





# Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 7, volumen 2, julio-diciembre de 2018

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 7, volume 2, July-December 2018

Quito-Ecuador



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Estado & comunes  
Revista de políticas y problemas públicos  
N.º 7, julio-diciembre 2018  
ISSN impreso: 1390-8081  
ISSN electrónico: 2477-9245  
CDD 320.900866  
Issue 7, July-December 2018  
Quito-Ecuador

*Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos, editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de Ecuador, es una publicación cuyo objetivo es la reflexión, generación y difusión del conocimiento científico desde las ciencias sociales y las políticas públicas, con especial énfasis en los problemas, el gobierno y la administración pública, relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública, seguridad y defensa bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. La revista está dirigida a la comunidad científica, docentes, investigadores, estudiantes de posgrado y todas aquellas personas interesadas en realizar aportes analíticos y académicos en el área de las ciencias sociales. *Estado & comunes* se publica semestralmente en los meses de enero y julio.

Esta publicación aporta insumos académicos para el debate de políticas públicas en Ecuador y otros países de la región, en correspondencia con la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la Universidad de Posgrado del Estado.

**Dirección editorial:** Miguel Romero Flores  
**Corrección de estilo:** David Chocair Herrera  
**Diagramación y portada:** Gabriel Cisneros Venegas  
**Asistencia editorial:** Cristina Silva Villamar  
**Impresión:**  
**Ejemplares:** 200

© IAEN, Ecuador

Dirección: Av. Amazonas N37-271 y  
Villalengua, esq.  
[www.editorial.iaen.edu.ec](http://www.editorial.iaen.edu.ec)  
<http://estadoycomunes.iaen.edu.ec/>  
[estado&comunes@iaen.edu.ec](mailto:estado&comunes@iaen.edu.ec)  
Teléfono: +593-2 3829900

Los artículos publicados en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Estado & comunes*.

Envío de artículos, información, solicitud de canje, pedidos y distribución:

[estado&comunes@iaen.edu.ec](mailto:estado&comunes@iaen.edu.ec)

*Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos es parte de las siguientes bases de datos, indexadores e índices:

**Google**  
Académico

Google Académico. Motor de búsqueda web.

**latindex**

Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México.

**MIAR**

MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España.

**ROAD**

Directory of Open Access Scholarly Resources. Francia.

Estados & comunes, revista de políticas y problemas públicos n.º 7. Vol. 2 / Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN .— 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2018

Tamaño 18 cm x 25 cm, 308 p.

Julio-diciembre de 2008

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

1. Recursos Naturales-Sudamérica 2. Política Económica-Ecuador 3. Agricultura 4. Industria  
5. Política Industrial 6. Producción Industrial 7. Economía-Ecuador 8. Entrevistas 9.  
Agroindustria (Sugerido) 10. Industria Automotriz (Sugerido) 11. Revolución Ciudadana  
(Sugerido) 12. Trata Infantil (Sugerido) 12. Niños-Explotación Laboral (Sugerido) I. Título



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas.

**Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales:** Fernando López Parra

**Directora de *Estado & comunes*:** Katalina Barreiro Santana

**Editor de *Estado & comunes*:** Javier Monroy Díaz

**Coordinadores del Tema central:** Po Chun Lee y Sebastián Torres Ledezma

### Comité Editorial

- Aguilar, Paula Lucía — Universidad de Buenos Aires, Argentina (aguilarpl@gmail.com)
- Casado Gutiérrez, Fernando — Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador (fernando.casado@iaen.edu.ec)
- Coraggio, José Luis — Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina (jlcorraggio@me.com)
- Fariñas Dulce, María José — Universidad Carlos III de Madrid, España (mjfd@der-pu.uc3m.es)
- García Samaniego, Juan Manuel — Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador (mgarcia@utpl.edu.ec)
- Hutschenreuter, Alberto — Escuela Superior de Guerra Aérea, Argentina (alberhutsch@hotmail.com)
- Irigoyen Fajardo, Raquel — Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú (editora@alertanet.org)
- Kovacic, Zora — Universidad Autónoma de Barcelona, España (zora.kovacic@uab.cat)
- Orbe León, Jorge Washington — Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador (jorge.orbe@iaen.edu.ec)
- Rivera Vélez, Fredy — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador (frivera@flacso.edu.ec)
- Rosillo Martínez, Alejandro — Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México (arosillo@gmail.com)
- Sánchez Rubio, David — Universidad de Sevilla, España (dsanche@us.es)
- Serrano Tovar, Tarik — Escuela Politécnica Nacional, Ecuador (kirate@gmail.com)
- Vasco Pérez, Cristian Leopoldo — Universidad Central del Ecuador (lvasco@uce.edu.ec)
- Villanueva Rance, Amaru — Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado de Bolivia, Bolivia (amaruv@gmail.com)
- Viteri Salazar, Héctor — Escuela Politécnica Nacional, Ecuador (hector.viteri@epn.edu.ec)
- Volkmer, Antonio Carlos — Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil (acwolkmer@gmail.com)

### Consejo Asesor Internacional

- Benítez Manaut, Raúl — Universidad Nacional Autónoma de México (manaut@unam.mx)
- Brachet-Márquez, Viviane — El Colegio de México, México (brachet@colmex.mx)
- Brukmann Maynetto, Monica Esmeralda — Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil (monicabrukmann@gmail.com)
- De Carvalho, Salo — Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil (salo.carvalho@uol.com.br)
- De la Garza, Enrique — Universidad Autónoma Metropolitana, México (egt@xanum.uam.mx)
- Cayetano Núñez Rivero, José María — Universidad Nacional de Educación a Distancia, España (jose.nunez@der.uned.es)
- Copeland, Nicholas — Universidad Virginia Tech, Estados Unidos (nick.copel@gmail.com)
- Dente, Bruno Oscar — Politécnico de Milán, Italia (bruno.dente@polimi.it)
- Gómez Gómez, Carlos Mario — Universidad de Alcalá, España (mario.gomez@uah.es)
- Grassi, Estela — Universidad de Buenos Aires, Argentina (estelagrassi@gmail.com)
- Hidalgo Capitán, Antonio Luis — Universidad de Huelva, España (francisco.hidalgo.flor@gmail.com)
- León Araya, Andrés — Universidad de Costa Rica (a.leonaraya@gmail.com)
- Morillas Cueva, Lorenzo — Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, España (lorenzom@ugr.es)
- Rodríguez Medina, Leandro — Universidad de las Américas de Puebla, México (leandro.rodriguez@udlap.mx)
- Sánchez Bravo, Álvaro — Universidad de Sevilla, España (elialva@us.es)
- Stone Cadena, Victoria — Universidad de la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos (vikkistone@yahoo.com)
- Subirats Humea, Joan — Universidad Autónoma de Barcelona, España (joan.subirats@uab.es)
- Vázquez Valencia, Luis Daniel — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México (lvazquez@flacso.edu.mx)
- Zúñiga Núñez, Mario — Universidad de Costa Rica, Costa Rica (zn.mario@gmail.com)

## ***Estado & comunas***

El conjunto de procesos de toma de decisiones para regular la vida pública cada vez se ha hecho más contradictorio, complejo y fascinante, porque constantemente deben mobilizarse más recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para adoptar resoluciones que hacen posible reproducir la vida social. Y ese conjunto de decisiones es objeto, a su vez, de un escudriñamiento más intenso por parte de la ciudadanía, que analiza con una atención creciente y perpleja tanto la actuación del Estado y de las élites que lo dirigen de una determinada forma, como la orientación de la potencia estatal en un sentido u otro, al igual que la relación del Estado con los ciudadanos desde esa situación de poder de uno u otro modo.

La potencia del Estado es percibida por parte de estratos cada vez mayores como un instrumento de reorganización social demasiado potente como para dejarla en manos del mecanismo de la democracia formal, de la secuencia electoral privada de toda sustancia participativa y de los circuitos de especialistas dotados de una razón únicamente tecnocrática, burocrática y administrativa, y por definición ligados a intereses siempre pegados al poder y a la reproducción de situaciones de privilegio. Porque el Estado ya no solo codifica lo público, sino que es también un elemento crucial para pensar lo común, lo que ya no puede estar al azar de la composición de una opción política, de un grupo de poder, de una élite o de un grupo que conquista de uno u otro modo el conjunto de resortes que orientan la vida en sociedad. El Estado hoy es ese conjunto de acciones que, a partir de una enorme movilización popular, puede hallarse en condiciones de dirimir, desde la gestión colectiva, qué es público y qué es común, qué queda en manos de todos o qué es sometido a intereses siempre parciales y excluyentes, qué es condición para la vida o mero requisito para la supervivencia de las élites que gestionan la sociedad.

Entonces, la legitimación del Estado se produce en torno a la discusión de lo que es público y de lo que es común, de lo que puede ser objeto de regulación estatal formal y lo que es posible considerar más allá de la regulación estándar de la gestión administrativa, si esta no se halla ligada a procesos de enorme legitimación constitucional, política y social.

La revista *Estado & comunas* quiere ser la sede de la investigación en profundidad sobre estas problemáticas, sobre la capacidad de pensar el Estado más allá de las categorías de la legitimación formal de la modernidad, de pensarlo a partir de un nuevo concepto de poder constituyente y de la posibilidad de organizar la permanente refundación democrática de su despliegue con base en el proyecto constitucional profundamente emancipador que anima durante estos años el pueblo ecuatoriano.

## Estado & comunes

N.º 7, volumen 2, julio-diciembre de 2018

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 7, volume 2, July-December 2018

Quito-Ecuador

## Sumario

Editorial .....	13
Tema central	
Presentación del Tema central .....	19
<i>Po Chun Lee y Sebastián Torres Ledezma</i>	
Servicios y bienes intensivos en recursos naturales en Sudamérica: nuevas oportunidades de transformación productiva .....	25
<i>Marcel Edme Vaillant Alcalde</i>	
Industrialización periférica: políticas de cambio estructural y diversificación económica, una perspectiva desde Ecuador .....	59
<i>Marcelo Varela Enríquez y Lourdes Montesdeoca Espín</i>	
Concentración económica de la agroindustria en Ecuador 2006-2013: un estudio empírico .....	89
<i>Johanna Belén Cruz Negrete y Jonathan Xavier Báez Valencia</i>	
Continuidades en la industria argentina a partir del caso automotriz: de los Kirchner a Macri .....	107
<i>Damián Andrés Bil y Héctor Eduardo Sartelli</i>	
Política industrial neoliberal y posneoliberal ecuatoriana y sus consecuencias actuales, 1982-2016 .....	131
<i>Francisco Javier Guerra Procel y Guido Vinicio Duque Suárez</i>	
Ecuador: fomento productivo e industrial bajo la Revolución Ciudadana, un ensayo en clave posneoliberal .....	155
<i>Miguel Arnulfo Ruiz Acosta</i>	
Coyuntura	
Grupos económicos ecuatorianos: una mirada hacia su comportamiento, 2015-2016 .....	181
<i>Ana Belén Tulcanaza Prieto</i>	

Acciones políticas del Estado ecuatoriano para la prevención de trata infantil con fines de explotación laboral .....	201
<i>Andrea Subía Cabrera y Jesús Antonio Gómez</i>	
Espejo de sal: estructuras de la acción colectiva e integración territorial del proyecto de extracción e industrialización del litio en Bolivia .....	227
<i>Melisa Argento</i>	
Entrevistas	
Nunca es tarde para enmendar: los malos momentos de la política industrial en Latinoamérica y lecciones del mundo para la región	
Entrevista a Syed Mansoob Murshed .....	251
<i>Por Sebastián Torres Ledezma y Po Chun Lee</i>	
Donde hay incentivos falta palo: la falta de disciplina en la política industrial de Latinoamérica	
Entrevista a Richard Kozul-Wright .....	259
<i>Por Po Chun Lee y Sebastián Torres Ledezma</i>	
Arte	
Tras de la vida .....	269
<i>Nicolás Herrera</i>	
Reseñas	
¿Qué tan importante es lo que se exporta? Guía práctica para la formulación de políticas industriales .....	285
<i>Xavier Rivera Ron</i>	
Políticas industriales y tecnológicas en América Latina .....	289
<i>Andrea Alarcón</i>	
Política editorial .....	295
Directrices para autores .....	296
Normas de publicación .....	300



## Estado & comunes

N.º 7, volumen 2, julio-diciembre de 2018

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 7, volume 2, July-December 2018

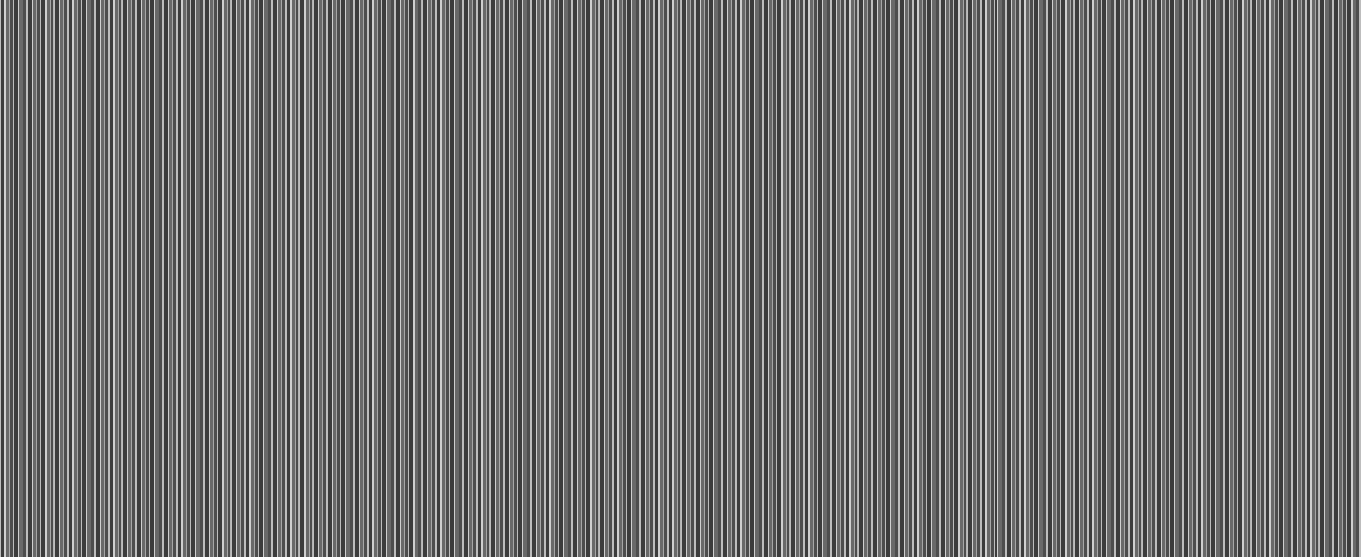
Quito-Ecuador

## Summary

Editorial .....	13
Main Topic	
Main topic presentation .....	19
<i>Po Chun Lee and Sebastián Torres Ledezma</i>	
Services and goods intensive in natural resources in South America: New opportunities for productive transformation .....	25
<i>Marcel Edme Vaillant Alcalde</i>	
Peripheral industrialization: Structural change and economic diversification policies, a perspective from Ecuador ....	59
<i>Marcelo Varela Enríquez and Lourdes Montesdeoca Espín</i>	
Economic concentration of agribusiness in Ecuador 2006-2013: An empirical study .....	89
<i>Johanna Belén Cruz Negrete and Jonathan Xavier Báez Valencia</i>	
Continuities in the Argentine industry from the automotive case: From Kirchner to Macri .....	107
<i>Damián Andrés Bil and Héctor Eduardo Sartelli</i>	
Ecuadorian neoliberal and post-neoliberal industrial policy and their current consequences, 1982-2016 .....	131
<i>Francisco Javier Guerra Procel and Guido Vinicio Duque Suárez</i>	
Ecuador: Productive and industrial development under “La Revolución Ciudadana”, an essay in post-neoliberal key .....	155
<i>Miguel Arnulfo Ruiz Acosta</i>	
Current Situation	
Ecuadorian economic groups: A look at their behavior, 2015-2016 ....	181
<i>Ana Belén Tulcanaza Prieto</i>	

Politician actions of the Ecuadorian state for the prevention of child trafficking for labor exploitation purposes ..... <i>Andrea Subía Cabrera and Jesús Antonio Gómez</i>	201
Salt mirror: Structures of collective action and territorial integration of the lithium extraction and industrialization project in Bolivia ..... <i>Melisa Argento</i>	227
Interviews	
Never too late to mend: The ill timing of industrial policy in Latin America and lessons from the world to the region Interview with Syed Mansoob Murshed ..... By <i>Sebastián Torres Ledezma and Po Chun Lee</i>	251
Where there are carrots, there ain't sticks: The lack of discipline in Latin America's industrial policy Interview with Richard Kozul-Wright ..... By <i>Po Chun Lee and Sebastián Torres Ledesma</i>	259
Art	
Beyond life ..... <i>Nicolás Herrera</i>	269
Review	
How important is what is exported? Practical guide for the formulation of industrial policies ..... <i>Xavier Rivera Ron</i>	285
Industrial and technological policies in Latin America ..... <i>Andrea Alarcón</i>	289
Editorial policy .....	295
Guidelines for authors .....	296
Publication standards .....	300

# Editorial



Desde finales del siglo XIX, y dada la inmensa riqueza de sus recursos naturales, los países latinoamericanos y del Caribe ingresaron a la economía internacional mediante sus industrias agrícola-ganaderas y extractivistas, lo que implicó, en principio, una modificación de sus estructuras productivas. Actualmente, y en medio de una inestabilidad del orden económico mundial, que pone en duda la efectividad del desarrollo y la permanencia del hábitat y de los recursos, la revista *Estado & comunes*, en su sección de Tema central, retoma el debate de la transformación productiva y las políticas industriales, no solo como medidas del crecimiento económico, sino, además, como motores del desarrollo social y ambiental incluso en el siglo XXI. Los seis artículos de Tema central publicados en esta revista, que serán presentados por los coordinadores en la siguiente sección, ofrecen un panorama de las oportunidades de la política industrial en la región sudamericana, pasando por las condicionalidades para lograrlo y los respectivos estudios de caso.

Inicia esta sección el artículo de Marcel Vaillant, “Servicios y bienes intensivos en recursos naturales en Sudamérica: nuevas oportunidades de transformación productiva”, quien pretende desarrollar una metodología que permita identificar cuáles productos y en qué países sudamericanos es factible el incremento en el uso de servicios especializados a partir de datos del comercio internacional. El autor aplica la metodología del espacio de productos y el método de los reflejos para tales fines. Por su parte, Marcelo Varela y Lourdes Montesdeoca, en “Industrialización periférica: políticas de cambio estructural y diversificación económica, una perspectiva desde Ecuador”, analizan las condiciones y resultados de la industrialización a partir del ya interpelado debate centro-periferia. Los autores consideran que no hay mayores cambios en la estructura productiva de la región a pesar de la bonanza de las materias primas y, en su lugar, proponen un cambio en la política monetaria, fiscal y financiera para lograr mejores resultados.

En el siguiente artículo, “Concentración económica de la agroindustria en Ecuador 2006-2013: un estudio empírico”, escrito por Johana Cruz y Jonathan Báez, se observa empíricamente la evolución de la concentración de mercado en el sector agroindustrial, sin abordar sus causas, por medio de la información declarada por las empresas ante la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros en Ecuador. Entre tanto, Damián Bil y Héctor Sartelli, mediante una revisión de la economía argentina y del mercado mundial en las últimas tres décadas, observan como este país ha colisionado de forma constante contra sus límites históricos de acumulación: mercado reducido, pequeña escala y altos costos de producción. Para lo cual, prestan especial atención a la industria automotriz, con el fin de debatir los modelos de desarrollo dominante, lo que también aporta elementos de análisis en la evaluación de las políticas industriales, tanto del Gobierno anterior como del actual. Este y otros elementos de la historia económica son abordados por Bil y Sartelli en “Continuidades en la industria argentina a partir del caso automotriz: de los Kirchner a Macri”.

En los dos últimos artículos de esta sección se encuentran “Política industrial neoliberal y posneoliberal ecuatoriana y sus consecuencias actuales, 1982-2016”, de Francisco Guerra y Guido Duque, quienes analizan la política industrial ecuatoriana entre 1982 y 2016 mediante la comparación de dos modelos socioeconómicos: el neoliberal y el posneoliberal. Los autores concluyen que ambos modelos no han logrado un cambio estructural en la industria manufacturera del país, por lo que no existe un sector industrial creciente, diversificado, independiente y sólido. Un panorama bastante desolador por cierto. Contrario a esta conclusión, Miguel Arnulfo Ruiz, en el artículo “Ecuador: fomento productivo e industrial bajo la Revolución Ciudadana, un ensayo en clave posneoliberal”, sostiene que, pese a las no siempre coherentes políticas de fomento productivo, el panorama no es tan malo ya que sí se logró revertir, en diversa medida, algunas de las tendencias más graves del período neoliberal, como el abandono de un proyecto nacional y de la capacidad regulatoria del Estado en materia económica.

Paralelo a ello, la revista también publica tres artículos de interés de la realidad nacional e internacional en su sección Coyuntura. Empieza el artículo de Ana Belén Tulcanaza, de gran aporte en el campo de la estadística, denominado “Grupos económicos ecuatorianos: una mirada hacia su comportamiento, 2015-2016”. El interés de la autora es analizar las principales variables financieras y fiscales y su correlación con los grupos económicos ecuatorianos entre 2015-2016 a partir de 215 grupos económicos identificados por el Servicio de Rentas Internas (SRI). Luego de una sucinta contextualización de la historia económica a partir de la creación del Estado ecuatoriano en 1830, la autora se centra en la conceptualización de lo que concibe por concentración y grupos económicos, para luego dar un vistazo en particular a la situación del país. Arguye que el pensamiento estratégico, las alianzas empresariales y la expansión de firmas son algunos de los factores que han posibilitado que estos conglomerados empresariales generen variadas estructuras de mercado.

Para la autora “los grupos económicos ecuatorianos conservan su carácter concentrador y contribuyen con el 60% del producto interno bruto (PIB) y representan el 41,1% del total de la recaudación tributaria”. Este artículo puede ser el punto de partida para comprender si estas empresas, al tener el poder monopólico, ejercen alguna influencia endógena o exógena en la inflación y el aumento de los precios y, por ende, en el sobreprecio de la canasta básica familiar. Como si fuese el latente hilo conductor de la historia económica del país, la autora concluye que estos grupos económicos se han perpetuado en el poder de generación en generación gracias a algunas estrategias, tales como la búsqueda de mayores ingresos como organizaciones multidimensionales, la interacción con la esfera política y comunicacional y, por último, la puesta en funcionamiento de un plan estratégico empresarial que beneficia a sus miembros pero que vulnera a su competencia.

El segundo artículo, de Andrea Subía Cabrera y Jesús Antonio Gómez, se titula “Acciones políticas del Estado ecuatoriano para la prevención de trata infantil con fines de explotación laboral”. Enfocado en la categoría de la “prevención”, este

artículo es el resultado de un importante esfuerzo por describir la política pública ecuatoriana y los programas públicos relacionados con la prevención y protección de la trata infantil bajo en el enfoque de derechos humanos, sin olvidar que la trata infantil en Ecuador es un fenómeno que va en aumento según los datos revelados por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en el 2011. De modo que, los esfuerzos de la política pública son diametrales al incremento de este delito, también combatidos con el incremento de las sanciones punitivas y con la puesta en vigencia del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos. Si bien, la carencia de un análisis de la política pública al respecto constituye la debilidad de este artículo, es también el punto de partida para futuras investigaciones relacionadas con la pornografía infantil y el turismo sexual en el país.

Le sigue, en ese orden, el artículo de Melisa Argento, “Espejo de sal: estructuras de la acción colectiva e integración territorial del proyecto de extracción e industrialización del litio en Bolivia”, que toma por objeto de estudio la inmensa riqueza natural de las reservas en salmuera de litio que comparten Argentina, Chile y Bolivia. De modo comparativo, la autora sostiene que, a diferencia del perfil extractivista en Chile y Argentina, en los cuales predominan los capitales transnacionales, en Bolivia, a partir del gobierno del Movimiento Al Socialismo Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), se ha procurado mantener bajo control estatal el proceso de producción, el cual se articula con las dinámicas y estructuras de la acción colectiva sindical y comunitaria, que a su vez impulsaron la agenda de “nacionalización de los recursos”.

Amparada en los estudios sobre los movimientos sociales, la acción colectiva y las políticas públicas y con un conocimiento profundo de las experiencias de las comunidades y de los eventos relacionados con las actividades extractivas, Argento analiza las formas de integración del proyecto boliviano de extracción e industrialización del litio con las estructuras de la acción colectiva sindicales y comunidades indígena-campesinas que habitan la región del salar a partir de dos hipótesis. La primera de ellas, que las características del proyecto boliviano de producción estatal del litio se apoyan en las demandas históricas y en la agenda de nacionalización de los recursos naturales e impulsada por el ciclo de protestas y movilizaciones precedente a la llegada del MAS. La segunda hipótesis sostiene que son las estructuras de la acción colectiva las que potencian la integración de ciertas comunidades al proyecto nacional en torno al litio.

En la sección Entrevistas se presenta la opinión de dos expertos en economía, globalización y desarrollo. El primero de ellos es Syed Mansoob Murshed, quien dialoga con los coordinadores de *Estado & comunes* sobre la política industrial e industrialización en Latinoamérica y su contraste con la de Asia Oriental. También toca temas relacionados con la estabilidad macroeconómica, la diplomacia económica, la reforma de micropolíticas, entre otros puntos. El otro entrevistado es Richard Kozul-Wright, quien ofrece su punto de vista respecto a la evolución del término de “política industrial” y el ajuste de las prioridades de acuerdo con el contexto de cada país, además de la política de industrialización en la época de la sustitución de importaciones, la crisis de la deuda y la competencia con China.

Respecto de las reseñas, son dos las que se incluyen en este número, a cargo de Xavier Rivera Ron y Andrea Alarcón, acerca de los libros *¿Qué tan importante es lo que se exporta? Guía práctica para la formulación de políticas industriales* (2014) y *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (2017), respectivamente. Por último, la sección de Arte se embellece con varias pinturas del artista ecuatoriano Nicolás Herrera.

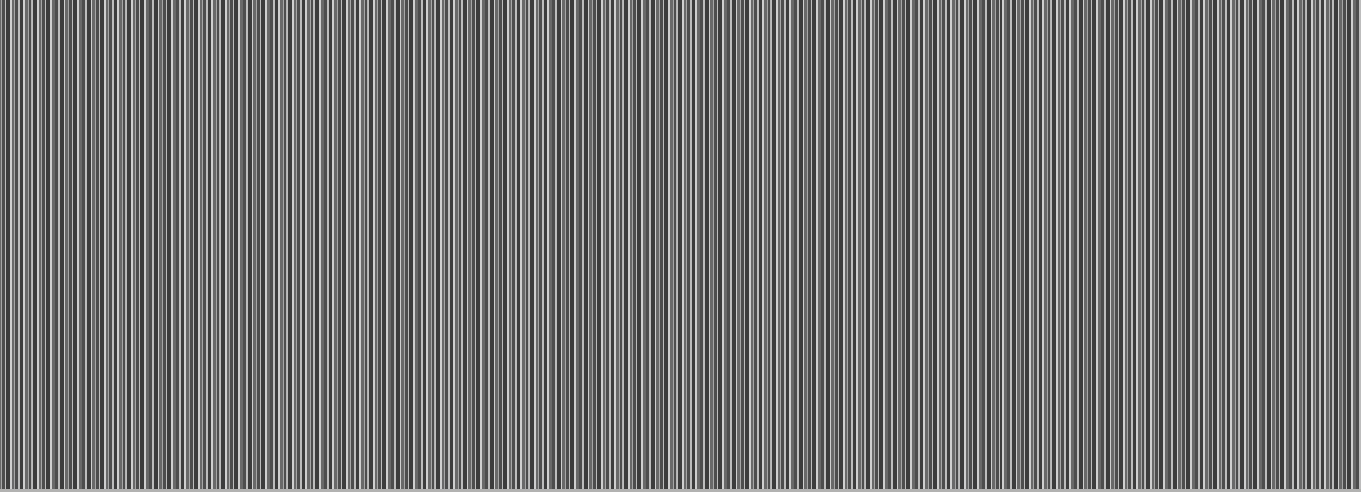
Bajo la premisa de que las políticas industriales (de calidad) no solo deben aportar al crecimiento económico de un país, sino también garantizar el estado de bienestar y priorizar el mercado interno (y por ende el derecho al trabajo) de una nación, la revista *Estado & comunes* considera que es necesario la generación de nuevos conocimientos desde la academia con el objetivo de brindar herramientas eficaces en la elaboración e implementación de las políticas públicas. No obstante, la creciente globalización económica también obliga a *Estado & comunes* a buscar respuestas en medio de tantas crisis y ofrecer a sus lectores una lectura crítica y argumentada de la realidad que enfrenta nuestra región latinoamericana.

Javier Monroy Díaz  
Editor de *Estado & comunes*





**Tema central**



# Política industrial y cambio estructural en América Latina y el Caribe

*Main topic presentation*

Po Chun Lee

Docente e investigador del Centro de Economía y Sectores  
Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: [po.lee@iaen.edu.ec](mailto:po.lee@iaen.edu.ec)

Sebastián Torres Ledezma

Investigador asociado del Transnational Institute, Países Bajos

Correo electrónico: [s.torres@tni.org](mailto:s.torres@tni.org)

Existe una considerable convergencia en las últimas décadas para los componentes básicos del crecimiento económico: la importancia de la estabilidad macroeconómica, las altas tasas de inversión en capital físico y humano, instituciones capaces y un sólido estado de derecho. Estos son considerados generalmente componentes críticos del éxito. No obstante, la política industrial constituye un elemento indispensable para lograr un crecimiento económico sostenible y un desarrollo social inclusivo en el largo plazo. Durante los últimos años, y como resultado de importantes cambios en las relaciones de poder a escala internacional, la política industrial se ha instaurado como un elemento central de las estrategias de desarrollo de los diversos países de América Latina y el Caribe (Rodríguez, 1996).

En ese marco, y en una economía en la que priman el conocimiento y las innovaciones, en reiteradas ocasiones se ha planteado en América Latina la necesidad de definir una estrategia de transformación productiva que permita exportar rubros con el mayor valor agregado posible y que contengan bienes y servicios de alta y media tecnología (Cimoli, Dosi & Stiglitz, 2009). En un mundo en el que más del 80% del comercio mundial se realiza mediante cadenas de valor que son de carácter regional, los procesos de integración resultan a su vez fundamentales para definir una política industrial que permita colocar rubros de valor agregado y contenido tecnológico (Unctad, 2017). La estrategia de largo plazo pasa necesariamente por un nuevo proceso de integración en el cual América Latina pueda participar activamente en esas nuevas cadenas de valor.

En ese sentido, la transformación productiva en general, e industrial en particular, requiere de dimensiones mucho más complejas que la mera inserción internacional basada en la promoción de inversión extranjera directa y la apertura indiscriminada (Chang, 2003). Dentro de los complejos productivos, la identificación y promoción de: a) nuevas cadenas de valor o de algunos de sus eslabones; b) de nuevos eslabones en las cadenas existentes con una visión de especialización vertical, que podría realizarse a partir de estudios sistemáticos de matrices insumo-producto; y c) de los flujos de conocimientos en la región en relación con el desarrollo industrial y la transferencia de competencias vinculados a la Inversión Extranjera Directa (IED) regional (Di Filippo, 2009), permitiría estimar mejor los eslabonamientos productivos de las cadenas, partiendo de la demanda de un cierto tipo de insumo a escala nacional y regional, los insumos intermedios necesarios, la disponibilidad de materia prima para producirlos, las tecnologías relevantes y las mejores prácticas de fabricación, así como la viabilidad económica de su producción.

En dicho punto, así como en el anterior, la política de desarrollo productivo debería poner énfasis en un incremento sustantivo de la investigación y el desarrollo de los países, en la asociatividad de las pequeñas y medianas empresas como importantes actores en las cadenas y en la producción hacia el mercado interno, en la coordinación de inversiones necesarias para promover los nuevos eslabones y en el fortalecimiento de un sistema de desarrollo de proveedores (Giuliani *et al.*, 2005).

El número 7 de la revista *Estado & comunes* se plantea el objetivo de promover una discusión académica respecto a la evolución reciente e impacto de la política industrial en América Latina y el Caribe, desde una perspectiva internacional, interdisciplinaria y plural, identificando uno o más de los siguientes subtemas como elementos referenciales para el estudio y análisis por parte de quienes participan en esta publicación:

Este dossier promueve la discusión académica respecto a la evolución y el impacto de las políticas industriales en Latinoamérica que permitan vislumbrar las dinámicas que generan el cambio de las políticas industriales para el manejo de la transformación de la estructura productiva. En tal sentido, se seleccionaron artículos que entrelazan las oportunidades del eslabonamiento de bienes intensivos en recursos naturales a industrias de servicio, las condicionalidades de la industrialización periférica, las brechas de competitividad en la industrialización latinoamericana frente a la competitividad mundial, la evolución de la concentración del sector agroindustrial, los efectos de la política industrial neoliberal y posneoliberal en relación con el cambio de la estructura industrial, así como el alcance y las limitaciones de las políticas de fomento industrial.

El trabajo de Vaillant Alcalde abre el Tema central, demostrando la oportunidad de encadenar los bienes intensivos en recursos naturales (BIRN) a bienes “serviciables” en Sudamérica. El autor, aplicando el concepto de ventaja comparativa revelada (VCR), logra derivar indicadores de ubicuidad, diversificación y sofisticación de la oferta exportable en BIRN sudamericanos, y observa la relevancia que tiene la región en los mercados de alimentos, materias primas y aquellos minerales

en los que participa como exportador a escala mundial. De ahí construye una canasta para ilustrar los BIRN que tienen potenciabilidad de servificación. Los resultados muestran una interesante gama de productos servificables basados en los BIRN, por ejemplo, servicios biotecnológicos, soluciones específicas en sanidad y calidad, desarrollo en tecnología y conocimiento, entre otros.

Sobre las condicionalidades para la industrialización en Latinoamérica, Varela y Montesdeoca revisan los postulados sobre los conceptos, las políticas e implicaciones de la industrialización periférica, visto como una alternativa al paradigma del desarrollo. Continúan después con un análisis sobre los fracasos de la industrialización periférica, prestando atención a los factores de especialización primario-exportadora, la escasez de encadenamientos productivos entre sectores de la economía con una marcada heterogeneidad, o el deterioro de innovación tecnológica como resultado del esquema productivo. Estos elementos son evidenciados por medio del caso ecuatoriano, en el cual se demuestra la disparidad entre la capacidad de ahorro y el esfuerzo de capitalización, el desajuste entre capital de tecnología y la abundancia de mano de obra, y las desigualdades de la estructura productiva entre centro y periferia. Frente a todos estos retos estructurales, los autores recomiendan un programa de estabilización heterodoxa para cambiar las condicionalidades que permita al Estado intervenir en el cambio de la estructura productiva.

Dentro del marco geográfico y temporal, Ecuador 2006-2013, los autores Cruz y Báez, mediante una metodología cuantitativa, calculan los índices de concentración de mercado en el sector de la agroindustria. Los índices de Hirschman-Herfindhal, Gini, Linda y C4 confirman una tendencia hacia la concentración más profunda del sector y que la propensión de los sectores a concentrarse es superior que a desconcentrarse. Estos resultados se vinculan con la condicionalidad de la industrialización periférica e implica una formulación de estructuras monopólicas u oligopólicas, evidenciando de manera empírica una de las condicionalidades del artículo que lo antecede.

Para entender la importancia de la estabilidad macroeconómica y su relación con la competitividad productiva, Bil y Sartelli ejemplifican el caso del sector automotriz argentino y los datos macroeconómicos de las últimas tres décadas para comprender las brechas que tiene este país para competir con regiones o mercados más competitivos. Algunas reflexiones de los autores sobre la competitividad del sector automotriz de Argentina frente a EE. UU. y México tienen que ver con la tendencia a la sobrevaluación de la moneda, la caída en los niveles de producción por la crisis de los mercados de destino (Brasil) y en el propio mercado interno. El análisis de los autores muestra que, para alcanzar el margen de producción automotriz de países como México, España o EE. UU., se debe aumentar varias veces la producción o bien reducir drásticamente el salario. Aun con proyecciones realistas de “readecuación” del salario y de las condiciones, el sector automotriz estaría muy lejos de ser competitiva.

Los dos siguientes artículos de Guerra y Duque, y el otro de Ruiz Acosta, concuerdan que el neoliberalismo en el Ecuador no ayudó al cambio estructural en la industria manufacturera del país. Dentro del marco temporal 1982 a 2016, Guerra

y Duque comparan y contrastan la era neoliberal con la posliberal para concluir, mediante un análisis social, histórico, económico, social y financiero, que Ecuador no ha consolidado un sector industrial creciente, diversificado, independiente y sólido. Evidencia de esto es el hecho de que la economía ecuatoriana sigue exportando en su mayoría materia prima, y lo que se ha consolidado es un aumento del endeudamiento externo y una progresiva reprimarización de la economía.

A diferencia de esta última conclusión, el autor Miguel Ruiz Acosta examina el período 2007-2015 para apoyar la tesis de que en esta etapa de neodesarrollismo en Ecuador se logró revertir, en diversa medida, la consecución de un proyecto económico nacional y de devolver al Estado la capacidad regulatoria en política económica mediante políticas industriales como el cambio de la matriz productiva en ciertos sectores, la política agropecuaria orientada a la sustitución de importaciones, el fomento de las exportaciones y la política de sustitución estratégica de importaciones. Dejamos a nuestros lectores que pongan en balanza a ambos puntos de vista.

Las entrevistas convergen las experiencias de varios países que lograron exitosamente industrializarse y brindan valiosas lecciones para Latinoamérica. Syed Mansoob Murshed, docente de Economía de la Paz y el Conflicto en el Instituto Internacional de Estudios Sociales en Erasmus University (Países Bajos) y autor de más de 140 artículos arbitrados y capítulos de libros, nos otorga ciertas pautas sobre la posible industrialización en Latinoamérica. Nos habla también sobre las prioridades de las políticas de industrialización y discute el impacto de la Inversión Extranjera Directa (IED), las fallas de la implementación de la IED y nos da su opinión sobre la apertura de la región hacia el mundo.

Richard Kozul-Wright, director de la División de Estrategias de Globalización y Desarrollo de la Unctad y autor en renombradas revistas científicas como *Economic Journal*, *Journal of Development Studies* y *Oxford Review of Economic Policy*, expone y detalla las herramientas de la política industrial y la forma de ajustar las prioridades de acuerdo con el contexto de cada país. Su entrevista señala la importancia de equilibrar incentivos con garrotes, el manejo adecuado de la IED, la importancia de las instituciones detrás de la política industrial y el encadenamiento de productos de mayor valor agregado. Al final de su entrevista, nos aconseja sobre la necesidad de aplicar el concepto de “experimentalismo pragmático” en la región.

Es nuestro deseo que este compendio de artículos y entrevistas logre incitar el trabajo y el entendimiento de la política industrial en Latinoamérica y el Caribe, ya sea desde la teoría o la evidencia empírica. Esperamos que estas investigaciones consigan contribuir a la formulación e implementación de políticas públicas al desarrollo industrial de la región. Sobre todo, deseamos que se revise y debata las lecciones de éxito y fracaso del mundo y la región, y se la contextualice para crear un desarrollo económico sostenible, a largo plazo y equitativo.

## Referencias bibliográficas

- Chang, H.-J. (2003). Patada a la escalera: la verdadera historia del libre comercio. *Globalisation and the Myth of Free Trade (La mundialización y el mito del libre comercio)*. Conferencia celebrada en la New School University de Nueva York, el 18/04/2003. Traducción al castellano de José A. Tapia.
- Cimoli, M., G. Dosi & Stiglitz, J. (2009). *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*. Oxford University Press.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad) (27/02/2013). “El 80% del comercio tiene lugar en las ‘cadenas de valor’ vinculadas a las empresas transnacionales”. Comunicado de prensa. Recuperado el 12/12/2017 de <http://unctad.org/es/paginas/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=113>.
- Di Filippo, A. (2009). Estructuralismo latinoamericano: teoría económica y economía política. *Revista Cepal* (98).
- Giuliani, E., C. Pietrobelli & Rabellotti, R. (2005). Upgrading in global value chains: Lessons from Latin American clusters. *World development*, 33(4), 549-573.
- Olvera, B. C. & Foster-McGregor, N. (s/f). *What is the potential of natural resource based industrialisation in Latin America? An Input-Output analysis of the extractive sectors*.





# Servicios y bienes intensivos en recursos naturales en Sudamérica: nuevas oportunidades de transformación productiva

## *Services and goods intensive in natural resources in South America: New opportunities for productive transformation*

Marcel Edme Vaillant Alcalde<sup>1</sup>

Profesor titular de la Universidad de la República, Uruguay

Correo electrónico: marcel@decon.edu.uy

*Recibido: 3-enero-2018. Aceptado: 2-mayo-2018.*

### Resumen

El objetivo de este trabajo es desarrollar una metodología que permita identificar en cuáles productos y en qué países de la región sudamericana es factible que se lleve adelante un incremento en el uso de servicios especializados a la producción (servificación). La caracterización se realizó empleando datos de comercio internacional (para el promedio de los años 2009-2012), aplicando la metodología del espacio de productos y el método de los reflejos complementado con la dinámica de la especialización comercial (comparación de período 2004-2006 y 2009-2012). Los resultados a los que se arribaron permitieron identificar a 21 productos pertenecientes al grupo de bienes intensivos en recursos naturales (BIRN). Estos productos comparten la propiedad de una alta especialización de al menos un país de la región sudamericana junto a una alta participación regional en la oferta mundial. Los encadenamientos hacia atrás implican el desarrollo de sectores proveedores de servicios especializados en la producción que asociada a su gran escala genera una demanda representativa sobre la cual puede desarrollarse su internacionalización. Esta es factible en virtud de la trayectoria del cambio técnico que está ligada a un mayor comercio internacional de los servicios a

---

1 Para la realización de la investigación en la que se basó este trabajo se contó con el apoyo de la División de Comercio Internacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y se benefició, a su vez, de los resultados del Congreso de la Red Latinoamericana de Investigación en Servicios (Redlas) “Servicios y Recursos Naturales, Patrón de Especialización en América Latina” realizado en la ciudad de Montevideo entre el 27 y 28 de mayo de 2015. Se agradecen los comentarios de Nanno Mulder a versiones previas de este artículo, así como a los tres *referees* anónimos.

las empresas. La evidencia microeconómica presentada al final del artículo confirma en cinco de los siete casos reseñados la identificación de productos y países: agricultura en Argentina (cereales y oleaginosos) y Brasil (oleaginosos); carne bovina en Uruguay; y cobre en Chile. Además, se ilustra cuáles son el tipo de servicios desarrollados en torno a estos bienes (comercialización, tecnológicos, medioambientales). Estos son típicamente servicios intensivos en conocimientos y abren nuevas oportunidades de especialización internacional. Debido a las restricciones de información, una de las limitantes del estudio es que no se trabajó con datos estadísticos directos de estos servicios especializados. Futuras investigaciones deberían orientarse a lograr superar esta limitante.

**Palabras claves:** patrón de especialización; recursos naturales; método de los reflejos; sofisticación productos y países; servificación; internacionalización de servicios; Sudamérica.

