas sociales” (Filmus, 2016: 31); inversiones que fueron canalizadas, de forma principal, para el desarrollo de fuerzas productivas generales (infraestructura) y gasto social para educación, salud, vivienda, crédito productivo y otras modalidades de salario social; 2) se apoyaron, en distinta medida, en amplias coaliciones políticas que incluyeron a buena parte de las clases trabajadoras y las clases medias urbanas, quienes no solo les favorecieron en lo electoral, sino que también tuvieron que movilizarse para mostrar su respaldo. En palabras de Pérez Sáinz (2016), lo que buscaron fue la revitalización de la *ciudadanía social básica*; 3) reencauzaron la reproducción del capital desde esquemas anclados en la *expropiación financiera* sin cortapisas hacia modalidades de acumulación socialmente menos devastadoras, poniendo límites a la flexibilización laboral y, en algunos casos como el venezolano y el ecuatoriano, regulando las condiciones generales bajo las cuales se explota el trabajo (Grugel & Riggirozzi, 2009).

En lo que resta del trabajo describiremos a grandes rasgos cuáles fueron las principales iniciativas en Ecuador de la Revolución Ciudadana respecto al primer punto arriba anotado: la apuesta por la conducción de un Estado neodesarrollista, destacando sus alcances y sus límites.

4. Neodesarrollismo a la ecuatoriana: alcances y límites

4.1. Aspectos generales de la apuesta neodesarrollista

Una de las principales restricciones a este tipo de iniciativas en el mundo del capitalismo periférico es el carácter *dependiente* de la reproducción del capital que ocurre en su seno. Esto supone que, además de enfrentar a las fuerzas convencionales contra las cuales luchan los *reformismos* del centro del sistema, aquellas también deben hacer frente a una situación histórico-estructural que le coloca en un campo de fuerzas mucho más adverso a sus planteamientos. Nos referimos no solo al plano más evidente de coacción directa política-militar de las potencias hegemónicas cuyo dominio, de manera eventual, puede ser trastocado por la *opción reformista* en tanto den pasos hacia la recuperación de ámbitos de soberanía, sino también al hecho más profundo de tener como adversarios a todos aquellos

grupos dominantes locales que históricamente han lucrado con el patrón de dependencia: agroexportadoras, burguesía importadora, élites tecnoburocráticas (públicas y privadas) que se apropian de parte de la renta de recursos naturales, etc. Si bien no es este el lugar para pasar revista a los problemas, límites y contradicciones de los proyectos de desarrollo industrial en el Tercer Mundo, como ya lo anotó Chibber (2005) para algunos casos emblemáticos de la segunda posguerra; creemos que es importante recordar que su grado de éxito y duración temporal fueron muy variables, de acuerdo con múltiples consideraciones de orden histórico y geopolítico y, en última instancia, a la evolución particular de la lucha de las fuerzas sociales (nacionales e internacionales) en cada uno de los casos.

Siendo Ecuador un país dependiente y primario-exportador; con unas clases dominantes profundamente arraigadas en prácticas de tipo rentista; con una muy pobre experiencia acumulada de desarrollo industrial —en parte desmantelada durante la época del neoliberalismo—; siendo un país con esa historia de larga duración, no es difícil concluir que las posibilidades del neodesarrollismo para sentar las bases de un tránsito hacia *otro* patrón de reproducción (o matriz productiva) han sido bastante limitadas. De hecho, el ahora expresidente Correa reconoció en no pocas ocasiones que ese constituyó uno de los grandes límites de la Revolución Ciudadana.

Tomando en cuenta una multiplicidad de iniciativas desplegadas por esta, Cypher y Alfaro (2016) plantean que la Revolución Ciudadana apostó claramente por una opción *neodesarrollista*, la cual se estructuró en torno a un triángulo de políticas públicas: i) un proyecto nacional; ii) una política industrial; iii) un sistema de innovación nacional centrado en políticas de investigación y desarrollo (I+D). El primero, el proyecto nacional, fue recogido en algunos documentos centrales de la agencia de planificación estatal (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2009, 2013): los planes nacionales para el Buen Vivir, 2009-2013 y 2013-2017, en los cuales se ubica claramente la necesidad de salir del patrón primario-exportador y transitar, en el largo plazo y por etapas, a una *matriz productiva diversificada*.

Ya en el Plan Nacional para el Buen Vivir de 2009-2013 se esbozaba el tipo de *matriz productiva* al que se quería transitar: “el paso de un esquema primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada y ecoeficiente, así como los servicios basados en los conocimientos y la biodiversidad” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2009: 329). De acuerdo con la investigación de Purcell, Fernández y Martínez (2016), el horizonte trazado por el ente planificador —fuertemente inspirado en el discurso sobre la *economía del conocimiento* de una de las corrientes del *neoestructuralismo* cepalino contemporáneo— suponía dos desarrollos paralelos poco compatibles entre sí: la apuesta a la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y el impulso de iniciativas “de vanguardia” basadas en una visión del “conocimiento inmaterial” que podría empujar el desarrollo de industrias de punta, como la biotecnología. Los documentos oficiales al respecto planteaban un tránsito de largo aliento temporal que tendría una primera etapa que debería haber sido alcanzada durante el primer período de gobierno de la Revolución Ciudadana:

En la primera fase, definida como de transición, no se plantea cambiar la matriz primario exportadora en lo que respecta al sostenimiento de la economía nacional, pero sí en lo concerniente a la redistribución de la riqueza que genera. Las prioridades dentro de esta primera fase son la *sustitución selectiva de importaciones*, el impulso al sector eco-turístico, la inversión pública estratégica [refinería, astillero, petroquímica, metalurgia de cobre y siderúrgica], la desagregación tecnológica por medio de su transferencia, la inversión pública educativa en el extranjero para la formación de capacidades humanas (especialmente en ciencias básicas y biodisciplinas), la inversión en desarrollo infantil, y el auspicio de una agricultura ecológica. **El centro del cambio de este primer momento es la inversión en política social** (Cypher y Alfaro, 2016: 171; énfasis añadido).