### Abstract

The objective of this article is to develop a methodology for identifying which products and which South American countries it is feasible that follow a dynamic of increment in the use of production specialized services (servification). The characterization was performed using international trade data (for the average of the years 2009-2012), applying the methodology of product space and the method of reflections and complemented by the dynamic of trade specialization (comparison period 2004-2006 and 2009-2012). Outcomes identify 21 products belonging to the group of goods intensive in natural resources (GINR). These set of products share the property of a high specialization of at least one country of the South American region with a high regional participation in the global supply. The backward linkages involve the development of activities of production specialized services associated with its large scale generates a representative demand on which can develop the internationalization of the same. Enabled by the path of technological change that is associated with increased international trade of firm services. The microeconomic evidence presented at the end of the article confirms in 5 of the 7 cases reviewed the identification of products and countries: agriculture (grains and oilseeds) Argentina and Brazil (oilseeds); beef in Uruguay; and copper in Chile. In addition, illustrates which are the types of services developed associated with these goods (marketing, technological, environmental). These are typically knowledge-intensive services and open up new opportunities for international specialization. Due to the restrictions of information some of the limitations of the study is that it did not work with direct statistical data of these specialized services. Future research should focus on achieving overcome this restriction.

**Keywords:** specialization pattern; natural resources; method of reflections; product and country sophistication; servification; services internationalization; South America.

## 1. Introducción

Desde la década de 1980, los países que conforman la región sudamericana aplicaron estrategias de política comercial; sin embargo, no se observa un comportamiento marcadamente con orientaciones opuestas en relación con la evolución de la estructura de las exportaciones regionales. Por ejemplo, al comparar la trayectoria de países como Chile y Argentina, en materia de política comercial se evidencian contrastes muy marcados, pero no ocurre lo mismo con la evolución de su patrón exportador. Como se va a ilustrar en este artículo, se ha profundizado un patrón de especialización concentrado en ventajas comparativas convencionales, basadas en bienes intensivos en el uso de recursos naturales (BIRN), notoriamente abundante en la región.<sup>2</sup> El análisis se focaliza en los países de Sudamérica. Desde la perspectiva de la región latinoamericana se registra una mayor heterogeneidad. Tanto en México como en Centroamérica existe una modalidad de inserción en la economía internacional menos concentrada en BIRN, mientras que el patrón exportador en BIRN es típico de los países sudamericanos como se documenta en este trabajo más adelante.

Este patrón de especialización basado en BIRN ha sido calificado como poco proclive a desencadenar procesos de acumulación de progreso técnico y mecanismos sostenidos de incremento de la productividad. La capacidad de crecimiento de las economías está relacionada con el patrón de sus exportaciones. Antiguas y nuevas corrientes de la teoría del desarrollo y el comercio internacional convergen en esta afirmación (Hirschman, 1958; Krugman, 1988; Hausmann, Hwang & Rodrik, 2007). Hay ciertos conjuntos de productos que al especializarse tienen un impacto positivo en la capacidad de crecimiento de la economía, y hay otros que están asociados a la cualidad contraria. Esta perspectiva destacó la especialización en una gama de productos manufactureros en los que la capacidad de incorporación de progreso técnico de forma acelerada era mayor.

La abundancia en recursos naturales ha sido motivo de análisis desde otros enfoques en relación con los problemas del desarrollo. Por un lado, se encuentra el enfoque convencional de la macroeconomía sobre la enfermedad holandesa. La abundancia de los recursos cambia los precios relativos domésticos en contra de sectores que tienen un efecto dinámico en el crecimiento económico (por ejemplo manufactura) y favorece los sectores de servicios no transables con un menor crecimiento de la productividad (Sachs & Warner, 2001). Más recientemente, se ha desarrollado una perspectiva de economía política que tiene por objeto analizar cuáles son los efectos institucionales negativos que tiene la abundancia de recursos naturales (Mehlum, Moene & Torvik, 2006). La idea es que se disipan recursos productivos que son atrapados por sectores rentistas. Se trata de especificaciones modernas de los clásicos modelos sobre persecución de rentas de la década de 1970 (Krueger, 1974).

---

2 Los BIRN son aquellos en los que la utilización de los recursos naturales es relativamente mayor en relación con otros factores productivos primarios. Una definición operativa, empleando las matrices insumo-producto de los países de Sudamérica, se hace en Vaillant & Gilles (2017).

Pero las transformaciones tecnológicas y productivas contemporáneas han debilitado la pertinencia de estos enfoques. La nueva época, caracterizada por la revolución en las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, generó un desplazamiento del eje de las actividades dinámicas de la manufacturas a los servicios (Meglio, Gallego, Maroto & Savona, 2016). Varios procesos de transformación productiva se han desencadenado; entre ellos, una mayor incorporación de servicios a los procesos productivos de bienes. Este fenómeno se identificó primero en las manufacturas (López González, Meliciani & Savona, 2016). Dicha dinámica recibió la denominación de servificación para caracterizar la evolución desde la pura producción de manufacturas hacia la incorporación creciente de servicios a la producción. El término fue referido por primera vez en la literatura por Vandermerwe y Rada (1988).

Además, se verifica una expansión de los servicios que tienen la capacidad de ser comercializados a escala internacional. Baldwin (2016), entre otras fuentes, señala que todo este proceso se da en el contexto de un incremento de la fragmentación de la actividad económica a escala de la economía internacional, que expresa en el incremento del comercio de insumos y actividad intermedia en general (en particular servicios a las empresas).

La hipótesis de este trabajo es que los BIRN con bajo grado de transformación industrial son actividades económicas factibles para seguir un proceso similar e incrementar la intensidad del uso de los servicios especializados. Este fenómeno está asociado al dinamismo tecnológico y la senda de la productividad, como a otras alternativas que permiten la agregación de valor en este tipo de productos. Los servicios tienen algunos atributos adicionales en relación con la transformación productiva industrial de los BIRN. Son actividades menos intensivas en capital, que permiten una dinamización mayor del mercado de trabajo y que, además, en los servicios especializados mejoran la calidad del trabajo (remuneración y condiciones de trabajo).

El objetivo de esta investigación es desarrollar y aplicar una metodología que permita identificar cuáles productos y en qué países de la región es factible que se lleve adelante el denominado proceso de “servificación”. Una dificultad que busca sortear la metodología es la ausencia de datos estadísticos que hagan un relevamiento sistemático de este tipo de servicios que son incorporados en el proceso productivo de los BIRN. Estos servicios pueden ser clasificados en dos grandes tipos: servicios de infraestructura económica (también denominados servicios de costos) y servicios especializados a las empresas que están asociados a la incorporación de progreso técnico o agregado de valor (certificación, diferenciación, etc.).

El análisis de los servicios de infraestructura económica (transporte, energía, comercialización, financieros, etc.) se puede realizar con las matrices de insumo producto. Estos servicios son relevantes dado su influencia en la competitividad de los BIRN. Los déficits en inversión en infraestructura hacen que en muchos casos se puedan generar verdaderos cuellos de botella que afectan la competitividad de los BIRN. Además, los desequilibrios macroeconómicos se expresan en desalineamientos de precios relativos que pueden tener efectos desfavorables

en la competitividad de los BIRN. En un trabajo reciente, Vaillant y Gilles (2017) analizan los servicios de infraestructura económica y los BIRN en Sudamérica. Se emplean matrices insumo-producto de siete países de la región. En este artículo el foco es el de los servicios a las empresas orientadas a las BIRN. Típicamente los servicios especializados se contabilizan de forma agregada dentro del valor bruto de producción de estos sectores. Esto hace que la disponibilidad de información sobre su nivel y dinámica sea muy escasa. Asimismo, se trata de un fenómeno que está en desarrollo y que no se presenta con el grado de madurez suficiente como para que la identificación directa pueda ser factible de realizar. Por estos motivos, se desarrolló una metodología indirecta que permite por medio de los datos de comercio revelar cuáles productos y en qué países es plausible que el fenómeno se exprese. Este análisis se hace para toda la economía internacional de forma de tener una visión comparativa del fenómeno. Dichos servicios especializados son los que tienen potencial de un ciclo de maduración hacia su internacionalización, generando nuevas oportunidades de transformación productiva. En este sentido, se va a caracterizar la canasta de productos exportados por la región, en particular el lugar relativo de los BIRN: ¿Cuál es la relevancia relativa que tienen y cómo se ha ido modificando? ¿Qué otras características permiten identificar a este tipo de productos? ¿Cuál es el lugar relativo que ocupa la región y cómo ha ido evolucionando?

Este trabajo está organizado en esta introducción y cinco secciones más. En la primera se hace una breve descripción de la metodología. La segunda sección presenta un análisis global sobre la estructura de las exportaciones y el lugar relativo de los productos exportados más importantes, desarrollando una perspectiva comparativa con la economía mundial. En la tercera sección se estudia particularmente sobre dos canastas de productos exportados que cumplen la característica de ser BIRN. En la cuarta sección se realiza un refinamiento de la canasta de los BIRN, incorporando la dimensión de dinamismo y se asocian los países a los productos. Mientras que en la última sección se resumen las conclusiones y se desarrollan algunas ideas de cómo construir nuevas oportunidades de especialización sobre la base de los BIRN.

### **1.1. Metodología: red de comercio y métodos de los reflejos**

Hausmann, Hwang y Rodrik (2007), entre otros autores, pusieron el énfasis en obstáculos estructurales vinculados al patrón de especialización basado en recursos naturales, que es característico del patrón comercial de la región como un patrón periférico dentro del espacio de productos.<sup>3</sup> Existen pocas posibilidades de evolucionar a otros productos del espacio más interconectados y que estén asociados a una mayor sofisticación y, por tanto, a la acumulación de mejores

3 La metodología del Espacio de Productos fue desarrollada por Hausmann, Klinger, Barabási e Hidalgo (2007). El comercio revela una ventaja, y de la ventaja se revelan capacidades. El conjunto de ventajas de los países establece una relación que se expresa tanto en una proximidad entre los productos como en una proximidad entre los países. Las relaciones de proximidad permiten realizar análisis sobre las posibilidades de tránsito y cambio estructural de las economías desde patrones simples y poco dinámicos (pocos sofisticadas), a estructuras más complejas y dinámicas (sofisticadas).

capacidades tecnológicas (Hausmann & Hidalgo, 2009). Sudamérica mantiene el rasgo de una inserción internacional basada en bienes intensivos en recursos naturales; sin embargo, en la región existen algunas economías en las cuales se registra una tendencia a participar de este moderno proceso de transformación estructural en los patrones de especialización global (Flores & Vaillant, 2011). Esto es integrarse a las denominadas cadenas globales de valor de forma de mejorar los índices de calidad de la canasta de los productos exportados.<sup>4</sup>

Una limitante de la aplicación de estas metodologías está asociada a las restricciones en relación con la disponibilidad de información, las cuales solo han sido aplicadas al comercio de bienes. Si existiera una base de datos análoga para el comercio servicios, la potencia de la metodología permitiría tener una visión más completa de la especialización; asimismo, se podrían detectar los tránsitos en la estructura productiva desde los bienes a los servicios especializados. Justamente este es el objeto de estudio del presente trabajo, en particular, referido a los BIRN que tienen esa participación tan predominante en las exportaciones sudamericanas. Dadas estas restricciones de información, solo es posible inferir de los datos del comercio de bienes la creciente incorporación de servicios a su producción; para lo cual se empleará información sobre el dinamismo en los mercados mundiales y regionales de estos productos.

Para medir la especialización exportadora se emplea el índice convencional de ventaja comparativa revelada (VCR) de Balassa:

$$VCR_{p,c} = \frac{X_{p,c,\cdot} / X_{\cdot,c,\cdot}}{X_{p,\cdot,\cdot} / X_{\cdot,\cdot,\cdot}} \quad (1)$$

Ecuación en la que:  $X_{p,c,\cdot}$  son las exportaciones del producto  $p$  del país  $c$  sumadas sobre todos los destinos;  $X_{\cdot,c,\cdot}$  son las exportaciones del país  $c$  en todos los productos a todos los destinos;  $X_{p,\cdot,\cdot}$  son las exportaciones en un producto  $p$  de todos los países a todos los destinos;  $X_{\cdot,\cdot,\cdot}$  la gran suma de todas las exportaciones mundiales.

Se define una red de comercio bipartita ( $T$ ) con dos tipos de conjuntos de nodos: productos ( $P$ ) y países ( $C$ ). Existen enlaces ( $E$ ) que conectan países con productos. Estos enlaces son definidos de acuerdo con el índice VCR antes mencionado.

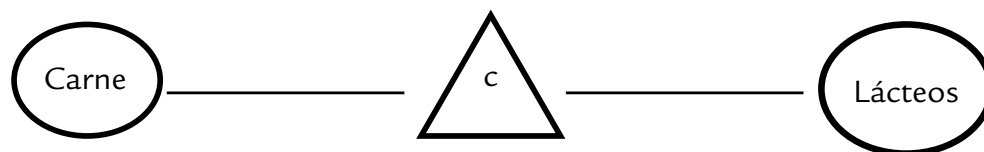
$$T = (P; C; E) \quad (2)$$

La información de la red se resume en una matriz de adyacencias ( $T$ ), con productos como filas y países como columnas. Las entradas de la matriz son binarias

4 En el caso de los países en desarrollo, se espera que los productos que incorporan progreso técnico y que poseen mayor capacidad de derrame y dinamismo estén vinculados al grado de participación en las Cadenas Globales de Valor.

con un 1 si existe enlace y 0 en el momento en que no hay entre el producto y el país. La matriz  $T$  resume información de las exportaciones ( $X$ ) o las importaciones ( $M$ ). Tomando el espacio exportador como ejemplo, para encontrar la proximidad entre dos pares de productos, es necesario responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál es la probabilidad de que un país exporte con VCR un cierto producto  $p$  dado que exporta con VCR otro producto  $p'$ ?

Gráfico 1  
Enlaces de orden dos entre dos productos



Fuente: Elaboración propia (2017).

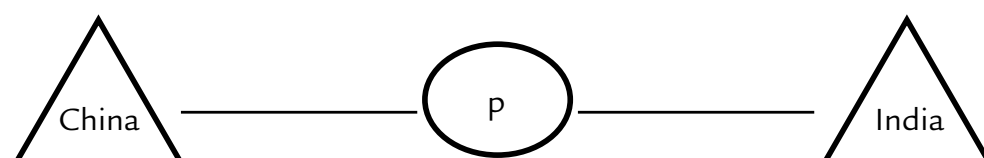
En el caso de dos productos (por ejemplo carne y lácteos) están conectados mediante los nodos de países (ver gráfico 1). Se obtienen los enlaces de orden dos sumando sobre el índice de los países en todos los casos en los que se verifica VCR en carne y lácteos simultáneamente. Se repite la operación para cada par de productos. Es fácil demostrar que todos los enlaces de orden dos quedan resumidos en la siguiente matriz  $E^p$ .

$$E^p = (TT^T) \quad (2)$$

La proximidad entre productos se obtiene como una normalización de las entradas de la matriz no simétrica  $E^p$  por el total de números de países conectados a cada producto. Con esta información es posible realizar una representación de la red como una proyección en la dimensión de los productos de la red bipartita de comercio (espacio de productos).

Otra proyección de la red de comercio bipartita es el espacio de los países. La matriz de proximidades entre países se mide respondiendo la siguiente pregunta: ¿Cuál es la probabilidad de un producto de estar conectado con un país  $c$  dado que está conectado a un país  $c'$ ?

Gráfico 2  
Enlaces de orden dos entre países



Fuente: Elaboración propia (2017).

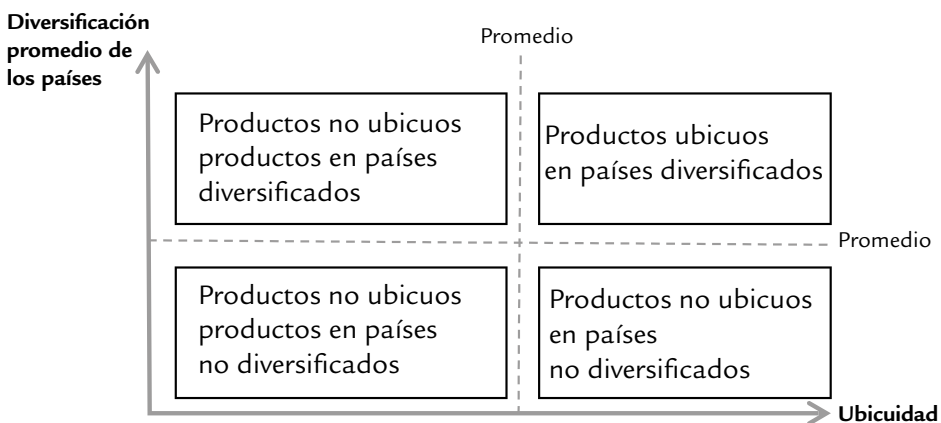
En el caso de dos países (por ejemplo, China e India), estos están conectados mediante la partición de productos. Se obtienen los enlaces de orden dos sumando sobre el índice de productos todos aquellos en los que los dos países están simultáneamente conectados. Se repite la operación para todo par de países. Todos los enlaces de orden dos son resumidos en la siguiente matriz.

$$E^C = (T^T T) \quad (6)$$

La proximidad entre países se obtiene como una normalización de las entradas de la matriz no simétrica  $E^C$  por el total de números de productos conectados a cada país. Con esta información es posible realizar una representación de la red como una proyección en la dimensión de los países de la red bipartita de comercio (espacio de países).

Gráfico 3

Diversificación promedio de los países y ubicuidad de los productos



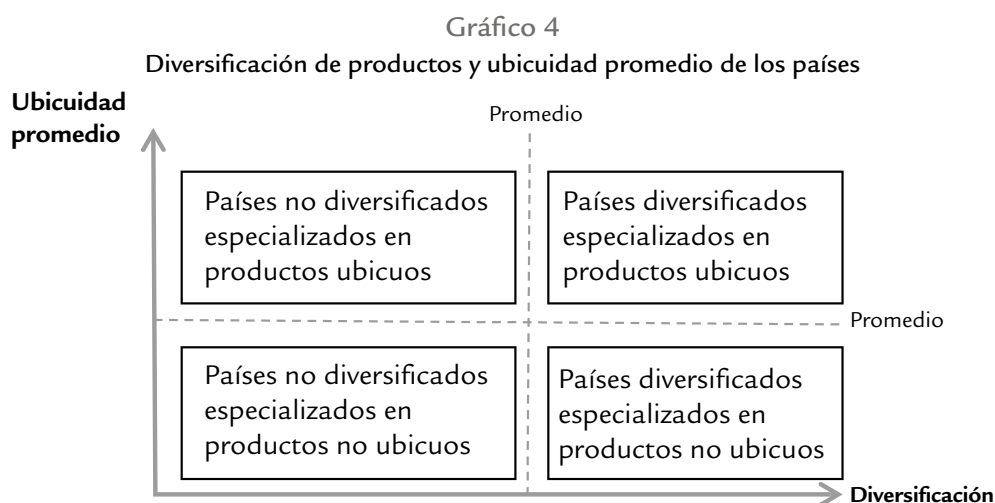
Fuente: Elaboración propia (2017).

Empleando los datos de esta red es posible dar un paso más y medir el grado de sofisticación de productos y países, a partir del Método de los Reflejos (Hidalgo & Hausmann, 2009), el cual está basado en medir el número de países que se especializan en un cierto producto y el número de productos en los que está especializado un país. Esta medida se puede obtener tanto usando los datos de exportaciones como de importaciones.

El racional fundamental de la medida es el siguiente: si las capacidades para producir un cierto producto son rudimentarias, entonces este producto está disperso en su producción en muchos países; por el contrario, si las capacidades requeridas son complejas, pocos países serán capaces de producirlo. Los productos pueden ser representados en el plano de la ubicuidad de productos (número de países especializados en un producto) y la diversificación promedio de productos que tienen los países que están especializados en un cierto mercado



(ver gráfico 3). La combinación de ambas variables es el punto de partida para determinar la sofisticación de un producto.



Fuente: Elaboración propia (2017).

Estos dos indicadores combinados permiten medir el nivel de sofisticación de la canasta de productos exportados; es decir, cuáles son las capacidades productivas que una cierta estructura de las exportaciones revela. Se trata de una implementación de las ideas respecto de estructura de las exportaciones y crecimiento (Hausmann *et al.*, 2007). Este es un procedimiento iterativo. En las etapas pares de la iteración el nivel de sofisticación de los productos está medido en la escala de los países, mientras que en las etapas impares se mide en la escala de los productos. La sofisticación de los países, por el contrario, está medida en la escala de los productos en las etapas pares y en la escala de los países en las etapas impares. El valor de cada indicador converge a cierto valor en el momento en que se observa las etapas pares o impares. Hidalgo y Hausmann (2009) muestran que este proceso de convergencia presenta un orden estable de productos y de países.

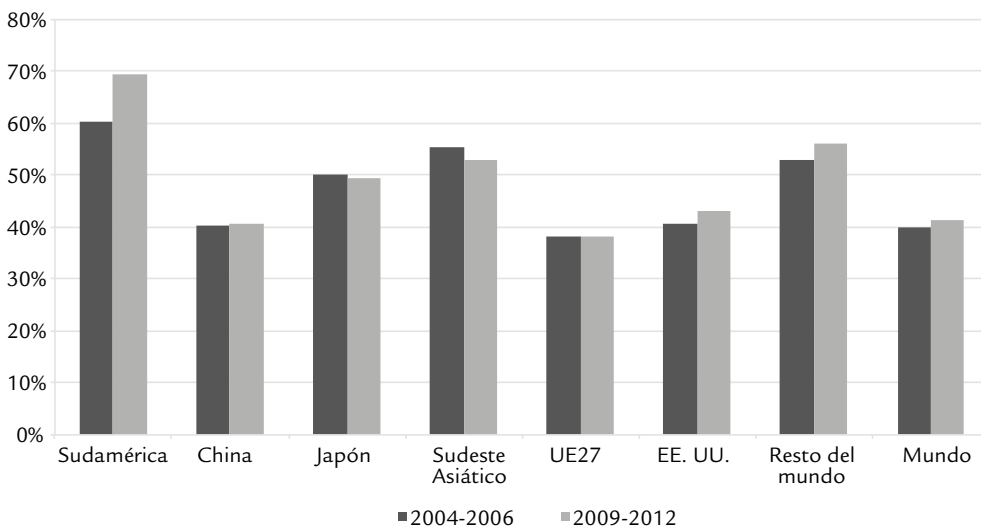
## 2. Desempeño exportador de Sudamérica: un análisis desde el espacio de productos

Para ilustrar el punto de la relevancia relativa de los BIRN se analizó la evolución del comercio internacional, para lo cual se utilizó la base de datos “Base pour l'Analyse du Commerce International” (BACI), elaborada por el Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII), que brinda información sobre comercio internacional para 200 países entre 1995 y 2015 (Gaulier & Zignago, 2010). Esta base tiene la virtud de reconciliar la información declarada por el exportador y el importador, así como depurar los costos de comercio (sobre la base de información original tomada de la base COMTRADE de la División de Estadísticas de Naciones Unidas). Los períodos de referencia fueron: mediados

de los 2000 (2004-2006) y otro más reciente (2009-2012). Se analizaron datos de la economía internacional a nivel de productos (6 dígitos del sistema armonizado en la versión del año 2002) para Sudamérica, otros países principales (EE. UU., China y Japón), y agrupamientos regionales (sudeste asiático, la Unión Europea de los 27 países) relevantes de la economía internacional.

En el gráfico 5 se observa que Sudamérica se caracteriza por ser la región del mundo con el más alto grado de concentración en las exportaciones medido por la participación del primer percentil de productos (52 productos). Esta característica se profundiza en el período más reciente; en efecto, el primer percentil de productos concentra aproximadamente el 70% de las exportaciones de la región sudamericana.

Gráfico 5  
Evolución de la proporción de las exportaciones  
que concentra el primer percentil de productos (%)

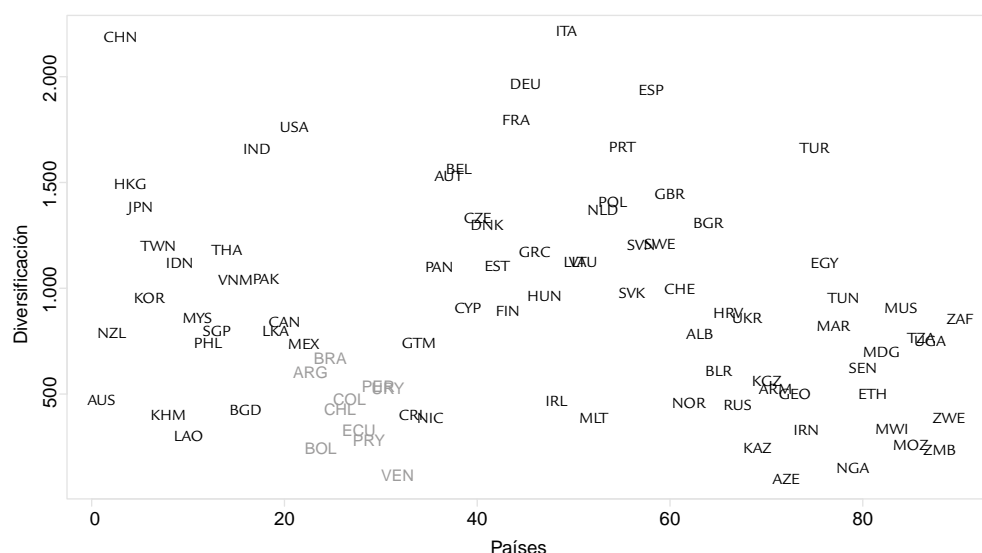


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la BACI.

Este incremento de la concentración se dio en un contexto de crecimiento de las exportaciones regionales, las cuales tuvieron un gran dinamismo comparado, asociado, entre otros factores, a las buenas condiciones de la demanda internacional en el período. Este desempeño tiene que ver con los BIRN en los que se combinan dos factores: por un lado, la expansión de la oferta en contexto de aumentos de la productividad, pero, por otro lado, también un claro dinamismo de precios internacionales (superciclo de los *commodities*) en el período de referencia (Ocampo, 2017).

En el gráfico 6 se presentan los datos para 223 jurisdicciones que reportan datos de comercio internacional para el promedio entre los años 2009-2012.<sup>5</sup> Claramente los países sudamericanos tienen niveles de diversificación bajos. Todos están en torno a los 500 productos. Los países están ordenados de acuerdo con un patrón geográfico; se observa que los niveles de diversificación mayor están en el sudeste asiático, en Europa y Norteamérica. África, al igual que Sudamérica, registra niveles de diversificación menores al promedio de los 874 productos a nivel global (ver línea horizontal en el gráfico 6).

**Gráfico 6**  
**Diversificación de productos con ventajas comparativas reveladas (VCR)**  
**para el promedio del período 2009-2012 (países y número de productos)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la BACI.

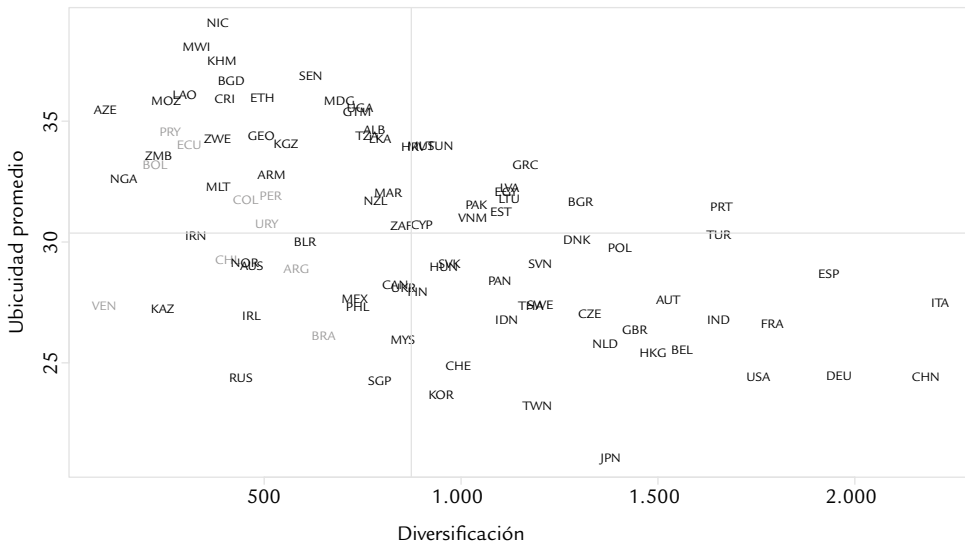
Otro indicador relevante para caracterizar la especialización en la dimensión de los productos es el número de países que tienen VCR, lo que se denomina como ubicuidad de un producto. Hay productos muy ubicuos que muchos países los producen con VCR y otros en los que solo unos pocos lo hacen. La ubicuidad es una medida revelada por el comercio de la complejidad (rareza) de la producción de un determinado producto. En el gráfico 3 se presenta el nivel de diversificación y la ubicuidad promedio de los productos que se producen con ventaja en cada uno de los países seleccionados de la economía internacional (años 2009-2012).

Los países sudamericanos (en color gris en el gráfico 7) claramente tienen un nivel de ubicuidad promedio mayor al promedio global de 30 productos. Argentina y Brasil se destacan por niveles de ubicuidad promedio menores. Chile

<sup>5</sup> Los países están representados por el Código ISO de países con tres letras.

y Venezuela tienen ubicuidad promedio menores al promedio dado que están especializados fundamentalmente en minerales (cobre y petróleo). Para todos los países de la región sudamericana la diversificación (número de productos con VCR) es menor al promedio; es decir, los países de la región sudamericana típicamente están especializados en una canasta de productos ubicuos y se encuentran poco diversificados.

**Gráfico 7**  
Diversificación y ubicuidad promedio para el período 2009-2012  
(número de productos y cantidad de países)



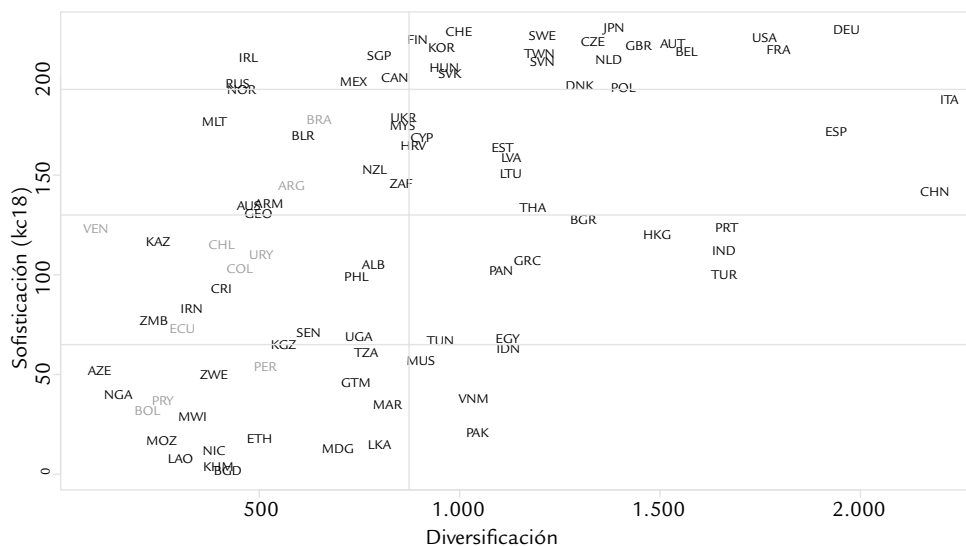
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la BACI.

En el gráfico 8 se presenta la distribución de los países de acuerdo al nivel de diversificación y el indicador más complejo de sofisticación que considera de forma combinada la ubicuidad de los productos en que se especializan los países (datos para el promedio, años 2009-2012). Los niveles de sofisticación están divididos en cuartiles. Los países sudamericanos están en el tercer cuartil, mientras que Argentina y Brasil se ubican en el segundo. Los países de mayor grado de sofisticación son los del primer cuartil, fundamentalmente países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); es decir que, efectivamente, lo que los países se especializan (revelado por el comercio) es un indicador de sus capacidades productivas y tecnológicas domésticas. Una verificación de esta correlación ente grado de desarrollo y sofisticación es relacionarlo con los niveles de producto per cápita de cada país.<sup>6</sup> Se trata de una medida de la productividad promedio (aproximada por el nivel de ingreso per cápita) y una

6 Por disponibilidad de información esta correlación se hizo con los datos del Global Trade Analysis Project (GTAP), disponibles solo para 90 países que representan más del 98% del producto y del comercio mundial. Los datos de producto per cápita corresponden al año 2007.

aproximación a la ventaja absoluta en términos tecnológicos de cada uno. Los resultados se presentan en el gráfico 9 y de forma evidente se reafirma la validez del indicador de sofisticación.

**Gráfico 8**  
**Diversificación y sofisticación promedio 2009-2012**

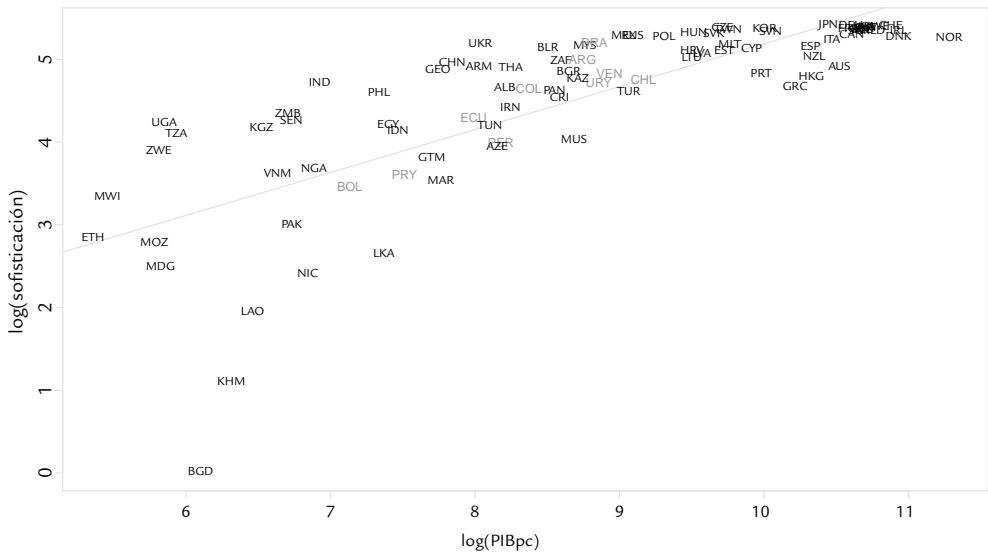


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la BACI.

Cuanto mayor es el grado de ventaja absoluta, mayor es el nivel de sofisticación de la canasta productiva. Los países de la región se encuentran en niveles de sofisticación de medios a bajos y corresponden con ser países de ingreso medio (ver países en color gris en el gráfico 9). Los países de mayor producto per cápita (países de la OCDE) son los que tienen las canastas de productos exportados más sofisticadas (ver gráfico 9).

El problema de la transformación productiva no se trata de un algo nuevo en Sudamérica, sino que forma parte de la reflexión sobre el desarrollo económico de la región desde hace varias décadas. En particular, a finales de la década de 1970 y durante la década de 1980 se desarrolló un ambicioso programa de investigación en la región que tuvo por objeto el estudio del desarrollo de la capacidad tecnológica interna de las firmas (Katz, 1978). Luego, un segundo esfuerzo relevante se realizó en la órbita de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) acerca de un proyecto de complejos sobre los recursos naturales (Ramos, 1998). En este último caso predominaba la idea de que era necesario promover los encadenamientos hacia atrás (insumos y bienes de capital) o hacia adelante (mayores niveles de transformación y acercarse al consumo final) en torno a los sectores con mayores ventajas, caracterizado por el uso intensivo de recursos naturales.

Gráfico 9  
Producto per cápita (2007) y sofisticación (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la BACI.

En una perspectiva similar este trabajo ubica a los bienes intensivos en recursos naturales en el centro de la transformación productiva. Pero se establece un vínculo nuevo relacionado al dinamismo en el sector servicios, tanto considerando aquellos servicios de infraestructura que pueden condicionar la dinámica de su competitividad, como los servicios especializados que implican posibilidades de expansión de la producción sobre la base de una mayor intensificación de la misma, o aquellos servicios que pueden ser un instrumento para agregar valor. Asimismo, estos servicios pueden constituirse en nuevas fuentes de especialización para la región; en este sentido, se convierten en una nueva alternativa a la transformación productiva antes señalada.

Existe un problema de información para profundizar en el análisis. La disponibilidad de datos de comercio internacional restringe la capacidad de obtener resultados más generales con la aplicación de esta metodología del espacio de productos. Existe un sesgo muy marcado en la disponibilidad de datos. Por un lado se cuenta con bases de información detallada a nivel de productos (6 dígitos del sistema armonizado) para la economía internacional por origen y destino geográfico del comercio de bienes. Por otro lado, para los servicios la información es agregada a nivel de sector y sin contar con información de la estructura geográfica del comercio (Escaith, 2008). La única información global, pero incompleta sobre el comercio de servicios, es la del sistema de balanza de pagos.

### 3. Caracterización de la canasta BIRN de Sudamérica

La canasta de productos que concentran la mayor proporción de las exportaciones sudamericanas (primer percentil) en su mayoría son BIRN. Solamente 9 de los 52 son productos manufacturados (ver tabla 1).

Tabla 1

Distribución de los productos del primer percentil de las exportaciones sudamericanas en el período 2009-2012 (número de productos)

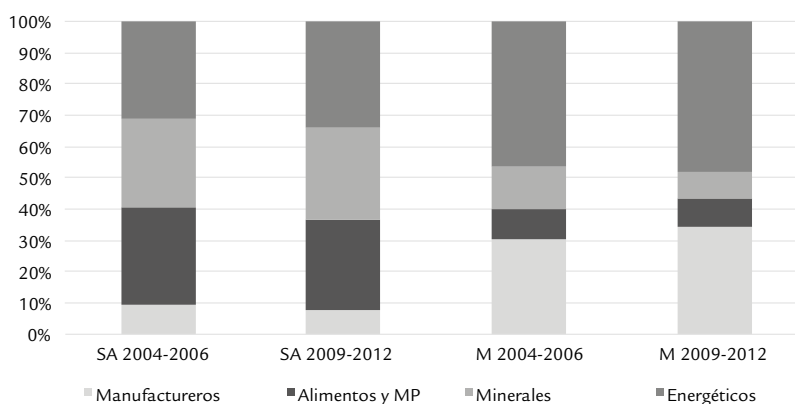
Sectores	Productos	Grandes mercados	Nuevos mercados para SA
Manufacturas	9	6	3
Alimentos & Materias Primas (MP)	22	1	1
Minerales	14	4	4
Energéticos	7	5	2
Total	52	16	10

Fuente: Elaboración propia utilizando la BACI.

En la tabla 1 se presenta información adicional de los productos del primer percentil de las exportaciones en Sudamérica (SA). De los 52 productos solo 16 se encuentran en el primer percentil de las exportaciones mundiales (grandes mercados), mientras que 10 productos aparecen en el primer percentil de las exportaciones de SA solo en el período 2009-2012 (nuevos mercados relevantes para SA); además, algunos de ellos son productos que clasifican como grandes mercados de acuerdo con la definición anterior (4 minerales y 1 de alimentos).

Gráfico 10

Evolución de la estructura de las exportaciones del primer percentil de productos de Sudamérica (SA) comparada con el mundo (M) (%)

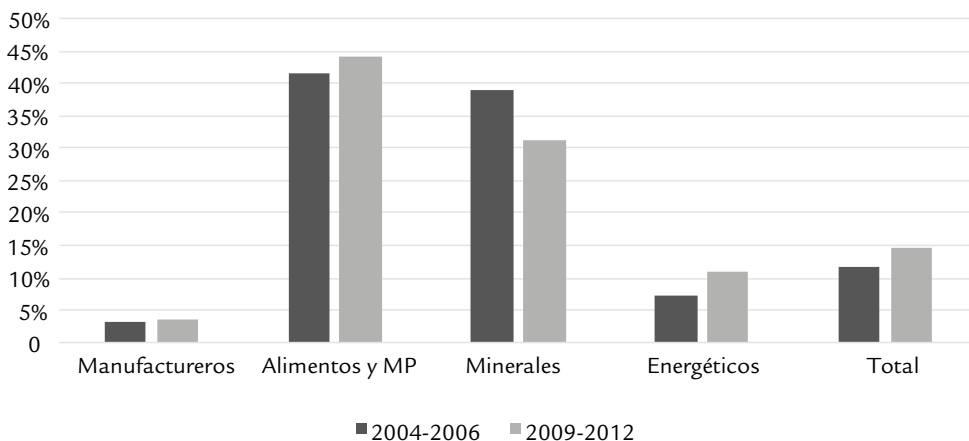


Fuente: Elaboración propia utilizando la BACI.

Del resto de los productos sudamericanos que coinciden con los grandes mercados 6 son productos manufactureros y 5 del sector de la energía. De acuerdo con la evolución de las exportaciones, esos productos manufacturados reducen su importancia dentro del primer percentil (menos de un 10%) y también en el total de las exportaciones de Sudamérica. En el período se destaca el aumento de la especialización de la región en la producción de alimentos, materias primas y minerales (ver gráfico 10).

En el gráfico 11 se presenta la relevancia que tiene la región sudamericana en cada uno de estos grupos de mercados. Se destaca notoriamente el papel central que ocupa la región en los mercados de alimentos, materias primas (casi el 45% del total mundial) y aquellos minerales en los que participa (alrededor de un tercio). La participación que tiene en los productos manufactureros que están en el primer percentil y en los productos energéticos es sustantivamente menor que la participación en las exportaciones totales al mundo de Sudamérica.

Gráfico 11  
Participación de Sudamérica en las exportaciones mundiales por tipo de producto del primer percentil y en las totales (%)



Fuente: Elaboración propia utilizando la BACI.

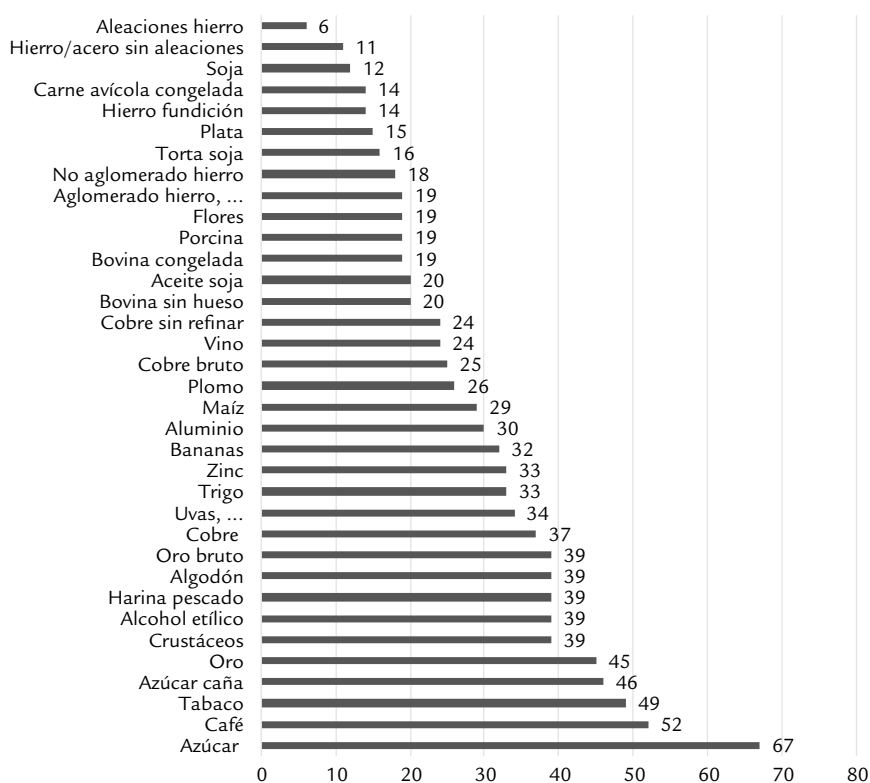
Este artículo se va a concentrar en el análisis de 35 productos agroalimentarios, materias primas y minerales (BIRN-SA) que están en el primer percentil de la región. Además, la participación en las exportaciones mundiales es típicamente muy significativa, lo que revela la predominancia de la región en esos mercados. Interesa analizar los BIRN-SA desde el punto de vista de los indicadores del espacio de productos. Para el período 2009-2012 se midió para cada uno de los productos la ubicuidad medida como la cantidad de países que tienen ventajas



comparativas. La ubicuidad promedio a nivel de producto es de 24 países con VCR.<sup>7</sup> Se observa que la mayoría de los BIRN-SA son más ubicuos que el promedio.

En el gráfico 12 se presenta la ubicuidad (eje horizontal) de los 35 productos de la canasta BIRN-SA. Se constata que existen 20 productos que son más ubicuos que el promedio mundial (24 productos) y 15 menos. Dentro de los menos ubicuos se destacan los minerales de hierro en diferentes niveles de manufacturación, la soja, la carne bovina y porcina. Azúcar, café y tabaco lideran la lista como los productos más ubicuos. Sin embargo, no solo importa la ubicuidad sino el tipo de país que tiene ventaja en esos productos. Una primera forma de medirlo es mediante el grado de diversificación promedio de los países especializados en esos productos. La canasta BIRN-SA se caracteriza típicamente por países que tienen una diversificación promedio menor a 880 productos con ventaja; es decir, que son países con poco desarrollo de sus capacidades (baja productividad media). Tal como se señaló en la sección 2, el método de los reflejos realiza una iteración sobre la base de estos indicadores y logra construir un índice de sofisticación.

Gráfico 12  
Ubicuidad para cada uno de los 35 productos de canasta BIRN-SA

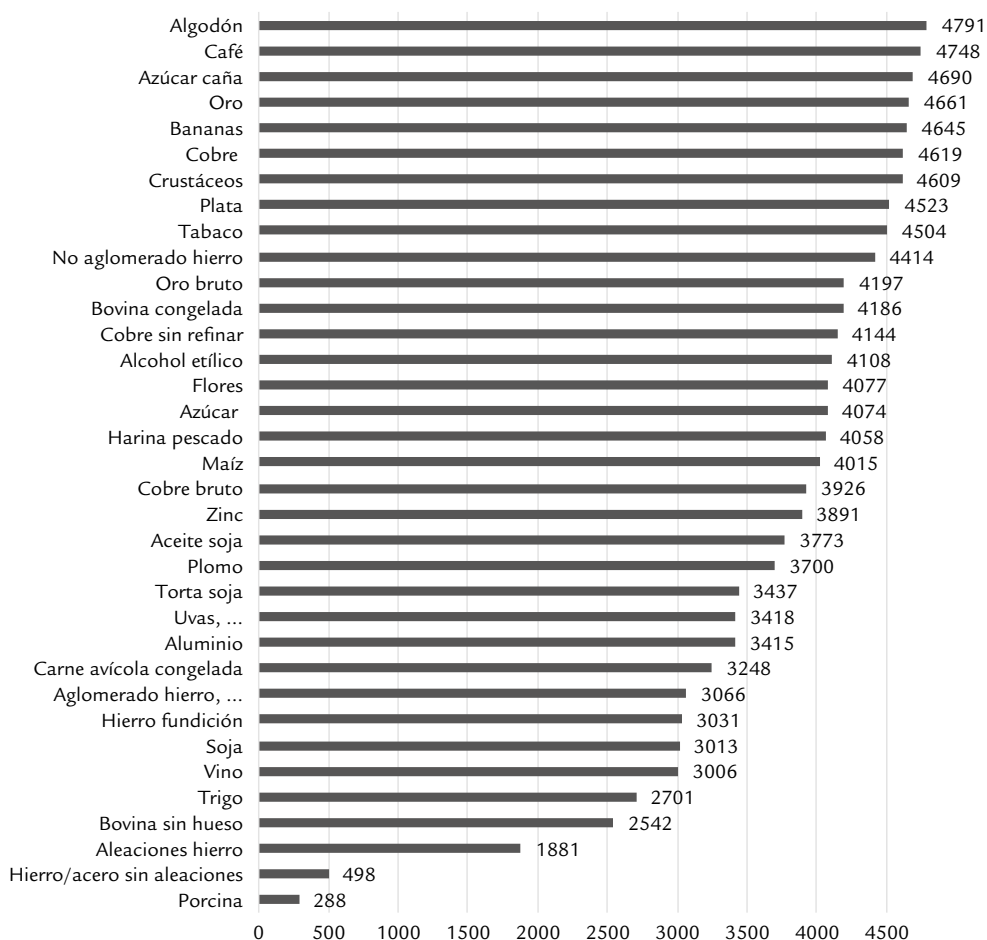


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la BACI.

7 Observar que este valor es diferente al promedio de las ubicuidades promedio para la canasta de cada país (ver gráfico 3).

En el gráfico 13 se presenta la canasta de productos BIRN-SA de acuerdo con sus niveles de sofisticación. Solo dos productos se encuentran en el primer cuartil de sofisticación (carne porcina y productos de hierro/acero sin aleaciones), otros dos en el segundo cuartil (carne avícola y aleaciones de hierro), nueve en el tercer cuartil y el resto de los 22 productos en el cuarto cuartil. Se verifica que la canasta BIRN-SA está compuesta por el conjunto de productos más convencionales de la región sudamericana que caracterizan nuestro patrón de especialización.

Gráfico 13  
Lugar en el ranking de sofisticación de los BIRN-SA

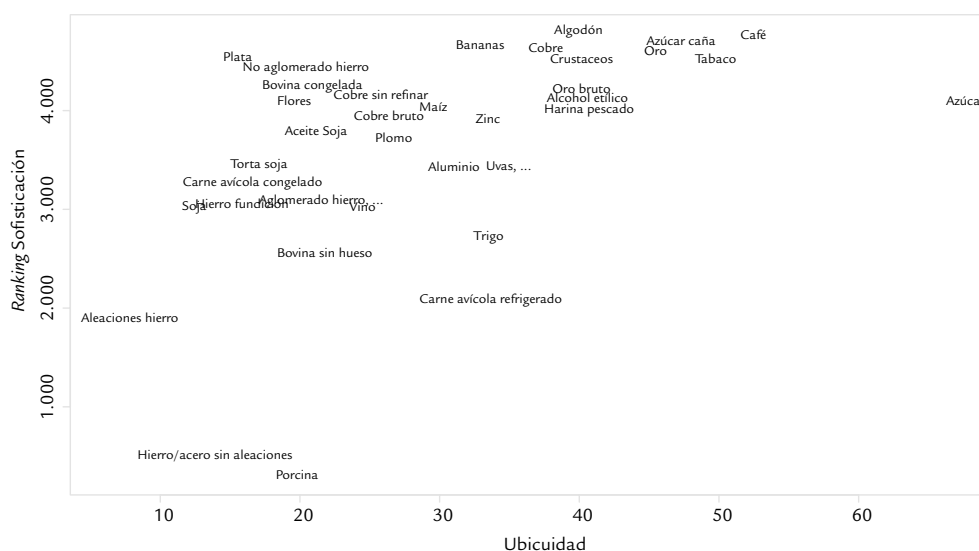


Fuente: Elaboración propia utilizando la BACI.

En el gráfico 14 se relaciona la ubicuidad del producto con el lugar que ocupa en el ranking de sofisticación de acuerdo con el método de los reflejos (ver sección 2). Se presenta solo los productos de la canasta BIRN-SA. Se observa que conforme la ubicuidad es más grande entonces el nivel de sofisticación es menor (más

abajo el lugar en el *ranking*). En la muestra de productos el azúcar es el que tiene la ubicuidad mayor (alrededor de 70) y asociado a eso un bajo nivel de sofisticación. El producto con menor nivel de sofisticación es el algodón, con una ubicuidad de alrededor de 40 países. Esto se explica el porqué además de la ubicuidad en el índice de sofisticación se considera también la diversificación promedio de los países que tienen VCR en ese producto, y estas dos dimensiones se interactúan de forma iterativa para construir el índice de sofisticación por el método de los reflejos (ver sección 2). Por último, el gráfico 14 permite observar que la amplia mayoría de los BIRN-SA (casi dos tercios) tiene niveles de sofisticación que se ubican en el cuartil más bajo de la sofisticación de productos.

Gráfico 14  
Ubicuidad y sofisticación en la canasta BIRN



Fuente: Elaboración propia utilizando la BACI.

## 4. Productos y países con potencialidad de servificación

### 4.1. La canasta de productos revelada por el comercio

En primer lugar se analizó el dinamismo comparado regional y mundial de la canasta de productos seleccionada. En la tabla 2 se clasifica a los productos del primer percentil en función de si crecen su participación en las exportaciones sudamericanas (productos dinámicos) y su desempeño en las exportaciones mundiales con el mismo criterio (aumentan o no su participación). Los períodos que se comparan para establecer el criterio sobre el dinamismo son el promedio 2009-2012 con respecto al de 2004-2006.

Tabla 2

Distribución de los productos del primer percentil de acuerdo con el dinamismo en las exportaciones regionales sudamericanas y mundiales (número de productos)

Sudamérica/mundo	Mercados no dinámicos	Mercados dinámicos	Total
Mercados no dinámicos	5	16	21
Manufacturas	1	1	2
Alimentos y MP	2	9	11
Minerales	2	5	7
Energéticos		1	1
Mercados dinámicos	13	18	31
Manufacturas	4	3	7
Alimentos y MP	3	8	11
Minerales	2	5	7
Energéticos	4	2	6
Total	18	34	52

Fuente: Elaboración propia utilizando la BACI.

A los efectos de perfeccionar la selección de los BIRN-SA se tuvieron en cuenta dos criterios adicionales: se eligieron aquellos productos que han tenido un comportamiento dinámico en el mercado mundial (crecimiento de la participación en la comparación período 2009-2012 con el 2004-2006). Se consideran mercados en los que la participación en el mercado mundial es significativa (más de 5 veces la participación en las exportaciones totales), lo que implica elegir participaciones de más de un 15% en el mercado mundial.

Aplicando esos dos criterios fue posible seleccionar 21 productos (13 agroalimentarios y 8 productos minerales). En la tabla 3 se presenta el nombre de cada uno de estos productos, las exportaciones en el período reciente (2009-2012) y la participación de Sudamérica en el comercio mundial. En particular se destaca el desempeño de 7 productos agroalimentarios (y materias primas) y 4 productos minerales que crecen su participación en las exportaciones sudamericanas, además de ser productos dinámicos a escala de la economía mundial. Se verifica que en la mayoría de los casos la participación en el mercado mundial de estas dos categorías de productos es muy alta.

Tabla 3  
Selección de productos a partir de mercados mundiales dinámicos  
2004-2006/2009-2012 (miles de millones de USD y %)

Sistema armonizado	Nombre abreviado	N.º	Exportaciones 2009-2012		Países de SA con VCR extrema
			Sudamérica (USD)	Participación en mercado mundial (%)	
a) Alimentos y materias primas					
20230	Carne bovina congelada	1	5033	35	Uruguay
20721	Carne avícola congelada	2	2548	66	Argentina
80300	Bananas	3	3961	36	Ecuador
80610	Uvas, ...	4	2099	30	Chile
90111	Café	5	9123	44	Colombia
100590	Maíz	6	6887	25	Argentina
120100	Soja	7	21017	47	Paraguay
150710	Aceite soja	8	6479	65	Argentina
170111	Azúcar caña	9	10087	51	Brasil
170199	Azúcar	10	3639	23	Brasil
220710	Alcohol etílico	11	1778	29	Brasil
230400	Torta soja	12	15872	62	Argentina
240120	Tabaco	13	3173	32	Brasil
b) Minerales					
260111	No aglomerado hierro	14	26484	28	Brasil
260112	Aglomerado hierro, ...	15	7890	33	Brasil
260300	Cobre	16	23086	48	Chile
260700	Plomo	17	2066	29	Perú
261610	Plata	18	1593	57	Bolivia
720293	Aleaciones hierro	19	1483	75	Brasil
720712	Hierro/Acero sin aleaciones	20	3020	19	Brasil
740311	Cobre bruto	21	24656	38	Chile

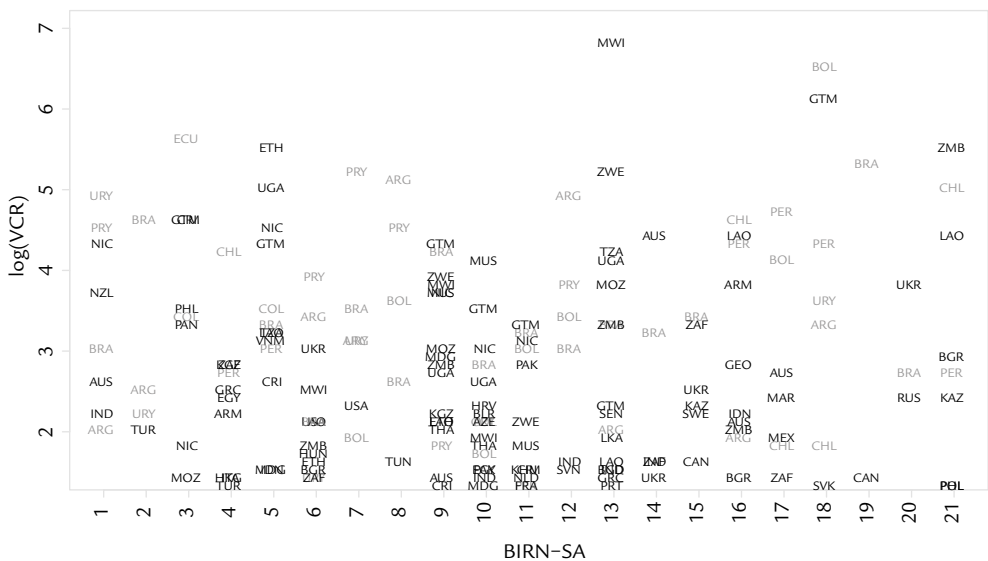
Fuente: Elaboración propia utilizando la BACI.

Por último, interesa identificar cuáles son los países que tienen VCR en los BIRN-SA y qué países de la región tienen las oportunidades en los productos antes identificados. También es importante conocer cuáles son los otros países del mundo con los que se comparte este patrón de especialización. Esta información presenta un doble interés: por un lado, de forma convencional son el conjunto de

competidores en cada mercado; pero, por otro lado, pueden ser los potenciales clientes de los desarrollos en estos productos asociados al proceso de servificación de estos *commodities*; es decir que pueden ser mercados de destino de muchas actividades económicas que se desarrollan en torno a los BIRN de Sudamérica. Es de destacar que en la mayoría de estos mercados los países de Sudamérica son los que tienen las VCR más extremas, lo cual es consistente con la alta participación que registran en las exportaciones mundiales.

Gráfico 15

BIRN-SA y el patrón de ventajas comparativas mundial por país en los 21 mercados seleccionados a), para el período 2009-2012



a) Ver nombres de los productos en la tabla 3 (columna N). Los nombres de los países de SA en color gris.

Fuente: Elaboración propia utilizando la BACI.

En el gráfico 15 se presenta en el eje horizontal el conjunto de productos ordenados por el número de sistema armonizado y en el eje vertical el logaritmo de las VCR [ $\log(VCR)$ ] de cada uno de los países exportadores en cada uno de los mercados. Cuando  $\log(VCR)$  es mayor que 1 entonces indica la existencia de ventaja comparativa revelada. Se observa que en 13 de los 21 productos el país que tiene la VCR más extrema es un país sudamericano. De 20 de los 21 países, un país sudamericano ocupa una o más de los tres primeros valores de las VCR. Todos los países participan de contar con estas VCR extremas lo que está asociado al alto grado de participación en las exportaciones mundiales de la canasta de productos seleccionados. Esta información constituye una buena aproximación al tamaño de los mercados sudamericanos para el desarrollo de nuevas actividades económicas asociadas a este tipo de productos. Por otra parte, el dinamismo

de estos *commodities* en el mercado mundial (ver tablas 2 y 3) es otro indicador adicional de que la demanda está en expansión, lo que al tiempo que brinda la oportunidad de incorporar servicios el desarrollo de los mercados, también demanda una mayor incorporación de los mismos (vía requerimientos de nuevas regulaciones y certificaciones).

#### 4.2. Análisis de casos seleccionados

A los efectos de ilustrar la manera en la que la servificación de los BIRN es un fenómeno en desarrollo, en esta sección se van a presentar una serie de análisis de casos de la región que permiten realizar dos constataciones. La primera es una validación de la metodología indirecta presentada en este artículo, que tuvo por objetivo identificar productos potenciales en los que este proceso puede tener lugar. La segunda, conocer las diferentes trayectorias para la incorporación de servicios especializados a las empresas. Queda pendiente para futuras investigaciones la posibilidad de analizar la propia capacidad autónoma de internacionalización de este conjunto de servicios alrededor de los BIRN.

En una reciente actividad académica, cuyo objetivo fue analizar la relación entre los servicios especializados a la producción y los bienes intensivos en recursos naturales, se identificaron un conjunto de casos que fueron analizados en detalle.<sup>8</sup> En la tabla 4 se presentan los 9 casos analizados. Es muy relevante destacar la gran coincidencia en relación con la canasta de productos seleccionados por la metodología propuesta en este artículo y aquellos trabajos que fueron presentados. Considerando las coberturas distintas de países (hay trabajos de otros países de América Latina) y de productos (se incluyen casos del sector energético que no se analizaron en este trabajo dada la participación en mercado mundial). Existe, por tanto, evidencia microeconómica de que las inserciones dinámicas en los BIRN-SA se han ido acompañando de un proceso de servificación en servicios especializados que tienen características tecnológicas o de certificación para mejorar la comercialización.

A continuación se van a revisar los siete primeros trabajos que incluyen productos del sector agropecuario y mineros. Los otros dos trabajos no se incluyeron dado que uno refiere al petróleo (Gallego y Jaramillo, 2015) y el otro se dedica a los servicios generales de infraestructura económica y no a los servicios especializados y a la producción intensivos en conocimiento (Gilles y Vallecilla, 2015). Cinco de los siete trabajos presentados están dentro de los productos identificados mediante la metodología indirecta, tanto el producto como el país en el que se describe el proceso (agricultura en Argentina y Brasil, carne bovina en Uruguay y cobre en Chile). Los otros dos casos que se presentan no están en la canasta antes identificada (ambos pertenecen al sector de la pesca), pero interesa conocerlos dado que también ilustran sobre la incorporación de servicios especializados a la producción.

8 Congreso de la Red Latinoamericana de Investigación en Servicios (Redlas), Servicios y recursos naturales, patrón de especialización en América Latina, Montevideo 27 y 28 de mayo de 2015.

Tabla 4  
Servicios y BIRN en América Latina

Autores	País	Producto	Observaciones
Anllo, Bizang y Katz, 2015	Argentina	Cereales y oleaginosos	Desarrollo de servicios especializados en la agricultura argentina asociado a la senda de cambio técnico.
Marin, Sturbrin & da Silva, 2015	Argentina/Brasil	Semillas agrícolas	Servicios biotecnológicos.
Labraga y Ferreira, 2015	Uruguay	Carne bovina	Certificación de calidad (trazabilidad) y servicios especializados.
Rius, 2015	Uruguay	Carne bovina	Trazabilidad y servicios intensivos en conocimiento.
Celaya, Álvarez y Hualde, 2015	México	Acuicultura	Desarrollo de servicios tecnológicos.
Zanlungo, Katz y Araya, 2015	Chile	Industria salmonera	Servicios intensivos en conocimientos, sanidad y certificación.
Meller y Gana, 2015	Chile	Cobre	Servicios intensivos en conocimiento, soluciones tecnológicas específicas.
Gilles y Vallecilla, 2015	Colombia	Petróleo, carbón y café	Servicios de infraestructura y competitividad.
Gallego y Jaramillo, 2015	Colombia	Petróleo	Servicios intensivos en conocimiento.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de trabajos presentados en Redlas (2015).

Sobre la agricultura argentina, Anllo, Bizang y Katz (2015) analizan el cambio de un modelo técnico, productivo y organizacional relativamente sencillo a otro altamente sofisticado y de base científica. Este cambio hacia un nuevo paquete tecnológico se asocia al incremento del uso de servicios especializados y el surgimiento de diversas empresas de servicios intensivos en conocimiento (Knowledge intensive business services [KIBS]). Se identifican cuatro ámbitos en los que este proceso ocurre:

- I. Semillas de diseño usando herramientas propias de la moderna biología.
- II. Seguimiento de los cultivos (prevención de insectos, hongos y malezas).
- III. Precisión, tanto en la siembra como en la cosecha.
- IV. Almacenamiento de granos.

Junto a esas transformaciones el productor agropecuario también cambió, pues pasó de conformar una empresa producción agrícola (EPA) que especializa sus funciones a ser un actor básicamente gestor de riesgos y coordinador de un conjunto de contratos de servicios a la producción que se diversifican en decenas de mercados y proveedores distintos. Un hecho interesante que se registra en el trabajo de Anllo, Bizang y Katz (2015) es el comienzo de un proceso de internacionalización de una EPA argentina (multilatinas agrícolas), que también de forma asociada se convierten en exportadoras de servicios especializados a la producción. En este sentido, Anllo, Bizang y Katz (2015) concluyen que:



[...] la complejización del paquete tecnológico y la subcontratación masiva de actividades ubican a los servicios especializados como uno de los ejes centrales del modelo productivo. Se desarrolla una red de empresas de producción agropecuaria y consolida un conjunto de proveedores de servicios agropecuarios, oferentes de insumos para la producción y otras actividades. El productor agropecuario es reemplazado por la red de agentes —desde EPA y contratistas hasta proveedor de insumos, conocimientos, financiamientos y otros servicios—, transformando al agro en un damero de servicios especializados. La EPA es el decisor central, pero sobre la base de una red de aprovisionamiento muy diversificada en función de la complejidad creciente de la función de producción: 2/3 de tierras alquiladas, 2/3 de actividades subcontratadas y 2/3 del costo aprovisionado por oferentes de insumos industriales llevan a concluir que el agro es una red de servicios con distintos grados de especialización; los contratos (de alquileres, subcontratación de servicios, aprovisionamiento de insumos y financiación) son vínculos comerciales, tecnológicos y financieros (Anllo, Bizang y Katz, 2015: 40).

De forma más especializada, Marin, Sturbrin y da Silva (2015) analizan el caso de los proveedores de semillas que se identificaron como ocupando un rol central en el corazón de este nuevo paquete tecnológico en la agricultura. Más de la mitad de los incrementos en la productividad se pueden asociar a la mejora de las semillas. Las semillas son un producto intensivo en conocimiento que incorpora mucho servicios intensivos en conocimiento. En el trabajo se estudian trayectorias de innovación alternativas de empresas productoras de semillas en Argentina y Brasil. El trabajo contrasta el reducido conjunto de empresas multinacionales con las empresas nacionales de la región. Se destaca la capacidad de internacionalización de las empresas argentinas que participan en ambos mercados en un lugar destacado.

En el trabajo se destaca que las innovaciones asociadas a los recursos naturales tienen especificidades locales, que abren la oportunidad para desarrollar mejoras idiosincráticas que finalmente generan posibilidades de adaptación a otras realidades. Este es un ambiente propicio para promover la innovación local. El mercado de semillas está muy internacionalizado y concentrado a escala mundial. Unas pocas empresas multinacionales tienen un papel protagónico, en particular en lo que se denomina la agricultura transgénica. Marin, Sturbrin y da Silva (2015) señalan que se observan un conjunto de cambios que abren oportunidades para el desarrollo de empresas innovadoras locales:

- I. Expansión de la demanda de productos agrícolas con nuevas características.
- II. Demandas específicas de los productores asociada al manejo de cultivos
- III. Demanda de los consumidores con nuevos requisitos.

Las trayectorias tecnológicas de innovación de las empresas nacionales son distintas dado que no están asociadas necesariamente al evento transgénico, sino que realizan una incorporación de los avances biotecnológicos empleando otras técnicas. En el caso de la carne bovina en Uruguay, Labraga y Ferreira (2015) parten del hecho conocido respecto a la creciente relevancia que tiene los requisitos

técnicos, las medidas sanitarias y fitosanitarias o los estándares privados en la regulación del comercio internacional de productos agroalimentarios. Esto se da muchas veces además de los clásicos problemas de acceso al mercado (aranceles y restricciones cuantitativas).

Este tipo de regulaciones técnicas tienen efectos diferentes a los de los aranceles, las prohibiciones y las restricciones cuantitativas. Por un lado, pueden constituirse en otro tipo de barrera no arancelaria en el momento en que las normas y regulaciones son aplicadas de forma discriminatoria. Pero, si el objetivo de la regulación es la defensa de un bien público (inocuidad del producto), al otorgarle mayor información y garantías al consumidor, permite diferenciar a los productores que cumplen con estos estándares técnicos e incrementar su demanda. Es decir que este tipo de *commodities* encuentra en los requisitos sobre las especificaciones técnicas una fuente de diferenciación del producto y, en consecuencia, de agregado de valor. Por otra parte, el cumplimiento de los estándares está asociado a los aspectos sustantivos, cumplir con ellos, pero además fundamentalmente a la capacidad de poder certificarlo y pasar la información adecuada al comprador. Esta creación de sistema de información y comunicación confiables es un camino de integración de servicios especializados a la producción de BIRN.

En el trabajo de Labraga y Ferreira (2015) se analiza los efectos de distintos medidas y eventos sanitarios de los países del Mercosur, así como de sus principales mercados de destino. Para ello se aplica un modelo gravitatorio estructural a dos productos del sector cárnico (carne congelada con y sin hueso). Uno de los resultados que obtienen es muy ilustrativo respecto a la complementariedad que existe entre las regulaciones técnicas (en particular sanitarias en este caso) y el proceso de servificación de los BIRN. En particular, según señalan Labraga y Ferreira (2015), “cuando se analiza el efecto de la controversia EE. UU.-UE exclusivamente para la carne de calidad, carne sin hueso y con acceso a la cuota Hilton, se encuentra un significativo y robusto efecto positivo de la medida” (Labraga y Ferreira, 2015: 19).

En el momento en que el producto está certificado como “de calidad”, los países se benefician producto de la disminución de la competencia que la regulación de Estados Unidos le impone a la oferta europea. El efecto de una misma medida, en este caso la controversia EE. UU.-UE difiere incluso entre los productores de un mismo país dependiendo si venden el producto de calidad o el *commodity*. Por tanto, concluyen Labraga y Ferreira (2015), promover políticas públicas que garanticen la calidad del producto permite diferenciar el producto y colocarlo en segmentos de mercado de otra manera inaccesibles. Incorporar información al producto, por ejemplo mediante las tecnologías de la información, permite ingresar en nichos de mercado con demanda más estable y que pagan mejores precios que los mercados convencionales del *commodity*.

Rius (2015) analiza el caso de la trazabilidad individual del ganado bovino (TGB) que está vigente en Uruguay desde el año 2006.<sup>9</sup> Este sistema de información tuvo efectos comerciales positivos en la medida que permitió acceder a segmentos de mercados en los cuales era necesario cumplir ciertos requisitos que el sistema de trazabilidad permite satisfacer.<sup>10</sup> En primer término, Rius (2015) analiza si la TGB se trata de un bien público que deba ser provisto por el sector público, o se trata de un bien club cuyos resultados serán apropiados por los exportadores beneficiados. Aporta evidencia en ambos sentidos, señalando aspectos de bien público y de bien club. Luego se focaliza en estudiar los impactos que tiene la creación de un sistema de información de estas características sobre el desarrollo de otros servicios productivos especializados que son intensivos en el uso de conocimiento. La disponibilidad de una información tan detallada y precisa alienta el desarrollo de distintas aplicaciones que combinan tecnologías de la información y de las disciplinas agronómicas (veterinarios e ingenieros agrónomos). Se ejemplifica con tres análisis de casos. El primero se trata de una empresa veterinaria que comercializa distintos productos asociados a un manejo inteligente de la información de la TGB, que sirve para cumplir de forma eficiente con otros requisitos de formularios oficiales, al tiempo que se convierte en una herramienta adicional en el manejo productivo y la gestión de la empresa ganadera.

El trabajo de Rius (2015) es útil para analizar el proceso de génesis de estos servicios especializados, que en muchos casos están vinculados con una regulación de política pública que luego deriva en un producto (en este caso la TGB), que a su vez permite generar un conjunto diverso de servicios basados en este primer instrumento. El movimiento hacia la internacionalización de este nuevo servicio especializado está planteado como una opción posible, pero no se ha desarrollado aún, y es de algún modo dependiente de que la TGB se extienda a otros países en particular de la región.

El segundo es una empresa creada a partir de un proyecto *start up* sobre la base de una innovación premiada de forma múltiple a escala internacional. Se trata de una empresa de ingeniería electrónica y de las telecomunicaciones orientada al agro que emplea la información de un chip georreferenciado que procesa información de la localización del animal, así como datos de su situación sanitaria. Es una tecnología dentro del campo del *big data* o internet de las cosas, que plantea la posibilidad que no sean solo cosas las interconectadas, sino también los animales. Las potencialidades de internacionalización del servicio y la empresa son muy altas. El tema es que el tamaño y la magnitud del hallazgo son de gran significación en relación con el mercado local (tanto en la demanda, como en la oferta). Es previsible que en el futuro esta empresa deba asociarse o venderse a

---

9 Sistema de caravanas con un chip que permite un control informático del animal a lo largo de toda la cadena.

10 Pittaluga *et al.* (2013), citada por Rius (2015), argumentó que los requerimientos que debían ser cumplidos para poder comercializar en la cuota de la Unión Europea 620/481 fueron un disparador en la medida que los mejores precios que permitía alcanzar generaron los incentivos que permitieron alinear al sector privado para apoyar la iniciativa de la trazabilidad. Según los requisitos establecidos la carne debe venir de animales alimentados de forma controlada y que pasan en confinamiento no menos de 100 días antes de la faena.

una empresa de escala multinacional. Internacionalizarse sin esta asociación es complejo de desarrollar.

El tercer caso es una experiencia más compleja que combina la acción instituciones públicas y privadas en un programa de mejoramiento de la raza de ganado bovino de mayor difusión en el Uruguay (Hereford). Se trata de emplear la información del TGB para el mejoramiento genético de todo el rodeo, procesando información sobre eficiencia de conversión de alimento en carne y de su calidad para el consumo. Este experimento a escala nacional fue inspirado en una experiencia similar en Irlanda. El mecanismo implica la coordinación de distintos ámbitos por lo que su desarrollo viene siendo lento. De todas formas la potencialidad de generar diferentes servicios tecnológicos especializados es enorme, así como el tránsito de ser un exportador de carne a ser un exportador de genética ganadera. Sin embargo, este horizonte si bien posible está lejano aún.

Celaya, Álvarez y Hualde (2015) estudian en México (Ensenada, Baja California) dos productos de la acuicultura: cultivos de ostión japonés y abulón rojo: son productos para el consumo humano en los que cierto tipo de servicios especializados corresponde a las empresas proveedoras de conocimiento para el manejo de las especies. Los autores identifican una larga trayectoria y sitúan en el comienzo del proceso el rol determinante de Centros de Investigación y Desarrollo que cumplen un papel en la difusión tecnológica en las regiones aptas.

El ostión japonés es una especie introducida. Se distinguen tres grandes etapas en el desarrollo de estos cultivos: experimental (década de 1970); desarrollo (décadas de 1980 y 1990); consolidación (década de 2000 hasta la actualidad). Recién en la tercera etapa es que se observa un desarrollo intenso de servicios especializados en el sector. La mejora genética y las técnicas de alimentación constituyen campos en los que se desarrollan algunos de estos servicios. En el abulón rojo se pasó de la pesca al cultivo. A pesar de las diferencias de origen con el otro caso, la evolución observada es similar en relación con las etapas que se identifican y el rol de los distintos actores en el proceso. Es en la etapa de consolidación el momento en el que los niveles de productividad han crecido lo suficiente, en los que se alcanza la masa crítica necesaria para poder desarrollar servicios tecnológicos especializados intensivos en conocimiento. Es incipiente aún en ambos casos la internacionalización de estos como nuevas actividades competitivas.

Zanlungo, Katz y Araya (2015) estudian el caso del salmón en Chile. Los servicios intensivos en conocimiento seleccionados fueron: salud animal; genética; nutrición; ingeniería especializada; gestión de cumplimiento en centros de cultivo y gestión ambiental. Cada uno de ellos fue desarrollándose en las diferentes etapas históricas del cultivo de salmón de acuerdo con la limitante al crecimiento que se fue estableciendo en cada una de ellas. Al igual que en los casos anteriores, el desarrollo e servicios especializados se encuentra muy relacionado con el accionar de los centros de investigación y de regulación del sector. Se establecen requisitos, se promueven políticas que implican el desarrollo de bienes públicos o bienes club y se requiere servicios especializados privados que permitan cumplirlos. Si estas regulaciones se alienan con los estándares internacionales, entonces se generan

las bases de la internacionalización de esos servicios especializados. Otro aspecto es el incremento en los niveles de intensidad en el uso de los recursos naturales que genera una demanda adicional sobre el desarrollo de estos servicios especializados en conocimiento. La región se encuentra enfrentada a la capacidad de lograr internacionalizar estos servicios; es decir, en lograr convertir a los mismos en fuentes nuevas de sectores competitivos capaces de exportar e iniciar un proceso de internacionalización.

Zanlungo, Katz y Araya (2015) identifican cinco etapas en el desarrollo de los servicios especializados en conocimiento:

- I. Desarrollos internos a la empresa.
- II. Externalización de los servicios.
- III. Estrés sanitario, cambio organizacional y regulatorio.
- IV. Estandarización de servicios.
- V. Expansión de la frontera.

Además, identifican una serie de determinantes claves para el desarrollo de estos servicios:

- I. Disponibilidad de capital humano.
- II. Tamaño de la empresa, desarrollo de economías de escala y particularidades del medio ambiente local.
- III. Marco regulatorio local.
- IV. Incentivos públicos.
- V. Mercados externos e internacionalización.

Meller y Gana (2015) analizan el cobre en Chile. Parten de la idea de que la minería cuprífera puede constituir una plataforma para la generación de innovación y desarrollo tecnológico. Chile tiene el 31% de la producción mundial de cobre, además participa con una magnitud similar de las reservas globales de este mineral. Las posibilidades de desarrollar servicios especializados son grandes en virtud de la escala que los mismos pueden alcanzar. Pero la participación en la producción de tecnología cuprífera está aún muy lejos de las cifras antes mencionadas, lo que muestra que este es un fenómeno reciente. Se señala que la Inversión Extranjera Directa (IED) fue importante en el sector, pero tuvo efectos reducidos de derrame tecnológico. Sin embargo, las tecnologías de información han tenido efectos sustantivos sobre la cadena de producción minera al permitir usar un gran volumen de datos para predecir, diseñar, planificar y controlar las operaciones. La minería, considerada un sector maduro con escasa capacidad de cambio técnico, pasó a ser el sector más avanzado tecnológicamente de Chile empleando las siguientes tecnologías: automatización, control remoto, robotización, uso de GPS satelital y exploración tridimensional. En todos los casos se abrieron oportunidades de desarrollo de servicios especializados para la producción intensivos en conocimiento. Para Chile, el modelo de desarrollo australiano que transita de la exportación de minerales a la exportación de tecnología minera

es una posibilidad que comienza a surgir y existen varios casos presentados en el trabajo de Meller y Gana (2015).

## 6. Conclusiones

En este artículo se caracterizaron las exportaciones de bienes intensivos en recursos naturales (BIRN) de Sudamérica (SA), tanto la canasta de productos como los países asociados a estos. La caracterización se realizó empleando datos del comercio internacional (utilizando la BACI) empleando la metodología del espacio de productos y el método de los reflejos (Hausmann, Klinger, Barabási & Hidalgo, 2007) para el promedio de los años 2009-2012. Este análisis se complementó con la evolución de la especialización comercial (comparación de período 2004-2006 y 2009-2012).

En el artículo de González, Meliciani y Savona (2016) se presenta la hipótesis combinada de Hirschman y Linder. Por un lado, los sectores especializados de VCR generan encadenamientos domésticos que son capaces de desarrollar nuevas actividades; por el otro lado, si esos mercados tienen cierta escala a nivel de la economía mundial y generan una demanda representativa única en la región, constituye la masa crítica para poder desarrollar esas nuevas actividades de forma competitiva. Este proceso ocurre influido por la senda de cambio técnico actual. Esta última se asocia con una creciente fragmentación de la producción, que se expresa en el crecimiento del comercio internacional de servicios especializados a la producción (Baldwin, 2016).

La forma de inserción internacional de Sudamérica en la economía internacional está limitada a muy pocos productos. En efecto, la región registra los niveles de concentración más altos del primer decil de productos (6 dígitos del sistema armonizado en la versión 2) en el período 2009-2012. Solo 52 productos explican el 70% de las exportaciones. Además, los países tienen una canasta muy reducida de productos en los que exportan con ventaja comparativa revelada (en torno a 500, mucho menos que el promedio mundial). Dicho de otro modo, se trata de economías poco diversificadas en las exportaciones de bienes. La mayoría de los bienes del primer percentil son BIRN y la participación de productos manufacturas es muy reducida.

El presente trabajo se concentró en 35 productos en los que la región evidencia una proporción muy predominante (más de un tercio) de las exportaciones mundiales. No se tuvo en cuenta los productos de la energía en los que la participación es menor. Estos 35 productos es lo que se denomina la canasta BIRN Sudamericana (BIRN-SA), los cuales son de dos grandes tipos: productos agroalimentarios y materias primas del sector agropecuario, y productos minerales. Dichos productos les confieren una característica particular a los países de la región. Están especializados en pocos productos y la ubicuidad promedio (número de países que producen con VCR) de los productos que tienen VCR es alta. Las dos dimensiones interactuadas permiten establecer el grado de sofisticación de la canasta de productos exportados por la región. Un resultado de interés es que a pesar de que las dos dimensiones básicas no son las mejores, el

grado de sofisticación de la canasta es intermedio e incluso, en algunos países, está por arriba del que se espera de acuerdo al ingreso per cápita. Tal resultado se explica dado que muchos de los países de la economía internacional que están especializados en esta misma canasta de productos son a su vez países sofisticados (diversificados y especializados en productos no ubicuos), lo que aumenta el valor de estos productos para la metodología del método de los reflejos. También se observa el fenómeno contrario en algunos productos minerales que tienen un bajo nivel de ubicuidad y que, sin embargo, la sofisticación es baja, debido a que los países que los exportan están poco diversificados.

Por último, el trabajo se concentró en estudiar más en detalle esta canasta de productos. El dinamismo que han tenido las exportaciones regionales, y mundiales, la concentración de la participación de la región, el tamaño global de los mercados, la irrupción de nuevos productos. Empleando estos indicadores es posible realizar un refinamiento y seleccionar algunos de estos productos de acuerdo con su capacidad de ser base de una transformación productiva regional. Este segundo refinamiento redujo la canasta a 21 productos (13 agroalimentarios y materias primas, y 8 productos minerales). En términos comparados para la economía internacional, la casi totalidad de los países de Sudamérica tienen VCR extremas en cada uno de estos productos, lo que revela un grado de especialización destacado. De esta forma fue que se estableció la asociación entre cada producto y cada país (ver tabla 3 y gráfico 11).

Esta canasta de productos BIRN-SA puede ser la base de nuevos desarrollos productivos, no únicamente asociados a la transformación industrial, sino a la capacidad de poder desarrollar un conjunto de servicios especializados que están cada vez más interconectados a la senda de cambio técnico, como a una inserción sustentable internacional que sea capaz de atender los requerimientos crecientes del mercado internacional). La evidencia directa sobre servificación en los BIRN-SA (siete trabajos reseñados en la última sección) confirma que la metodología indirecta que se desarrolló en este trabajo permite focalizar adecuadamente la canasta de productos y países en los que el fenómeno tiene potencialidades de desarrollarse. Esta evidencia confirma en 5 de los 7 casos reseñados la identificación de productos y países: agricultura en Argentina (cereales y oleaginosos) y Brasil (oleaginosos); carne bovina en Uruguay; y cobre en Chile. La gran escala que tienen estos mercados en la región, la intensificación de la producción y el cambio técnico acelerado, junto con los requerimientos de estandarización y certificación tanto domésticos e internacionales son el contexto en el cual se han desarrollado los servicios especializados a la producción intensivos en conocimientos. Por ejemplo se destacan: nuevas certificaciones vinculadas a nuevas demandas en productos agroalimentarios; servicios tecnológicos en la agricultura y la minería; servicios de información asociados a la producción (tanto para el manejo de recursos naturales garantizando su sustentabilidad como para la comercialización de los productos). Esto genera nuevas oportunidades de especialización productiva, tal como ya se observó en otros países que han seguido trayectorias productivas similares. El camino de maduración de estos servicios especializados

y en particular su capacidad de internacionalizarse debe ser el foco de un próximo trabajo en este tema de tanta relevancia para la región.

## 7. Referencias bibliográficas

- Anllo, G., Bizang R., y Katz, J. (2015). Aprendiendo con el agro argentino: de la ventaja comparativa a la ventaja competitiva. *IV Congreso Redlas*, Montevideo.
- Arbache, J., & Moreira, R. (2015). How Can Services Improve Productivity? The Case of Brazil. University of Brasilia. *IV Congreso Redlas*, Montevideo.
- Baldwin, R. (2016). *The Great Convergence, Information Technology and the New Globalization*. The Harvard University Press.
- Celaya, M., Álvarez, A., y Hualde, A. (2015). Innovación, servicios y desarrollo local: el caso de la acuicultura en México. *IV Congreso Redlas*, Montevideo.
- Escaith, Hubert (2008). *Measuring Trade in Value Added in the New Industrial Economy: Statistical Implications* (June 6).
- Flores, M., & Vaillant, M. (2011). Global value chains and export sophistication in Latin America. *Integration and Trade*, January-June 2011, 15(32), 35-48.
- \_\_\_\_\_. (2014). Geographic Nature of Trade Specialization: Economic Distance in the Country Space. *XX Congreso de LACEA, en Santa Cruz*.
- Gallego, J. M., y Jaramillo, H. (2015). Servicios intensivos en conocimiento en la industria del petróleo en Colombia. *IV Congreso Redlas*, Montevideo.
- Gana, J., y Meller, P. (2015). El cobre chileno como plataforma de innovación tecnológica. *IV Congreso Redlas*, Montevideo.
- Gaulier, G., & Zignago, S. (2010). BACI: International Trade Database at the Product-Level. The 1994-2007 Version. *CEPII Working Paper*, n.º 2010-23, October.
- Gilles, E., y Valecilla, J. (2015). Infraestructura y exportaciones de ‘commodities’ agrícolas en Colombia. *IV Congreso Redlas*, Montevideo.
- Hausmann, R., & Hidalgo, C. (2009). The Building Blocks of Economic Complexity. *PNAS*, 106(26), 10575-10575.
- Hausmann, R., Hwang, J., & Rodrik, D. (2007). What you exports matters. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 1-25.
- Hidalgo, C., Klinger, B., Barabási, A. L., & Hausmann, R. (2007). The product space conditions the development of nations. *Science*, 317(5837), 482-487.
- Hirschman, A. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven, Conn.: Yale Press.
- Katz, J. (1978). Technological Change, Economic Development and Intra and Extra Regional Relations in Latin America. IDB/ ECLA/UNDP. *Research Program on Scientific and Technological Development in Latin America*, Working Paper (30). Buenos Aires: Eclac.
- Krueger, A. O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*, 64(3), 291-303.
- Krugman, P. (1988). La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados. *El trimestre económico*, enero-marzo, LV (217).