Entre el reducido puñado de académicos que han estudiado de forma seria las políticas de la Revolución Ciudadana en materia de fomento productivo hay prácticamente un consenso en señalar que, pese al adecuado diagnóstico de la situación productiva heredada y a una inicial voluntad política para reorientar la política estatal en dirección a una transformación de aquella, los pasos que se dieron no fueron lo suficientemente coherentes para modificar sustancialmente el panorama. En el que tal vez sea el más sistemático de los estudios publicados sobre este aspecto, se concluye que “las políticas de fomento productivo que lograron implementarse fueron más bien generales, dispersas, con asignaciones presupuestarias modestas, sin una definición adecuada de metas y con escasa continuidad” (Calderón, 2016: 131). Siguiendo muy de cerca los aportes de este autor y de otros que también han abordado el problema (Andrade, 2015; Andrade y Nicholls, 2017), a continuación se presenta un panorama general sobre el segundo de los vértices del *neodesarrollismo* ecuatoriano identificados por Cypher y Alfaro: el de las políticas de fomento productivo e industrial. Para su mejor comprensión, se exponen tal como se implementaron cronológicamente, en dos períodos más o menos identificables de aproximadamente cinco años cada uno: entre 2007 y 2011, y entre 2012 y 2015.

Durante el primer momento, además de la reorganización de la estructura ministerial del aparato de Estado en clave *neodesarrollista*³ se dieron algunos pasos de carácter defensivo para proteger la débil industria nacional: en 2008 se fijó arancel cero a casi tres centenas de partidas consideradas insumos productivos o bienes de capital, mientras que se aprobaron incrementos de aranceles sustantivos para una canasta de bienes que eran considerados sectores de interés por el Ministerio de Industrias y Productividad (Mipro) (caucho, cerámica, calzado, textiles, cosméticos, autopartes, bienes eléctricos, etc.) y por el Comité de Comercio Exterior (Comex), ente encargado en ese momento de establecer la política arancelaria. En el marco de la dolarización “estas políticas de sustitución de importaciones y establecimiento de aranceles funcionan como una devaluación *de facto* haciendo las importaciones más caras y, por tanto, incentivando la producción doméstica” (Purcell, Fernández y Martínez, 2016: 10). Paralelamente se procedió

3 Creación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), del Ministerio Coordinador de la Política Económica (MCPE), el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) y el Ministerio de Industrias y Productividad (Mipro).

al fortalecimiento de la banca pública⁴ para apoyar con crédito a los pequeños y medianos productores y comerciantes. Si bien es cierto que la participación del sistema financiero público (SFP) respecto al total del crédito en el país es muy pequeña, su tasa de crecimiento real fue mucho mayor que la del crédito de las instituciones financieras privadas durante los primeros años de la Revolución Ciudadana, duplicando su peso respecto al PIB entre 2006 y 2010.

En un estudio reciente auspiciado por la Cepal (2016) se destaca que, pese a la poca importancia cuantitativa de la banca pública ecuatoriana respecto al volumen total de créditos otorgados, esta cumple funciones de complementariedad con respecto al sistema financiero privado al menos en tres aspectos: a) respecto a los tipos de financiamientos; b) a los mayores plazos otorgados y las menores tasas cobradas; y c) a la mayor amplitud geográfica de sus operaciones. “Esto implica que la banca pública financia más proyectos de inversión y productivos [...] mientras que la banca privada se orienta mayormente al financiamiento de capital de trabajo” (Neira, 2016: 27). Según este mismo estudio, lo anterior ha sido particularmente importante para el segmento de las pequeñas y medianas empresas (Pymes), que han podido acceder a recursos en mejores condiciones que si dependiesen solo del financiamiento privado.

Por otro lado, ante la insuficiencia de las medidas de protección arancelaria que se mencionaron con anterioridad, el Gobierno comenzó a desarrollar estrategias de carácter más integral: desde 2009 el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (Mcppec) impulsó una Agenda de Transformación Productiva (ATP); al año siguiente se expidió un nuevo instrumento legal de fomento productivo: el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (Copci); en 2011 se promulgó otro documento dirigido a apoyar a los sectores más vulnerables del espacio productivo: la Ley de Economía Popular y Solidaria. No obstante, estos instrumentos tampoco surtieron en lo inmediato los resultados esperados por los entes gubernamentales, debido a un conjunto de factores, entre los cuales destacan, “la reducida escala de intervención, la débil articulación interinstitucional, la falta de continuidad, capacidad de monitoreo y ajuste del proceso, entre otras” (Calderón, 2016: 105). Este mismo autor señala que la estrategia de la ATP no partió de una visión sistémica de la economía ecuatoriana, lo que dejó por fuera el análisis de cadenas productivas, y tampoco tuvo criterios de selectividad sobre los sectores a los cuales se debería apoyar.

Como han apuntado otros investigadores (Andrade y Nicholls, 2017), la falta de coherencia de las políticas industriales de ese primer momento se debió, al menos en parte, a las disputas que se libraban al interior del aparato de Estado, en el que coexistían grupos con orientaciones políticas diversas e incluso contradictorias entre sí. En ese marco, “El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 actuaba como una solución de compromiso y una especie de cemento ideológico que encubría parcialmente los conflictos al interior de la élite gubernamental”

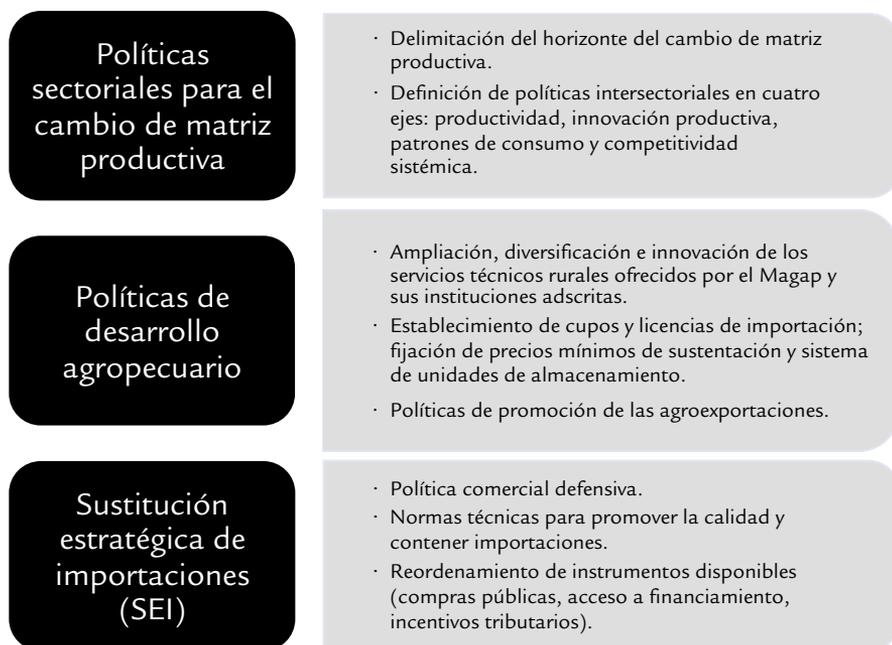
4 Integrada por la Corporación Financiera Nacional (CFN), el Banco Nacional de Fomento (BNF) —que desde mayo de 2016 dejó de existir para dar paso a BanEcuador—, el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo (IECE) y el Banco del Estado.

(Andrade y Nicholls, 2017: 10). Situación que se agravó aún más por las enormes reticencias de unas clases dominantes a involucrarse en un proceso de desarrollo industrial dirigido por el Estado, lo cual les implicaba ceder parte importante del poder de decisión al que habían estado acostumbrados. Pese a todas las dificultades de este primer período, como anotan los autores arriba citados, es claro que “entre 2007 y 2011 el Gobierno impulsó una reorganización del Estado que buscaba mejorar su capacidad para dirigir la economía hacia el aumento de sus capacidades productivas” (Andrade y Nicholls, 2017: 6).

No obstante, de acuerdo con este mismo hilo argumental, la correlación de fuerzas al interior del aparato estatal comenzó a modificarse en torno a 2012, en vísperas del nuevo proceso electoral; y, una vez que Correa asumió de nuevo la Presidencia en 2013, la política industrial se tornó más ambigua, en el momento en que el Mcpec y el Mipro comenzaron ceder espacio ante el protagonismo creciente de otras instancias gubernamentales, como el recién creado Ministerio de Comercio Exterior y la Vicepresidencia de la República. Pero, si miramos más de cerca, es posible observar que el cambio en la correlación de fuerzas no supuso un desplazamiento completo del proyecto *neodesarrollista*, sino el despliegue paralelo de estrategias simultáneas (no siempre coherentes) de desarrollo productivo en diversos ámbitos de la economía del país. El gráfico 4 ilustra de forma sintética cuáles fueron los lineamientos principales en la materia entre 2012 y 2016, sobre las que hablaremos a continuación.

Gráfico 4

Políticas de desarrollo productivo entre 2012 y 2016



Fuente: Elaboración propia (2018).

4.2. Las políticas sectoriales para el cambio de la matriz productiva

En 2012 la Senplades publicó el primer documento sistemático *Transformación de la Matriz Productiva: Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*, en el cual se dibujaron los contornos de su estrategia de largo plazo, que debería estar enfocada en el objetivo de “transformar el patrón de especialización de la economía ecuatoriana y lograr una inserción estratégica y soberana en el mundo” (2012: 11). En el documento se definen cuatro ejes para emprender el camino: a) diversificación productiva basada en el desarrollo de industrias consideradas *estratégicas* (refinería, petroquímica, metalurgia, siderúrgica y astilleros); b) agregación de valor –vía incorporación de tecnología– en la producción existente de bioquímica, biomedicina, servicios ambientales y energías renovables; c) sustitución selectiva de importaciones (SSI) con algunos bienes y servicios que ya se producen en el país (industria farmacéutica, *software*, *hardware*, servicios informáticos y metalmecánica); y d) fomento a las exportaciones de productos nuevos o de mayor valor agregado (alimentos frescos y procesados, textiles, calzado y turismo).