- Labraga, J., y Ferreira, N. (2015). Efectos comerciales de medidas sanitarias aplicadas a las exportaciones de carne bovina del Mercosur: la importancia de incorporar servicios de información. *IV Congreso Redlas*, Montevideo.
- López González, J., Meliciani, V., & Savona, M. (2016). When Linder meets Hirschman inter industry linkages and global values chains in Business Services. Working Paper, ISI Growth, Innovation-fuelled, sustainable, inclusive growth.
- Marin, A., Stubrin, Lilia, & J. J. da Silva Jr. (2015). KIBS associated to natural resources based industries: seeds innovation and regional providers of the technology services embodied in seeds in Argentina and Brazil 2000-2014. *IV Congreso Redlas*, Montevideo.
- Meglio, G., Gallego, J., Maroto, A., & Savona, M. (2016). Services in Developing Economies: A New Chance for Catching-Up? SWPS 2015-32, Working Paper SSRN.
- Mehlum, H., Moene, K., & Torvik, R. (2006). Institutions and the Resource Curse. *Economic Journal, Royal Economic Society*, 116(508), 1-20, January.
- Ocampo, J. A. (2017). Commodity-Led Development in Latin America. *International Development Policy*, (9). Geneva: The Graduate Institute.
- Ramos, J. (1998). Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales. *Revista de la Cepal*, (66).
- Rius, A. (2015). Traceability in the livestock and beef industry, Uruguay, KIBS in Resources Rich Economies. *IV Congreso Redlas*, Montevideo.
- Sachs, J. D., & Warner, A. M. (2001). Natural Resources and Economic Development The curse of natural resources. *European Economic Review*, (45), 827-838.
- Vaillant, M., & Gilles, E. (2017). Incorporation of services in natural resource-intensive goods: description and measurement. *RAM, Rev. Adm. Mackenzie* [online]. 2017, 18(6), 15-46.
- Vandermerwe, S., & Rada, J. (1998). Servitization of Business: Adding Value by Adding Services. *European Management Journal*, 6(4), 314-324.
- Zanlungo, J. P., Katz, J., y Araya, C. (2015). Servicios intensivos en conocimiento en la industria salmonera chilena. *IV Congreso Redlas*, Montevideo.



# Industrialización periférica: políticas de cambio estructural y diversificación económica, una perspectiva desde Ecuador

*Peripheral industrialization: Structural  
change and economic diversification policies,  
a perspective from Ecuador*

Marcelo Varela Enríquez<sup>1</sup>

Decano del Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos  
del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador  
Correo electrónico: marcelo.varela@iaen.edu.ec

Lourdes Montesdeoca Espín

Docente e investigadora del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador  
Correo electrónico: lourdes.montesdeoca@iaen.edu.ec

*Recibido: 30-enero-2018. Aceptado: 4-marzo-2018.*

## Resumen

El presente documento tiene como propósito analizar las condicionalidades y resultados de lo que se denomina industrialización periférica, la cual difiere sustancialmente de la industrialización central, por lo que se debe entender el sistema centro-periferia propuesto por Raúl Prebisch. Para alcanzar dicho propósito, primero se hace un repaso teórico sobre lo que comprende el sistema centro-periferia, destacando las diferencias entre el centro y la periferia, las cuales están condicionadas tanto por factores internos, tales como la estructura productiva, el ingreso medio y la productividad; como por factores externos u obstáculos de índole geoestratégica que condicionan o en extremo impiden la industrialización periférica. De estos últimos, se destaca en la región el choque de precios relativos. Luego, sobre la base de la hipótesis de industrialización periférica en América Latina y con datos de Ecuador se presenta, mediante datos de series de tiempo, los problemas macroeconómicos generados a raíz de estas condiciones, entre los cuales se destacan: déficits crónicos de balanza de pagos, desempleo y principalmente subempleo, así como la brecha tecnológica y los procesos migratorios tanto internos como externos. De esta forma, tanto teórica como empíricamente se

---

<sup>1</sup> El autor también es docente e investigador del Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos del IAEN y docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador.

muestra que Ecuador, al igual que el resto de países de la región, ha presentado un débil cambio estructural en lo que va del siglo *xxi*, situación característica de los países periféricos y muy a pesar de la bonanza de las materias primas. Por último, y con la intención de hacer frente a dichos inconvenientes, se propone que las políticas económicas, sobre todo en un proceso encaminado hacia la industrialización, deben empezar por cambiar la política monetaria, fiscal y comercial, las cuales deben ser compatibles con el proceso de globalización y revolución tecnológica actuales.

**Palabras claves:** Ecuador; industrialización periférica; sistema centro-periferia; especialización, dependencia externa; precios relativos; balanza de pagos; brecha tecnológica; políticas económicas.

### Abstract

Peripheral industrialization differs substantially from central industrialization and to understand this center-periphery system proposed initially by Raúl Prebisch. This document reviews this system, highlighting the differences between the center and the periphery, which are conditioned both by internal factors such as: the productive structure, average income and productivity; and external factors or obstacles of geostrategic nature that condition or in extreme prevent the peripheral industrialization. From the latter, the following stand out: the Alliance for Progress Program, the debt crisis, the international specialization of production or rather the reprimarization of the economy—in the case of underdeveloped countries—, external dependence and the shock of relative prices. Also, based on data from Ecuador, a review of the problems generated as a result of these conditions is made, such problems may be: the chronic balance of payments deficits, unemployment and mainly underemployment, as well as the technological gap, and both internal and external migration processes. In order to address these drawbacks, it is proposed that economic policies, especially in an industrialization process, should begin by changing monetary, fiscal and commercial policies, which should be compatible with the current process of globalization and technological revolution.

**Keywords:** Ecuador; peripheral industrialization; center-periphery system; external dependence; relative prices; balance of payments; technological gap; economic policies.

## 1. Introducción

El crecimiento económico no es un mero aumentar de lo que hoy existe es un proceso de intensos cambios estructurales (Raúl Prebisch, 1964).

**S**in lugar a dudas, desde inicios del siglo *xxi* y en prácticamente todos los países de América Latina se han evidenciado procesos de reprimarización de los aparatos productivos, debido principalmente al auge de los precios de las materias primas que la región experimentó desde 2003 hasta finales de 2014 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2016). En este contexto, cabe preguntarse si los retos que hoy en día enfrentan las economías

latinoamericanas son similares a los desafíos planteados en la segunda mitad del siglo xx o difieren significativamente.

En una primera aproximación, y sin mayor análisis, se podría pensar que son dos procesos completamente distintos dados los diferentes contextos; sin embargo, una revisión más exhaustiva y con base en los resultados observados en Ecuador, dichas diferencias no serían extremadamente significativas, a pesar del tiempo y los procesos transcurridos, coincidiendo con aquello de que el presente no es más que un eterno retorno. Por tanto, las políticas de cambio estructural y la diversificación económica son tan pertinentes hoy como lo fueron hace medio siglo. Por eso, en el presente documento se plantea una revisión a los postulados primigenios sobre los conceptos, políticas e implicaciones del esquema denominado como industrialización periférica, visto como una alternativa al paradigma del desarrollo. Para llevar a cabo esta investigación, la metodología utilizada es histórica, descriptiva y analítica, la cual permite proponer alternativas de políticas estructurales y diversificación económica para Ecuador.

Lo que sigue del presente artículo se organiza de la siguiente manera: en el segundo apartado se analizan los principales conceptos y categorías que definen el sistema centro-periferia, con énfasis en la periferia; en la tercera parte, se presentan algunos datos específicos para Ecuador que evidencian los problemas más comunes en las economías periféricas; en la cuarta parte, se examina la diversificación productiva como una alternativa ante los resultados de la inadecuación de las técnicas creadas en los centros a las condiciones de la periferia que, en resumidas cuentas, son los conceptos de la corriente de pensamiento económico dominante; por último, en la quinta parte se muestran las conclusiones más relevantes y las recomendaciones de políticas macroeconómicas para la industrialización periférica.

## 2. Sistema centro-periferia

Como es conocido, y a partir de las ideas de Prebisch (1949, 1968) se formó lo que se conoce como la teoría cepalina<sup>2</sup> o economía estructuralista<sup>3</sup> que luego de la crisis de la década de 1980 ha dado paso al surgimiento de nuevas corrientes como el neoestructuralismo. Dichos enfoques teóricos buscan, a partir de un amplio análisis socioeconómico de América Latina y el Caribe, determinar lo que diferencia a los países en vías de desarrollo (periferia) frente a los países desarrollados (centro) y cómo la sucesión expansiva de centros hegemónicos limita de alguna manera la ampliación de la periferia.<sup>4</sup> A partir de ello, se define que en el centro

2 La teoría cepalina del siglo xx se desarrolla bajo la crítica que se le hace al modelo neoclásico de desarrollo. Cepal hace una crítica a la especialización de los países latinoamericanos que redundaría en una reprimarización de sus sistemas productivos.

3 Algunos autores también la denominan como la teoría de la dependencia, entre los cuales se encuentran Karl Marx (1974), Emile Durkheim (1978) y Max Weber (2012). En América Latina también se destacan Oswaldo Sunkel (1970), Pedro Paz (1970), Celso Furtado (1966), Fernando Henrique Cardoso (1977), Theotonio Dos Santos (2011), Enzo Faletto (1977), Baran y Sweezy (2006).

4 Esta línea sucesoria es de carácter expansivo y en posta Latinoamérica fue integrada a ella, inicialmente por la Corona española y posteriormente constituyéndose en calidad de periferia, por España. En todos los procesos de sucesión de hegemonía occidental (de España a Inglaterra, de Inglaterra a EE. UU.), la acumulación capitalista ha tenido como "mártir" histórico a Latinoamérica, cuya desposesión aumenta durante el

funcionan subsistemas económicos (sectores fuertemente interrelacionados), a diferencia de la periferia que no tiene esta funcionalidad.

Los países del centro, con un funcionamiento de subsistemas económicos con elevados encadenamientos productivos, van generando un avance tecnológico que luego también se esparce a todos los niveles por esos mismos encadenamientos intra e intersectoriales. Mientras que en los países de la periferia se generan esporádicos avances tecnológicos, debido, principalmente, a que son exportadores de materias primas, lo que hace muy difícil que los sectores estén relacionados. Es una estructura denominada como sectores enclaves.

En el centro, los impulsos dinámicos determinan incrementos mayores de acumulación de capital debido, fundamentalmente, a que en dichos sistemas existen estructuras productivas ampliamente diversificadas, permitiendo que el progreso tecnológico se esparza a todos los niveles, ya que entre las empresas no existe mayor diferenciación, esto se contrapone a lo que sucede en América Latina.<sup>5</sup> En los países centrales las empresas sí se enfrentan en el mercado en similares<sup>6</sup> condiciones, un ejemplo de ello es el acceso a la misma tasa de interés, los mismos subsidios y similares condicionalidades para la exportación. Mientras que en la periferia toda esta condicionalidad de concentración de capital en unas cuantas empresas determina una distribución inequitativa, así estas economías producen y reproducen la desigualdad. Es decir, los estratos superiores en la estructura social continúan apropiándose de lo que, en condiciones más equitativas, les correspondería a los estratos medios y más bajos de la población.

En este sentido, el cambio estructural debe implicar que el modelo económico pase de ser estático a ser dinámico, con la intención de que la productividad mejore, la acumulación del capital no se concentre en pocas empresas o familias y que se quede en los países que lo originan. Así, la productividad, la acumulación de capital y la participación en los resultados del proceso del centro no afectan al mercado de trabajo como lo definía Kalecki,<sup>7</sup> de otra manera, la dependencia del mercado externo<sup>8</sup> ampliará los resultados de desigualdad.

---

período de sucesión de un centro a otro, para alimentar el proceso de expansión de capitales y recuperación de la renta. Durante el proceso de cambio de metrópoli se ensancha tanto el centro como la periferia y existe un aumento de la intensidad, así como del área geográfica de la desposesión.

- 5 En las economías periféricas la gran empresa accede a una tasa de interés y la pequeña o microempresa a otra. Los subsidios se dirigen a la gran empresa y a la pequeña, mediana y micro no llegan y eso ha configurado los propios procesos de concentración.
- 6 Tampoco es factible hablar de igualdad de condiciones porque cada empresa o institución tiene sus particularidades; por lo cual, se considera que equidad es un concepto más adecuado.
- 7 El nivel de *output*, en conjunción con la tecnología productiva, afecta al nivel de empleo de los mercados de trabajo, el cual incide de manera positiva en el nivel de salarios, que a su vez afecta a la demanda agregada y a los mercados de productos (Universidad Autónoma de Barcelona, 2004).
- 8 Para Raúl Prebisch (1968) el capitalismo desarrollado esencialmente centrípeto absorbente y dominante se expande para aprovechar la periferia, pero no para desarrollarla.

Tabla 1  
Visión, sistema, estructura y políticas en la periferia desde el siglo XIX

I. Visión	Siglo XIX	Siglo XX (mitad de siglo)	Siglo XX (finales de siglo)
<p>Papel central del progreso técnico y de su impacto sobre las asimetrías del desarrollo económico.</p> <p>La determinación de posiciones centrales (activas, hegemónicas) o periféricas (pasivas, subordinadas) en la división internacional del trabajo.</p> <p>La distribución de sus frutos entre (y dentro de) centros y periferias.</p>	(La misma)	(La misma)	(La misma)
II. Sistema	Siglo XIX	Siglo XX (mitad de siglo)	Siglo XX (finales de siglo)
Fuente del cambio técnico y especialización productiva.	Revolución industrial. Centros generan progreso técnico, exportan manufacturas de consumo y capital e importan productos primarios. Periferias receptoras pasivas de progreso técnico, exportan productos primarios e importan manufacturas y bienes de capital. Comercio intersectorial.	Segunda Revolución industrial. Centros generan progreso técnico y exportan manufacturas de consumo y capital a las periferias. Comercio intraindustrial e intracentros. Periferias copian tecnología industrial corporizada en equipos, exportan productos primarios e importan manufacturas.	Revolución en tecnologías de la información. Centros propagan progreso técnico, vía transnacionalización productiva. Globalización financiera. Comercio intraindustrial e intrafirma entre centros y periferia. Centros exportan servicios. Periferias diversifican exportaciones de bienes (maquila).
Distribución internacional de las ganancias de productividad entre centros y periferias.	Vía comercio. Cesión de parte de los frutos del progreso técnico. Deterioro de términos de intercambio. La explicación es por el lado de la oferta y por el lado de la demanda.	Vía comercio. Cesión de parte de los frutos del progreso técnico en la actividad primaria. Retención de los frutos del progreso técnico en la industria vía protección.	Vía comercio: búsqueda de la competitividad internacional (formas “espurias” y “legítimas”). Vía inversiones (captan menores costos laborales periféricos).

*Continúa en la página siguiente.*

II. Sistema	Siglo XIX	Siglo XX (mitad de siglo)	Siglo XX (finales de siglo)
Reglas de juego de la economía mundial	Hegemonía británica, colonialismo en Asia y África coexistiendo con orden liberal en América Latina. Multilateralismo fundado teóricamente en el patrón oro y prácticamente en la balanza de pagos británica.	Hegemonía estadounidense, descolonización masiva coexistiendo con bloques cerrados, crisis, guerras, etc. Proteccionismo en los centros, comienzo de la liberalización económica de posguerra. Fundación de los organismos de Bretton Woods del GATT (luego OMC), el Banco Mundial y el FMI.	Tríada (Estados Unidos, Unión Europea, Japón). Multilateralismo reglado por la OMC, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Regionalismo abierto hemisférico. Libre flujo de inversión extranjera directa, de tecnología y de servicios. Asignación privada (transnacional) de recursos. Liberalización financiera. Automatización de procesos.
III. Estructura y políticas en la periferia	Siglo XIX	Siglo XX (mitad de siglo)	Siglo XX (finales de siglo)
Grado de diversificación e integración interna de las estructuras productivas.	Economías primario-exportadoras coexistiendo con economías de subsistencia; en el caso del Ecuador, en el modo de producción denominado como “hacienda”.	Exportación de productos primarios e industrialización orientada al mercado nacional. Heterogeneidad estructural.	Transnacionalización de la industria. Maquila. Empresas pequeñas, medianas y microempresas crean empleo. Subsiste subempleo.
Distribución interna de las ganancias de productividad.	Fuerza de trabajo redundante presiona hacia abajo las remuneraciones y mejora la rentabilidad del sector primario. Diferentes tipos de situaciones.	Sector primario “subvencionado” a la industria. Concentración distributiva, consumismo, insuficiencia dinámica. Economías rurales excepto en las economías más grandes de la región como Brasil o Argentina. Pero en el caso de Ecuador es evidente esta situación.	Globalización del progreso técnico y transnacionalización en las ganancias internas de productividad. Fortalecimiento del sector financiero transnacional.
Capacidad del Estado para incidir sobre las posiciones periféricas.	Orden liberal, apertura económica.	Orden proteccionista. Industrialización sustitutiva de importaciones.	Apertura, privatización, desregulación. Menor radio de acción en políticas.

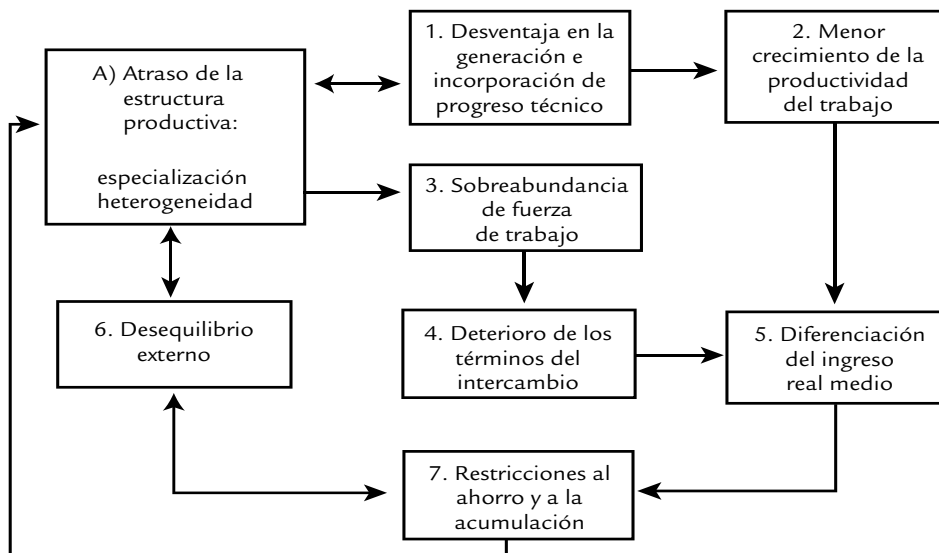
Fuente: Armando Di Filippo (2015).



## 2.1. Diferencias entre el centro y la periferia

La diferencia marcada por la estructura productiva conlleva a definir la necesidad que tienen nuestros países de cambiar dicha estructura para solucionar el problema de la desigualdad. Esto implica un proceso de desarrollo endógeno, junto con la eliminación de la dependencia externa, comenzando por la ampliación y desarrollo del mercado interno. Para eso, lo ideal sería el apareamiento de empresas con capital diferente, para que este problema de concentración, realización de acumulación y explotación del trabajo termine. A la vez, el Estado con la política económica debe estimular la competencia y eliminar varios beneficios regresivos.

Gráfico 1  
Consecuencias de la especialización productiva



Fuente: Elaboración propia (2018).

El carácter esencialmente industrial de los centros está basado en lo que estos requieren, obviamente no será con la absorción de la mano de obra proveniente de la producción primaria, sino con una mucho más calificada, porque de lo contrario el deterioro de los términos de intercambio se irá ampliando, ya que en esta especialización de bienes primarios una menor elasticidad de demanda de los bienes de la periferia frente a una mayor elasticidad de la demanda de los bienes industriales hace que cada vez aumente la pérdida en términos de intercambio; es decir, la relativa lentitud con que crece la demanda mundial de productos primarios comparada con la de productos industriales (elasticidad del precio de la demanda) reflejará que la elasticidad de productos primarios sea menor frente a los industrializados, determinando un deterioro de los términos de intercambio. Este fenómeno de deterioro no se da solo en la exportación de bienes primarios, sino también en la producción primaria del consumo interno, lo que genera consecuencias determinadas por esta especialización productiva (ver gráfico 1), el choque de precios relativos.

Tabla 2  
Diferencia entre cambio estructural y ajuste estructural

Cambio estructural	Ajuste estructural
Manifiesta un cambio en el rol de Estado (política pública).	Se basa en la visión neoclásica con la aplicación del Consenso de Washington* y a partir del año 2003-2004 del nuevo Consenso de Washington o posconsenso.
Presenta características como: cambio en el patrón comercio; proceso de sustitución de importaciones mediante un proceso de industrialización; diversificación productiva.	Presenta características como: calentamiento de la economía; recorte del Presupuesto General del Estado (recorte del gasto público y disminución del tamaño del Estado); tasas de interés altas.

\* “El Consenso de Washington surgió en 1989 a fin de procurar un modelo más estable, abierto y liberalizado para los países de América Latina. Se trata, sobre todo, de encontrar soluciones al problema de la deuda externa que amenaza el desarrollo económico de la zona latinoamericana y, al mismo tiempo, establecer un ambiente de transparencia y estabilidad económica” (Béjar, 2004: 1).

Fuente: Elaboración propia (2018).

Por tanto, para reducir la desigualdad existente entre el centro y la periferia se debe cambiar la estructura productiva y diversificar la economía, en un proceso de industrialización periférica. Dicho proceso no puede ser una industrialización direccionada al producto final ni por las empresas existentes, porque un direccionamiento al producto final no garantiza un encadenamiento productivo, y por ende se requerirá de una acentuada importación de bienes de consumo, mayores insumos y materias primas para la elaboración de bienes de consumo final, que tampoco fomenta el progreso técnico y la productividad empresarial. En conclusión, el Estado y el sector privado deben trabajar en una sinergia con mecanismos y acciones en cada sector para establecer una integración vertical de la producción. Además, la especialización productiva ha generado que no se realice el cambio estructural, sino que se hayan implementado ajustes estructurales (ver tabla 2) que ha terminado profundizando el patrón de comercio exterior o de especialización en la producción y exportación de bienes primarios y que, a su vez, han generado una mayor reprimarización y estancamiento de las economías latinoamericanas.

## 2.2. Análisis de la industrialización periférica

### 2.2.1. Rasgos fundamentales de la fase de industrialización

Siguiendo a Prebisch (1978) y Fajnzylber (1989), se podría definir los siguientes rasgos que determinan la fase de industrialización:

- Cuando la economía mundial alcanza cierto grado de maduración o cierto margen de ingreso, la industrialización pasa a ser la forma necesaria y espontánea del desarrollo de la periferia.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> En este punto los autores no se han puesto totalmente de acuerdo, ya que, como lo señala Rodrick (2016), incluso en las economías centrales, desde mediados del siglo pasado, se evidencia una “desindustrialización prematura” y se refiere a la regularidad empírica de que la participación del PIB del sector industrial se ha ido reduciendo con respecto al PIB total en la gran mayoría de países.

- La sustitución prospectiva de importaciones constituye la forma obligada de la industrialización periférica y trae consigo forzosamente un cambio en la composición de lo que se denomina componente nacional.
- La tendencia al desequilibrio externo es inherente a la industrialización por sustitución de importaciones.
- Durante la fase de industrialización se tiende a producir desempleo de la fuerza de trabajo.
- Se originan desequilibrios intersectoriales de la producción.
- Las condiciones propias de la agricultura inciden de manera decisiva en estas dos últimas tendencias (Rodríguez, 1980).

### 2.2.2. Factores del fracaso de la industrialización en las periferias

La propuesta industrialista cabalmente planteada surge durante una nueva tendencia contractiva, verificada entre los años 1942-1943, y relacionada con las dificultades de acceso a los mercados de los países beligerantes (Prebisch, 1949, 1950). Las medidas básicas son similares a varias de las que se venían tomando desde la emergencia de la gran depresión: a) compra de los excedentes de granos, b) planes de construcción de infraestructura, y c) financiamiento para la actividad industrial.

En tal ámbito, el Estado paternalista ofrecía subsidios, créditos con 0% en tasa de interés, exportaciones con pago en moneda nacional con mayor tipo de cambio, las importaciones tenían subsidios y la entrega de divisas era a menor tipo de cambio. Estos factores dejaron vulnerable a la economía y el propio proceso, ya que el interés empresarial por producir se pierde y se incentiva el rentismo. Por tanto, la sustitución de importaciones y la industrialización no generaron, en medida suficiente, ventajas competitivas basadas en costos comparativos para acceder a los renglones más dinámicos del mercado mundial; es decir, no se logró una inserción de la región en el mercado mundial (Fajnzylber, 1984, 1989).

Lo anterior descrito desarrolló factores considerados como elementales en el fracaso del proceso de industrialización, tales como:

- El Estado se volvió el gran protector de la nueva industria mediante los subsidios, obteniendo divisas vía endeudamiento externo.
- Las industrias no pudieron afrontar sus gastos a mediano plazo. Eran industrias que dependían de las divisas.
- Las dictaduras militares implementadas en América Latina, por ejemplo el golpe de Estado de 1976 en Chile, produjeron un quiebre en el pensamiento de la Cepal.

### 2.2.3. Nuevo proceso de industrialización basado en el mercado interno

En una nueva situación, las autoridades ya no deben solo mantener el nivel de actividad económica existente, sino que deben solicitar, generar y mantener condiciones para el crecimiento de la industria. Para iniciar este proceso es necesario identificar las relaciones entre el sector primario (agrario y exportador) y la pobreza, y su efecto en el sector urbano. La función del sector agrario en el proceso de industrialización radica en el abastecimiento de la demanda interna (desarrollo

hacia adentro)<sup>10</sup> por medio de nuevas alternativas que permitan el desarrollo acelerado de la manufactura en la economía.

El objetivo de estas nuevas alternativas será cambiar en primer lugar el estado deficitario de la balanza de pagos (ver tabla 3) y erradicar el subempleo, pues el no hacerlo traería consecuencias como: a) disminución de los salarios reales, y b) incremento en el nivel de endeudamiento externo. Por tanto, para enfrentar los desequilibrios es necesario, en primer lugar, crear instituciones sólidas (Prebisch, 1976, 1991) que miden la independencia de poderes, porque lo que se pretende es reducir la desigualdad de ambos subsistemas por medio del progreso tecnológico, el cual no es generado por el Estado, sino que es resultado de la interrelación de los sectores de la economía a partir de un manejo adecuado de la política económica que debe profundizar, tanto en políticas monetarias basadas en el rol de la tasa de interés, como en políticas fiscales que disminuyan los desequilibrios entre empresas, así como de políticas comerciales que protejan la inversión e industria nacionales.

Tabla 3  
Condiciones de la balanza de pagos vista desde la ortodoxia y la heterodoxia

Cuenta corriente:	$X < M$ (déficit)
Causas desde la visión neoclásica:	Gasto público.
Solución:	Disminución del gasto público.
Consecuencias de la política ortodoxa:	Disminución en el ciclo de las crisis (crisis recurrentes).
Causas desde la visión heterodoxa:	Dependencia del mercado externo (deterioro de los términos de intercambio). Inversión extranjera directa (IED). Una cuenta de capital insuficiente para cubrir la cuenta corriente.
Efectos desde la visión heterodoxa:	Disminución del precio de los bienes primarios nacionales (X) en relación con el precio de los bienes manufacturados (M). Salida de divisas. Financiamiento (endeudamiento) externo.
Soluciones heterodoxas:	Fuerte institucionalidad. Progreso tecnológico (mediante inter e intra relaciones sectoriales)

Fuente: Elaboración propia (2018).

Se puede acotar que, desde el enfoque heterodoxo, lo que se trata es de cambiar el proceso de acumulación, dinamizando y mejorando la distribución entre los actores de la economía, desplazando de este objetivo la apremiante explotación del trabajo como único y suficiente factor para lograrlo; y no apuntar a un criterio de Pareto, pues se incluye el bienestar social como meta del desarrollo. Para Rodríguez (2006), los incrementos de productividad derivados de la incorporación del progreso técnico no se traducen en los hechos, en reducciones proporcionales de los precios de los bienes objeto de comercio internacional. A

10 Es un fenómeno basado en la ampliación de la producción industrial y vinculada a ciertas transformaciones o acontecimientos acaecidos en la economía mundial que poseen especial significación en la periferia (Rodríguez, 2006).

largo plazo esos precios suben en vez de bajar y sus aumentos resultan mayores en la producción industrial exportada en los centros que en la producción primaria exportada por la periferia. Como la productividad también se eleva en los centros, ese comportamiento de los precios relativos implica una disparidad en la evolución del ingreso por unidad de trabajo favorable para los mismos. Es de esta manera que se origina el deterioro de los términos de intercambio.

La diferenciación de los ingresos medios juega un papel fundamental, ya que sería este agregado el que ayudaría a determinar la realidad del subempleo dentro de la población ocupada (PO) y a su vez de la población económicamente activa (PEA). Asimismo, se ve necesario llevar a cabo una expansión en las actividades económicas porque su efecto inmediato se dará en un incremento de la oferta de empleo, el consumo interno y a su vez del ingreso nacional.

En segundo lugar, la heterogeneidad que asume el sistema centro-periferia implica desventajas para el segundo sistema a causa de problemas ocupacionales dados por la presencia de “un sobrante real o virtual de población activa [...]” (Prebisch, 1976: 48), o sea, de “grandes masas de potencial humano de exiguo capital e inferior productividad” que generan subempleo estructural.

En la larga y gradual evolución en los centros, el alza de los salarios reales sirvió de base para la continua emergencia de innovaciones tecnológicas destinadas a sustituir la mano de obra por capital. La adopción de esas técnicas de mayor densidad de capital tendía a generar desocupación, la cual era absorbida por las inversiones adicionales inducidas por los nuevos procedimientos productivos.

#### **2.2.4. El rezago de la productividad periférica**

La introducción de nuevas técnicas trae consigo la permanente creación de un excedente de fuerza de trabajo, técnicas que presionan a la baja los salarios en los sectores tradicionales de la economía y el incremento de los precios de la producción primaria, originando espirales inflacionarias precios-salarios-precios debido a la necesidad de los trabajadores de solicitar incrementos salariales, conocida como indexación de precios. Por tanto, la productividad del trabajo aumenta a menor ritmo en la periferia y el ingreso medio periférico crece a una tasa inferior que el de los centros.

#### **2.2.5. Resultados de la inadecuación de las técnicas creadas en los centros a las condiciones de la periferia**

Los resultados de la no absorción ni generación tecnológica en la periferia, a partir de las diferencias que existen entre el centro y la periferia, se pueden ver manifestados en los siguientes puntos:

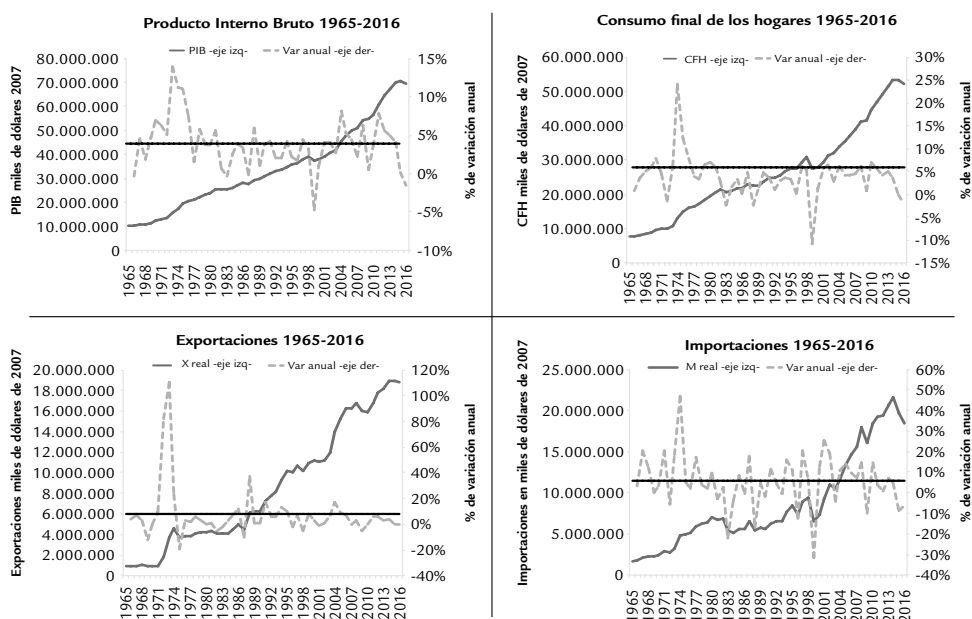
- Disparidad entre la capacidad de ahorro y el esfuerzo de capitalización.
- Disparidad entre la capacidad de demanda y la escala que las nuevas técnicas exigen.
- Desajuste entre la densidad de capital de la tecnología disponible y la abundancia relativa de mano de obra.
- Desigualdades de la estructura productiva.
- Diferencias entre el centro y la periferia. En el centro existe un mayor grado de diversificación y homogeneidad productiva. Mientras que en la periferia se da la especialización y heterogeneidad productiva.

### 3. Algunos datos de Ecuador

Partiendo de un planteamiento netamente marxista, sostenemos que la estructura productiva de un país o sociedad es la que al final del día define y condiciona la superestructura de dicha sociedad;<sup>11</sup> de lo contrario, los agregados macroeconómicos van a continuar en una constante fluctuación, como se muestra en el gráfico 2.

Gráfico 2

Resultados de los principales agregados macroeconómicos de 1965 a 2016



Fuente: Banco Central del Ecuador “90 años de Información Estadística”. Elaboración propia (2017).

#### 3.1. Estructura productiva

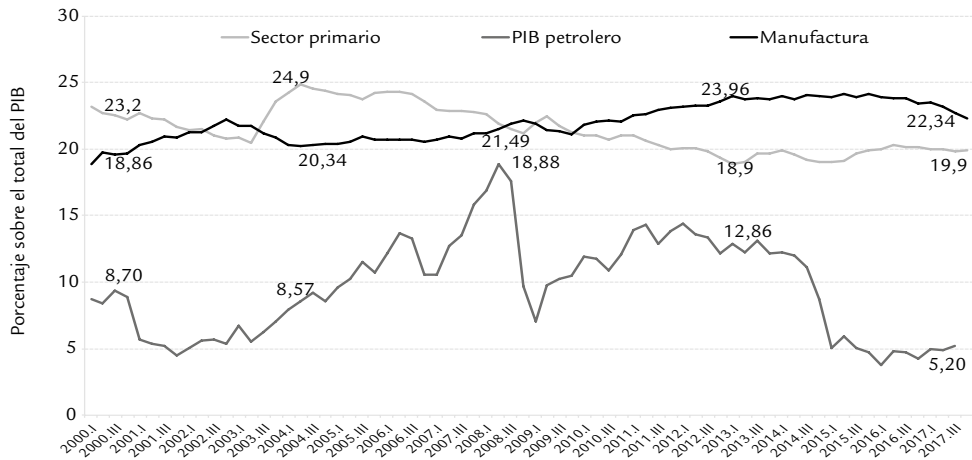
El sistema productivo de Ecuador ha sido y sigue siendo primario-exportador, en el que las materias primas como el petróleo en crudo y los productos tradicionales<sup>12</sup> en conjunto definen hasta una cuarta parte de la producción nacional y casi la mitad de las exportaciones. En el gráfico 3 se muestra el peso del sector primario, el producto interno bruto (PIB) petrolero y de manufactura frente al PIB total. Respecto del sector de la manufactura, se tiene una participación similar y en algunos períodos incluso menor a la participación del sector primario. Por su parte, la participación del PIB petrolero como parte del sector primario es menor al mismo, pero destaca su alta volatilidad —cambios significativos entre períodos muy cortos—, lo cual, debido a la alta dependencia de este sector, hace que tanto los ingresos del Presupuesto General del Estado (PGE), así como el producto total sean igualmente volátiles. Esto conlleva a la necesidad imperiosa de políticas de diversificación productiva.

11 Por superestructura se entienden leyes, organización, creencias y la cultura en general.

12 Entre los productos tradicionales se tienen: banano, camarón, café y cacao, que son agrícolas.

Gráfico 3

Participación del sector primario, el PIB petrolero y la manufactura sobre el total del PIB 2000-2017 en trimestres (precios constantes de 2007, miles de millones)

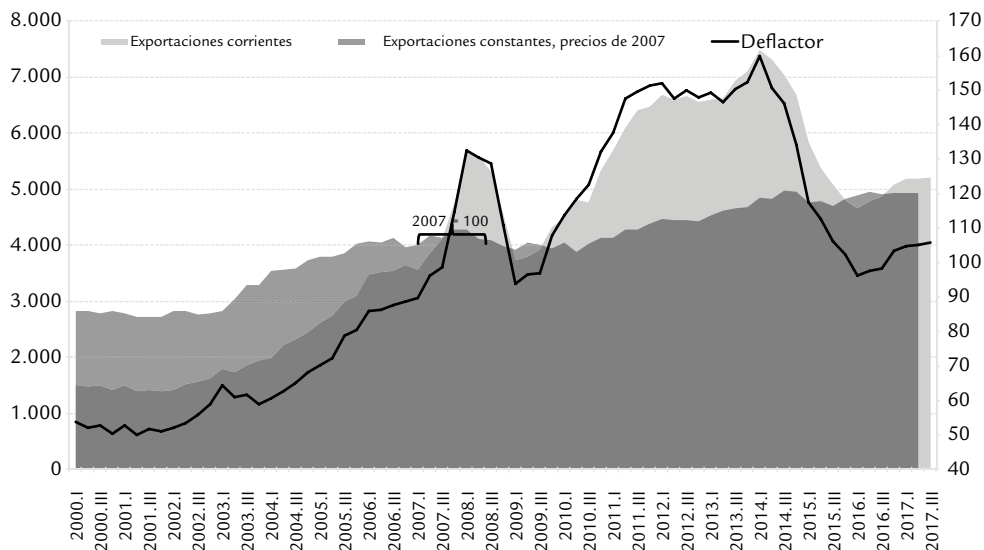


Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), Cuentas Nacionales Trimestrales n.º 101. Elaboración propia (2018).

En relación con las exportaciones, estas se encuentran altamente influenciadas por las variaciones de precios, por lo cual, y dado que la economía está oficialmente dolarizada, hace que nuestra economía sea muy vulnerable a los choques externos, especialmente de los precios. En el gráfico 4 se muestra dicha volatilidad de precios de las exportaciones medida mediante el deflactor de las exportaciones.

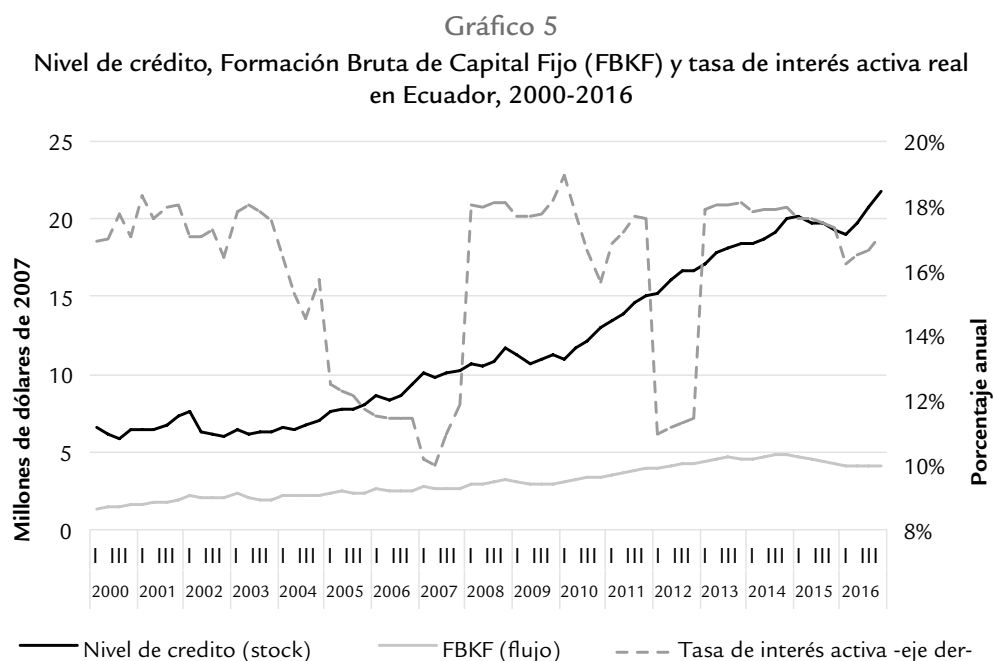
Gráfico 4

Exportaciones trimestrales, corrientes y constantes de 2007



Fuente: BCE, Cuentas Nacionales Trimestrales n.º 101. Elaboración propia (2017).

Por otro lado, prácticamente todas las corrientes del pensamiento coinciden en que es la inversión el motor del crecimiento económico, por eso es necesario analizar la relación entre la inversión productiva y las variables del sistema financiero como la tasa de interés activa real y los niveles de crédito. En el gráfico 5 se muestra dicha evolución para el caso de Ecuador en el período 2000-2016. En dicho gráfico se puede ver que existe una relación directa y positiva entre los niveles de crédito (que es una variable acumulada) y la inversión productiva medida mediante la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) (que es una variable de flujo) y se evidencia que no hay relación con la tasa de interés activa real<sup>13</sup> de los bancos privados o de mercado.



Fuente: Superintendencia de Bancos y Banco Central del Ecuador. Elaboración propia (2017).  
Problemas comunes que caracterizan a las economías periféricas.

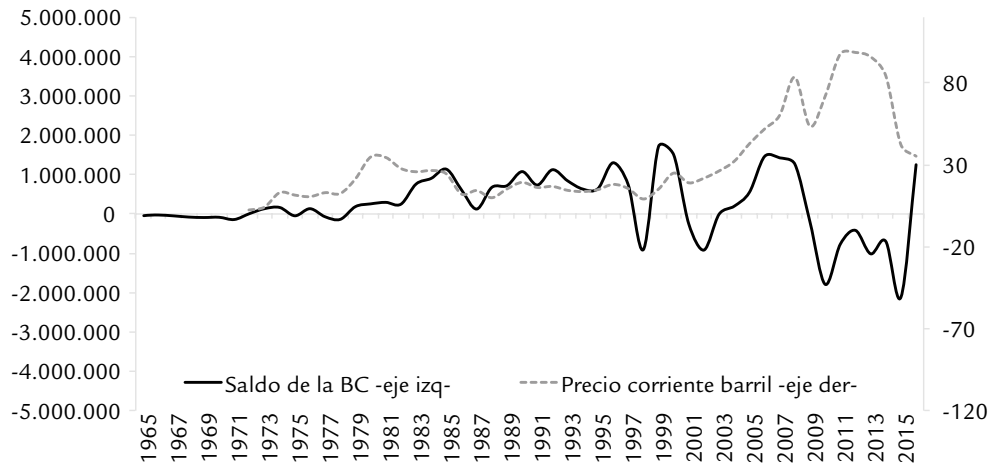
Los problemas que caracterizan a las economías en desarrollo son: déficits crónicos del sector público y externo, desempleo y principalmente subempleo, así como la brecha tecnológica y los procesos migratorios, tanto internos como externos. En el gráfico 6 se presenta la relación existente entre el saldo de la balanza comercial con el precio del principal producto de exportación de la economía ecuatoriana, el petróleo. De aquí se desprende una relación inversa entre estas dos variables; es decir, el aumento en los precios del petróleo conlleva al aumento de las importaciones en una mayor proporción al aumento de las exportaciones y, por ende, un déficit en el sector externo.

13 Esto muestra que no existe la relación inversa entre inversión y tasa de interés que se esgrime en las teorías clásica, neoclásica y neoliberal.