Para lograr lo anterior, y sin considerar las especificidades históricas del caso, el texto de la Senplades (2012) planteó que habría que inspirarse en la “experiencia de Corea del Sur”, para lo cual se firmaron acuerdos de cooperación con esa nación.⁵ Pese al entusiasmo oficial sobre la iniciativa no se lograron los consensos necesarios al interior del Gobierno para echarla a andar; eso sin considerar las contradicciones de la propuesta en el marco del desarrollo de sus fuerzas productivas y de la correlación de fuerzas existentes.⁶ Como parte de los esfuerzos infructuosos por hacerla despegar, Calderón (2016) nos recuerda que a finales de 2013 el Consejo Sectorial de la Producción (máximo órgano para la definición de políticas públicas del sector productivo) planteó una serie de políticas públicas en torno a cuatro ejes de intervención: productividad, innovación productiva, patrones de consumo y competitividad sistémica. No obstante, estas tampoco tuvieron mayor impacto. Finalmente, la Vicepresidencia de la República asumió la tarea y encabezó esa tarea, como se refleja en el documento Estrategia Nacional para el Cambio de Matriz Productiva (Vicepresidencia de la República, 2015).

4.3. Política agropecuaria orientada a la sustitución de importaciones y al fomento de las exportaciones

Mejor suerte corrió el conjunto de reformas a la política agropecuaria, enfocado en apuntalar la transformación productiva del sector. Entre las más importantes están las siguientes: mejora en el acceso a algunos factores de producción (crédito y asistencia técnica, ampliación de los sistemas de riego, etc.); impulso

5 Para una crítica de las pretensiones del neodesarrollismo latinoamericano de emular el caso surcoreano sin tomar en cuenta las particularidades históricas irrepitibles, ver Osorio (2015).

6 Solo por mencionar las señaladas por Purcell, Fernández y Martínez (2016) y por Cypher y Alfaro (2016): querer arrancar la etapa ISI avanzada sin haber establecido la primaria (industria liviana) sin contar con una estrategia clara para suplir los requerimientos inmediatos de recursos materiales, tecnológicos y humanos para hacerla viable; una coyuntura mundial de gran competitividad y saturación en el mercado mundial de las mercancías asociadas a los sectores considerados estratégicos; dificultad para garantizar una continuidad en el tiempo de una política coherente de investigación y desarrollo, etc.

al incremento de la productividad y el reposicionamiento comercial de los pequeños y medianos productores; ampliación, diversificación e innovación de los servicios técnicos rurales, mediante el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (Magap) y sus instituciones adscritas (Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias [Iniap], Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de la Calidad del Agro [Agrocalidad], Empresa Pública Unidad Nacional de Almacenamiento [UNA-EP], Instituto de Provisión de Alimentos [IPA], entre otros). También se establecieron cupos de importación; se fijaron precios mínimos de sustentación para un importante grupo de cultivos (maíz, caña de azúcar, arroz, trigo, algodón, banano y leche); se entregaron nuevas atribuciones a la UNA-EP para regular el almacenamiento de los productos agropecuarios de ciclo corto con el fin de garantizar el abastecimiento a los productores y consumidores; se promovieron algunos encadenamientos productivos mediante el programa de *Cadenas Inclusivas*, para articular a pequeños y medianos productores con la agroindustria demandante de insumos, etc.

En paralelo, el Magap también puso en marcha políticas enfocadas a la promoción de las exportaciones de origen agropecuario. Algunas de ellas respondieron a cambios coyunturales del mercado mundial, como los Certificados de Abono Tributarios estipulados en la Ley de Abono Tributario de 2014, que compensaban monetariamente a los agroexportadores ante la finalización de las preferencias arancelarias (Atpdea) con Estados Unidos, su principal socio comercial. Otras, que al igual que las anteriores fueron resultado directo de las presiones de esas mismas fracciones del capital, tenían un carácter más estructural y con consecuencias de largo plazo para la economía ecuatoriana, como la firma de un tratado de libre comercio con la Unión Europea disfrazado de “acuerdo multipartes”, tal como es anotado por Purcell:

Dado que el sector bananero es el más importante exportador después del petróleo, tanto en términos de ingreso de divisas como de empleo, esta fuente importante de renta agraria finalmente influenció [en] la decisión de signar el acuerdo [multipartes]. En este contexto, Ecuador fue forzado a iguales condiciones que las acordadas por Perú y Colombia, que incluyen: nuevas salvaguardas en relación con los derechos de propiedad intelectual; la liberalización a la entrada de bienes de capital y alimentos procesados (leche, queso); el levantamiento a las restricciones a las compañías europeas para adquirir reservas de tierra y agua; liberalización de los servicios financieros y de telecomunicaciones, y la apertura para compras públicas y contratos estatales licitados por compañías de la Unión Europea (Purcell, 2016: 119; traducción propia).