Gráfico 6

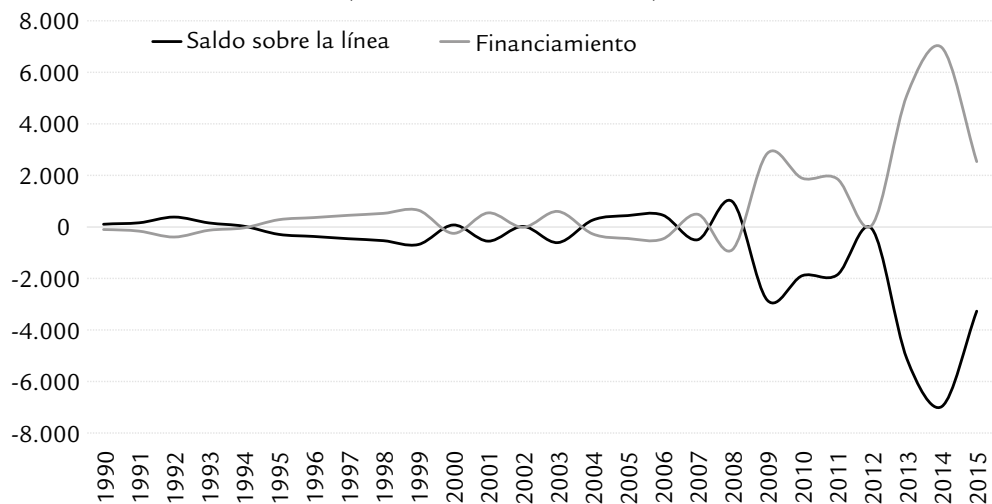
Saldo de la balanza comercial y el precio del barril de petróleo en dólares corrientes



Fuente: BCE, Cuentas Nacionales Trimestrales n.º 101. Elaboración propia (2017).

Gráfico 7

Resultados del sector público y de las necesidades de financiamiento (miles de dólares corrientes)



Fuente: BCE, Cuentas Nacionales Trimestrales n.º 101. Elaboración propia (2017).

En relación con el sector público, los déficits redundan en requerimientos de financiamiento y paradójicamente a lo que se esperaría, el auge de las materias primas ha llevado a mayores déficits que se evidencian y se hacen más graves a partir de 2008 (ver gráfico 7). Esta condición muestra la necesidad imperante de romper esa dependencia externa, en la cual una mayor importación genera mayores déficits comerciales, los cuales se incrementan cuando el precio del barril del petróleo es menor. Con lo cual, tanto en el corto y mediano plazo, los

requerimientos de financiamiento serán mayores debido a una disminución de los ingresos del Estado resultante de menores ingresos petroleros y mayor salida de divisas por importaciones.

#### **4. Diversificación productiva como alternativa**

Frente a la caracterización y los problemas detallados con anterioridad, el modelo estructuralista y neoestructuralista constituye una alternativa ante la tendencia al desequilibrio con el propósito de conseguir una mayor complementariedad intersectorial basada en la integración vertical de la producción, o sea, reduciendo el grado de su especialización primario-exportadora (Pérez Caldentey *et al.*, 2010).

##### **4.1. Etapas de la diversificación productiva**

###### **4.1.1. Sustitución selectiva y progresiva de importaciones**

A partir de los estudios de Prebisch (1970, 1980, 1981, 1983), Fajnzylber (1984, 1989) y Pérez Caldentey *et al.* (2010), se podría decir que el antecedente para aplicar una sustitución de importaciones es efectuar una reforma agraria (Sánchez, 2003), esto es, establecer una ley de tierras y una ley de aguas en el sector rural para regular y controlar la tenencia ilegal de la tierra, que permita disminuir la rigidez en la oferta agrícola. No obstante, las variadas formas de tenencia de la tierra (minifundio y latifundio) facilitan la expulsión de la mano de obra subempleada. En otras palabras, la estructura de propiedad y tenencia del suelo propio de la periferia desarrollan la acumulación de capital y comprometen la expansión de la oferta agrícola, así como el aumento de la demanda de empleo de este sector. Así, desde la perspectiva ocupacional, los aumentos de empleo agrícola no compensan a plenitud los incrementos de la oferta de la mano de obra provenientes del crecimiento poblacional y por tanto destrucción de subempleo. De este modo, se suscita un proceso de migración interna (movilización del campo a la ciudad), en el que el subempleo rural se transforma en subempleo urbano.

Por otro lado, en la periferia la industrialización se inicia en condiciones de especialización primario-exportadora, lo que impide emprender la sustitución de importaciones de forma más o menos simultánea en los distintos eslabones de la cadena productiva (bienes de consumo, intermedios, de capital), pero dichas condiciones son las que sugieren la sustitución a partir de los bienes cuya elaboración es más simple, como son los bienes de consumo final desde la industria liviana. No obstante, esta misma sustitución genera requerimientos de importaciones que tienden a exceder los límites impuestos por el lento crecimiento de las exportaciones de bienes primarios. Esta disparidad en el proceso de sustitución está dada por las desproporciones en la composición sectorial de la producción (ritmos de crecimiento diversos en la periferia). Como mencionó Prebisch (1970, 1978), es indispensable ir transformando la composición de las importaciones y desarrollando la producción sustitutiva interna a partir de que otras importaciones puedan crecer intensamente (Prebisch, 1976), lo cual apunta a un reajuste de importaciones.<sup>14</sup>

14 Adecuación a lo largo del tiempo de las necesidades de importación y la aptitud de satisfacerlas.

### 4.1.2. Progreso tecnológico

Requiere la expansión del sector primario hacia el sector secundario (Varela, 2017); dicho de otra manera, se plantea la transferencia de trabajo de un sector a otro o a la denominada “distribución intersectorial de la población activa” para acelerar el crecimiento simultáneo de la industria y del sector agrícola, ya que “con el crecimiento tiende a reducirse la proporción ocupada en la producción primaria, en beneficio del porcentaje empleado en la industria” (Rodríguez, 2006: 45).

### 4.1.3. Aumento en la productividad del trabajo

La especialización productiva conlleva a un incremento en la oferta y demanda de empleo, dada la flexibilidad de los salarios. En otras palabras, un análisis de las necesidades en el proceso productivo es esencial para efectuar reformas educativas (apertura y cierre de carreras universitarias, por ejemplo). La productividad del trabajo<sup>15</sup> aumenta más en la producción industrial que en la primaria, de modo que su incremento será mayor en las actividades industriales que en las actividades primario-exportadoras de la periferia, esto debido a que la expansión en dicho sector procede de un proceso técnico menos intenso. Además, el alza de la productividad se verá reiteradamente incidida por elevadas tasas de subempleo.

Según el neoclacisismo o neoliberalismo, y dado el supuesto de *ceteris paribus* del progreso técnico, la productividad del trabajo, el salario y el beneficio de la industria periférica equivalen a los del centro, de modo que los bienes que elabora son competitivos con similares importados, sin cualquier protección. La balanza comercial y la de pagos se hallan en equilibrio ( $X=M$ ). Esto conlleva varias lecciones, en tal dependencia del mercado externo se va generando un conflicto distributivo en el que la espiral de precios se va dando, sube el precio de los bienes externos y también suben los precios internos, con lo cual el choque de precios relativos es mayor.

En el instante en que tenemos continuos déficits de balanzas de pagos, podemos llegar en algún punto a entrar en restricción externa porque llegará un momento en que no solo no accede el país a préstamos, sino que los compromisos no se podrán cumplir. Entonces, una restricción externa es resultado de continuos déficit y, por tanto, continuo endeudamiento, pero el endeudamiento no es ilimitado, y de la misma manera, esto implicaría que los ingresos del país se deben direccionar al pago de la deuda. Por otro lado, obtener crecimiento mediante endeudamiento dado en continuos déficits fiscales producen lo que se denomina como crecimiento empobrecedor.<sup>16</sup>

Por tanto, en estas condiciones, si se lleva a cabo una indexación contractual puede complicar las cosas aún más porque los contratos están desincronizados, implícitos y son de reajuste variable; es decir, el Gobierno indexa el salario mínimo, ese contrato le convierte al salario en un salario rígido y fijo, cuando el nivel

15 Esta hipótesis sobre la diferenciación de la productividad media del trabajo sugiere que los ingresos por persona ocupada tenderán a diferenciarse, induciendo así a una evolución dispar de los ingresos per cápita, que crecerán en tasas más altas en los centros que en la periferia.

16 Crecimiento empobrecedor se da en el momento en que un país se endeuda para crecer, pero termina en peores condiciones que antes y se debe justamente a la estructura productiva primario-exportadora.

de precios y el nivel inflacionario son mayores. Si al cabo de tres años se llevara a valor presente el salario, este va a estar por debajo del salario mínimo real actual. Esta situación es lo que hay que prevenir. Por ese motivo, las condicionalidades sociales se van a agravar aún más dado un ajuste de la frecuencia de los contratos, lo que acelera aún más la inflación, esto es, la indexación como mecanismo no es viable para economías como las nuestras en las que esa estructura productiva determina que los salarios necesariamente sean bajos.

## 4.2. Programa de estabilización heterodoxa

Para cambiar las condicionalidades de desequilibrios existentes, programas de estabilización heterodoxa se deben aplicar porque la condicionalidad de las políticas heterodoxas se basa en complementariedad entre el Estado y el mercado, en el cual el primero interviene en el cambio de la estructura productiva con políticas económicas que permita al segundo su expansión mediante mecanismos de política económica (fiscales, monetarios y comerciales); esto implica que el mercado se supedite a la sociedad y no la sociedad al mercado.

En ese sentido, el Estado debe llevar a cabo como primer paso una reforma agraria y necesariamente el mercado agrícola cambia porque la rigidez en la oferta agrícola se elimina. Para eso se requiere el reforzamiento de las capacidades institucionales del Estado (instituciones fuertes y claramente entrelazadas), aplicación de reformas de segunda generación (centradas en cuestiones sociales y recuperación del Estado como factor de desarrollo), así como un sistema fiscal progresivo a personas naturales y jurídicas. Dicha reforma agraria destaca la intervención del Estado como un planificador de la economía (preferentemente con un enfoque descentralizado<sup>17</sup> y respetuoso con la soberanía y las preferencias nacionales), son factores que permiten un cambio de estructura productiva basado en abastecimiento del mercado interno.

En el momento en que se evidencian las condiciones de expansión productiva del sector agrícola y de ahí el encadenamiento con el sector industrial, la calidad de la inversión en la fuerza laboral debe acompañar este proceso, o sea, como segundo paso se propone una reforma educativa que debe estar atada a ese cambio de estructura productiva. Además, se debe llevar prácticas de promoción del desarrollo de sistemas financieros sólidos creando un sistema financiero alternativo<sup>18</sup> basado en la economía social y solidaria; es decir, el fortalecimiento del cooperativismo social y solidario, así como de la propia economía social y solidaria que coadyuven al cambio de la estructura productiva, porque si no se cambia la estructura productiva, la economía social y solidaria solo serviría para que el gran capital se beneficie.

17 La Constitución del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomía y Descentralización (Cootad) indican que serán los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) los que lleven a cabo el fomento productivo.

18 El cooperativismo es una buena condicionalidad para la economía social y solidaria que implica un proceso de bancarización mediante la mejora en la calidad del sector público por medio de un fortalecimiento legal y regulatorio del país para mejorar la calidad del sector público.

### 4.3. Rol de la tasa de interés efectiva

El rol de la tasa de interés es una de las políticas activas productivas del Estado que forma parte de las políticas económicas, específicamente de la política monetaria, las cuales deben ajustar los salarios. La reducción de la tasa de interés es un mecanismo mediante el cual el nivel de producto y el nivel de empleo suben, debido fundamentalmente a una minimización de los ajustes tanto en los costos y los contratos. También se debe observar la limitante al crédito que muchas veces puede estar condicionada por: a) la regulación; b) los entes reguladores como la Superintendencia de bancos y Seguros (SBS) y la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria (SEPS) se han convertido en instituciones que regulan para no colocar crédito ya que su enfoque de riesgos hace que se excluyan a grandes segmentos de la población debido a la falta de garantías; c) sus normativas son arcaicas y responden a criterios de riesgo basados en pérdidas y provisiones, por lo cual las instituciones financieras (IFI) se cuidan de hacer profundización financiera, ya que eso les costaría hacer provisiones con posteriores efectos en resultados; y d) la regulación debe permitir que las IFI amplíen su base de clientes sin tantas restricciones y castigos para las instituciones; no se trata de desregularizar, sino de trabajar en normas acorde al avance de las finanzas y microfinanzas entendiendo para ello la importancia de atender la base de la pirámide.

Pero la tasa de interés requiere que sus componentes (inflación, riesgo y tasa de interés efectiva real) cambien para que pueda efectivizarse su reducción. La inflación depende del nivel de producción para que el precio pueda estabilizarse, por tanto es una consecución de la reducción de la tasa de interés. En el momento en que la tasa de interés sea menor puede estimular la inversión debido a un menor costo financiero y con eso habría una compensación de reducción en la tasa de interés efectiva.

El riesgo considera el costo de fondos, costos de operación, costo del riesgo crediticio y margen de ganancia; sin embargo, la forma tradicional de mitigar este riesgo (riesgo moral originado en la selección adversa) de pérdida es contar con una garantía, pudiendo esta ser quirografaria o real. Un mecanismo adecuado sería promover la existencia y funcionamiento de un fondo de garantía (público, fideicomiso, incremento de capitalización o cualquier otra instrumentación financiera) que permita cubrir estos riesgos en función de la experiencia crediticia del prestatario. Posteriormente, crear un fondo desde las instituciones financieras mediante incremento de la capitalización y patrimonio técnico. El fondo debe generar impacto y para eso debe insertarse en al menos el 30% de las operaciones crediticias otorgadas por las cooperativas a sectores esencialmente informales, a los cuales la banca comercial tradicional no le interesa llegar.

La tasa de interés real depende de la cantidad de dinero existente en el sistema financiero: a mayor cantidad de dinero existirá menor tasa de interés real; a menor cantidad de dinero existirá mayor tasa de interés real. La generación de fondos prestables (mayor cantidad de dinero) se logra mediante el incentivo al ahorro de depósitos a la vista, para eso el incremento de la tasa de interés pasiva es fundamental; actualmente es de 0,2% anual, un total desestímulo al ahorro. Al

tener más fondos prestables y pagar por ello, necesariamente las operaciones de crédito deben ser mayores para compensar los costos y las ganancias (ver cuadro 4), de ahí la importancia del funcionamiento adecuado de un fondo de riesgos. Adicionalmente, desde cada institución se debe cambiar la estructura operacional, así como la estructura de costos. Para eso, se debe cambiar el uso intensivo de mano de obra; es decir, una gran cantidad de oficiales de crédito armados de lápiz y papel levantando información de forma arcaica e incómoda para el cliente. Esta información viaja de forma lenta hasta una agencia en la cual otra gente se encarga de su procesamiento hasta que la operación se aprueba o se niega. El verdadero uso de la tecnología debe suponer la digitalización de este proceso usando para ello dispositivos como celulares o *tablets* y apoyándose en conexiones vinculadas a la nube o servidores que garanticen la integridad de la información de los clientes.

Si la tasa de interés es alta termina afectando la inversión y con eso la balanza de pagos, debido a que la cuenta corriente puede verse afectada, ya que al no existir inversión el producto nacional es menor, lo que conlleva que las importaciones crecen para suplir la demanda interna, generando un déficit comercial sumado a mayor transferencias hacia el exterior. La cuenta corriente es cubierta por la cuenta de capital y financiera, por tanto, si existe un déficit en cuenta corriente por no existir inversión, esta cuenta debe ser cubierta mediante endeudamiento. A medida que existe un choque externo por esa dependencia externa, el tipo de cambio real caerá porque al existir un déficit comercial la demanda de moneda extranjera es mayor; y al no poder tener política cambiaria se afecta la masa monetaria que hace que el tipo de cambio real efectivo se reduzca a pesar de tener dólar como moneda de circulación.

Cuadro 4  
Impacto real que produce la baja en las tasas de interés

Items	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
N.º de créditos	10	10	11	50
Monto de crédito	100	100	100	100
Cartera	1.000	1.000	1.100	5.000
Tasa	24%	23%	23%	8%
Plazo	360	360	360	360
Interés	240	230	253	400
Diferencia		-10	13	160

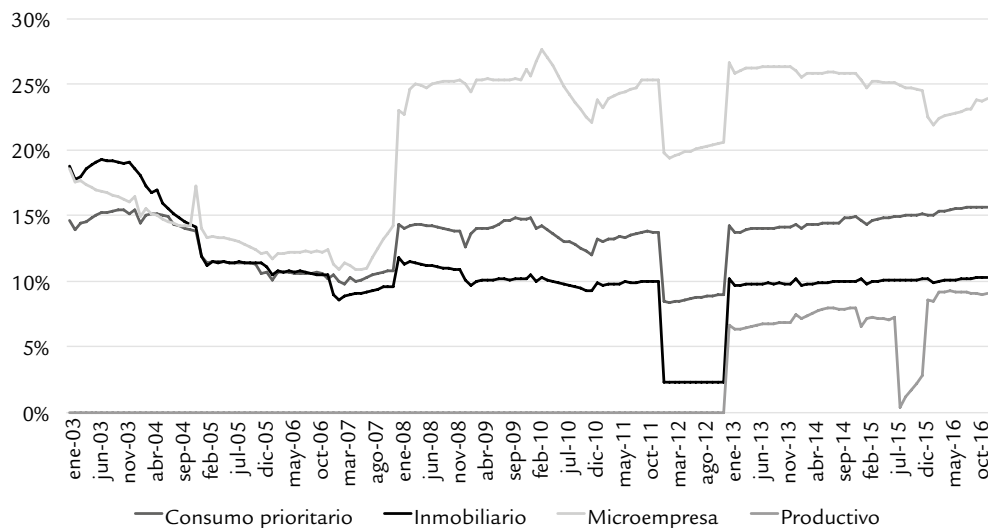
Fuente: Elaboración propia (2018).

- Escenario 1: Se colocan 10 créditos de 100 dólares c/u a una tasa anual del 24%, lo cual genera ingresos financieros por 240 dólares.
- Escenario 2: Hay una reducción de 1 punto porcentual en la tasa, de 24% a 23%, esto genera un impacto negativo en los ingresos financieros por 10 dólares; es decir, el banco pierde.

- Escenario 3: Se mantiene la tasa disminuida del 23%, pero se coloca una operación adicional, lo cual genera ingresos financieros por 253 dólares y una diferencia a favor del banco por 13 dólares.
- Escenario 4: Se reduce la tasa al 8%, pero se coloca 40 operaciones adicionales, lo cual genera ingresos financieros por 400 dólares y una diferencia a favor del banco por 160 dólares.

Gráfico 8

## Tasas de interés anuales por segmento de crédito de la banca privada



Fuentes: Superintendencia de Bancos y BCE, Cuentas Nacionales. Elaboración propia (2017).

De acuerdo con la información de la Superintendencia de Bancos, de enero 2003 a diciembre 2016 se tiene que, desde 2007, el segmento al que más se le carga interés es a los microcréditos que en la práctica llegan hasta el 30%. Lo cual significa que los microempresarios esperan tasas de retorno de sus negocios mucho mayores al 30% para hacer rentable su negocio, situación que es muy improbable. También llama la atención que los créditos de consumo tengan tasas de interés más bajas que las tasas de microcrédito. En relación con los créditos productivos, a partir del año 2013 se muestra un aumento, y es la fecha que entran en vigencia algunas regulaciones por parte del BCE, lo cual contradice las teorías del pensamiento dominante. En relación con el segmento inmobiliario, se observa una marcada reducción en las tasas de interés a partir de 2008, lo cual se explica por la presencia de la banca pública (Banco Ecuatoriano de Seguridad Social, [Biess]) en dicho segmento y una vez más las teorías clásicas y neoclásicas contradicen los resultados obtenidos.

También se debe considerar la segmentación crediticia en Ecuador, la cual es muy extensa como muestra la tabla 5, sumado a que las tasas en cada segmento varían unas de otras, lo que complica no solo el acceso al financiamiento, sino la inclusión financiera.

Tabla 5  
Segmentación del mercado crediticio

<b>Segmento inversión pública</b>	Máxima inversión pública (1)
	Inversión pública (*)
<b>Segmento vivienda</b>	Máxima vivienda de interés público (1)
	Vivienda de interés público (**)
	Máxima inmobiliario (1)
	Inmobiliario (**)
<b>Segmento microcrédito</b>	Máxima microcrédito minorista (1)
	Microcrédito minorista (**)
	Máxima microcrédito acumulación simple (1)
	Microcrédito acumulación simple (**)
	Máxima microcrédito acumulación ampliada (1)
	Microcrédito acumulación ampliada (**)
<b>Segmento educativo</b>	Máxima educativo (1)
	Educativo (**)
<b>Segmento consumo</b>	Máxima consumo prioritario (1)
	Consumo prioritario (**)
	Máxima consumo ordinario (1)
	Consumo ordinario (**)
<b>Segmento comercial</b>	Máxima comercial prioritario Pymes (1)
	Comercial prioritario Pymes (**)
	Máxima comercial prioritario empresarial (1)
	Comercial prioritario empresarial (**)
	Máxima comercial prioritario corporativo (1)
	Comercial prioritario corporativo (**)
	Máxima comercial ordinario (1)
	Comercial ordinario (**)
<b>Segmento productivo</b>	Máxima productivo Pymes (1)
	Productivo Pymes (**)
	Máxima productivo empresarial (1)
	Productivo empresarial (**)
	Máxima productivo corporativo (1)
Productivo corporativo (**)	

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Elaboración propia (2018).



De ahí la importancia de que el segmento crediticio se reduzca (tabla 6) estableciendo una tasa de interés única en cada segmento con miras a condicionantes de inclusión financiera y acceso al financiamiento, especialmente de los sectores productivos que generan mayor empleo en Ecuador como las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).

Tabla 6  
Propuesta de segmentación del mercado crediticio

Productivo	Microcrédito	Comercial	Consumo	Vivienda	Educativo	Inversión pública
7,75	11,83	7,83	16,70	4,99	9,50	6,00

Fuente: Superintendencia de bancos y Seguros. Elaboración propia (2018).

Al eliminarse el riesgo se puede obtener estas tasas de interés que mejorarán los beneficios de las IFI mediante mayores operaciones crediticias. Dicha propuesta de tasas está basada en las mínimas tasas actuales de cada segmento de crédito. Además, se podría incluir montos (sobre el total crediticio) destinados a cada segmento, como se muestra en la tabla 7.

Tabla 7  
Propuesta de segmentación del mercado crediticio

Productivo	Microcrédito	Comercial	Consumo	Vivienda	Educativo	Inversión pública
30%	20%	15%	25%	8%	2%	-

Fuente: Superintendencia de bancos y Seguros. Elaboración propia (2018).

Por tanto, lo que se debe hacer es que se cumpla la función de inversión (gráfico 9) a partir de definir matemáticamente este cumplimiento, como consta en la fórmula siguiente:

$$Y = \frac{K}{Sp(K-1) + sW} I$$

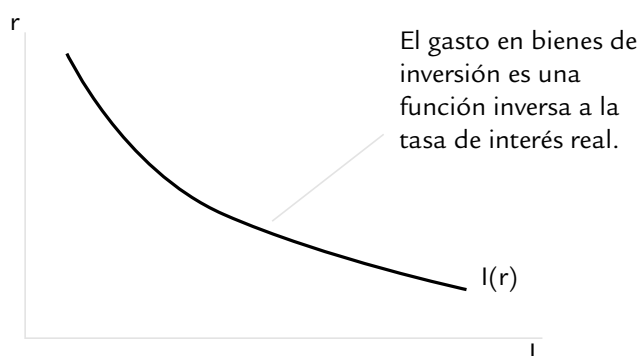
Ecuación en la que  $Y$  es el producto,  $K$  el *stock* de capital (fondo de salarios),  $I$  la inversión,  $Sp$  el ahorro del capitalista,  $sW$  el ahorro del trabajador,  $K-1$  la no inversión producto del mayor ahorro. La inversión explica el nivel de producto, al destinarse un mayor fondo de salario ( $K$ ) y por tanto una mayor inversión, resultado de una menor tasa de interés, determinará un costo marginal cada vez menor, como consecuencia de un mayor producto sobre la base de la reducción del *spread*.

Para el cumplimiento de la función de inversión se debe reducir el *spread*, lo que implica que quien debe manejar los agregados monetarios es el Banco Central del Ecuador y no la banca privada. Dicha institución debe determinar las tasas de interés, tanto activas como pasivas, en un entorno de competencia igual entre

empresas, en el que la tasa de interés pasiva debe incrementarse para aumentar los fondos prestables, principalmente de quienes no están “bancarizados”, y la tasa de interés activa debe reducirse para aplicar la reactivación económica y el acceso e inclusión financiera que permita mayores operaciones que impliquen menores costos; para eso se debe en las IFI capitalizar para inversión en tecnología. El Gobierno debe apoyar la inversión tecnológica con créditos de 0% en la tasa de interés, principalmente a las Mipymes y EPS. Las IFI deberán incrementar el patrimonio técnico, así como hacer una mayor capitalización para solventar dicha demanda de dinero e inclusión financiera, para que existan mayores operaciones a menor costo con mayores beneficios para el sistema financiero y cooperativo.

Gráfico 9

Función de inversión como rol de la tasa de interés



Fuente: Elaboración propia (2018).

#### 4.4. Políticas macroeconómicas: papel de las estrategias de desarrollo productivo

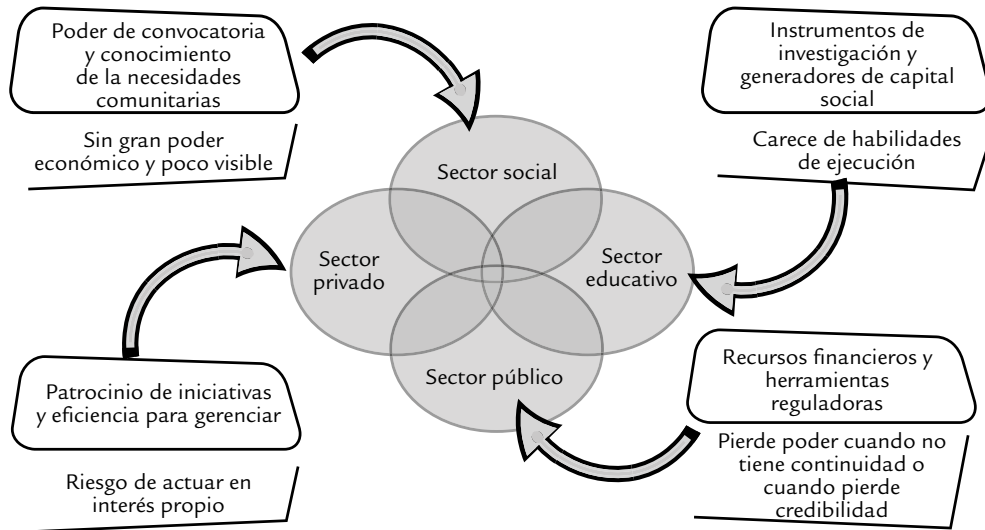
##### 4.4.1. Infraestructura de calidad

El Estado debe direccionar sus gastos hacia la inversión de infraestructura de calidad que coadyuve al desarrollo de encadenamientos productivos basados en una diversificación de la estructura productiva, que permita que las empresas sean más eficientes por la disminución de costos (menor gastos en combustibles, transporte, repuestos, etc.). En el momento en que sean eficientes serán competitivas, y ser competitivas es llevar mejores estrategias de mercado.

##### 4.4.2. Mejores encadenamientos sociales

Comprende tres componentes esenciales: a) crecimiento económico; b) reducción de la brecha de productividad; y c) política social de largo plazo en la que mejore la igualdad y la inclusión social. El crecimiento económico implica mayor actividad económica, apareamiento de empresas originadas por el rol en la tasa de interés, mayor actividad económica que demanda mayor consumo de materias primas, insumos y de mano de obra, influyendo en mejoras de distribución del ingreso y la riqueza.

Gráfico 10  
Política social integradora



Fuente: Elaboración propia (2018).

Mayor demanda de bienes y trabajo genera mayores recaudaciones para el Estado. Por tanto, una estructura productiva mucho más diversificada y más ampliada implica mayores recaudaciones (lo cual no se traduce necesariamente en mayores tasas impositivas, que le permitirá al Estado generar la igualdad y la inclusión social mediante una política social integradora (ver gráfico 10) basada en educación, salud y programas asistenciales, marcada por una relación directa entre producto y empleo. De esta manera, se irá configurando una condición de mejor calidad de vida de la población, ya que aplicando políticas y condiciones de estabilización macroeconómica diferentes podremos ver un impacto en el sector empresarial y productivo.

#### 4.4.3. Transformación productiva con equidad, una propuesta cepalina (mejora de la competitividad)

La transformación productiva con equidad pretende crear nuevas fuentes de dinamismo en la economía que permitan alcanzar algunos de los objetivos de una nueva concepción de desarrollo basada en mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía sustentada en el rompimiento de la dependencia externa, crear las condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de vida de toda la población (Prebisch, 1980, 1983; Fajnzylber, 1989, 1990; Pérez Caldentey *et al.*, 2010). Este conlleva la inclusión de cinco puntos muy importantes:

- La búsqueda de la mejora en la competitividad, por la vía de la incorporación del progreso técnico, que genere aumentos de productividad, en lugar de conseguir estos por la vía de la depreciación de los salarios reales.

- La transformación integral del sistema socioeconómico, ya que la transformación productiva se insertaría en una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero.
- La industrialización como eje de la transformación productiva, ya que este sector incorporaría y difundiría el progreso técnico, al tiempo que permitiría la vertebración intersectorial de la industria con la agricultura y los servicios.
- La incorporación de la dimensión ambiental y geográfico-espacial, que permitiese revertir las tendencias negativas sobre el medioambiente y, al mismo tiempo, utilizar los recursos naturales sobre la base de la investigación y la conservación.
- La necesidad de compatibilizar el crecimiento sostenido apoyado en la competitividad y la mejora de la equidad, priorizando en cada país, según sus circunstancias, la competitividad y equidad.

Para el logro de los objetivos de una sociedad en equidad basado en la competitividad, debe existir una condición de equilibrio macroeconómico sustentado en políticas de demanda para determinar una renta de equilibrio. Entonces, para mantener el equilibrio en la economía habrá que modificar, tanto la demanda agregada como la oferta agregada. La demanda agregada se modifica mediante: a) política fiscal; b) política monetaria; y c) política comercial. En estas condiciones la Demanda Agregada (DA) aumentará logrando, a su vez, que se incremente el tipo de cambio (favorecen exportaciones frente a importaciones), aumenta la renta de los países a los que vendemos bienes y servicios (incremento de las exportaciones), descienden los precios nacionales (desestímulo a las importaciones) y aumentan los precios de bienes y servicios extranjeros (desestímulo a las importaciones).

Mientras, la oferta agregada se modifica mediante: a) políticas de renta y b) políticas estructurales. A esto se debe sumar regulación de los precios para que el aumento de los salarios no afecte a la inflación. Las políticas de renta persiguen una distribución más justa y flexible de las rentas a los factores de producción, por medio de incentivos, lo que está determinado por la siguiente condición: un país que busque los mejores trabajadores en el mercado laboral debe estar determinado por salarios superiores a los de equilibrio. Las políticas estructurales son usadas por el Estado para incidir sobre los sectores de la economía por medio de políticas de innovación tecnológica que determine: a) mejoramiento de la infraestructura para el desarrollo de los mercados reales y financieros en lo que se refiere a centrales de distribución, vialidad, medios de comunicación, etc.; y b) provisión de nuevas tecnologías para la producción, las comunicaciones y la penetración de mercados nacionales e internacionales (Krugman & Obstfeld, 1997).

No obstante, las políticas de oferta implican llevar a cabo los siguientes aspectos: a) fomentar la productividad y estímulo a las innovaciones; b) para el Estado es más fácil actuar en el corto plazo con políticas de demanda; y c) el efecto de las políticas de oferta se logra en el mediano o largo plazo; efectivizando con todas estas políticas de oferta, demanda y renta el tan deseado cambio estructural, en un entorno de definición de políticas económicas definidas para el mercado interno.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

### 5.1. Conclusiones

Las diferencias entre los sistemas productivos de las economías centrales y las economías periféricas, a la luz de la propuesta estructuralista-cepalina, permite entender la estructura productiva que mantenemos y la importancia de cambiarla. Entre las principales diferencias en la periferia respecto de las economías centrales se tiene: a) especialización primario-exportadora, con reprimarización en el sistema productivo; b) escasos encadenamientos productivos entre sectores de la economía con una marcada heterogeneidad; y c) esporádica o en nula innovación tecnológica como resultado del esquema productivo.

Estas diferencias entre centro y periferia redundan en problemas estructurales como: a) déficits fiscales y externos crónicos que conllevan a la dependencia externa de financiamiento; b) elevadas tasas de desempleo y sobre todo subempleo de la mano de obra; c) producción y reproducción de las desigualdades tanto entre empresas como en las familias; y d) bajas tasas de inversión endógena. Por tanto, el análisis de la industria periférica permite entender las verdaderas causas del fracaso de industrialización en Ecuador y Latinoamérica y por qué debemos emprender en un nuevo proceso de industrialización basado en el mercado interno, porque de lo contrario las condiciones de balanza de pagos y los continuos déficits fiscales van a seguir manifestándose con resultados en el sector público de continuos déficits en cuenta corriente que seguirá generando procesos de endeudamiento.

Se plantea la diversificación productiva como alternativa a los continuos problemas estructurales que presentan nuestras economías, especialmente la ecuatoriana. Para ello se plantea etapas de esa diversificación productiva que busque la generación de progreso tecnológico y el aumento de la productividad del trabajo. Para lo cual se requiere un programa de estabilización heterodoxa para cambiar las condicionalidades de desequilibrios existentes con la circunstancia de que las políticas heterodoxas se basen en complementariedad entre el Estado y el mercado, en el que el primero interviene en el cambio de la estructura productiva con políticas económicas que permita al mercado que se expanda mediante mecanismos de política económica (fiscales, monetarios y comerciales), esto implica que el mercado se supedite a la sociedad y no la sociedad al mercado.

Se analiza el rol de la tasa de interés como elemento constitutivo de la diversificación productiva, ya que la reducción de la tasa de interés es un mecanismo mediante el cual el nivel de producto y el margen de empleo suben, debido fundamentalmente a una minimización de los ajustes, tanto en los costos y los contratos.

Para el cumplimiento de la función de inversión se debe reducir el *spread*, en el que la tasa de interés pasiva debe incrementarse para aumentar los fondos prestables principalmente de quienes no están “bancarizados”, y la tasa de interés activa debe reducirse para aplicar la reactivación económica y el acceso e inclusión financiera que permita mayores operaciones que implican menores costos, para ello, se debe en las IFI capitalizar para inversión en tecnología y aumentos del patrimonio técnico.

## 5.2. Recomendaciones

Se recomienda que el Gobierno aplique políticas económicas con una visión heterodoxa a partir de: a) reforma agraria que estimule el sector primario para que pueda proveer al sector secundario o de manufactura; b) activa intervención del Estado para conseguir una infraestructura de calidad en el sector productivo; c) mejores encadenamientos sociales; d) transformación productiva con equidad a partir del rol de la tasa de interés como determinante de la inversión y regulación de los mercados; y e) aplicación de un sistema fiscal progresivo en las personas jurídicas, tal como se aplica a las personas naturales, además de un control al gasto en las personas jurídicas en función de los sectores y actividades económicas.

El Gobierno debe apoyar la inversión tecnológica con créditos de 0% en la tasa de interés, principalmente a las Mipymes y EPS. Las IFI deberán incrementar el patrimonio técnico, así como hacer una mayor capitalización para solventar esa fuerte demanda de dinero e inclusión financiera, para que existan mayores operaciones a menor costo con mejores beneficios para el sistema financiero y cooperativo. Esto lo debe lograr el Gobierno determinando desde el Banco Central del Ecuador las tasas de interés, tanto activas como pasivas, ya que en la actualidad están determinadas por el mercado, en el que dicho banco recoge semanalmente las tasas determinadas por los principales bancos del país.

## 6. Referencias bibliográficas

- Banco Central del Ecuador [BCE] (2017). *90 años de información estadística*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2017). Cuadernos de Trabajo n.º 137. *Análisis de la economía ecuatoriana 2007 y 2014*. Agosto. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Banco Mundial (s/f). Datos del Banco Mundial.
- Baran, P. A., y Sweezy, P. M. (2006). *El capital monopolista*. Siglo XXI Editores / Editora Iberoamericana.
- Cardoso, F. H. (1977). *La originalidad de la copia: la Cepal y la idea de desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (Cepal).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2016). “Panorama Económico de América Latina y el Caribe”. *Cepal*, n.º 160.
- Di Filippo, A. (2015). *La visión centro-periferia hoy: división de comercio internacional, transporte y finanzas*. Santiago de Chile: Cepal.
- Durkheim, É. (1978). *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Akal.
- Enzo, F., y Cardoso F. H. (1977). Dependencia y Desarrollo en América Latina. *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal, II*. Santiago de Chile: Cepal.
- Fajnzylber, F. (1984). Especificidades del desarrollo industrial latinoamericano. *Revista de la Cámara de Comercio Bogotá* (en francés en: *Problèmes d'Amérique Latine*. París, 1985).
- \_\_\_\_\_ (1989). Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina. *Pensamiento Iberoamericano*. Madrid (en portugués en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro, 1990).

- \_\_\_\_\_(1990). El medio ambiente en la actual estrategia de crecimiento económico. *Ambiente y Desarrollo*. Santiago de Chile.
- Furtado, C. ([1966] 1970). Subdesarrollo e estagnação na América Latina. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. Traducido parcialmente al inglés en *Obstacles to Development in Latin America*. Nueva York: Anchor Books/Doubleday.
- Krugman, P. R. & Obstfeld, M. (1997). *International Economics: Theory and Policy*. Sexta edición. Boston/San Francisco/New York: Addison Wesley, World Student series.
- Machinea, J. (2006). Prólogo. En O. Rodríguez. *El estructuralismo latinoamericano* (9-11). México, D. F.: Siglo XXI Editores.
- Marx, K. ([1959] 1974). *El Capital*. Edición en español de 1959. Reimpresión de 1974. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: Cepal.
- \_\_\_\_\_(1950). Teoría dinámica económica con particular aplicación a los países de América Latina. *Obras*, vol. 4.
- \_\_\_\_\_(1964). *Nueva política comercial para el desarrollo*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_(1968). *Hacia una estrategia global del desarrollo*. Nueva York: Informe de Prebisch a la II UNTAC.
- \_\_\_\_\_(1970). *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_(1976). Crítica al capitalismo periférico. *Revista de la Cepal*, (1) Primer Semestre. Santiago de Chile: Cepal.
- \_\_\_\_\_(1978). Estructura socioeconómica y crisis del sistema: reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años. *Revista de la Cepal*, (6). Segundo Semestre. Santiago de Chile: Cepal.
- \_\_\_\_\_(1980). Hacia una teoría de la transformación. *Revista de la Cepal*. Santiago de Chile: Cepal.
- \_\_\_\_\_(1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_(1983). Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El trimestre económico*, 50(2). Abril-junio, n.º 198. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_(1986). Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico. *Revista de la Cepal*, (28). Santiago de Chile: Cepal.
- \_\_\_\_\_(1991). *Obras 1919-1948*, vol. 1 al 3. Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch.
- \_\_\_\_\_(1993). *Obras 1919-1949*, vol. 4. Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch.
- Rodríguez, O. (1980). La interpretación de la industrialización periférica. En O. Rodríguez. *La teoría del subdesarrollo de la Cepal*. México, D. F.: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_(2006). *El estructuralismo latinoamericano*. México, D. F.: Siglo XXI Editores.
- Rodrik, D. (2016). Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth* (1-33).
- Rojas, N. (s.f.). *La teoría de la Cepal*.

- Sánchez, J. C. (2003). Antecedentes de la Reforma Agraria. En J. C. Sánchez. *Reforma Agraria: del latifundio al neoliberalismo*. México, D. F.: Plaza y Valdez.
- Sunkel, O., y Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Theotonio, D. S. (2011). *Imperialismo y dependencia*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Universidad Autónoma de Barcelona (2004). *Crítica a la economía ortodoxa*. Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona, Sevei de Publicacions: 477.
- Varela, Marcelo (2017). Modelo kaleckiano de dos bienes: enfoque teórico para el Ecuador. *Revista Cuestiones Económicas*, (27). Quito: Banco Central del Ecuador.
- Weber, M. ([1966] 2012). *Escritos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.



# Concentración económica de la agroindustria en Ecuador 2006-2013: un estudio empírico

*Economic concentration of agribusiness in Ecuador 2006-2013: An empirical study*

Johanna Belén Cruz Negrete

Asistente de investigación en el Instituto Ciudad, Ecuador

Correo electrónico: jbelen\_21@hotmail.com

Jonathan Xavier Báez Valencia

Maestrante en Sociología en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador

Correo electrónico: baezjonathanx@gmail.com

*Recibido: 30-enero-2018. Aceptado: 19-marzo-2018.*

## Resumen

El objetivo de este artículo es observar empíricamente la evolución de la concentración de mercado en los sectores que componen la agroindustria ecuatoriana entre los años 2006-2013. Para este fin, en cada sector se calcularon los siguientes índices de concentración de ventas: i) índice de Hirschman-Herfindhal, ii) índice C4, iii) índice de Gini, y iv) índice de Linda. La información utilizada corresponde a los ingresos de las empresas declarados en la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros a escala nacional. Los resultados indican que existe una alta heterogeneidad en el margen de concentración de cada sector. Sin embargo, en todos se observa una tendencia hacia su incremento, indistintamente del índice analizado; es decir, los sectores desconcentrados pasan a concentrarse y los que estaban altamente concentrados permanecen constantes. El artículo no aborda las causas de dicha tendencia, pues se trata de un primer momento de análisis empírico.

**Palabras claves:** índices de concentración; industria agraria; cuotas de mercado; agroindustria; alimentos; Ecuador.

## Abstract

The objective of this article is to observe empirically the evolution of market concentration in the sectors that make up Ecuador's agro-industry between 2006 and 2013. For this purpose, the following sales concentration indices were calculated for each sector: (i) Hirschman-Herfindhal index; (ii) C4 index; (iii) Gini index; and (iv) Linda index. The information used corresponds to the income of the companies declared to the Superintendency of Securities and Insurance Companies at the national level. The results indicate that there is a high degree of heterogeneity in the concentration level of each sector. However, there is a trend towards an increase in all of them, regardless of the index analysed. In other words, the deconcentrated sectors become concentrated and those that were highly concentrated remain constant. The article does not address the causes of this trend, as it is an initial moment of empirical analysis.

**Keywords:** concentration indices; agricultural industry; market share; agro-industry; food; Ecuador.

## 1. Introducción

La agroindustria ha sido definida por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 1997) como la actividad mediante la cual se conservan y transforman materias primas que proceden del sector agrícola, pecuario, pesca o forestal. Por su parte, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (Magap o MAG) de Ecuador en el año 2006 consideró a la agroindustria como “todas las actividades de acondicionamiento, conservación y transformación de los productos agropecuarios y no únicamente a los procesos de transformación” (MAG, 2006: 16). Dentro de la rama agroindustrial se incluyen las actividades relacionadas con la elaboración de alimentos, bebidas, textiles, papel, madera, etc. Por su parte, Arboleda (1985) menciona que la agroindustria constituye el primer procesamiento de materias primas de origen vegetal o animal convirtiéndolo en producto para el consumo, mientras que para Quevedo (2013) la agroindustria abarca la producción de materias primas sin elaborar hasta el procesamiento de alimentos, actividad en la que existen empresas que desarrollan el proceso de producción, procesamiento y distribución de los productos elaborados.

El desarrollo de la agroindustria en el país mantiene estrechos vínculos con el desenvolvimiento del capital global. En la década de 1960 se internacionaliza un tipo de modelo de desarrollo en la agricultura implementado desde los países desarrollados mediante el impulso a sus empresas transnacionales financiadas, que en el caso América Latina estuvo influenciada por la FAO, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). A partir de la década de 1970, y en respuesta al agotamiento del modelo de acumulación, se inician nuevas estrategias económicas a escala mundial en el sector agrícola que impulsaban la reconversión

tecnológica hacia la biotecnología y la ingeniería genética (Grain, 2004). En este período, el asentamiento de la agroindustria en países como Argentina, México y Brasil se combinó con la especialización productiva y el monopolio de la agroindustria ligada a las corporaciones transnacionales:

La crisis capitalista mundial había provocado cambios de readecuación en las economías nacionales de los países subdesarrollados, orientados por la especialización internacional de la producción, que crea nuevas alternativas de reinserción en el mercado mundial en base a ventajas comparativas y –en términos generales– por la subordinación de las agriculturas nacionales a la lógica productiva acumulativa de la agroindustria internacional (Posada, Ibarreta y Pucciarelli, 1996: 85).

En los últimos veinte años la actividad agraria se ha concentrado en la producción de semillas transgénicas, posicionándola como el eje central de innovación tecnológica de las corporaciones transnacionales con el objetivo de controlar el mercado de producción de alimentos no procesados destinados a la exportación. La actividad industrial en Ecuador muestra una larga herencia desde la década de 1940 con menor intensidad mediante la operación de empresas aceiteras. De acuerdo con Quevedo (2013), la agroindustria en el país se desarrolla teniendo como eje espacial a la región Costa, cuya ubicación estratégica permite su conexión con el mercado internacional mediante sus puertos, de ahí que “en el caso ecuatoriano el origen de la agroindustria va de la mano con la consolidación del modelo primario exportador” (Quevedo, 2013: 15). La posibilidad de industrializar la agricultura se implementó a partir del estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en 1954, en el cual se indica que:

Como una solución a los problemas y obstáculos al desarrollo se plantea concentrar los esfuerzos en la exportación, crecer a los mismos índices que el crecimiento demográfico, para lo que se requiere la recuperación de la producción cacaotera en crisis y la incorporación de nuevos productos de exportación como café, banano y arroz que tienen demanda, aceptación en el mercado internacional y buenos precios. Lo que no está muy claro es la insistencia en incrementar la población en las zonas de producción agroexportadora de la Costa con la migración de la población serrana, es decir, poblar una zona despoblando otra, en lugar de proponer la tecnificación de las zonas agroexportadoras y la agroindustria (Cepal, 1954: 24).

En la década de 1960 la expedición de la Ley de Reforma Agraria en 1964 da un primer impulso a procesos de modernización del campo. Emerge una agroindustria ligada al procesamiento de alimentos, productos vegetales y balanceados destinados al mercado interno, dando paso a la formación de grupos económicos como La Favorita. En la década de 1970 la industria ecuatoriana experimentó un acelerado crecimiento, lo que condujo a su modernización y ampliación de la producción, así como a la creación de nuevas industrias. De acuerdo con Arboleda:

La industria nacional vivió su edad de oro en la década del 70. La expresión más reveladora y de este hecho puede encontrarse en su acelerado crecimiento y consolidación productiva. Con la agroindustria no podía pasar menos. En efecto, si se

toma un indicador parcial, el sector productor de alimentos [...] se ve que el número de empresas se duplicó entre 1972 y 1978. De 237 establecimientos que existían en 1972 se llegó a 411 en 1978 (Arboleda, 1985: 17).

Posteriormente, en las décadas de 1980 y 1990 existió un estancamiento de la agroindustria, la cual se recuperaría en años siguientes (2000-2013) y actualmente representa uno de los ejes de la transformación de la matriz productiva. Por estos motivos, el análisis de la estructura de mercado en la agroindustria plantea uno de los retos a superar para que el desarrollo del país tenga lugar. Uno de los puntos a analizar es la concentración de los sectores que lo componen. De este modo, el presente artículo tiene como objetivo presentar evidencia empírica sobre la evolución de los márgenes de concentración de la agroindustria en Ecuador entre los años 2006 y 2013. Por consiguiente, las preguntas que van a guiar este análisis son: ¿Cuál es el nivel de concentración de cada sector que compone la agroindustria en los años señalados? ¿Existe una tendencia hacia la concentración o desconcentración de los sectores que componen el sector agroindustrial? La hipótesis planteada en el presente artículo es que los índices de concentración de mercado tienden a aumentar entre los años 2006 y 2013. Por tanto, existe una tendencia hacia la concentración en los sectores que componen el sector agroindustrial.

### 1.1. Justificación

En el marco del cambio de matriz productiva (proceso que permitiría modificar el patrón primario exportador que poseen los países de Latinoamérica)<sup>1</sup> se están fomentando sectores específicos considerados estratégicos, entre los que se encuentra el sector agroindustrial, debido a “su gran trascendencia en empleo y soberanía alimentaria, [...] la pluralidad de los actores económicos, sobre todo del campo, y [porque puede garantizar] un desarrollo equilibrado en términos territoriales y socioeconómicos” (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2015: 51). Entre los sectores que se fomentarán están los elaborados de cacao, elaborados de café, maricultura y productos lácteos. No obstante, uno de los problemas detectados por la Estrategia Nacional para el Cambio de Matriz Productiva aplicado a la agroindustria es el de la concentración económica que posee dichos sectores, específicamente el que se refiere a la producción camaronera en el país:

Aproximadamente el 70% de las camaroneras están en propiedades privadas y el restante 30% se localizan en territorios concesionados por el Gobierno para la producción. De las 57 000 hectáreas concedidas por el Gobierno, el 80% son predios de menos de 50 hectáreas. La mayor parte de la producción camaronera es manejada por grupos de mediano y alto poder económico (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2015: 72)

Ese es uno de los principales problemas que el cambio de matriz productiva aplicado al sector agroindustrial (y probablemente a los otros sectores también) debe superar para que el fomento realizado en dicho sector sea apropiado por

1 Para analizar algunos detalles sobre el cambio de matriz productiva en Ecuador, ver Guamialamá (2014).

un gran contingente de la población productora y no por un limitado número de personas, quienes, por su mayor capacidad económica, acapararían los beneficios de una política estatal encaminada a fortalecer la agroindustria para su mayor crecimiento (como ocurriría en el caso del camarón). En tal sentido, es pertinente cuestionarse el margen de concentración de los sectores que componen la agroindustria. El marco teórico de este estudio empírico se basa en los estudios sobre la concentración de mercado y la construcción de los siguientes índices de concentración: i) índice de Hirschman-Herfindhal, ii) índice C4, iii) índice de Gini, y iv) índice de Linda. Esta sección se fundamenta en el compendio teórico de Paola y Gutiérrez (2013).

## 1.2. Metodología

La estrategia metodológica consiste en calcular los índices de concentración de mercado en los sectores que componen la agroindustria entre los años 2006 y 2013. La información utilizada para medir dicha concentración corresponde a los ingresos de las empresas declarados en la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros a escala nacional. En ese sentido, se define a la agroindustria como “un componente de la cadena productiva que comprende los procesos de transformación de las materias primas de origen agropecuario. [De esa manera] la agroindustria en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme se refiere a las industrias alimenticias” (Scheel, 1991: 3). Para Boucher (1989) la agroindustria se concentra en las actividades manufactureras en la sección de alimentos y bebidas. A su vez, Tejerina (2000) menciona que “respetando la Clasificación Industrial Internacional Uniforme, el ámbito de la agroindustria en general contempla las actividades que se muestra a continuación” (Tejerina, 2000: 20): i) preparación y conservación de carne, ii) fabricación de productos lácteos, iii) elaboración de pescado, iv) productos de molinería, y v) elaboración de productos alimenticios diversos.<sup>2</sup> Por tanto, se consideraron dentro de la rama “industrias manufactureras” a las subramas “elaboración de productos alimenticios” y “elaboración de bebidas” desagregadas según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme Rev. 4.0 de las Naciones Unidas (CIIU Rev. 4.0) a nivel tres en el primer caso y nivel cuatro en el segundo. Esta desagregación obtuvo como resultado que la estructura de la agroindustria se componga de los sectores observados en la tabla 1.

2 De igual manera lo indica el lineamiento metodológico de la Estadística Agroindustrial elaborado por el Sistema Integrado de Estadísticas Agrarias del Ministerio de Agricultura de Perú.

Tabla 1  
Sectores de la agroindustria

Destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas
Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal
Elaboración de alimentos preparados para animales
Elaboración de bebidas malteadas y de malta
Elaboración de bebidas no alcohólicas; producción de aguas minerales y otras aguas embotelladas
Elaboración de otros productos alimenticios
Elaboración de productos de molinería, almidones y productos derivados del almidón
Elaboración de productos lácteos
Elaboración de vinos
Elaboración y conservación de carne
Elaboración y conservación de frutas, legumbres y hortalizas
Elaboración y conservación de pescados, crustáceos y moluscos

Fuente: CIIU Rev. 4.0-2012. Elaboración propia (2018).

Las limitaciones de la base de datos utilizada en este trabajo es que solo se dispone de información de las empresas que presentaron sus estados financieros a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. Por tanto, corresponde al sector formal de la economía, lo que también presenta un limitante. A pesar de esta restricción, la información proporcionada por la base permite tener un acercamiento a la dinámica del sector en el tema de concentración de mercado. Desde esa perspectiva, existe información para 793 empresas en 2006 y 763 en 2013. Se realiza un análisis de los índices de concentración para cada año y para permitir la comparación, lo que admitirá observar las tendencias. Para facilitar la lectura de estos contenidos el siguiente artículo se estructura de esta manera: en la primera sección se presenta un marco teórico sobre la concentración de mercado y los índices que permiten medirla; en la segunda sección se realiza una revisión de la literatura sobre la concentración de mercado en general y específicamente agroindustrial en Ecuador. En la tercera sección se presentan los resultados de los niveles de concentración. Por último, se presentan las conclusiones.

## 2. Acercamiento al marco teórico

El concepto de concentración de mercado, según Curry y George (1983), se refiere a la distribución de tamaño de las empresas que venden un producto o colección de productos en particular; es decir, la magnitud de ventas en una rama económica determinada. De igual forma, Rodríguez (2002) indica que la concentración de mercado indica la estructura de este; en otras palabras, al número de empresas y la forma en que estas participan en sus ingresos. Así, la concentración

de mercado se entiende como “una gama de organizaciones económicas que van desde la competencia pura, en un extremo, y de monopolio puro, en el otro. En el medio están los oligopolios con pocas empresas y las empresas en competencia monopolística” (Superintendencia de Control del Poder de Mercado, 2016: 116). De esa manera, medir el nivel de concentración de mercado implica calcular ciertos índices.

En distintos estudios (Hall y Tideman, 1967; Hannah y Kay, 1977; Jacquemin, 1982; Curry y George, 1983; citado en Paola y Gutiérrez, 2013: 6) se señala que los índices deben poseer las siguientes características: i) sencillos de calcular e interpretar, ii) que su medida sea unidimensional (que pueda ser calculado a partir de una sola variable), iii) rangos establecidos (preferiblemente entre 0 y 1) que permitan comparabilidad, iv) independencia del tamaño absoluto del mercado, y v) dado un número de empresas, el incremento de la cuota de mercado de una firma debe conllevar el aumento de la concentración y por tanto del índice.

En ese sentido, no existe un índice perfecto, por lo que se calcula un amplio número de ellos. No obstante, entre los más utilizados para medir la concentración de mercado están: i) índice de Hirschman-Herfindhal, ii) índice C4, iii) índice de Gini, y iv) índice de Linda (Castañeda, 2007; Navarro, Ocampo y Saumeth, 2013; Superintendencia de Control del Poder de Mercado, 2013 y 2016).<sup>3</sup> A continuación se realiza una definición de cada uno de ellos, la forma de cálculo y sus rangos en márgenes de concentración (Hirschman, 1945; Herfindahl, 1950; Linda, 1976; Curry y George, 1983; García Alba, 1999; Monsalve, 2006; Lobos y Viviani, 2007; Blasco y Pérez, 2008, citado en Paola y Gutiérrez, 2013: 6-11).

## 2.1. Índice de Hirschman-Herfindhal

Es la suma de los cuadrados de las participaciones de las firmas que componen el mercado (en porcentaje). El índice máximo se obtiene para un monopolio y corresponde a 10 000. La interpretación está de acuerdo con United States Department of Justice (DOJ) y The Federal Trade Commission (FTC) (2010). La fórmula es la siguiente:

$$IHH = \sum_{i=1}^N S_i^2$$

$S_i$  es la participación de mercado de la variable analizada.

$N$  es el número de firmas más grandes considerado.

Y sus rangos de interpretación son:

Menor a 100: muy competitivo.

Entre 100 y 1500: desconcentrado.

Entre 1500 y 2500: moderadamente concentrado.

Mayor a 2500: altamente concentrado.

3 Estos son los índices comunmente usados en investigaciones de concentración de mercados; sin embargo, existen otros que pueden observarse en Solimano (2009).

## 2.2. Índice C4

El índice C4 se ha calculado como la suma de la participación de las cuatro empresas más grandes en el total de ingresos del sector. La forma de cálculo se presenta a continuación:

$$C4 = \frac{\sum_{i=1}^N S_i}{S_i}$$

$S_i$  es la participación de mercado de la variable analizada.

$N$  es el número de firmas más grandes considerado.

Sus rangos de análisis son:

Menor a 0,33: poco concentrado.

Mayor que 0,33 y menor o igual a 0,67: moderadamente concentrado.

Mayor que 0,67: altamente concentrado.

## 2.3. Índice de Gini

El índice de Gini varía entre 0 y 1. Un Gini cercano a 0 implica un mayor grado de competencia y menor concentración. Un Gini cercano a 1 corresponde a un menor grado de competencia y mayor concentración. La fórmula para calcular este índice es:

$$G = \frac{N+1 - 2 \sum_{i=1}^N i S_i}{S_i}$$

$S_i$  es la participación de mercado de la variable analizada.

$N$  es el número de firmas más grandes considerado.

Los rangos del índice de Gini son:

Menor a 0,33: escasa desigualdad.

Mayor que 0,33 y menor o igual a 0,67: desigualdad moderada.

Mayor que 0,67: alta desigualdad.

## 2.4. Índice de Linda

El índice de Linda está concebido para medir la existencia de oligopolios. Mide la desigualdad existente entre las cuotas de mercado de las empresas, pero en términos de distintos grupos. La fórmula de cálculo es:

$$L = \frac{1}{n(n-1)} \sum_{i=1}^{n-1} \left[ \frac{n-i}{i} * \frac{CR_{is}}{1 - CR_{js}} \right]$$

Siendo  $CR_{is}$  el ratio de concentración de las primeras  $i$  empresas.

Los rangos de concentración de mercado son:

Menor o igual a 0,20: desconcentrado.

Mayor que 0,20 y menor o igual que 0,5: moderadamente concentrado.

Mayor que 0,50 y menor o igual que 1: concentrado.

Mayor a 1: altamente concentrado.



### 3. Revisión de la literatura

Los estudios sobre concentración de mercado en Ecuador tienen como referente a los análisis realizados por la Superintendencia de Control del Poder de Mercado (2013 y 2016). En uno de ellos se investiga el nivel de concentración de ventas en 400 sectores (según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme - CIIU Revisión 4.0.) a partir de datos provenientes del Censo Nacional Económico del año 2010. Los resultados indican que, según el índice Herfindahl-Hirschmann (HHI), el 44% de los sectores tiene alta concentración, el 15% tiene moderada concentración y el 41% poca concentración. Por otro lado, el índice de Gini señala que el 75% de los sectores es inequitativo y el 21% de los sectores es moderadamente equitativo. Por último, el índice C4 muestra que el 55% de los sectores tiene alta concentración, el 28% tiene moderada concentración y 17% baja concentración. Sin embargo, este estudio no especifica los sectores concentrados, entre ellos la agroindustria, y tampoco permite realizar una comparación en el tiempo para observar si la concentración aumenta o disminuye.

En tal sentido, el estudio de Carlos Larrea y Natalia Green (2015) ofrece un primer acercamiento al tema de la concentración a escala global en el sector agroindustrial. En dicha obra, los autores concluyen que “la agroindustria aparece como una de las ramas con mayores índices de concentración, con un promedio de índices de Herfindahl-Hirschmann de 3795” (Larrea y Greene, 2015: 33). No obstante, esta información corresponde al año 2005 y no existen datos sobre la evolución de la concentración, además el margen de agregación no permite observar las dinámicas de las subramas que componen el sector agroindustrial.

En otro estudio realizado por la Superintendencia de Control del Poder de Mercado se analizó a las industrias priorizadas de acuerdo con la agenda para la transformación de la matriz productiva. De esa manera, se investigó a las empresas del “sector real” que registraron ventas mayores a cero entre los años 2013 y 2014, según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme a cinco dígitos. Desde dicha perspectiva, se consideró a 14 ramas divididas en 37 sectores específicos (Superintendencia de Control del Poder de Mercado, 2016: 129). De estos sectores el 32% está altamente concentrado, el 16% se encuentra moderadamente concentrado y el 51% se encuentra desconcentrado (según el índice HHI) en el año 2013. Por otro lado, el índice C4 indica que el 46% se encuentra concentrado en un muy alto nivel, el 35% se encuentra concentrado de manera moderada y solo un 19% está desconcentrado. La situación no parece variar en 2014.

En el estudio referido sí se considera a la agroindustria. No obstante, solo se analizan cuatro sectores, dos de ellos se encuentran altamente concentrados entre 2013 y 2014. Los sectores son: i) elaboración de almidones y productos derivados del almidón (9526 en 2013 y 2014), y ii) elaboración-conservación de carne (3969 en 2013 y 3884 en 2014). En el caso del índice C4 los sectores antes mencionados alcanzan niveles del 100% y 92%, respectivamente, y sin variación en los años 2013 y 2014. Los otros sectores son: elaboración de productos lácteos, así como conservación de frutas, legumbres y hortalizas. La primera se encuentra

moderadamente concentrada y la última no indica estar concentrada. Si bien este es un estudio que presenta evidencia importante, posee limitantes. Por un lado, no detalla información sobre la concentración que existe en el sector agroindustrial y en un espectro más amplio de sectores. Por otro, el período de comparación es demasiado corto como para observar variaciones del margen de concentración.

Finalmente, Báez (2017) a partir de la información proporcionada por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros referente a la información económica de las empresas, en especial los ingresos, calcula el margen de concentración de mercado en doce sectores. El índice utilizado es el de Gini y se indica que en todas existe un alto nivel de desigualdad. De esa manera se concluye que la estructura de concentración de ingresos se ha mantenido intacta entre los años 2006-2013, incluso el nivel ha aumentado en algunas subramas, como la destilación de bebidas alcohólicas (de 0,70 a 0,73), la elaboración de vinos (de 0,65 a 0,72) y la elaboración de bebidas malteadas (de 0,62 a 0,73) (Báez, 2017: 16). El período de análisis en este estudio permite observar tendencias en un lapso considerable (Piketty, 2014). Sin embargo, solo considera un índice como muestra del margen de concentración, lo que sesga la posibilidad de un análisis más profundo y minucioso. Por tanto, es necesario actualizar la evidencia sobre concentración con un número considerable de índices. De esa manera, los posibles sesgos que cause observar un solo índice serán matizados y permitirá establecer resultados más confiables.

## 4. Resultados

### 4.1. Agroindustria en Ecuador: 1965-2013

Una vez definida la agroindustria como el sector compuesto por las industrias manufactureras alimenticias, es posible observar su evolución en el país. En ese sentido, el gráfico 1 muestra el peso del VAB<sup>4</sup> agroindustrial en el VAB total de la economía ecuatoriana en el período 1965-2013, tanto en términos nominales como reales.<sup>5</sup> Los porcentajes reales o constantes indican la evolución del sector agroindustrial sin la influencia de los precios. De esta forma, se observa que entre 1965 y 1973 su peso disminuyó del 7% al 4%. En los años siguientes aumentó hasta representar el 5% en 1976. En años posteriores su peso tendió a disminuir lentamente y con ciertas fluctuaciones hasta 1997 en el que volvió a niveles de la década de 1970. Después se observa que entre 2000-2013 el peso se mantuvo relativamente constante en un 5% aproximadamente. No obstante, todavía no recupera los niveles que tenía en la década de 1960.

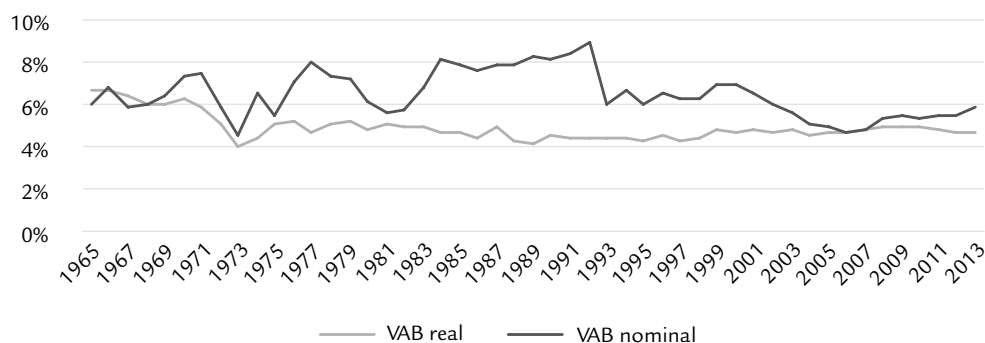
En términos nominales las fluctuaciones son más recurrentes y forman ciertos ciclos como efecto de la volatilidad de los precios. Entre 1984 y 1992 sus niveles fueron más altos (entre 8% y 9%) en un período ascendente. Después de estos años existió una marcada caída del sector que se estabilizó hasta el año 1999

4 Es el producto final de un sector económico descontado su consumo intermedio; en otros términos, es la producción total de un solo sector.

5 El año base es 2007.

en un nivel cercano al 7%. Posterior a este período se muestra una disminución constante entre 2000 y 2007 en el que decreció hasta el 5% aproximadamente. En el período 2008-2013 hubo una tendencia creciente. De esa forma, el sector evidenció un aumento considerable en la estructura económica del país. Por otro lado, en ese mismo período el peso del sector agroindustrial aumentó su importancia en el sector industrial manufacturero, como lo muestra el gráfico 2.

Gráfico 1  
VAB agroindustrial nominal y real en el VAB total 1965-2013 (%)



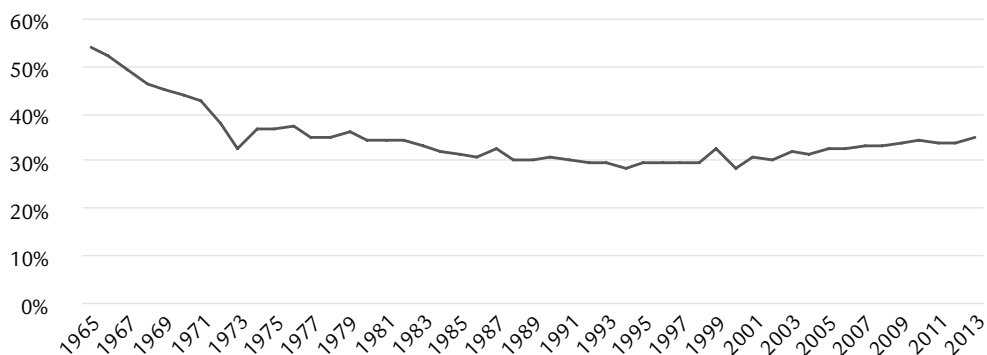
Fuente: BCE: Cuentas Nacionales - Publicaciones n.º 24, 1965-2007 y n.º 28, 2008-2013. Elaboración propia (2017).

En el gráfico 2 se presenta el peso que posee la agroindustria en el VAB total de la industria manufacturera (en términos reales) entre 1965-2013. La presencia de la agroindustria disminuyó tendencialmente entre 1965 y 1994 en el que pasó del 54% al 28%, aproximadamente. En el período 1995-2013 la tendencia invirtió su tendencia y se muestra que el peso de la agroindustria aumentó constantemente; sin embargo, no alcanzó los niveles que tenía en la década de 1960. No obstante, se observa que su importancia ha aumentado significativamente desde el año 2000. La importancia del sector agroindustrial ha aumentado durante los últimos años. No obstante, aún no alcanza los márgenes que tenía en décadas anteriores. De esta manera la agroindustria se convierte en un sector de alto potencial productivo, por lo que fue incluido como uno de los ejes para el cambio de matriz productiva, como se menciona en la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (2015):

El desarrollo de una agroindustria que aproveche la gran biodiversidad, que innove y mejore la productividad, que empodere a los productores del campo y preserve esa gran riqueza natural renovable que tiene el país, favorecerá varios objetivos a la vez: la soberanía alimentaria, la mejora de la balanza comercial, el empleo, la mejora de las condiciones de vida de la población del campo y de los pequeños productores (Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva, 2015: 69).

Gráfico 2

Peso de la agroindustria en el VAB real de las industrias manufactureras (%)



Fuente: BCE: Cuentas Nacionales - Publicaciones n.º 24, 1965-2007 y n.º 28, 2008-2013. Elaboración propia (2017).

#### 4.1.1. Índice de concentración

El resultado del cálculo de los índices de concentración en las subramas del sector agropecuario entre los años 2006 y 2013 se observan en la tabla 2, en la cual se presentan: i) el número de empresas en cada sector, así como su peso en la estructura global de la agroindustria; ii) los ingresos ordinarios y su estructura porcentual y iii) la tasa de variación media acumulada o tasa promedio de crecimiento anual de los ingresos.<sup>6</sup> En un primer momento se observa que existe una estructura constante de sector que compone la agroindustria por número de empresas entre los años analizados. La elaboración de los productos alimenticios posee un peso del 25%, aproximadamente. A estas le siguen la elaboración de pescados, con un 11%, y la elaboración de frutas, con un 10%, en 2013. El sector que más reduce su participación es el de elaboración de lácteos, que disminuye del 15% al 9%. En el caso de los ingresos ocurre una situación similar. Entre las principales ramas están la elaboración de pescados, que representa un 22% del total, mientras que la elaboración y conservación de carne un 14% en 2013. Con un 9% se encuentra la elaboración de aceite y bebidas no alcohólicas.

Si se considera el sector agroindustrial como una totalidad, todos los índices de concentración de mercado aumentan entre 2006 y 2013. Esta situación indica un aumento de la concentración en este sector de por sí ya eminentemente concentrado (el margen que alcanzan todos los índices de concentración permite categorizar al sector agroindustrial como altamente concentrado, según se estipuló en los parámetros de los índices en el marco teórico). El nivel de concentración de mercado en cada sector depende del índice que se considere. Así, por ejemplo, si se considera el índice de Gini, todas las subramas muestran un alto margen

6 Para ver la forma de cálculo de esta tasa ver Esteban (2006) el capítulo 5 y Montiel, Rius y Barón (1997) el capítulo 7.

de concentración (superior a 0,70 en todos los casos). Esta situación no ocurre con los otros índices en los que existen distintas combinaciones entre sectores concentrados y no concentrados. De esta forma, se analizarán los otros índices por separado.

#### 4.1.2. Índice Herfindhal-Hirschman (IHH)

El IHH del año 2006 indica que de los doce sectores que componen la agroindustria, siete se encuentran desconcentrados, uno está moderadamente concentrado y cuatro están altamente concentrados. Esta situación cambia en el año 2013: los sectores que se encuentran desconcentrados disminuyen a tan solo cuatro, los que están moderadamente concentrados aumentan a tres y los altamente concentrados aumentan a cinco. Los sectores que aumentan su nivel de concentración entre 2006 y 2013 son: i) elaboración de alimentos preparados para animales (pasa de desconcentrado a moderadamente concentrado); ii) elaboración de productos de molinería (pasa de desconcentrado a altamente concentrado); y iii) destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas (pasa de desconcentrado a moderadamente concentrado). Por tanto, es posible mencionar que existe una propensión hacia la concentración económica.

#### 4.1.3. Índice C4

El índice C4 muestra que ningún sector de la agroindustria está desconcentrado, existen siete que están moderadamente concentrados y los cinco restantes indican una alta concentración. La situación se modifica en el año 2013 y tan solo tres sectores se encuentran moderadamente concentrados; los otros ocho están altamente concentrados. Entre los sectores que se modifican y tienden a concentrarse (todos pasan de estar moderadamente concentrados a altamente concentrados) están: i) destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas; ii) elaboración de alimentos preparados para animales; iii) elaboración de productos de molinería; y iv) elaboración de productos lácteos.

La tendencia hacia la concentración según este índice es más clara que el IHH; sin embargo, ambos índices muestran que ningún sector tiende a desconcentrarse; en otras palabras, sistemáticamente el proceso de concentración de los sectores agroindustriales tiende a profundizarse. Es necesario mencionar que en el análisis de este índice se excluyó a la elaboración de bebidas malteadas como la cerveza, porque solo existen tres empresas en el año 2006 y cuatro en 2013, por lo que no es posible calcular el índice en esta subrama. No obstante, en este sector se observa la existencia de una situación de monopolio, ya que la empresa con los mayores ingresos concentra el 76% del total de ingresos en el sector en 2006 y aumenta al 96% en 2013.<sup>7</sup>

7 “Se produce una situación de monopolio en una rama determinada de la economía cuando un solo productor abastece la totalidad de oferta en el mercado” (Larrea, 2005: 141). Esta misma situación ocurre con el índice de Linda en dicho sector.

#### 4.1.4. Índice de Linda

El índice de Linda muestra que en el año 2006 siete sectores de la agroindustria están moderadamente concentrados, solo un sector indica estar concentrado. Por otro lado, los otros cuatro sectores demuestran signos de ser mercados altamente concentrados. En 2013 existe una tendencia de los mercados a oligopolizarse, de esta forma solo dos sectores se encuentran moderadamente concentrados (no presencia de oligopolios); cinco están concentrados (indicios de oligopolio) y tres indican una alta concentración (mercados oligopólicos).

La evolución entre 2006 y 2013 del índice indica una tendencia a que los sectores se oligopolicen (pasan de estar moderadamente concentrados a concentrados), se trata de los mismos sectores que se concentran según el índice C4. Sin embargo, es interesante observar que en el sector elaboración y conservación de pescados, crustáceos y moluscos existe una transición entre ser un mercado con indicios de oligopolio (concentrado) a un mercado sin muestras del mismo (desconcentrado). Si se lo compara con otros índices de concentración no se observan modificaciones, por lo que es posible mencionar que en este sector los niveles de concentración se mantienen entre 2006 y 2013, pero la presencia oligopólica ya no se observa.

Los índices presentados muestran una tendencia de los sectores de la agroindustria hacia una concentración más profunda entre 2006 y 2013 en ciertos casos; en otros los altos márgenes de concentración se mantienen y en algunos la desconcentración o concentración moderada permanece constante. De esa manera, se comprueba la hipótesis de que los índices de concentración de mercado tienden a aumentar entre los años 2006 y 2013. Por tanto, existe una tendencia hacia la concentración en los sectores que componen el sector agroindustrial.

**Tabla 2**  
Resultados de cálculos de índices de concentración económica en el sector agroindustrial (2006-2013)

Rama	N.º de empresas		% de empresas		Ingresos ordinarios (millones de dólares)		% de ingresos		Tasa de variación media acumulada 2006-2013	IHH		C4		Gini		Linda	
	2006	2013	2006	2013	2006	2013	2006	2013		2006	2013	2006	2013	2006	2013	2006	2013
	Destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas	33	34	4,2%	4,5%	65	63	2%	1%	0%	990	1910	0,55	0,72	0,700	0,731	0,21
Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal	35	32	4,4%	4,2%	381	820	9%	9%	12%	2174	1836	0,74	0,74	0,734	0,742	0,90	0,90
Elaboración de alimentos preparados para animales	41	65	5,2%	8,5%	142	615	3%	7%	23%	1199	1675	0,60	0,69	0,746	0,752	0,34	0,60
Elaboración de bebidas no alcohólicas, producción de aguas minerales y otras aguas embotelladas	83	66	10,5%	8,7%	284	810	7%	9%	16%	4829	4257	0,90	0,96	0,801	0,798	1,82	2,56
Elaboración de otros productos alimenticios	199	199	25,1%	26,1%	976	1756	24%	19%	9%	1094	1107	0,51	0,55	0,785	0,786	0,29	0,30
Elaboración de productos de molinería, almidones y productos derivados del almidón	56	43	7,1%	5,6%	199	268	5%	3%	4%	985	3006	0,53	0,77	0,755	0,719	0,27	0,91
Elaboración de productos lácteos	119	72	15,0%	9,4%	209	591	5%	6%	16%	1274	1444	0,59	0,68	0,788	0,788	0,37	0,59
Elaboración de vinos	10	12	1,3%	1,6%	5	13	0%	0%	14%	6539	3686	0,92	0,95	0,652	0,718	1,41	2,05
Elaboración y conservación de carne	54	69	6,8%	9,0%	556	1313	14%	14%	13%	5057	4983	0,87	0,89	0,786	0,790	2,10	2,55
Elaboración y conservación de frutas, legumbres y hortalizas	60	80	7,6%	10,5%	233	407	6%	4%	8%	1294	1414	0,60	0,61	0,772	0,780	0,35	0,35
Elaboración y conservación de pescados, crustáceos y moluscos	100	87	12,6%	11,4%	776	2018	19%	22%	15%	841	668	0,46	0,42	0,782	0,770	0,22	0,16
Elaboración de bebidas maltreadas como cerveza	3	4	0,4%	0,5%	287	464	7%	5%	7%	6123	9175						
Total	793	763	100%	100%	4114	9138	100%	100%	12%	2700	2930	0,67	0,74	0,769	0,770	0,75	1,05

Fuente: Supercias 2006-2013. Elaboración propia.

## 5. Conclusiones

La agroindustria en conjunto muestra elevados márgenes de concentración, tanto en el año 2006 como en 2013; no obstante, se observan niveles más elevados en el último año, lo que indica una tendencia hacia la concentración más profunda del sector. Si se consideran los sectores que componen el sector agroindustrial, no todas indican altos márgenes de concentración, existe una heterogeneidad importante. Sin embargo, los índices de concentración demuestran que la propensión de los sectores a concentrarse es superior que a desconcentrarse. En otras palabras, existe una tendencia sistemática a que los niveles de concentración se profundicen, generando estructuras oligopólicas o monopólicas.

En resumen, no solo es necesario políticas dirigidas hacia la diversificación; es necesario cuestionarse sobre los procesos que impulsan dicha transformación implica. Este es el caso del análisis sobre los márgenes de concentración, así como la presencia de grupos de poder económico que lo causan. De esa manera, es necesario realizar una política de diversificación y desconcentración, la que modifique las relaciones de poder en que se desenvuelven los actores y, al mismo tiempo, matizar las desigualdades existentes en el país. Una de esas alternativas es la compra pública. No obstante, distintos estudios indican una alta concentración de este mecanismo (Nabernegg, 2014), así como pocos procesos para incluir a actores de la economía popular y solidaria (Báez, 2015).

## 6. Referencias bibliográficas

- Acedo, M., J. Ayala y Rodríguez, J. (2004). *Efecto empresa versus efecto sector*. Universidad de la Rioja.
- Arboleda, M. (1985). *La agroindustria en el Ecuador*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis).
- Báez, J. (2015). *¿Para quién el Estado? Estudio de la concentración en compras públicas*. Quito.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Acumulación en la revolución ciudadana: grupos económicos y concentración de mercado en el sector agropecuario*. Quito.
- Báez, J., el turralde, P. (2015). *Desconcentremos el campo por el derecho a la alimentación*. Recuperado el 12/11/2016 de <http://cdes.org.ec/web/infografias-paraisos-fiscales-y-campo/>
- Bain, J. (1951). Relation of Profit Rate to Industrial Concentration in American Manufacturing 1936-1940. *Quarterly Journal of Economics*.
- Banco Central del Ecuador (2012). *85 años, series estadísticas históricas*. Nota metodológica capítulo 4: Producción, índices de precios y población. Quito.
- \_\_\_\_\_. (2013). *85 años de información estadística capítulo 4: Producción, índices de precios y población*. Archivo excel.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Cuentas nacionales n.º 28 (2007-2015)*. Archivo Excel.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Previsión macroeconómica 2016*. Archivo Excel.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Cuentas Nacionales: retrospectiva 1965-2007*. Archivo Excel.
- Bourdieu, P. (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer S. A.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto*. Montessor.



- \_\_\_\_\_ (2008). *Cuestiones de Sociología*. Madrid: Akal.
- Bourdieu, P., y Waqquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Castañeda, C. (2007). *Indicadores de concentración: una revisión del marco conceptual y la experiencia internacional*. Documento de Trabajo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (1954). *Desarrollo económico en Ecuador*. Santiago de Chile: Ministerio de Política Económica.
- Esteban, J. (2006). *Estadística descriptiva y nociones de probabilidad*. Thomson.
- Glick, M., & Ehrbar, H. (1988). Profit Rate Equalization in the U.S. and Europe: An Econometric Investigation. *European Journal of Political Economy*, 4(1).
- Gollás, M. (1974). Reflexiones sobre concentración económica y el crecimiento de las empresas. *El trimestre económico*: 457-485.
- Grain (2004). *Estrategias corporativas agroindustriales en América Latina*.
- Guamialamá, E. (2014). Transformación de la matriz productiva, desafío para alcanzar el Buen Vivir. *Ecuador compra-Servicio Nacional de Contratación Pública*, (5), 1-5.
- Larrea, C. (2005). *Naturaleza, economía y sociedad en el Ecuador: una visión histórica*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Larrea, C., y Vásconez, Á. (2007). *Pobreza, empleo e inequidad en Ecuador: un análisis sectorial*. Quito: Banco Mundial.
- Larrea, C., y Greene, N. (2015). De la lucha contra la pobreza a la superación de la co-dicia. Ecuador: inequidad social y redistribución del ingreso. En Lang, M. Larrea, C., Greene, N., Álvarez, V., Carrión, D., Acosta, A., et al. *La osadía de lo nuevo*. Quito: Abya-Yala: 11-60.
- Linda, R. (1976). *Methodology of Concentration Analysis Applied to the Study of Industries and Markets*. Bruselas: Commission of the European Communities.
- Mann, M. (1966). Seller Concentration, Barriers to Entry and Rates of Return in Thirty Industries 1950-1960. *Review of Economics and Statistics* (258).
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2006). *La agroindustria en el Ecuador: un diagnóstico integral*. Quito: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Ministerio de Industrias y Productividad (2014). *Proyecto Nacional para el Desarrollo Integral de Cadenas Agroindustriales*. Quito.
- Montiel, A., Rius, F., y Barón, F. (1997). *Elementos básicos de estadística económica y empresarial*. Prentice Hall.
- Nabernegg, M. K. (2014). Compras públicas, desconcentración y componente nacional: evaluando el efecto del nuevo marco legal de contratación pública en la desconcentración de mercado y la participación del componente nacional en el Ecuador 2009-2011. Tesis de Maestría. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] (1997). *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación*. FAO.
- Paola, J., y Gutiérrez, P. (2013). Medidas de concentración y estabilidad de mercado: una aplicación para Excel. *Documentos de Trabajo*, (12), 3-32.

- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.
- Posada, M., Ibarreta, M. M., y Pucciarelli, P. (1996). Agroindustria y cambio tecnológico: elementos para su análisis en América latina. *Revistas UNAM*, 27(105), 81-105.
- Quevedo, T. (2013). *Agroindustria y concentración de la propiedad de la tierra: elementos para su definición y caracterización en el Ecuador*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Scheel, O. (1991). *Desarrollo agroindustrial y la reconversión de Guatemala*. Guatemala: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Solimano, A. (2009). *Concentración económica, heterogeneidad productiva, políticas públicas y contrato social en Chile*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Elites económicas, crisis y el capitalismo del siglo XXI: la alternativa de la democracia económica*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica Chile S. A.
- Stigler, G. (1963). Capital and Rates of Return in Manufacturing Industries. *National Bureau of Economic Research*.
- Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (2015). *Base de datos sobre empresas en Ecuador no publicada*. Informe sobre variables económicas. Quito.
- Superintendencia de Control del Poder de Mercado (2012). *Indicadores de concentración: concentración según los datos del censo nacional económico*. Quito.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Monopolios y poder en la historia del Ecuador*. Quito.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Análisis de concentraciones económicas y concentración estructural en el Ecuador*. Loja.
- Tejerina, A. (2000). *Diagnóstico agroindustrial rural del departamento de Oruro*. Oruro: IICA-Prodar.
- Vicepresidencia de la República del Ecuador (2015). *Estrategia nacional para el cambio de la matriz productiva*. Quito: Alejandro Aguirre.

# Continuidades en la industria argentina a partir del caso automotriz: de los Kirchner a Macri

*Continuities in the Argentine industry from the  
automotive case: From Kirchner to Macri*

Damián Andrés Bil

Investigador adjunto del Comité Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas (Conicet) en el Centro de Estudios  
Urbanos y Regionales (CEUR), Argentina  
Correo electrónico: damibil@gmail.com

Héctor Eduardo Sartelli

Director Académico del Centro de Estudios e Investigación  
en Ciencias Sociales (Ceics), Argentina  
Correo electrónico: eduardo.sartelli@yahoo.com.ar

*Recibido: 30-enero-2018. Aceptado: 5-marzo-2018.*

## Resumen

Proponemos revisar la evolución general de la economía argentina en las últimas décadas, con el fin de comprender los límites de la acumulación en el país y las raíces de sus crisis. Partimos de un análisis que otorga primacía al mercado mundial, entendiendo que es el marco que determina en buena medida los déficits a escala local. Por eso nos remitimos a series de las últimas tres décadas de balanza comercial, saldo de divisas, efecto de variación de precios de *commodities*, productividad del trabajo comparada (a partir de producto por ocupado), entre otros, lo que nos permite entender la brecha de la Argentina con los regiones más competitivas. Prestamos atención a la industria automotriz, desde la formulación del *Plan 1 Millón*, con el objetivo de aportar al debate sobre las caracterizaciones del Gobierno de la alianza *Cambiamos*. Con el estudio, encontramos que la Argentina colisiona de forma constante con sus límites históricos: mercado reducido, pequeña escala y, con ello, altos costos de producción. Esto nos permite debatir la periodización en “modelos de desarrollo” dominante en la historia económica argentina, y a su vez aportar elementos para evaluar los límites de las políticas industriales, en un sector particular, tanto de la administración precedente como de la actual.

**Palabras claves:** industria; Argentina; Macri; Kirchner; empresarios; automotriz; competitividad; crisis; modelos.

## Abstract

We propose to review the evolution of the Argentine economy in recent decades, in order to understand the limits of capital accumulation in the country and the roots of its crises. We begin with an analysis that gives primacy to the world market, because it is the framework that determines the deficits at local level. We refer to statistical series of trade balance, balance of international reserves, the effect of variation in commodity prices, compared labor productivity (by “GDP per employee”), among others of the last three decades, which allows us to understand the gap of Argentina with the most competitive countries. We analyze the automotive industry, from the formulation of the “1 Million Plan”, with the aim of contributing to the debate on the characterizations about the Cambiemos alliance government. With the study, we confirm that Argentina collides constantly with its historical limits: small market, small scale and high production costs. This allows us to discuss the periodization in “development models” dominant in the Argentine economic history, and provide elements to assess the limits of industrial policies, in a particular activity, both the previous administration and the current one.

**Keywords:** industry; Argentina; Macri; Kirchner; businessmen; automotive; competitiveness; crisis; models.

## 1. Introducción

La derrota del kirchnerismo en las elecciones presidenciales de 2015, luego de tres mandatos ininterrumpidos, y la victoria de la alianza que ubicó a Mauricio Macri en el sillón presidencial, generó en distintos ámbitos un intento de caracterización de la etapa que se abrió a partir de diciembre de ese año. Tarea fundamental para quienes buscamos entender los procesos sociales y contribuir al desarrollo de otra forma de organización de la vida. No obstante, en ese intento suele recurrirse, sin demasiado análisis crítico, al dudoso bagaje teórico del revisionismo nacionalista, que plantea para el caso argentino la dicotomía entre un supuesto programa de desarrollo nacional identificado con el “populismo” (que en Argentina se expresó como *peronismo*) y el neoliberalismo relacionado con la dependencia, los grandes grupos económicos, las finanzas, la desindustrialización y el capital extranjero (históricamente, esta posición puede verse en Ferrer, 1984; Basualdo, 2006; para el caso del triunfo de *Cambiemos*, retomado por Zícaro, 2016). En ese esquema, la primera alianza sería una fuerza progresiva, impulsora del desarrollo local; mientras que los segundos representarían el atraso, cuando no la sumisión directa a los intereses de las potencias extranjeras. Estas fuerzas se habrían intercalado en el poder, generando una sucesión de “modelos de desarrollo” de carácter antagónico.