Un tercer grupo de políticas de promoción de las agroexportaciones tuvo como beneficiarios principales a los pequeños y medianos productores de café y cacao, mediante programas de largo aliento (diez años) para la rehabilitación de las plantaciones de esos dos aromáticos. Por ejemplo, el programa llamado Gran Minga del Cacao incorporó a más de 6000 productores cacaoteros, a quienes se les dio seguridad social, cuentas de ahorro y capacitación en el uso de podadoras de altura, metodología de podas, calibración de fincas, seguridad industrial, salud y seguridad ocupacional, etcétera.

Sin embargo, también es importante referirse a la política gubernamental respecto al complejo problema de tenencia de la tierra. En este punto vale la pena recordar que de acuerdo con el último Censo Nacional Agropecuario realizado en el país (2000), cerca del 95% de la tierra de uso agropecuario se encontraba bajo régimen de propiedad privada. Además, el índice de Gini de concentración del Ecuador no ha cambiado significativamente desde esa fecha (0,81) a la actualidad (0,78 en promedio entre 2007 y 2014, de acuerdo con cifras del Magap).⁷ Según datos del mismo censo, hacia 2001 las fincas menores a 1 ha. representaban casi el 30% de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA), pero solo tenían en posesión 0,8% de la superficie cultivable, mientras que las mayores a 100 ha., siendo poco más del 2% de las UPA, controlaban casi 43% de la tierra.

Este panorama de alta concentración territorial se torna aún más grave si consideramos la ausencia de organizaciones rurales con gran capacidad de movilización desde abajo en torno a la exigencia de una reforma agraria de carácter más radical (Goodwin, 2017). Por esto, y pese a la retórica gubernamental sobre la *revolución agraria*, la apuesta estatal fue por una reforma de alcances muy modestos, centrada en la titulación de tierras bajo posesión informal y en un programa de compra de tierras con apoyo de crédito gubernamental, mediante el Plan de Fomento del Acceso a Tierras de los Productores Familiares en el Ecuador (Plan Tierras). En suma, diferentes investigaciones (Clark, 2017; Houtart y Laforge, 2016) reconocen que la Revolución Ciudadana podría haber ido mucho más lejos, implementando una estrategia que articulara las medidas arriba expuestas con políticas de promoción de la pequeña y mediana agricultura familiar y campesina mediante el mejor acceso a recursos productivos (tierra, agua, asesoría técnica, etc.) y con una orientación agroecológica por parte del Magap, en aras de mejorar las condiciones productivas y de comercialización bajo las cuales ese tipo de unidades de producción ofertan su alta diversidad de productos a la economía nacional.

4.4. Sustitución estratégica de importaciones

Otro de los ejes prioritarios de intervención fue la apuesta por la sustitución de importaciones, cuya estructura en la actualidad no es muy diferente a la de períodos anteriores, predominando abrumadoramente la importación de bienes de capital, materias primas y productos intermedios, aunque durante las últimas dos décadas han ganado cada vez más peso las importaciones de combustibles, lo que refuerza aún más la histórica y estructural relación de dependencia del patrón de reproducción de capital respecto al mercado mundial. En el estudio de Calderón (2016) se identifican tres medidas centrales encaminadas a cumplir el objetivo de la sustitución de importaciones: a) una política comercial defensiva;

7 La alta concentración de tierras del país, en el que aproximadamente 20% de las propiedades de mayor tamaño controlan cerca de 80% de la tierra cultivable, tiene que ser puesta en el contexto latinoamericano. Según datos de Oxfam (2016), aún con esa cifra Ecuador no se encuentra entre los peores de la región, habiendo mayor concentración de tierra en Paraguay, Chile, Colombia, Venezuela, Brasil, Perú, Guatemala, Uruguay, Argentina y El Salvador.

b) normas técnicas para incrementar la calidad de la producción nacional y contener importaciones; y c) reordenamiento de algunos de los instrumentos previamente existentes (compras públicas, financiamiento de la banca pública e incentivos tributarios).

- a. *Despliegue de una política comercial defensiva.* Entre 2013 y 2015 el Comité de Comercio Exterior (Comex) revisó sus medidas arancelarias y no arancelarias, incluyendo nuevos instrumentos de carácter temporal, como las salvaguardias cambiarias, para poder enfrentar la difícil coyuntura de caída de los precios internacionales del petróleo y las devaluaciones realizadas por sus vecinos y competidores: Colombia y Perú. También se procedió con una salvaguardia general para corregir desequilibrios en la balanza de pagos. En 2014 —y en una coyuntura signada por los elementos arriba apuntados más el incremento de las importaciones no petroleras— el Gobierno optó por la implementación de un nuevo programa: la sustitución estratégica de importaciones (SEI), que tenía como objetivo principal priorizar el mercado nacional y evitar la salida de divisas, con un estimado de reducción de las importaciones de 6000 millones dólares entre 2014 y 2017. El programa referido contempló dos tipos de medidas centrales: de regulación y de fomento productivo. Las primeras giraron en torno a la expedición de reglamentos técnicos de calidad, así como de medidas comerciales de protección y de mecanismos de contratación pública para priorizar el mercado nacional. Por su parte, las de fomento productivo fueron iniciativas sectoriales para fortalecer la productividad y la oferta y la demanda nacional. El estudio de Calderón (2016) nos previene sobre la dificultad que representa hacer una evaluación a profundidad de estas medidas, pues no es tan sencillo aislar sus efectos del resto de la marcha de la economía nacional, sobre todo en el momento en que esta ha mostrado una desaceleración durante los últimos años. No obstante, insiste en que buena parte de las políticas reseñadas obedecieron mucho más a factores coyunturales que a una estrategia de largo plazo, que en efecto lograron reducir las importaciones en lo inmediato, pero no es tan claro que sirvan de aliciente en el futuro para emprender un camino de industrialización tipo ISI: “la falta de una definición de metas claras que permitan medir la creación de capacidades para estimular la producción local, representa una debilidad para evaluar el efecto y cobertura de los instrumentos de fomento productivo planteados por las instituciones sectoriales” (Calderón, 2016: 113).
- b. *Normas técnicas para promover la calidad y contener importaciones.* En 2013 y 2014 el Gobierno puso atención en los reglamentos y normas técnicas del Sistema Ecuatoriano de Calidad para promover y proteger a la industria local; en particular mediante nuevas regulaciones sobre la calidad de insumos importados utilizados en la producción nacional y de productos finales destinados a la comercialización. También se firmaron convenios específicos con empresarios nacionales orientados a la reducción de