Los modelos regresivos, vinculados con la producción primaria y las finanzas, como el agroexportador, y el de valorización financiera que en la actualidad experimentarían una reedición; y progresivos, vinculados con el capital industrial, como el de sustitución de importaciones y el modelo “con inclusión” del kirchnerismo (Zaiat, 2013; Meschini, 2015). De ahí, el triunfo ideológico del nacionalismo

burgués, que logró imponer en el sentido común, e incluso en buena parte de la izquierda (Mercatante, 2015), la idea de que el programa que enarbola corresponde a los momentos de esplendor social y de la posibilidad de romper las barreras de la economía argentina, mientras que el otro momento estaría signado por el triunfo de la “oligarquía” liberal. Estas estrategias estarían motorizadas por los intereses de distintas fuerzas sociales que, mediante el control del Estado, posibilitaron esas estructuras: mientras que el capital industrial del mercado internista y los trabajadores habrían fomentado el desarrollo productivo; el capital extranjero, la oligarquía y las finanzas impulsaron la ganancia fácil, imponiendo modelos de desindustrialización y pobreza para las masas.

A nuestro entender, estas posiciones incurren en numerosos errores. Omiten el análisis en el contexto del mercado mundial, que es el marco en el cual se desenvuelve la economía argentina y lo que determina los parámetros de competitividad. A su vez, contraponen “agro” e “industria” como si el primero no constituyera una actividad *industrial* en términos de producción de valor; y como si no fuera una rama con una elevada dotación tecnológica a lo largo de su historia (Sartelli, 1995; Sartelli, 1997; Barsky y Gelman, 2005; Sartelli, 2007; Bil, 2009). Asociado con los puntos anteriores, al no analizar la economía en términos de la competencia internacional, meros cambios en la composición del producto bruto interno (PBI) por sector habilitan para esta corriente a diferenciar distintos “modelos” de desarrollo, sin percibir que el motor de la economía argentina es históricamente su sector agropecuario (el principal proveedor de divisas, junto con el endeudamiento, para que se reproduzca con sus límites el resto de la economía). Lo que impide ver este tipo de abordaje es la naturaleza de la estructura económica argentina: un capitalismo pequeño, con un mercado interno acotado, una reducida escala y mayores costos de producción; y de carácter tardío, es decir, que ingresa al mercado mundial cuando la mayor parte de las ramas productivas están lideradas por capitales que cuentan con escalas superiores. Dichas condiciones resultan en la reproducción de capitales ineficientes a escala internacional, salvo contadas excepciones, que precisan compensaciones para sobrevivir (tales posiciones pueden revisarse en Sartelli, Harari *et al.*, 2008; Bil, 2010; Bil, Dachevsky *et al.*, 2010; Grigera, 2011).

En resumidas cuentas, el retraso crónico en la productividad del trabajo explica lo que se conoce como “restricción externa” o “estrangulamiento de divisas” de la Argentina (Díaz, 1975; Ferrer, 1984; Schteingart, 2016). Esto último es la consecuencia, y no la causa, de la crisis. La forma de compensar dichas dificultades para el capital que acumula en el país es el avance sobre las condiciones de vida de la población. El capitalismo argentino respondió con escasas variantes a sus límites crónicos: devaluaciones periódicas, licuación de salarios por inflación, destrucción de capital sobrante, beneficios al capital más concentrado para relanzar la acumulación sobre esa base. Estas “recetas” han sido aplicadas por todas las administraciones desde mediados de siglo xx, más allá de su color político, lo que evidencia una unidad o continuidad en las medidas de fondo del personal político de la burguesía argentina ante la crisis orgánica, contra una supuesta ruptura

entre “modelos”. Por otro lado, la idea de que en algún momento se aplicó en Argentina algo parecido al programa (neo)liberal es una afirmación poco menos que temeraria. Sin duda, su aplicación hubiera hecho realidad la sentencia de Aldo Ferrer (uno de los economistas más reconocidos del período, ministro de los Gobiernos militares de Levingston y Lanusse, y luego funcionario de los constitucionales de Alfonsín, De La Rúa y de los Kirchner), quien afirmaba que con esa política económica al país le sobran quince millones de habitantes. No solo la dinámica de la economía argentina, sino la propia estructura social conformada desde la década de 1930, hacen prácticamente imposible su aplicación de no mediar una masacre social sin precedentes.

Otros autores reconocen que los problemas estructurales de la economía argentina obligan a ciertos elencos gobernantes a asumir medidas, en teoría, contrapuestas con su “orientación política” (Salama, 2014; Salvia, 2015; Wainer, 2017); aunque siguen destacando la existencia de un programa específicamente neoliberal que busca destruir el aparato productivo. El problema de estas interpretaciones radica, tal como lo señala Sanz Cerbino (2016), en que la tradicional contraposición entre dos programas en el seno de la burguesía argentina es incorrecta. En dicha concepción, la burguesía agropecuaria y la gran burguesía industrial compartirían el mismo diagnóstico sobre los problemas económicos del país y una misma solución vinculada con las “recetas” liberales (achicar los gastos del Estado y abrir la economía), en contraposición con los burgueses mercadointernistas históricamente referenciados en el peronismo. Lo que pierde de vista esta caracterización es que la burguesía más concentrada no comparte el programa liberal puro de la burguesía agropecuaria.

A grandes rasgos, históricamente el programa de estos últimos consiste en la reducción del gasto público y de la asistencia social, buscando un “Estado mínimo”, ataque al salario y el cese de cualquier política de protección a los sectores no agrarios, lo que significaría reducir la transferencia del agro a sectores no agrarios, realizada por diversos mecanismos. Es decir, la defensa de una riqueza social que la burguesía rural considera propia (renta) y la oposición a los mecanismos estatales para apropiarse de la misma y distribuirla a otros sujetos (Sanz Cerbino, Pelоче *et al.*, 2017). La fracción más concentrada coincide en la necesidad de realizar un ajuste, por la vía de reducción de salarios y suprimir de protección a los sectores menos eficientes, pero no con el retiro de los mecanismos de transferencia hacia ellos; ya que, a su vez, dependía como el sector industrial de menor tamaño de la protección estatal. Por eso, la protesta agraria aparece en momentos en que este programa llega al poder, asociados con lo que supuestamente sería la ortodoxia económica (bajo Onganía, Videla, Menem e incluso Macri tuvo algunos reclamos del sector relacionados con la política económica oficial).

Como señalan Sanz Cerbino, Pelоче y Tesini (2017), la base social del marxismo es, en efecto, el sector más concentrado de la burguesía argentina, en particular la industrial. Probablemente quien mejor represente este programa en términos políticos sea Javier González Fraga, hoy presidente del Banco de la Nación Argentina. Autodefinido como keynesiano y antimonetarista, la reciente disputa

entre el equipo económico del Ejecutivo (Caputo, Dujovne, Peña) y el director del Banco Central (Sturzenegger) por las tasas de interés de las Lebac (letras del Banco Central de la República Argentina [BCRA]) y las metas de inflación parece haberle dado una victoria a su estrategia. En esencia, su propuesta consiste en reorientar la forma de intervención estatal (y no su retiro como plantea el liberalismo), reduciendo la presión tributaria que limitaría la llegada de inversiones que dinamicen al sector productivo. A su vez, plantea una devaluación gradual que lleve al tipo de cambio a su equilibrio en un plazo de cinco años, evitando devaluaciones al estilo “Rodrigazo” de 1975. El ajuste también es gradual, reduciendo gastos “improductivos” en el Estado y subsidios a las tarifas de servicios, junto con la aplicación de estímulos a la inversión, incluso con medidas proteccionistas en ramas que lo ameriten (como siderurgia y automotriz, por la generación de empleo). El Estado debe invertir en infraestructura (camino, energía, puertos) como forma de mejorar la competitividad sistémica. Para sostener estas medidas, en el mediano plazo se recurre al endeudamiento. Es, justamente, la estrategia de la burguesía industrial más concentrada como Techint. El objetivo es ganar competitividad por la vía de aumentar productividad, acceder a inversiones y ajustar los costos laborales.

Entonces, definir al Régimen como “neoliberal” por medidas puntuales (endeudamiento, como si los Gobiernos “populistas” hubieran renegado de esa herramienta; rebaja de retenciones; y otras medidas que falsamente se asocian con la ortodoxia, como las políticas que redundan en una caída del salario real) y no por su estrategia general, es, a nuestro entender, un error. Cabe señalar que esto excede el debate sobre las perspectivas de dicho programa (que consideramos, como en experiencias previas similares, que va a fracasar en tanto las condiciones estructurales del capitalismo argentino no se modifiquen) y el análisis en detalle de las decisiones que explican por qué, hasta el momento, el plan económico de la alianza *Cambiamos* es una variante recargada del keynesianismo. Nuestro objetivo es más modesto. Nos proponemos estudiar un aspecto puntual: la estrategia para un sector particular, como es la industria terminal automotriz, plasmada en lo que se denominó “Plan 1 Millón”, una iniciativa que pretende alcanzar la producción de un millón de vehículos para 2023 con un triple compromiso: del Estado para bajar los impuestos al sector y generar un escenario favorable a la inversión y a las exportaciones, de los industriales para invertir y renovar tecnología y de los trabajadores para flexibilizar las condiciones laborales. La primera parte del texto se destina a explicar a grandes rasgos el contexto económico general de la Argentina y la crisis de acumulación que se verifica al menos desde 2013. Luego, nos adentramos en el análisis de las particularidades del sector automotriz, en sus problemas actuales, con el objetivo de caracterizar los alcances y límites de la propuesta oficial. Realizaremos una comparación con el caso español, del cual se tomó el modelo (allí se denominó “Plan 3 Millones”, diseñado en 2012), para mostrar las diferencias con la situación argentina y las evidentes dificultades que tal iniciativa tendrá para mejorar la competitividad de la industria terminal.

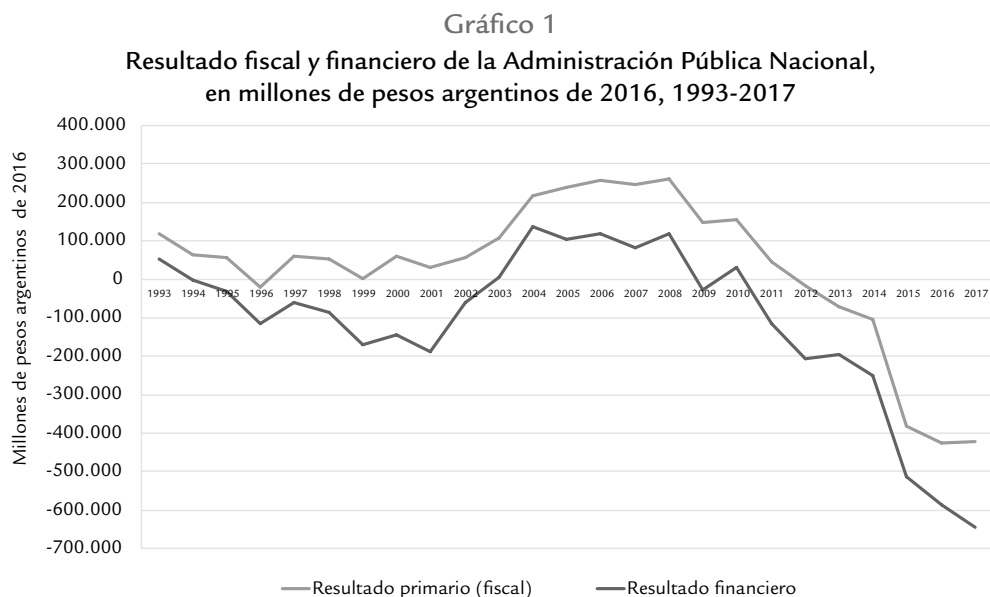
Con este trabajo buscamos aportar elementos para caracterizar la estrategia del macrismo en lo referente a la política industrial y, a su vez, plantear los déficits que mostrarán lo inviable de esta propuesta en un país con las condiciones de la Argentina. Nos remitimos para ello a estadísticas oficiales (series del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [Indec], BCRA, Ministerio de Trabajo y otras), información de la cámara del sector en Argentina (Asociación de Fabricantes de Automotores [Adefa]) y España (Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones [Anfac]), de organismos internacionales (Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], Organización Internacional de Constructores de Automóviles [OICA]), aportes de autores que trabajaron la temática, entre otros.

## 2. La herencia o los límites históricos del capitalismo en Argentina

A contrapelo de lo que buscan hacer creer los ideólogos del kirchnerismo y del resto de la oposición burguesa, la recesión en Argentina no comenzó en diciembre de 2015, sino que se remonta, por lo menos, a mediados de 2013. Como es costumbre, el Gobierno entrante acusó a la administración previa de dejarle una “pesada herencia”. Como intentaremos explicar en el presente acápite, más allá de discusiones sobre decisiones puntuales, esta carga en realidad es expresión de los límites históricos del capitalismo argentino. Pero avancemos por partes.

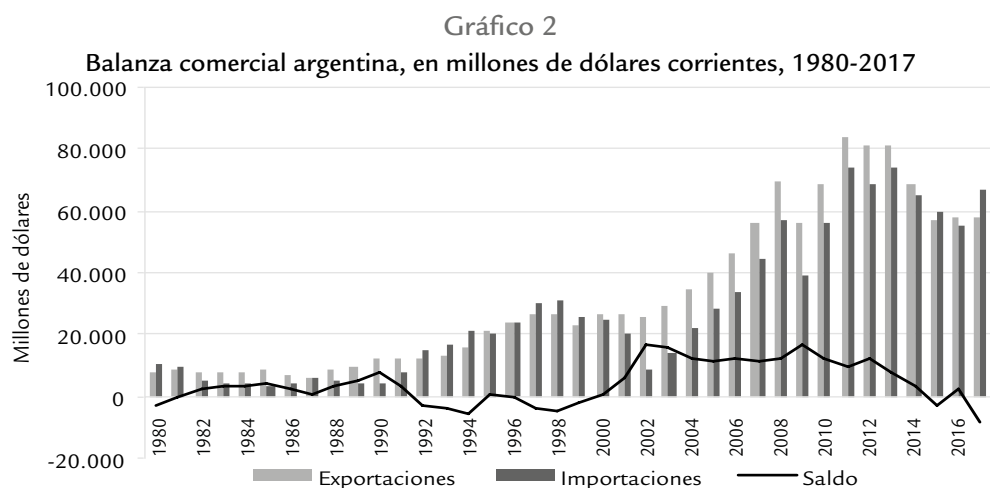
Como señalamos, para 2013, si no antes, ciertos indicadores de la economía mostraron síntomas de agotamiento. Las cuentas públicas evidenciaron problemas graves. El primer indicador es el resultado primario o fiscal, que de un superávit del 3,1% del PBI entre 2004 y 2006, en 2012 se vuelve negativo (-0,1% del PBI) llegando a casi el -4% durante el último año de la gestión de Cristina Fernández (312 mil millones de pesos en rojo, a valores de 2016). En los dos últimos años el déficit se profundizó, llegando al 4,3% del PBI en sendos años de administración macrista. Ante la caída del precio de los *commodities*, que se verifica luego de los mejores años de 2011-2012, el déficit fiscal tuvo que ser cubierto de forma creciente con deuda. Bajo la administración Kirchner, con las dificultades para conseguir financiamiento externo, eso se vehiculizó con el incremento de la deuda con organismos internos (esencialmente, el BCRA y la Administración Nacional de la Seguridad Social [Anses], la administración pública de los fondos de pensión). Con Macri, toma mayor impulso el endeudamiento en moneda extranjera. Lo cierto es que la deuda de la administración pública ya generaba saldo deficitario en la cuenta financiera desde 2011, alcanzando para el fin del kirchnerismo un 5,2% de déficit en relación con el PBI. En 2017, trepó al 6,5%.





Fuente: Elaboración propia con base en *Cuenta AIF del Sector Público Nacional*, Oficina Nacional del Presupuesto, Ejecución Presupuestaria. Recuperado el 27/1/2018 de <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/ejecucion/2017#aif>.

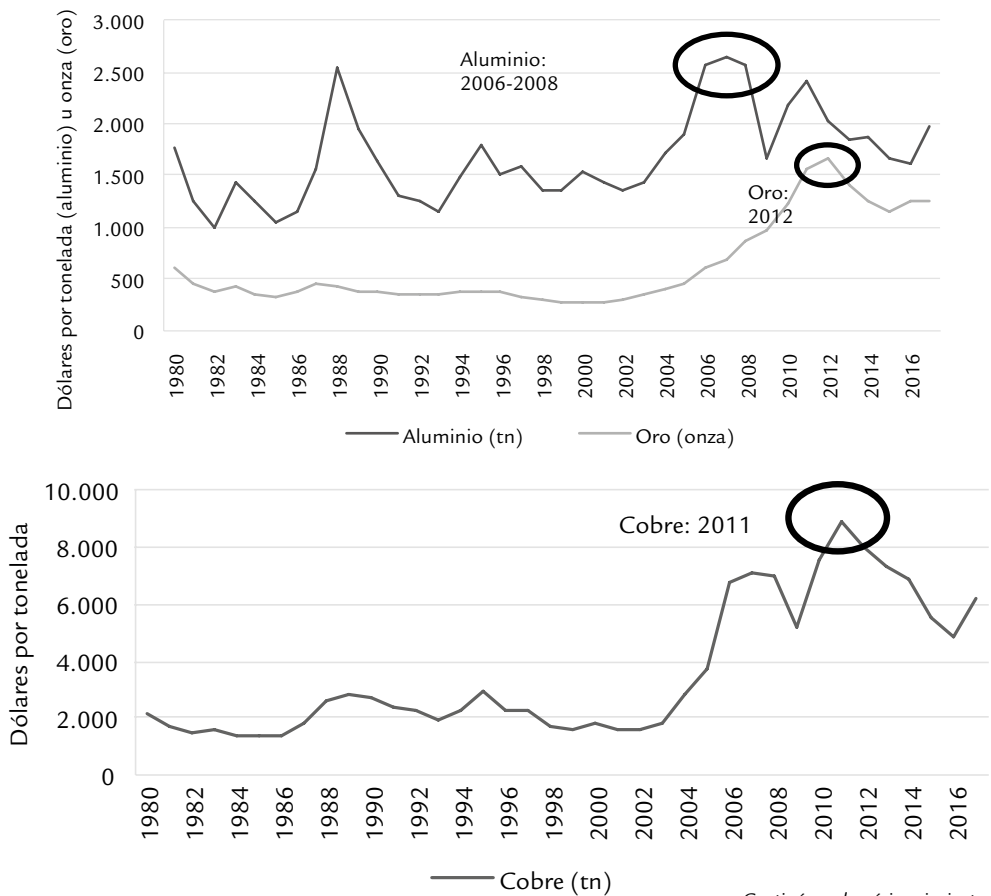
La situación se agrava con el comercio externo. Sin contar los años de crisis (2002 y 2009), cuando las importaciones se desplomaron, de 2003 a 2012 el saldo fue favorable en aproximadamente 12 000 millones de dólares al año. Con altos precios de los bienes agropecuarios, pero también del petróleo y de minerales, la economía argentina recibió los beneficios de un saldo exportador favorable. Pero, a partir de 2013, comenzó a erosionarse, para llegar en 2015 a registrar un rojo (por primera vez desde 1999) del orden de los 3000 millones de dólares; valor que trepó a los 8470 millones durante 2017.



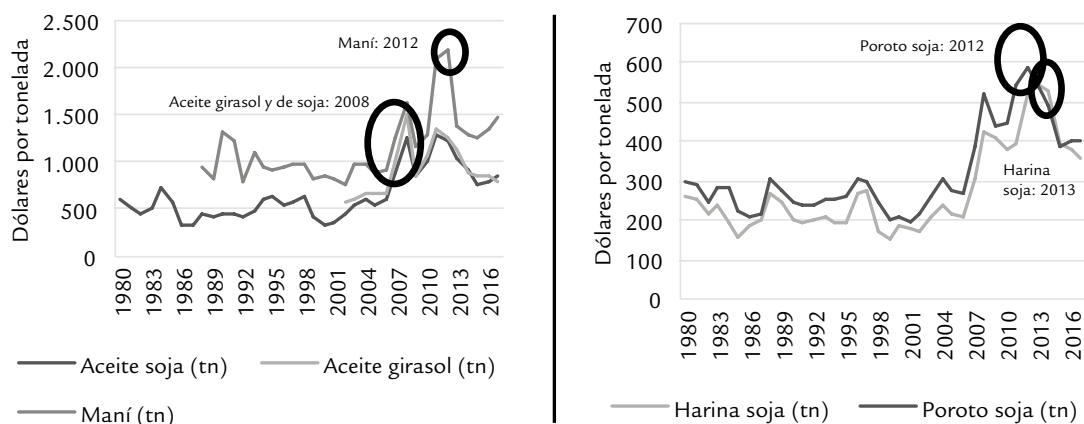
Fuente: Elaboración propia con base en Ferreres (2010) e *Intercambio Comercial Argentino*, Indec.

Desde el pico de 83 950 millones de dólares en exportación en 2011, el monto de las exportaciones cae de forma constante, al punto de que el valor en 2015 es un 32% menor. Esto coincide con el período en el cual los precios internacionales inician su ciclo descendente. Es decir, no se resiente tanto el volumen físico o las cantidades de lo exportado sino los precios, afectando el valor de ventas total y provocando la caída del monto de exportación desde 2013, cuando comenzó este proceso a escala internacional. Como veremos en los gráficos siguientes, lo que afecta la balanza comercial y la devuelve a una situación deficitaria es justamente un doble movimiento de caída de precios internacionales de los productos que exporta Argentina en el mercado mundial y, por otro, la evolución de las importaciones. En este último caso, las compras externas también disminuyen, pero a un ritmo menor que las exportaciones: de 2013 a 2017 la diferencia es solo de -9%, 23 puntos menos que en exportaciones. Esto explica la erosión del superávit comercial hasta su transformación en déficit.

**Gráfico 3**  
Precios internacionales de *commodities* seleccionados  
(de las exportadas por Argentina), en dólares por unidad de medida, 1990-2016



*Continúa en la página siguiente.*



Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Global Economic Monitor Commodities*, Banco Mundial, 1990 a 2016

La caída de los precios de los bienes que exporta la Argentina es evidente. Entre los más relevantes, a diciembre de 2017 la soja perdió un 42% en relación con el récord de 684 dólares en agosto de 2012, el aceite un 37% contra enero de 2011 y la harina de la oleaginoso un 42% menos que en septiembre de 2012, el maíz un 55% frente al precio de julio de 2012, el trigo 49% contra octubre de 2012, el maní 56% en relación con mayo de 2012, la carne un 31% en relación con septiembre de 2014, el aceite de girasol 61% menos que en junio de 2008, el aluminio 32% menos que en ese mismo mes, el cobre 30% por debajo del récord de febrero de 2011, el oro 28% y la plata 60% menos que en septiembre de 2011. Si bien durante los diez meses de 2017 hubo un leve aumento interanual del valor de exportación (2%), traccionado por metales y sus manufacturas, camiones, pescados y mariscos, carnes, piedras preciosas y sus manufacturas, grasas y aceites y trigo; las importaciones se dispararon en un 18%, impulsadas por un incremento fuerte en vehículos, equipos de transporte industrial, bienes de capital, bienes de consumo semiduraderos, piezas y accesorios de bienes de capital y suministros industriales, y, en menor medida, por bienes de consumo no duraderos. Todo lo anterior incrementó el déficit de la balanza de pagos, acumulando en tres trimestres de 2017 un rojo de 22 341 millones de dólares, un 55% más que en todo 2016.

La situación muestra además que es arriesgado hablar de un “nuevo modelo productivo” o de un cambio estructural durante el período de la *posconvertibilidad* (a partir de 2003), en tanto la Argentina continúa manteniendo como ramas dinámicas y proveedoras de divisas a los sectores agropecuarios o de ciertos minerales específicos, mientras que la denominada “manufactura” no puede superar lo que se caracterizó como “restricción externa” (Diamand, 1972; Panigo, Kiper *et al.*, 2012; Amico, 2013; De Angelis, 2017). Como veremos para el caso automotriz con mayor detalle, dicha dificultad no es la causa de los problemas de la acumulación en Argentina, sino la consecuencia de una economía con pocos elementos de competitividad industrial, pequeña y de ingreso tardío en el mercado mundial.

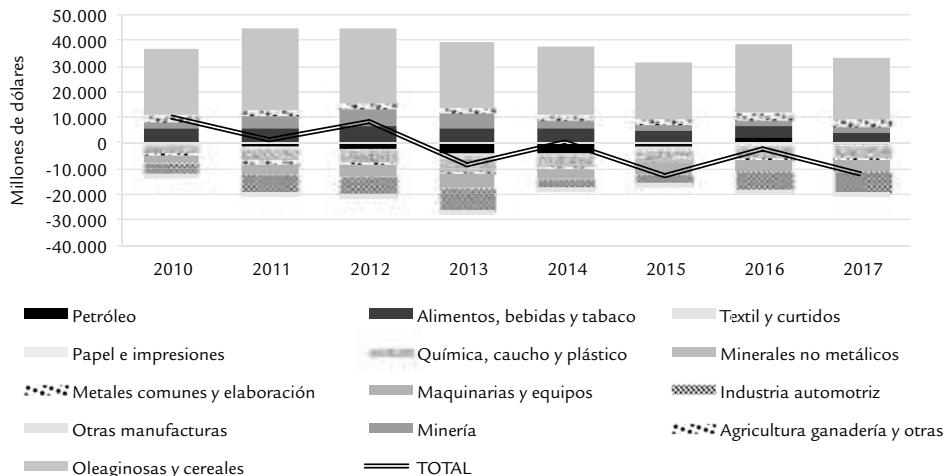
A falta de otros recursos, los gastos se están cubriendo con deuda. Cabe mencionar que si bien bajo Macri se aceleró el endeudamiento, sobre todo externo, el

proceso es intrínseco a la economía argentina desde hace varias décadas. Sin ir más lejos, luego del famoso pago al Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2005, el endeudamiento no se redujo sino que se incrementó (por la dificultad de conseguir préstamos en el exterior, lo que más creció fue el endeudamiento con acreedores internos). Lo peculiar de la administración actual es que la velocidad del endeudamiento se aceleró. Al tercer trimestre de 2017 la deuda externa bruta alcanzaba los 216 mil millones de dólares, un 21% más que a comienzos de 2016. La deuda pública bruta (interna y externa), que crece en proporción al PBI desde 2012, superó el 50% a comienzos de año, igualando el nivel de 2009, en el orden de los 300 mil millones de dólares. Los límites de esta estrategia, de no mediar un cambio estructural en Argentina, ya los hemos visto más de una vez (1982, 1989, 2001, solo para mencionar algunos hitos de las décadas recientes en las que este esquema explotó).

En la estrategia actual del Gobierno, al menos en el largo plazo, el endeudamiento debería servir para ordenar las variables y que luego, con ello, la inversión privada reemplace este mecanismo. En el corto plazo, la cuestión es mucho más urgente: cubrir (o intenta hacerlo) la salida de dólares por diferentes vías. Más allá de la balanza turista, o la denominada “fuga” y la especulación, una de esas ganancias es el saldo de las ramas industriales, en su gran mayoría deficitarias, como se observa en la información del mercado único de cambios que provee el BCRA.

Gráfico 4

Saldo de las operaciones de cambio entre entidades autorizadas a operar en cambios y sus clientes, por sector, en millones de dólares corrientes, 2010-2017 (hasta noviembre)



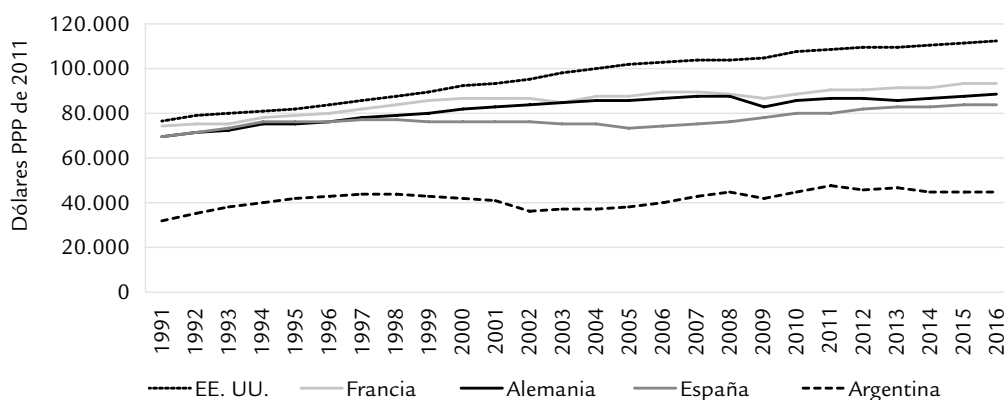
Fuente: Con base en *Información Mensual del Mercado Único y Libre de Cambios*, Gerencia de Estadísticas de Exterior y Cambios, BCRA, 2003 a 2017.<sup>1</sup>

1 Nota: El saldo es el resultado de los rubros que el Banco Central informa como exportaciones, importaciones, servicios, cuenta de capital y financiera, inversión directa y portafolio de no residentes, préstamos y créditos, formación de activos externos y otros.

Esta situación se da por dos motivos. Por un lado, por la necesidad de comprar en el exterior insumos industriales (bienes de capital, piezas, etc.), fenómeno que estudiaremos en otro trabajo; por el otro, como se verá en el caso automotriz, por la baja competitividad del sector industrial no agrario en el mercado mundial. Esto se expresa, entre otros factores, en la menor productividad del trabajo local en comparación con los países que definen la media mundial. Una forma para aproximarse a este indicador es el cociente entre producto y persona ocupada, en un parámetro que pueda unificar diferentes economías y monedas.

Gráfico 5

Producto bruto por persona ocupada en países seleccionados, en dólares PPP de 2011 (paridad de poder adquisitivo), 1991-2016



Fuente: Elaboración propia con base en World Development Indicators Database, Banco Mundial, 1960 a 2016.

Aunque con ciertos límites, este indicador nos brinda un panorama de la productividad para el conjunto de la economía. La economía argentina se encuentra lejos de los países que determinan la media mundial, incluso de otros de segundo orden, como España; está a un tercio de la estadounidense y por debajo de la mitad de la de los capitalismos que impulsan a la Unión Europea (Alemania y Francia). Al no tener competitividad, dichas actividades no logran exportar y mantienen un déficit crónico. La raíz de esto es que la Argentina es un país chico en términos de acumulación de capital y de carácter tardío en su ingreso al mercado mundial (Sartelli, 2005; 2015). Dicho de otro modo, ingresa en el mercado mundial en el momento en que las ramas de la producción están ocupadas por capitales que tienen una extensa trayectoria y una escala que es, sino la del mercado mundial, la de espacios nacionales mucho más grandes.

La estructura social argentina no cuenta con elementos de peso que permitan compensar esa desventaja, como mano de obra barata al estilo del sudeste asiático. Por eso, se refuerza su carácter pigmeo con el tiempo: mientras que en la década de 1960 representaba un 1,4% del volumen de producción mundial, hoy su participación es de la mitad. Mientras que a comienzos de la década de 1960 la economía local era un 20% más grande que la brasileña y un 30% más

que la mexicana, hoy día es un cuarto de la del vecino país y no llega a la mitad de México. En relación con EE. UU., es más de treinta veces menor. El mismo fenómeno ocurre con el comercio exterior, en el cual la participación se reduce de forma progresiva. Además, en términos internacionales, es un país con poca población.

Este mercado acotado y el tamaño de su economía resultan en una menor escala de producción y capacidad técnica, lo que repercute en la productividad del trabajo, que es uno de los elementos que define la ventaja competitiva y el lugar del país en el mercado mundial. Sin otros elementos compensatorios, y con los límites de la renta agraria, su economía parece condenada a una espiral de decadencia continua. Los problemas se manifiestan en lo automotriz, que a pesar del déficit es el principal sector exportador de origen industrial. Veamos la estrategia del Gobierno para este sector y sus evidentes dificultades para superar los déficits crónicos de la producción local.

### **3. Los acuerdos de productividad, la automotriz y el camino a un nuevo fracaso**

Es claro que el macrismo busca reordenar las condiciones de acumulación de capital en función de las demandas del sector más concentrado de la burguesía, buena parte de ella industrial. A nivel general, apunta a una renovación de la infraestructura interna (caminos, obras de energía, puertos, ferrocarriles de carga). Asimismo, reducir los “costos laborales” (salarios) para atraer inversiones privadas. En este aspecto, desde mediados de 2016 desarrolló una ronda de “compromisos” con distintas ramas de la producción, como petróleo, textil, calzado, siderurgia, construcción, aluminio, motocicletas, automotriz, agro (arándanos, porcinos, avícolas), entre otros. Dichos acuerdos se basaron en un pacto entre empresarios, sindicatos y sector público. Los primeros se comprometerían a invertir, el Estado a reducir el costo logístico e impositivo y favorecer importaciones de insumos, mientras que los sindicatos deberían aceptar la introducción de reformas para aumentar la productividad. Un objetivo es reducir el costo de insumos básicos como los de producción de energía (petróleo) o de acero y aluminio, que busca un “efecto cascada” sobre los sectores consumidores, como la construcción y la metalmecánica. En abril, el Gobierno firmó un pacto con Aluar (proveedor casi exclusivo de aluminio para el mercado interno) para reducir un 14% en dólares el precio del barrote, a cambio de menores incrementos en la tarifa de electricidad para la empresa; lo que repercutiría sobre los costos de la alicaída actividad de la construcción, que registra un retroceso interanual del 12,7% de 2015 a 2016.

Hay que recordar que los acuerdos se producen en un contexto recesivo. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (Indec), recién en mayo-junio de 2017 se detuvo la caída interanual, llegando a una situación de suma cero con respecto al mismo período de 2016. Si bien algunos subsectores incrementaron su volumen de producción, durante el primer cuatrimestre el panorama es de caída del volumen de producción física

comparada con un de por sí flojo 2016: -6,3% en materiales de construcción, -11,5% en electrodomésticos y -24,4% en electrónica, por ejemplo. Por eso, los acuerdos tienen como uno de sus objetivos inmediatos fomentar el consumo (calzado, indumentaria y textil). Difícilmente podría ser de otra manera, en tanto son sectores en los que Argentina es poco competitiva, constreñidos al mercado doméstico y que precisan de la asistencia estatal para subsistir.

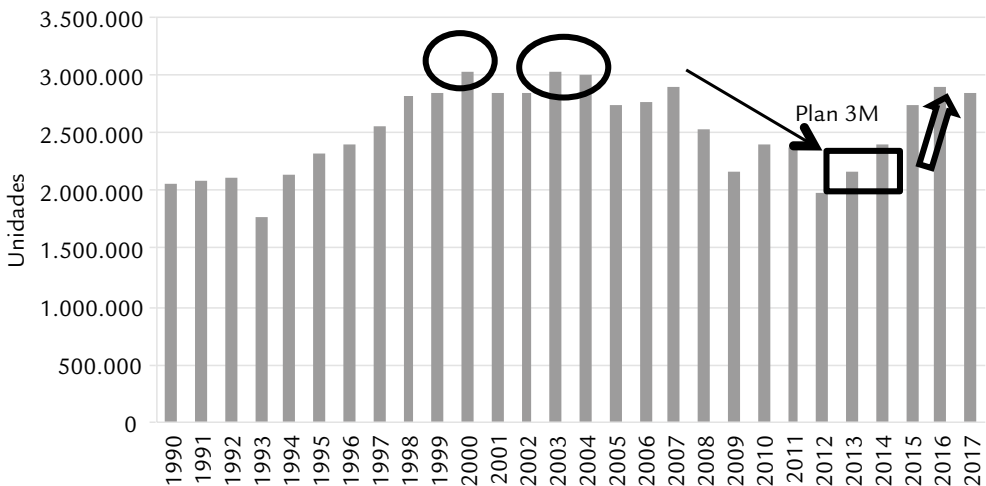
Otra pata es la exportación. Lo que se propone son incentivos fiscales, aumentando los reintegros de impuestos a exportadores; es decir, las mismas medidas que se implementan desde mediados de la década de 1960, sin demasiado éxito. El último eje es el del costo laboral y la mentada productividad del trabajo. En este punto reside el nudo de los acuerdos, como parte de una estrategia más general de *Cambiemos* en torno a la “competitividad”. Un reciente informe del Foro Económico Mundial, realizado sobre 139 economías e indicador del “clima de negocios” internacional, ubicó a Argentina en el puesto 130 en ambiente macroeconómico y en eficiencia del mercado laboral (133.º en “flexibilidad para determinar salario” y “normas de contratación y despido”), mientras que en el funcionamiento del mercado de bienes se coloca en el 135.º (Schwab, 2017). Entre las respuestas de los empresarios encuestados, los mayores problemas para realizar negocios son la inflación, la presión tributaria, el acceso al financiamiento, la corrupción y las regulaciones laborales restrictivas.

El sector automotriz, una de las actividades claves a nivel interno, está en crisis desde 2013. Solo en las terminales, la producción cayó del pico de 2011 a 2017 en un 43%, y las exportaciones en 59% (Bil, 2016). Ante la situación, en marzo de 2017 el Gobierno sancionó el *Plan 1 Millón* (1M a partir de acá), cuya finalidad es llegar a producir 1 millón de vehículos hasta el 2023; esto es el doble de lo que se fabrica hoy. El proyecto se basa en el caso español con su plan *3 Millones* (3M), sancionado a instancias de la cámara de fabricantes (Anfac) a finales de 2012. Con el 3M supuestamente los ibéricos habrían salido de la crisis sectorial y arañada en los últimos años ese volumen de producción. En el 1M se plantea la necesidad de una inversión de 5000 millones de dólares antes de 2019, un incremento en el grado de integración de autopartes (del 25 al 40%), la diversificación de los mercados de exportación, lograr precios competitivos, promover el empleo y reducir el ausentismo. Con relación al “compromiso” de cada parte, con los sindicatos se busca una renegociación del convenio y las formas de contratación, flexibilizando ciertos aspectos de la dinámica laboral. Asimismo, el Gobierno fomentaría exportaciones mediante beneficios fiscales y con una reforma tributaria que aliviane la carga impositiva de la actividad. Los capitalistas, por su parte, se comprometen a incrementar el margen de inversión. Evidentemente, el Gobierno y los industriales automotrices toman nota de las dificultades de competitividad de la automotriz argentina y proponen sus soluciones. No obstante, el “espejo” de España no puede ser transplantado directamente a la Argentina. La idea de “replicar modelos exitosos” no toma en cuenta que las realidades de esos casos son muy diferentes a las de Argentina. Una comparación nos permitirá indagar sobre el objetivo último del plan y sus perspectivas.

#### 4. Las diferencias con la automotriz española y el objetivo real del 1M

Como mencionamos, el 3M es señalado como antecedente o inspiración. En ese sentido, se sostienen una serie de argumentos que, o no son ciertos, o no son compatibles con la situación en la Argentina. Por comenzar, tanto aquí como en Europa se plantea que el 3M permitió en pocos años a España alcanzar prácticamente esa cantidad de unidades. Esto es falso. En realidad, en la península ya se había superado los 2,8 millones en 1998 y 1999; y se rompió el techo de los 3 millones en 2000, 2003 y 2004. Entre 2005 y 2011, el promedio anual superó los 2,5 millones. El problema ocurrió en 2012, cuando la producción retrocedió un 17% y cayó por primera vez desde 1993 por debajo de los 2 millones de vehículos. En ese marco, como medida con mucho de publicitaria, se lanzó el 3M; es decir, para recuperar la dinámica previa de la automotriz española y, de paso, introducir ciertos cambios en la estructura laboral (para alcanzar a ser, en palabras de Anfac, la “flexifábrica automotriz de Europa”). No hay un crecimiento real del volumen de producción, sino la recuperación de los guarismos previos.

Gráfico 6  
Producción de vehículos en España, unidades, 1990-2017



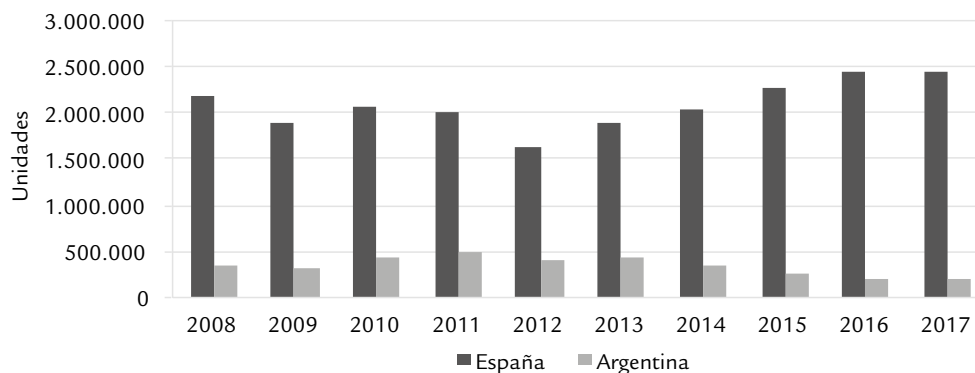
Fuente: Elaboración propia con base en Freyssenet (2016) e INE (series 1990 a 2017).

En segundo lugar, el plan promovido por Anfac tenía como eje un programa de inversiones y profundización de la flexibilización productiva (Anfac, 2012; CCOO, 2015). Aquí, cabe señalar que España tiene una mayor escala que Argentina, hecho no menor al momento de comparar ambas experiencias. España es el segundo productor y exportador automotriz de la Unión Europea, desplazando de ese lugar a Francia desde 2008.



Gráfico 7

## Exportación de vehículos de España y de Argentina, unidades, 2008-2017

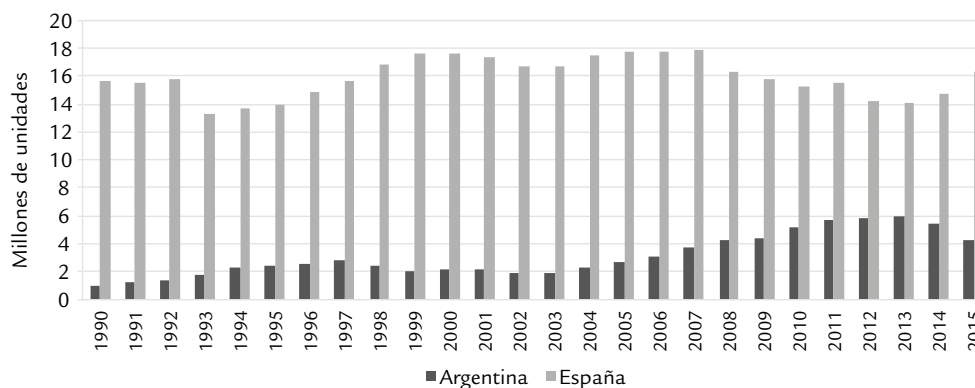


Fuente: Elaboración propia con base en Adefa, INE, Anfac y base de datos del Ministerio de Energía y Turismo de España; bases de 2008 a 2017.

España exporta casi toda su producción (mientras que la Argentina aproximadamente la mitad). El volumen de exportación es 5,1 veces más de todo lo que produce Argentina. Solo en exportaciones, en su mejor momento las ventas externas de Argentina eran apenas un cuarto de lo que exportaba España, aunque en los últimos años esa relación bajó a la décima parte. Entonces, ambas son realidades muy distintas. Esto se manifiesta en la escala productiva: como ejemplo, el ratio de producción por planta en España es de 180 745 unidades contra 42 980 en Argentina. Este volumen se sustenta en un mercado potencial muy grande: en su zona de influencia (la zona euro y en particular Europa Occidental) se comercializan más de 15 millones de vehículos por año. Su competitividad se refleja en las exportaciones: el 10% de esos vehículos son españoles.