insumos importados que se podían producir en el país, con el objetivo de incrementar la producción nacional. Pero los convenios presentaron múltiples inconvenientes de diseño, operación y seguimiento; además, no siempre respondieron a las capacidades productivas de los diferentes sectores, por lo que se generaron problemas de abastecimiento de insumos y materias primas. Por último, los convenios también incrementaron los trámites burocráticos, lo que afectó a algunos procesos productivos, por lo que no se cumplió del todo con las expectativas de reducción de las importaciones.

- c. *Reordenamiento de los instrumentos disponibles.* Calderón (2016) identificó tres medidas centrales que, partiendo de mecanismos institucionales previamente existentes, se adecuaron para potenciar la producción nacional de bienes y servicios: compras públicas, acceso al financiamiento e incentivos tributarios. Respecto al primer aspecto, bajo la administración de Correa se redefinió el ente encargado de gestionar las *compras públicas*: al Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop) se le asignó la tarea de implementar un sistema que tomara en cuenta a las pequeñas y medianas empresas (incluidas las del sector denominado “popular y solidario”) y los negocios que incorporaran insumos de producción nacional en sus ofertas. De acuerdo con Calderón: “La implementación de estas medidas muestra resultados positivos con respecto a la priorización de la producción nacional en los procesos de contratación pública. No obstante, no parece existir evidencia de que estos procesos apoyaron específicamente a la sustitución de importaciones” (Calderón, 2016: 117).

Por otro lado, respecto al *financiamiento de la banca pública* al cual ya hemos hecho referencia, baste anotar que, de acuerdo con el estudio citado con anterioridad, en los años recientes ha habido una alta concentración del crédito otorgado desde el punto de vista de los sectores beneficiados, llevándose el de la producción de alimentos frescos y procesados alrededor de la mitad del crédito productivo.

Además, Calderón (2016) identificó un conjunto de *incentivos tributarios* generales y sectoriales para estimular la inversión privada. Entre los primeros se encuentran la exoneración del anticipo del ISR; las deducciones adicionales por mejoras de la productividad, la innovación, la producción ambientalmente eficiente y el pago del salario digno. Por su lado, algunos de los principales incentivos sectoriales se otorgaron a aquellos sectores que contribuyen al cambio de la matriz energética, a la sustitución estratégica de importaciones, al fomento de las exportaciones y al desarrollo rural del país.

Haciendo un balance global sobre las políticas de sustitución de importaciones, la investigación de Calderón concluye que hubo debilidades en el diseño de la estrategia, carencias institucionales para llevarla adelante y falta de instrumentos

específicos de fomento, lo que dio como resultado que “el impacto sobre la creación y desarrollo de nuevas capacidades del sector productivo fuera mínimo” (Calderón, 2016: 121). También considera que las políticas fueron de carácter muy general, dispersas y con asignaciones presupuestarias modestas. Además, señala la debilidad institucional del Mipro y el resto de agencias involucradas, lo que impidió diseñar una estrategia coherente de mediano y largo plazo para impulsar el cambio de la matriz productiva.

Además de las dificultades arriba apuntadas, no hay que perder de vista la permanente tensión entre el Gobierno nacional y unas cámaras empresariales opuestas casi de manera sistemática al proyecto nacional reformista; tensión agudizada por los intentos gubernamentales recientes de aprobar un proyecto que gravaría a los segmentos más altos de herencias y *plusvalía inmobiliaria*.⁸

5. Comentarios finales

Evaluar seriamente los alcances y límites de las políticas públicas que emprende cualquier Estado —incluidas las de fomento productivo e industrial— requiere tener como punto de partida la comprensión de las dinámicas históricas de largo plazo de la formación social en cuestión, particularmente de su posición en el mercado mundial; es decir, tomar en cuenta la evolución de sus fuerzas productivas y las relaciones sociales predominantes (económicas, políticas, etc.) que se configuran en el transcurso del tiempo y son moldeadas en sus múltiples articulaciones con los procesos de acumulación de capital a escala global. En otras palabras, es prioritario evitar las lecturas voluntaristas que postulan la omnipotencia del poder del Estado sin tomar en cuenta las diferentes constricciones a que se ve sometido por el acumulado histórico de fuerzas que lo condicionan.

En tal sentido, analizar el caso ecuatoriano supone comprenderlo en su situación estructural de *dependencia*, la cual implica que —a diferencia de los países metropolitanos— posee unos márgenes de soberanía (económica, tecnológica, etc.) *limitados*, los cuales se redujeron aún más a partir de la crisis de la deuda y permanecieron estrechos durante las dos décadas perdidas. En ese largo período el poder del Estado se orientó primordialmente al desarrollo de un patrón de reproducción de capital centrado en la exportación de recursos naturales y en la expropiación financiera, dando marcha atrás al proyecto de fomento industrial que había comenzado a esbozarse en la década de 1970.

Dicha modalidad de crecimiento hacia fuera supuso dejar de lado una visión planificadora de largo plazo, así como el abandono de las políticas de fomento productivo e industrial, salvo aquellas que garantizaran los procesos de acumulación de los tradicionales sectores agroexportadores y otros grupos económicos altamente concentrados. Esa apuesta, que se prolongó hasta los primeros años del siglo XXI, también implicó el menosprecio por el mercado interno como motor

8 “Cuando el gobierno propone un impuesto sobre las herencias —que pudieran afectar, meramente, al 2% de la población— la derecha adinerada coordinó protestas suficientes como para derrotar el proyecto” (Cypher y Alfaro, 2016: 180).

de crecimiento. No fue sino con el cambio de la coyuntura geopolítica regional de los últimos lustros —y en el marco favorable de la coyuntura económica mundial del que hablamos al comienzo del artículo— en el momento en que las políticas estatales de la Revolución Ciudadana comenzaron a dar un giro sustantivo respecto a la trayectoria anterior.

Uno de los elementos de ese proyecto fue la doble aspiración por recuperar las capacidades planificadoras del Estado y redefinir las bases del patrón de reproducción de capital. Respecto a las primeras, el artículo mostró que, efectivamente, se dieron pasos importantes en la definición de un proyecto nacional de desarrollo de largo plazo y se pusieron algunos cimientos institucionales para que el Estado recuperara sus capacidades de planificación e intervención. No obstante, la apuesta por salir del patrón primario-exportador quedó trunca. Particularmente, en el momento en que analizamos la naturaleza de las políticas de fomento productivo e industrial, encontramos que aquellas no estuvieron formuladas siempre de forma coherente, carecieron de suficiente coordinación interinstitucional y, en algunos casos, pretendieron emular experiencias históricas difícilmente replicables bajo las condiciones del país; eso sin mencionar que algunas de ellas (como las salvaguardas) tuvieron más un carácter defensivo, antes que programático. Sin embargo, el resultado global de tales políticas no puede ser explicado solo por las contradicciones inherentes a las políticas públicas en cuestión. De igual importancia fue la resistencia de las élites empresariales ecuatorianas a colaborar con un proyecto neodesarrollista bajo la égida estatal. Por regla general, aunque con algunas excepciones, los grandes grupos empresariales y financieros tuvieron una actitud más de oposición que de colaboración con el proyecto estatal.

Lo anterior explica, al menos en parte, que algunas de las iniciativas de mayor alcance de la Revolución Ciudadana en materia de fomento productivo e industrial fueran aquellas que tuvieron como objetivo primordial mejorar las condiciones financieras, productivas y de acceso al mercado de pequeños y medianos emprendimientos urbanos y rurales. Es probablemente entre este universo de productores que se pueden hallar los resultados más visibles de los esfuerzos estatales en la materia, aunque esto requiere de mayores estudios a profundidad para ser comprobado.

Por otro lado, también cabe anotar que las políticas de fomento también enfrentaron otros obstáculos que provinieron de algunas limitaciones del propio proyecto estatal y de la correlación de fuerzas sociales a lo largo de la anterior década. El primero tiene que ver con los límites que se autoimpuso ese proyecto político; su tibieza al enfrentar algunos problemas de primer orden: el de la alta concentración de la tierra y del poder de mercado; la recuperación de la soberanía monetaria; la falta de coherencia en la construcción del nuevo entramado institucional con participación protagónica de la multiplicidad de sujetos productivos, etc. El segundo se relaciona con la incapacidad, ya no del Gobierno, sino de las organizaciones sociales para empujar de forma coordinada el horizonte *neodesarrollista* más allá de sus propios límites, aunque este tema por sí solo debería ser

abordado en una investigación aparte. Por último, también es importante tener en cuenta que, en virtud de que la economía ecuatoriana sigue dependiendo en gran medida de los ingresos derivados de las exportaciones petroleras, coyunturas de precios a la baja como la que se dio durante los últimos años no solo no favorecen, sino que dificultan aún más los esfuerzos por canalizar parte de la renta de los hidrocarburos hacia otros sectores productivos.

6. Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Andrade, P. (2015). *Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo*. Quito: UASB-Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional.
- Andrade, P., y Nicholls, E. (2017). La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: la construcción de un Estado 'excepcionalista' en Ecuador. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 103. Recuperado el 11/4/2018. doi: <http://doi.org/10.18352/erlacs.10154>.
- Bértola, L., y Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Calderón, Á. (2016). Política industrial y tecnológica de Ecuador: avanzando en la construcción de capacidades. En A. Calderón, M. Dini y G. Stumpo (Eds.), *Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social* (pp. 93-134). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2015). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas*. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepalstat (2017). Base de datos y publicaciones estadísticas. Recuperado el 11/04/2018 de http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e.
- Chibber, V. (2005). ¿Revisando el estado desarrollista? El mito de la 'burguesía nacional'. *Socialist Register 2005. El imperio recargado* (pp. 165-189). Buenos Aires: Clacso.
- Clark, P. (2017). Neodevelopmentalism and a 'vía campesina' for rural development: Unreconciled projects in Ecuador's Citizen's Revolution. *Journal of Agrarian Change*, 17: 348-364. Recuperado el 11/04/2018. doi: <https://doi.org/10.1111/joac.12203>.
- Cypher, J., y Alfaro, Y. (2016). Triángulo del neodesarrollismo en Ecuador. *Revista Problemas del Desarrollo*, 185(47), 163-186.
- Dávila Loor, J. (1995). *El FUT. Trayectoria y perspectivas*. Quito: Centro para el Desarrollo Social / Corporación Editora Nacional.
- Durán, J., y Pellandra, A. (2017). *La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Filmus, D. (2016). Una década de transformaciones en América Latina. En P. Gentili y N. Trotta (Comps.), *América Latina: la democracia en la encrucijada* (pp. 27-51). Buenos Aires: Editorial La Página S. A.

- Gallagher, K. (2016). *The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington consensus*. New York: Oxford University Press.
- García-Pascual, F. (2007). ¿Un nuevo modelo rural en Ecuador? Cambios y permanencias en los espacios rurales en la era de la globalización. *Íconos*, 29, 77-93.
- Goodwin, G. (2017). The Quest to Bring Land under Social and Political Control: Land Reform Struggles of the Past and Present in Ecuador. *Journal of Agrarian Change* 17(3), 571-593.
- Grugel, J., y Riggirozzi, P. (2009). The End of the Embrace? Neoliberalism and Alternatives to Neoliberalism in Latin America. En J. Grugel y P. Riggirozzi (Eds.), *Governance after neoliberalism in Latin America* (pp. 1-24). New York: Palgrave Macmillan.
- Houtart, F., y Laforge, M. (Eds.). (2016). *Manifiesto para la agricultura familiar campesina e indígena en Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Marini, R. M. (1973). Dialéctica de la dependencia. En R. M. Marini (2008), *América Latina, dependencia y globalización* (antología preparada por Carlos Eduardo Martins). Bogotá: Clacso/Siglo del Hombre, 25-106.
- Martínez, L., y Urriola, R. (1994). El impacto del ajuste en el agro ecuatoriano. *Debate Agrario*, 20, 171-183.
- Neira, S. (2016). *Inclusión financiera de las pymes en el Ecuador*. Santiago de Chile: Cepal.
- Osorio, J. (2015). América Latina frente al espejo del desarrollo de Corea del Sur y China.
- Oxfam (2016). Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina. Recuperado el 11/4/2018 de https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/desterrados-full-es-29nov-web_0.pdf.
- Pérez Sáinz, J. P. (2016). *Una historia de la desigualdad en América Latina: la barbarie de los mercados, desde el siglo XIX hasta hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores (e-book).
- Purcell, T. (2016). 'Post-neoliberalism' in the International Division of Labour: The Divergent Cases of Ecuador and Venezuela. En G. Charnock & G. Starosta (Ed.), *The New International Division of Labour Global Transformation and Uneven Development* [pp. 107-126]. Palgrave MacMillan.
- Purcell, T., Fernández, N., y Martínez, E. (2016). Rents, knowledge and neo-structuralism: transforming the productive matrix in Ecuador. *Third World Quarterly*. Recuperado el 11/4/2018. doi: 10.1080/01436597.2016.1166942.
- Ruckert, A., Macdonald, L., y Proulx, K. (2016). Postneoliberalism in Latin America: a conceptual review. *Third World Quarterly*. Recuperado el 11/04/2018. doi: 10.1080/01436597.2016.1259558.
- Ruiz, M. (2017). Patrón de reproducción de capital y clases sociales en el Ecuador contemporáneo, 1972-2015 (tesis de Doctorado en Estudios Latinoamericanos). México: UNAM. Recuperado el 11/04/2018 de <http://132.248.9.195/ptd2017/noviembre/510010658/Index.html>.
- Salgado, W. (2004). *La casa del jabonero: argucias para garantizar la impunidad a deudores morosos, banqueros corruptos y testaferros*. Quito: Abya-Yala.
- Samaniego, P. (1993). *Situación de la industria ecuatoriana en los ochenta*. Quito: Instituto de Investigaciones Socio-Económicas y Tecnológicas (Insotec).

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2009-2013*. Quito: Senplades.
- _____ (2012). *Transformación de la matriz productiva: revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*. Quito: Senplades.
- _____ (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2013-2017*. Quito: Senplades.
- Torres, L. (2008). La banca: de la usura al narcolavado. Recuperado el 11/04/2018 de <http://es.slideshare.net/FaZu1/la-banca-de-la-usura-al-narcolavado>.
- Vicepresidencia de la República del Ecuador (2015). *Estrategia Nacional para el Cambio de Matriz Productiva*. Quito: Vicepresidencia de la República del Ecuador.
- Universidad Nacional Autónoma de México. *Revista Problemas del Desarrollo*, 182(46), 143-163.
- Waters, W. (2000). El desarrollo de las agroexportaciones en el Ecuador: la primera respuesta empresarial. En L. Martínez (Coord.), *Antología de Estudios rurales* (pp. 291-305). Quito: Flacso-Sede Ecuador.