Gráfico 8

## Mercado potencial de España y Argentina, en millones de unidades, 1990-2015

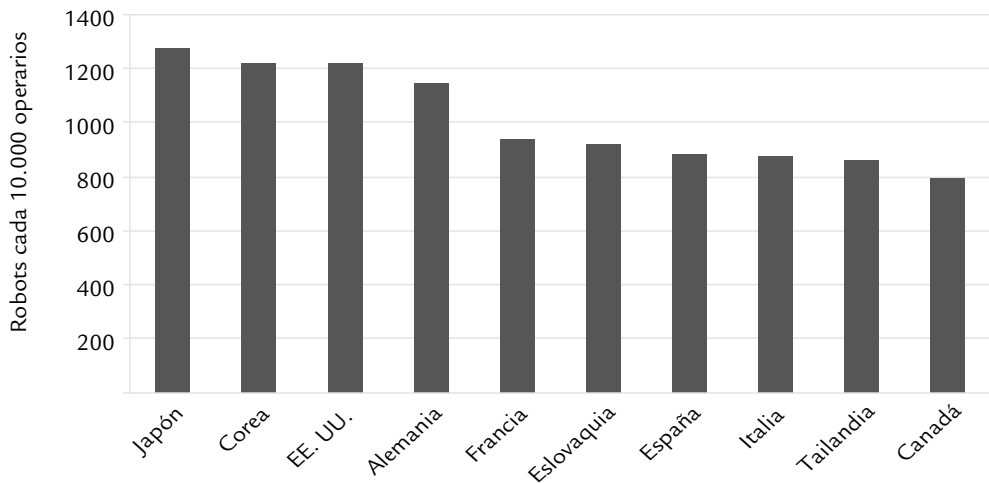


Fuente: Elaboración propia con base en OICA (2018) y Freyssenet (2016).

En el mercado en el cual España tiene su principal asiento, el de la UE28 (los veintiocho países de la Unión Europea), se comercializan al año casi 16 millones de vehículos en promedio. En cambio, el mercado de referencia para Argentina (Mercosur y Resto de América del Sur) moviliza un promedio de 4,6 millones. Argentina tiene sus principales destinos en Brasil y México (cerca del 87% exportado), plazas en la cuales no es el principal proveedor de importaciones automotrices. España exporta a mercados de peso en la Unión Europea: Francia, Alemania, Reino Unido, Italia (un 60% de los vehículos van allí). Fuera de la zona euro, Turquía y América son destinos relevantes.

El volumen productivo que se alcanza favorece en la automotriz española una moderna dotación tecnológica, que en el caso argentino no se obtiene porque los volúmenes de fabricación no lo ameritan. España es el 7.º país fabricante de vehículos en el *ranking* de robots/personal empleado con 883 *cyborgs* cada 10 000 obreros. Según Anfac, contaba en 2015 con 19 022 robots, el 55% de los utilizados por toda la industria española.

Gráfico 9  
Robots cada 10 000 obreros en la industria automotriz,  
países líderes en el mundo, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en IFR (2016).

Existe un último punto, al cual debemos prestarle atención porque es, en definitiva, el eje en que los industriales insisten para lograr competitividad: el de los costos laborales. España cuenta con un costo laboral menor en comparación con otros países productores de la eurozona (Alemania, Italia, Francia), combinado con una alta productividad. En 2011 el costo laboral era de 25,5 euros por hora contra 45,7 de Alemania. Eso le permite ser un importante proveedor, manteniendo márgenes elevados de competitividad en un mercado tan dinámico

como el europeo. Como ejemplo, desde 2009 la productividad del sector, según datos oficiales, aumentó un 25% y el salario real en solo 5%. La incorporación tecnológica permitió aumentar la producción sin incrementar la plantilla que, por el contrario, disminuyó un 8% en relación con 2009. Por su parte, Argentina no cuenta con los elementos de competitividad que tiene España. Aquí el mercado interno es pequeño, y el potencial (el del Mercosur) está muy lejos del que cuentan los capitales ibéricos. Por eso, no se puede expandir la escala productiva ni incorporar las mejoras tecnológicas de los países líderes, puesto que no se pueden amortizar. Por ese motivo, solo le queda ajustar el costo laboral.

Así, los industriales exigen flexibilizar más. Joachim Maier, director general de Mercedes Benz y flamante titular de Adefa (Asociación de Fábricas de Automotores, la cámara empresarial en Argentina), reclamó medidas para disminuir las cargas sociales, la rigidez de contratación de personal temporario y los convenios: “Queremos que los trabajadores sean polifuncionales, no que a un trabajador lo pueda usar para esto y no para otra cosa”. Reclamó además “llevar el ausentismo a un nivel internacional. Tenemos una mano de obra muy protegida [...] Están los costos de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART), las cargas sociales, la necesidad de flexibilidad en la contratación de personal temporal [...]”. También, avanzar sobre el adicional por antigüedad (“tenemos un trabajador 30 años en la empresa y te cuesta un 40% más que uno nuevo por antigüedad. Eso no es justo, gana más porque calentó más tiempo la silla”), abonar parte del salario atado a la productividad, revisar los incentivos, retirar de la jornada el tiempo de comedor, revisión de indemnizaciones, entre otras (Jueguen, 30/7/2017).

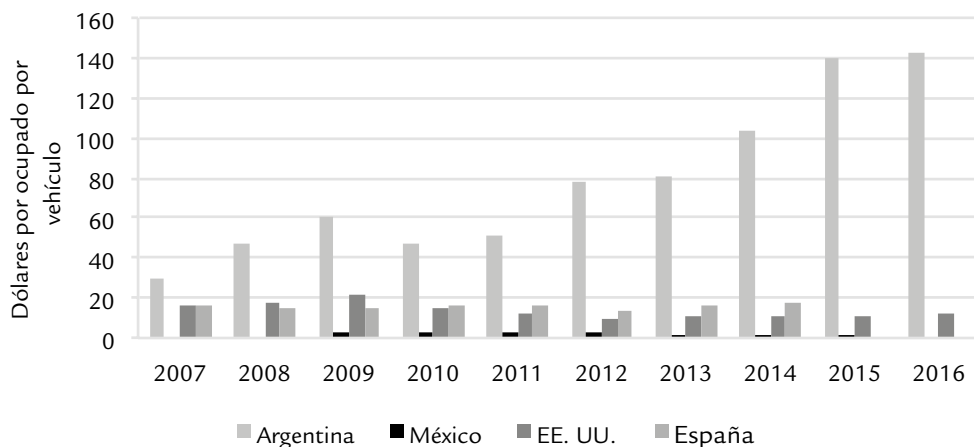
Poco después, otro matutino de circulación nacional informaba que la cámara había entregado un pliego al Gobierno en el cual reclamaba la revisión de costos laborales, desarrollo de polivalencia entre puestos, flexibilidad en contratación, mayor posibilidad de contratar temporarios, desarrollar actividades por tercerización, pasantías, disminución de contingencias legales y que el tiempo de comedor no integre la jornada de trabajo; como asimismo profundizar el control de tiempos de trabajo, aumento de intensidad, revisión de incentivos, premios y bonos en relación con cumplimiento de objetivos de calidad, productividad y ausentismo (Lewkowicz, 14/7/2017). Los industriales reclaman con urgencia, como en otros períodos históricos (Bil, Harariet *al.*, 2017), la solución de dos ítems que consideran urgentes: la carga tributaria y el costo laboral. Siendo poco probable la reducción sustancial de la presión impositiva sobre el sector, dada la necesidad de financiamiento que tiene el Estado argentino, o de ampliar la escala por incorporación de tecnología, los capitalistas no tienen otra solución que profundizar el ataque al salario. No es ninguna novedad, ya que es una de las políticas centrales de esta clase social desde hace más de cuarenta años. En este punto, no hay ningún cambio con políticas “industrialistas” previas. En efecto, lo que se busca es regenerar condiciones para la inversión en el sector (bajando sus costos).

La cuestión es la posibilidad real de que dicha política logre su cometido. Lo relevante en este caso no es tanto el costo laboral en sí, puesto que países que son competitivos en la automotriz tienen salarios medios elevados en términos

relativos. Aquí, lo que define la competitividad es el costo laboral unitario, la relación entre la compensación o remuneración de ocupados y la productividad del trabajo. Indica cuánta magnitud de “coste salarial” se precisa por cada unidad de mercancía fabricada. En el gráfico 10 volcamos el resultado de nuestro cálculo.

Gráfico 10

Costo laboral unitario en la industria automotriz en EE. UU., España, México y Argentina, en dólares por ocupado por vehículo fabricado, 2007-2016



Fuente: Elaboración propia con base en OICA, Freyssenet e Inegi (México); Indec y Ministerio de Trabajo (Argentina); BLS (EE. UU.); INE y Anfac (España); series de datos 2007 a 2016.

Lo que se observa es que durante los últimos años la competitividad del sector en Argentina, con base en el indicador seleccionado, se erosiona vis a vis con países como EE. UU. y México por diferentes motivos: una tendencia a la sobrevaluación de la moneda, pero también una caída en los márgenes de producción por la crisis de los mercados de destino (Brasil) y en el propio mercado interno. De ahí los reclamos de los industriales para establecer nuevas normas de juego.

Sin embargo, en las condiciones actuales, la tarea es muy compleja. Sin modificar el resto de las “variables” (dotación técnica y escala), la magnitud de reducción en el coste salarial es enorme. A nivel de salario, la diferencia con México en los últimos años ronda el 85%.<sup>2</sup> En 2016 un obrero automotriz argentino, según el *Boletín de Remuneraciones de Trabajadores Registrados* que edita el Ministerio de Trabajo, tuvo una remuneración promedio de 53 000 pesos al mes. Al tipo de cambio de aquel año, eso representaría un ingreso anual de 43 000 dólares. Bajo este parámetro, solo para igualar el CLU de los EE. UU., se deberían fabricar cerca de 1,6 millones de vehículos (cuando apenas se pretende alcanzar el millón para

<sup>2</sup> 85% es el promedio de los últimos cuatro años en nuestros cálculos, y es lo que la consultora Bain & Company había identificado como brecha entre el salario argentino y el mexicano, en un informe privado y aún no difundido, solicitado por Adefa para presentar al Gobierno, tal como lo señala la prensa especializada. El mismo informe caracterizaría una diferencia salarial con Brasil del 41%.

2023), o bien los trabajadores perder dos tercios de sus ingresos y conformarse con 15 000 dólares de ingreso al año. De llegar al millón de unidades, podrían darse “el lujo” de cobrar 27 635 dólares al año. Con México la comparación es aún más cruel: sin modificar la pauta salarial, la Argentina debería convertirse en el cuarto productor mundial, con más de 5,7 millones de vehículos, diez veces más de lo que se produce hoy y por sobre el volumen de, por ejemplo, India o Corea del Sur. Y esto solo para igualar el CLU mexicano. O con la producción actual, reducir el ingreso anual diez veces (a 4150 dólares); o de llegarse al millón de unidades a 7630 dólares de retribución anual.

Está claro que esta variante implicaría una dosis muy elevada de conflictividad social, que probablemente se reeditaría en otros sectores con problemáticas similares. Lo cual tampoco serviría demasiado, puesto que aun países que compiten con menor CLU estarían lejos. Tampoco tiene perspectivas a nivel de productividad. Si bien en la última década las terminales alcanzaron récords de producción y ventas, a escala mundial el rezago con los líderes se incrementó. Mientras que la productividad argentina es de 18 unidades anuales por ocupado, Japón alcanza las 50, México 58 y en EE. UU. se fabrican 73. En términos de valor, la productividad argentina en toda la industria es un quinto de la estadounidense y un tercio de la alemana. Además, la industria en el mundo sigue su avance. En Argentina, mientras que la burguesía impone peores condiciones a las masas en dosis, a escala global el capital avanza más rápido. En dicho marco, los acuerdos en la automotriz podrían tener algún resultado para el capital a corto plazo, pero se muestran inviábiles en términos estructurales sin modificar la estructura de la actividad. La perspectiva, bajo tales condiciones, son peores condiciones de vida para las masas para nada.

## 5. Conclusiones

Desde amplios sectores, tanto en el ámbito académico como en el político, se señala que el macrismo llegaría a Argentina a imponer la receta neoliberal, vinculada con los intereses del capital financiero y a fuerzas opuestas al desarrollo industrial, en contraposición a un supuesto modelo de desarrollo productivo que habría finalizado en diciembre de 2015. Aquí, intentamos poner en discusión tales concepciones a partir del repaso de la política del Gobierno para el sector automotriz y el estudio de sus límites.

Comenzamos estudiando la situación económica general; encontramos que los indicadores que muestran una recesión y una crisis de cierta magnitud se retrotraen a mediados de la administración anterior. En resumen, se detecta un rojo cada vez mayor de las cuentas públicas, cuya raíz se encuentra (entre otros motivos) en que no hay sectores en la economía fuera de la actividad agropecuaria que puedan sostenerse por sí mismos en la competencia internacional. Por eso, precisan constantes transferencias. Hasta comienzos de esta década, los elevados precios mundiales de los *commodities* permitieron ingresar divisas para aliviar en alguna medida las cuentas. Con el ciclo de descenso de precios, no hubo otros sectores que pudieran reemplazar esos dólares. Entonces, lo que quedó fue el

endeudamiento (profundizado ya en la segunda gestión de Cristina Fernández) y la presión sobre las condiciones de vida de la población, con la caída del salario real que se constata desde 2012. El macrismo continúa con mayor énfasis esta política. Más allá de algunas medidas puntuales, a nivel general no se modificó la situación. El problema que enfrenta *Cambiamos*, al igual que todos los Gobiernos anteriores, es la realidad de una economía pequeña y marginal, con una productividad del trabajo que se rezaga de forma constante, y precisa crecientes formas de compensación para subsistir. Lo que se ve desde 2013, y con mayor profundidad desde 2016, es el pasaje del ciclo de los *commodities* al de endeudamiento como motor de la economía (como ocurrió en las décadas de 1980 y 1990, con precios internacionales deprimidos de las materias primas).

Estudiamos entonces el acuerdo denominado *Plan 1 Millón* para la automotriz, como un caso de política industrial del Gobierno actual. La propuesta es alcanzar el millón de unidades de producción para 2023 a partir del compromiso de Gobierno, sindicatos y empresarios en el sector, retomando el ejemplo del *Plan 3 Millones* de España. Observamos que esa comparación con el caso ibérico es por lo menos equivocada, debido a que las condiciones que imperan en ese sector de Europa (tamaño de mercado, tecnología utilizada, escala) son difícilmente replicables aquí. Por consiguiente, lo que queda para la automotriz local es la vía de presionar sobre los salarios y las condiciones laborales, tal como manifestaron los directivos de la cámara de fabricantes. Como analizamos, la propuesta difícilmente tenga éxito: para alcanzar el margen de países como México, España o EE. UU., se debe aumentar varias veces la producción (lo cual es imposible con las condiciones técnicas actuales), o bien reducir drásticamente el salario. Aun con proyecciones realistas de “readecuación” del salario y de las condiciones, la automotriz estaría muy lejos de ser competitiva. Está claro que la clase social y que domina la vida económica en Argentina, la burguesía, y sus representantes políticos solo tienen esa carta para jugar, sin ningún resultado. El incremento de la productividad del trabajo y el aprovechamiento de sus resultados para responder a necesidades sociales y no de la valorización del capital solo podrá ser útil si se reorganiza la producción y la vida social bajo otras relaciones. La planificación socialista centralizada se plantea como un paso indispensable para comenzar a resolver el problema, si no queremos que la “salida” implique un severo ataque a las condiciones de vida de los trabajadores.

## 6. Referencias bibliográficas

- Asociación de Fábricas de Automotores [Adefa] (1996-2017). *Series estadísticas mensuales*. Recuperado el 20/1/2018 de <http://www.adeffa.org.ar/es/estadisticas-mensuales>.
- Amico, F. (2013). Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina. *Circus*, (5), 31-80.
- Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones [Anfac] (2015-2018). *Series estadísticas, datos del sector*. Recuperado el 21/1/2018 de [http://www.anfac.com/estadisticas.action?accion=estad\\_datosSector](http://www.anfac.com/estadisticas.action?accion=estad_datosSector).
- \_\_\_\_\_. (2012). *Plan 3 Millones. ¿Cómo puede España poner en valor su potencial automóvil para competir en un mundo global?* Madrid: Anfac.
- Barsky, O., y Gelman, J. (2005). *Historia del agro argentino*. Buenos Aires: Mondadori.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bil, D. (2009). *La industria argentina de maquinaria agrícola (1870-1975): evolución y problemas de su desarrollo*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, (16).
- \_\_\_\_\_. (2010). Fantasías del pasado: los límites de la industria argentina en el llamado período de ‘industrialización por sustitución de importaciones’ (1950-1976). Ponencia presentada en III Jornadas de Economía Crítica. Rosario, Argentina.
- \_\_\_\_\_. (2016). Crisis y perspectiva de la industria automotriz argentina. *Sociohistórica*, (38), 1-21.
- Bil, D., Dachevsky, F., et al. (2010). Debates sobre el desarrollo industrial en Argentina (1930-1976). En E. Sartelli. *La crisis orgánica de la sociedad Argentina*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA).
- Bil, D., Harari, I., et al. (2017). ¿Liberales o proteccionistas? Estrategias económicas contrapuestas en la cadena automotriz argentina en las décadas del 60 y 70. *Anuario del Cesor* (en prensa). Rosario.
- Bureau of Labor Statistics (varios años). *National Compensation Survey*. Recuperado el 15/1/2018 de <https://www.bls.gov/ncs/>.
- Confederación Sindical de Comisiones Obreras (2015). *Informe de situación sobre el sector de automoción en España*. Madrid.
- De Angelis, J. (2017). “La restricción externa como problema del desarrollo argentino. Análisis de la post-convertibilidad”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo económico*, 12(45), 25-47.
- Díaz Alejandro, C. (1975). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ferrer, A. (1984). *La economía argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ferreres, O. (2010). *Dos siglos de economía argentina. Historia argentina en cifras*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- Freyssenet, M. (2016). Las ventas d’automobiles neuves dans le monde, par continent et principaux marchés, 1898-2016. Recuperado el 17/1/2018 de <http://freyssenet.com/?q=node/924>.

- Global Economic Monitor Commodities*, Banco Mundial, 1990 a 2016. Recuperado el 15/1/2018 de <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=global-economic-monitor-commodities>.
- Grigera, J. (2011). La desindustrialización en Argentina. ¿Agresión a la manufactura o reestructuración capitalista?. En A. Bonnet. *El país invisible*. Buenos Aires: Continente.
- Información mensual del mercado único y libre de cambios*. Gerencia de Estadísticas de Exterior y Cambios, BCRA, 2003 a 2017. Recuperado el 07/01/2018 de <http://www.bcra.gob.ar/>
- Instituto Nacional de Estadística, España (varios años). Industria, energía y construcción. Recuperado el 18/1/2018 de [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica\\_P&cid=1254735576715](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735576715).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Argentina (varios años). Índice de salarios. Recuperado el 7/1/2018 de [https://www.indec.gov.ar/nivel3\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=38](https://www.indec.gov.ar/nivel3_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=38).
- \_\_\_\_\_. (varios años). Intercambio comercial argentino. Recuperado el 20/1/2018 de [https://www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=2&id\\_tema\\_3=40](https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=2&id_tema_3=40).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México (varios años). Banco de Información Económica. Recuperado el 7/1/2018 de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.
- International Federation of Robotics (2016). *World Robotics. Industrial Robots*. Frankfurt: IFR.
- Jueguen, F. (30/7/2017). Joachim Maier: 'El Gobierno no ha implementado ninguna reforma estructural'. *La Nación*.
- Lewkowicz, J. (14/7/2017). Las automotrices contra la hora del almuerzo. *Página/12*.
- Mercatante, E. (2015). *La economía argentina en su laberinto: lo que dejan doce años de kirchnerismo*. Buenos Aires: Instituto de Pensamiento Socialista.
- Meschini, P. (2015). El Modelo de Desarrollo Argentino (MDA). Una forma de hacer posible/visible otro modelo de Desarrollo. *Revista Cátedra Paralela*, (12), 165-191.
- Ministerio de Energía y Turismo, España (1990-2017). Estadística de Fabricación de Vehículos Automóviles y Bicicletas. Recuperado el 18/1/2018 de <http://www.minetad.gob.es/industria/es-ES/estadisticas/Paginas/encuesta-vehiculos.aspx>.
- Ministerio de Hacienda de Argentina (2017). Cuenta AIF del Sector Público Nacional. Oficina Nacional del Presupuesto: Ejecución Presupuestaria. Recuperado el 27/1/2018 de <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/ejecucion/2017#aif>.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina (varios años). Serie de Remuneraciones. Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Recuperado el 10/1/2018 de <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/estadisticasnacionales.asp>.
- International Organization of Motor Vehicle Manufacturers [OICA] (varios años). Estadísticas de ventas. Recuperado el 20/1/2018 de <http://www.oica.net/wp-content/uploads/Sales-all-vehicles-2017.xlsx>.



- Panigo, D., Kiper, E., *et al.* (2012). La política económica frente a la restricción externa en un contexto de incertidumbre global. Ponencia presentada en Congreso de AEDA.
- Salama, P. (2014). Crecimiento e inflación en Argentina bajo los dos mandatos Kirchner (2003-2007 / 2007-2011). En M. del Valle, Rivera. *El desarrollo hoy: hacia la construcción de nuevos paradigmas*. México, D. F.: Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.
- Salvia, S. (2015). Políticas económicas, mercado mundial y acumulación de capital en la Argentina post-convertibilidad. *Revista de Economía Crítica*, (19), 178-196.
- Sanz Cerbino, G. (2016). La lógica del enemigo: los programas de la burguesía argentina y sus límites, 1955-1976. *Razón y Revolución*, (29), 151-198.
- Sanz Cerbino, G., Peloché, N., *et al.* (2017). ¿Neoliberalismo o desarrollismo? Las propuestas político-económicas de la gran burguesía industrial y de la burguesía agropecuaria, de Martínez de Hoz a Macri. Ponencia presentada en V Jornadas de Problemas Latinoamericanos. Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.
- Sartelli, E. (1995). Del asombro al desencanto: la tecnología rural y los vaivenes de la agricultura pampeana. En A. Reguera y M. Berg (Comps.), *Sin estereotipos ni mitificaciones: problemas, métodos y fuentes de la historia agraria*. Tandil: IHES.
- \_\_\_\_\_ (1997). Ríos de oro y gigantes de acero: tecnología y clases sociales en la región pampeana (1870-1940). *Razón y Revolución*, (3).
- \_\_\_\_\_ (2005). Génesis, desarrollo y descomposición de un sistema social. *Razón y Revolución*, (14).
- \_\_\_\_\_ (2007). ¿Cómo se estudia la historia de la industria?. *Anuario CEICS*, (1), 27-45.
- \_\_\_\_\_ (2015). El presente griego. *El Aromo*, (85). Buenos Aires.
- Sartelli, E., Harari, F., *et al.* (2008). *Patrones en la ruta: el conflicto agrario y los enfrentamientos en el seno de la burguesía (marzo-julio 2008)*. Buenos Aires: Ediciones ryr.
- Schteingart, D. (2016). La restricción externa en el largo plazo: Argentina, 1960-2013. *Revista Argentina de Economía Internacional*, (5), 35-59.
- Schwab, K. (2017). *The Global Competitiveness Report 2016-2017*. World Economic Forum.
- Wainer, A. (2017). El carácter social de la política económica del gobierno de Cambiemos. Ponencia presentada en XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- World Development Indicators Database Banco Mundial (1960 a 2016). Recuperado el 15/1/2018 de <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>.
- Zaiat, A. (2013). *La economía a contramano*. Buenos Aires: Planeta.
- Zícarí, J. (2016). Las coaliciones neoliberales en la Argentina: los casos de la Alianza y Cambiemos. *Realidad Económica*, (307), 6-36.



# Política industrial neoliberal y posneoliberal ecuatoriana y sus consecuencias actuales, 1982-2016

*Ecuadorian neoliberal and post-neoliberal industrial policy and their current consequences, 1982-2016*

Francisco Javier Guerra Procel

Docente del Centro de Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador

Correo electrónico: francisco.guerra@iaen.edu.ec

Guido Vinicio Duque Suárez

Candidato a PHD en Economía de University of New Mexico (UNM), Estados Unidos

Correo electrónico: guidoduque@hotmail.com

*Recibido: 15-enero-2018. Aceptado: 14-abril-2018.*

## Resumen

Este artículo analiza la política industrial ecuatoriana entre los años 1982-2016, y que corresponden a dos modelos económico-sociales: el neoliberal, que deviene del cambio estructural realizado entre 1982-2005; y el posneoliberal entre 2005-2016, y sus resultados para la industria manufacturera de la actualidad. La investigación contiene un análisis social, histórico, económico y financiero y parte de la hipótesis de que, ni la política industrial neoliberal y posneoliberal han conseguido un cambio estructural en la industria manufacturera del país. Esta investigación aplica el método de análisis histórico que incluye tanto la síntesis heurística como la síntesis hermenéutica con base de fuentes secundarias obtenidas de instituciones internacionales y nacionales. También, se describe las políticas sectoriales aplicadas, para luego pasar a un examen crítico de las mismas. Finalmente, se verifica que las políticas industriales de los dos modelos no han consolidado un sector industrial creciente, diversificado, independiente y sólido; por ejemplo, entre los años 1990-2016, los productos primarios exportables representan alrededor del 79% en promedio y los manufacturados el 29%. Lo que si se ha consolidado es un aumento del endeudamiento externo, los problemas económico-sociales y una creciente reprimarización de la economía.

**Palabras claves:** Ecuador; manufacturas; productos primarios; política industrial; neoliberalismo; posneoliberalismo.

### Abstract

This article analyzes the Ecuadorian industrial policy for the interval between 1982 and 2016. This corresponds to two socio-economic models: the neoliberalism, which came into being through the structural change executed during the period 1982-2005; and the post-neoliberalism - between 2005 and 2016 - which who have shaped the current manufacturing industry. The study consists in the social, historical, economic and financial analysis, and stems from the hypothesis that neither the neoliberal nor the post-neoliberal policies have produced a structural change in the country's manufacturing industry. This paper applies the historical method of research which comprises both the heuristic and the hermeneutic approach by secondary sources provided by national and international institutions. Furthermore, the sector-specific policies that have been introduced are described in order to proceed to a critical analysis of them. Finally, the findings corroborate that the industrial policies implemented by both economic models have not consolidated the industrial sector into a growing, diversified, independent and solid one; for example, in the years between 1990 and 2016, the exportable primary products represented on average around 79% and the manufactured products 29% of the exports. It has been generated instead is a rapidly growing foreign debt, socio-economic problems and a substantial return to an economy dominated by primary sector activities.

**Keywords:** Ecuador; manufactures; primary products; Industrial Policy; Neoliberalism; Post-neoliberalism.

### 1. Introducción

Para la década de 1930, Latinoamérica empieza a aplicar un modelo agroexportador o minero exportador gracias a un incipiente proceso de industrialización y exitoso, en principio, para los casos de Perú, Chile y Argentina (Guerra, 2001). Esta fase histórica y económica se denomina Industrialización por Sustitución de importaciones (ISI) primaria, lo que significa que un país produce de forma industrial productos básicos como alimentos, calzados o vestidos en vez de importarlos como ocurría tradicionalmente. Entre la década de 1950 y 1960, países como México y Brasil ingresan a la ISI secundaria; es decir, a la producción de manufacturas que son intensivas en capital y tecnología como son los bienes duraderos (en especial línea blanca) y bienes de capital (equipo y maquinaria). Para la década de 1980, varios países ingresan a la fase de industrialización orientada a las exportaciones (IOE) primarias, en el que se destaca Colombia con la producción de calzados. Sin embargo, ningún país llegó a consolidarse en la fase llamada IOE secundaria, que es la producción y exportación con alto contenido tecnológico e intensivas en capital (micromecánica, electrónica) (Ugarteche, 1997).

La política industrial hace parte de la política económica y una sus funciones es la acumulación del capital industrial (O'Connors, 1972), que en el caso concreto de Ecuador se le impulsó mediante un proceso de industrialización desde mediados de la década de 1960 (Villalobos, 1987) y en particular desde los años 1970 (Larrea, 1997). Este proceso se encuentra sujeto al modelo ISI, el mismo que manifiesta que el progreso técnico de los países industrializados, llamados del centro, tienen tasas de productividad cada vez más elevadas, relativas a las que obtienen los países no industrializados, llamados de la periferia, quienes producen productos primarios. La consecuencia, es el constante “deterioro de los términos de intercambio” que imposibilita la acumulación de capital, problema que se solucionaría con la industrialización (Cardoso, 1977).

Las principales bases económicas en la que se sustenta el modelo ISI son: 1) participación del Estado, que pasa de unas políticas de libre cambio que se realizaban en el modelo agroexportador hacia políticas proteccionistas en favor de la manufactura; 2) la modernización agrícola mediante una reforma agraria para desconcentrar la tierra e ingresar en relaciones capitalistas con campesinos asalariados y terratenientes agroempresariales (Larrea, 1997); y 3) con inversión extranjera directa, facilitando a las transnacionales participar en el país (Moncada, 1980). Por otro lado, las principales bases financieras de la década de 1970 son: 1) los ingresos por la extracción del petróleo; 2) los términos de intercambio de los principales productos de exportación como cacao, café que fueron favorables (Guerra, 2001); y 3) la deuda externa (Arcos María, 1990).

Con base en las bases económicas y financieras mencionadas, se pudo aplicar una política sectorial industrial de apoyo a la manufactura. Con ello, el Estado ecuatoriano no solo pudo crear leyes de fomento industrial e instituciones como el Cendes (Centro de Desarrollo), la CFN (Corporación Financiera Nacional), el Secap (Servicio Ecuatoriano de Capacitación de Personal (Secap), entre otros, sino que además, siguiendo el apoyo teórico realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), pudo planificar y coordinar las actividades económicas y sociales protegiendo a la industria manufacturera nacional e impulsándola (Guerra, 2001).

El apoyo realizado por el Estado ecuatoriano a la industria manufacturera doméstica se realizó especialmente en la década de 1970. Si se toma en cuenta la producción total industrial para la década de 1950, este no superaba el 15%. “En 1973 supera ya al producto agrícola, y en 1975, llega a constituir sin la menor duda, el producto sectorial de mayor participación en el producto interno bruto, con aproximadamente el 28% [...]” (Pacheco, 1985: 12), mientras que en ocho años se duplica el gasto social (Jácome, 1977) y con un ingreso per cápita que creció de 200 dólares anuales en el año 1960 a 1668 dólares en 1981 (Acosta, 1992). El resultado del modelo ISI se aprecia en la tabla 1 que refleja que el crecimiento industrial de Ecuador fue superior a los demás sectores de la economía, pues, mientras que el producto interno bruto (PIB) industrial creció a una tasa exponencial promedio, a precios constantes del 8,7% anual, el PIB del país lo hizo al 7,3% (Benalcázar, 1990).

Tabla 1  
Tasas de crecimiento el PIB y del PIB industrial a precios constantes 1950-1985

Quinquenios	PIB total	PIB industrial
1966-70	4,8	6,9
1971-75	10,2	9,8
1976-80	6,9	9,3
1966-1980	7,3	8,7

Fuente: Cuentas nacionales Banco Central del Ecuador. Elaboración: los autores, con base en la elaboración de Benalcázar (1990)

Entre tanto, el debate en la actualidad se cierne sobre los efectos del extractivismo y neoextractivismo, así como los efectos de los patrones de acumulación, rentista también llamado primarios-exportadores (Acosta & Iturralde, 2013). En el caso del Ecuador el desarrollo industrial del llamado “período industrial” (1972-1981), los ingresos que provenían de las exportaciones petroleras reemplazaron en importancia a los productos tradicionales como cacao, banano y café. Posteriormente, para años posteriores, en particular las de este siglo, el país terminó dependiendo financieramente del petróleo y de los productos de la maricultura como el camarón. Se debe tomar en cuenta que una economía extractivista como la ecuatoriana tiene una elevada demanda de capital y tecnología que funciona con una lógica de enclave, por lo que el aparato productivo queda vulnerable a los cambios del mercado mundial. Es difícil para los países productores de bienes primarios crecer con base de la demanda internacional para garantizar su crecimiento por las vicisitudes del mercado mundial en especial por las variaciones en los precios (Acosta, 2009).

La presente investigación tiene por objetivo analizar las políticas económicas industriales de dos modelos económico-sociales establecidos en Ecuador: el neoliberal (1982-2006) y posneoliberal (2007-2016). Este estudio tiene como fundamento teórico-metodológico el método histórico que aplica tanto la síntesis heurística que va de lo general a lo particular, es decir deductiva, cuanto la síntesis hermenéutica que va de lo particular a lo general, es decir inductiva. Se analiza el contexto político y económico latinoamericano, para luego entrar al análisis de las bases económico-sociales y financieras del Ecuador que determinan el alcance, profundidad y sostenibilidad de las políticas industriales, lo cual se realiza tanto para el período neoliberal como el posneoliberal; además, se realiza un análisis crítico de las políticas industriales. Finalmente se procede a analizar comparativamente los resultados de las políticas industriales del período neoliberal y posneoliberal en términos de productividad, encadenamientos y diversificación de las exportaciones; mediante el uso de datos obtenidos de los principales organismos institucionales internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y nacionales como son el Banco Central del Ecuador.

## 2. Cambio estructural: hacia un nuevo modelo económico-social, 1982-2006

Las bases financieras del modelo ISI fueron minadas. Por ejemplo, el precio del petróleo decae desde 1983, los términos de intercambio se volvieron desfavorables para los principales productos de exportación y por la deuda externa que se volvió un peso insostenible al subir las tasas de interés en los principales países del centro. Esto hizo que los indicadores económicos reflejaran una depresión económica. Por ejemplo, el producto interno bruto (PIB) baja su ritmo de crecimiento de 4,3% anual entre 1979 y 1981 a -2,9% en 1983 (Arcos, 1990). Para este último año el sector manufacturero decrece -1,4%, así como en el comercio en -11,8%, y de esta forma se evidenciaba que el modelo industrialista se había agotado (Guerra, 2001).

Los antecedentes de lo anterior se encuentra en la década de 1970 cuando los países del centro entran en crisis a causa de la subida del precio del petróleo a partir de 1973, en particular, por el embargo de los países árabes a los países occidentales por su apoyo a Israel en la guerra de Yom Kippur lo que provocó inflación, desempleo y la disminución de la actividad económica. Por otra parte, se mantenían altos salarios en relación con la productividad debido a la fuerza que poseían los sindicatos obreros (Ugarteche, 1997). Todos estos fenómenos finalmente provocaron la caída de la productividad de los factores de la producción y la rentabilidad, lo que hizo cayera el nivel de inversión y empleo en los principales países del centro como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 2  
La caída de la productividad de los factores de la producción del G7\*

Países/ Años	Estados Unidos	Japón	Alemania	Francia	Italia	Reino Unido	Canadá
1960-73	1,5	4,6	2,5	3,8	4,1	2,5	2,0
1974-79	-0,4	0,9	1,7	1,6	1,9	0,5	0,8

Fuente: Ugarteche (1997). Tomado de Guerra (2017)

\*G7: Grupo de los 7 países más industrializados del mundo.

La primera reacción de estos países fue en el campo del “comercio internacional”, quienes utilizando los eurodólares (creación secundaria de dólares por medio de los bancos europeos) y petrodólares y complementariamente, con la participación de las instituciones multilaterales de crédito (IIMC) como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de desarrollo (BID) (Urriola, 1984), colocaron sus excedentes en los países periféricos en forma de deuda externa para ver realizadas sus mercancías, paleando momentáneamente la crisis recesiva de los países industrializados (Acosta, 1999). La segunda reacción fue en la esfera de la “producción” en la que se establecieron

tres objetivos: primero, utilizar menos fuerza de trabajo por unidad de mercancía; segundo, menos materias primas por unidad de mercancía; y tercero, el uso más eficiente de energía (Ugarteche, 1997) que hizo aumentar a la productividad. Además se destaca, la “productividad de laboratorio” realizado en Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) (Grossman & Helpman, 1990), y que como país terminan expresándose en patentes, gasto interior bruto y cantidad de investigadores en I+D+i, (Schertler, 2007) en niveles difícilmente alcanzables para los países periféricos.

Esto aclara la necesidad de dinero en los países del centro para invertir en I+D+i y en realizar megainversiones intensivas de capital y cuya demanda hizo elevar las tasas de interés internacional y, pedir los préstamos que fueron realizados a los países periféricos, ahora con tasas hasta 5 veces más altas (Morillo, 1996), convirtiendo a América Latina desde 1985 en “exportador neto de capital” por los elevados intereses y devolución de deuda externa (Frank y Tietel, 1996). América Latina fue una de las regiones que financió la revolución científico-técnica de los países centrales, principal fenómeno que impidió la consolidación del modelo industrialista en Latinoamérica (Ugarteche, 1977) y, por tanto, del Ecuador.

## 2.1. Bases económico-sociales y financieras del modelo neoliberal, 1982-2005

### 2.1.1. Bases económico-sociales

**Estabilidad macroeconómica y ajuste estructural.** El primero se refiere al aspecto “cuantitativo” referidas a la dimensión, funcionamiento y participación del Estado con políticas de corto plazo y con énfasis en la estabilización fiscal y externa (Thoumi y Grindle, 1992) lo que significa que los ingresos sean iguales a los gastos y que las exportaciones se equilibren con las importaciones. Independientemente del partido político al que representen los distintos Gobiernos, cumplen con la estabilización económica, misma que la inaugura la Democracia Cristiana en 1982 (Oswaldo Hurtado) con el llamado Plan de Estabilización Económico-Social, y con el Partido Sociedad Patriótica entre 2003-2005 (Lucio Gutiérrez), con el lema “disciplina y “prudencia fiscal” (Correa, 2009). De manera general, en este período incluye la subida de impuestos, disminución de subsidios, devaluaciones, reducción del gasto público (básicamente gasto social), incrementos de los precios de los combustibles y servicios básicos, y como son condiciones para los préstamos externos, es la seguridad de las fuentes destinadas a su pago (Peña, 1996).

En su aspecto “cualitativo” son políticas de largo plazo denominado ajuste estructural, lo que significa el desmantelamiento del anterior modelo ISI. Esto revela dos asuntos básicos: el retiro del Estado de la economía y la sociedad dejando a la empresa privada como protagonista del libre mercado (Andrade, 2005) y, por el otro, la empresa privada como responsable de la distribución social de los beneficios, subordinándose la política social, al proceso de acumulación (Marchán, 1992). Se destacan a los gobiernos de la Social Democracia (Rodrigo Borja 1988-1992) con la maquila y la flexibilización laboral (Carrasco, 1998), el Partido Unidad Republicana (Sixto Durán, 1992-1996) con la Ley de Modernización del Estado



que contenía la base jurídica de las privatizaciones, la liberalización del comercio y la profundización de la flexibilización laboral (Herrera, 2012). Y por último, el gobierno de Gustavo Noboa (2000-2003) con privatizaciones y flexibilización laboral.

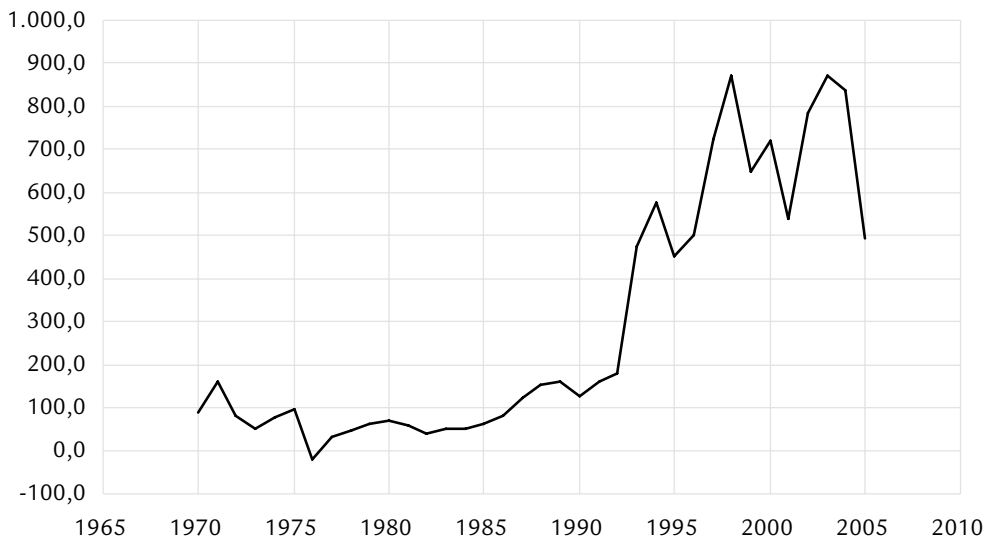
**La política de promoción de las exportaciones.** Se privilegió las ramas económicas con capacidad de exportar en un modelo que privilegia la vinculación al mercado internacional. Estas políticas que serán implementadas bajo las “sugerencias” de las instituciones multilaterales de crédito en la que se destaca la devaluación constante y por tanto la inflación, se mantuvo durante el período. El impulso del nuevo modelo económico-social fue motivado por los grupos vinculados al comercio exterior (exportadores-importadores) y por las mencionadas instituciones multilaterales interesadas en el pago de la deuda externa. Se empezó a transitar de un modelo proteccionista de sustitución de importaciones a un liberal de promoción de exportaciones, que en el caso de las exportaciones tradicionales, al empezar la década de 1990, supera al petróleo y para los años 2000, decaen y son superadas por los productos no tradicionales.

**Inversión Extranjera Directa (IED).** Desde inicios de la década de 1980, se concedieron apertura y ventajas al capital extranjero. Con Oswaldo Hurtado se incrementó el porcentaje de remisión de las utilidades desde un 20% hasta el 40% de las utilidades netas (Viteri, 1998). Con Febres Cordero se liberalizó su tratamiento y firmó un acuerdo con los Estados Unidos llamado Corporación de Inversiones Privadas de Ultramar (OPIC, por sus siglas en inglés), dando más facilidades a la IED (Thoumi y Grindle, 1992). Con Rodrigo Borja en 1991, se liberalizó el Régimen Común de Tratamiento a la Inversión Extranjera. Fue evidente el apoyo a la IED, sin embargo, a pesar de sus incentivos solo se mantuvo por debajo del 1% del PIB, y la relación inversión/PIB permaneció estacionaria y a niveles bajos (Larrea, 1997).

Para la década de 1980, el capital extranjero de los países centrales fue invertido en el país en varias actividades económicas por ejemplo: en los derivados del petróleo (Texaco) y en la industria alimenticia como Nestlé. “El manejo comercial de casi todos los insumos agrícolas, productos agropecuarios agroquímicos, camiones y vehículos de servicio, están bajo el control de firmas mixtas o extranjeras, como Comercial Kywi S. A., Morisaenz S. A., Hoetch Eteco, Juan H. Kruger S. A.” (Moncada, 1983: 28), entre otros, así como en financieras, bancos, medios de difusión, etc.

En el gráfico 2 se observa que el punto de inflexión más bajo se produce a partir de la subida de las tasas de interés internacional que se incrementan apreciablemente, como en el caso de Estados Unidos que superaron el 15%, e hizo que el capital extranjero prefiera invertir en las finanzas antes que en la producción.

Gráfico 1  
Inversión extranjera directa 1970-2005 (millones de dólares)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2016). Elaboración propia (2017).

### 2.1.2. Bases financieras

El modelo neoliberal se sustenta en los siguientes fenómenos económico-sociales, internos y externos.

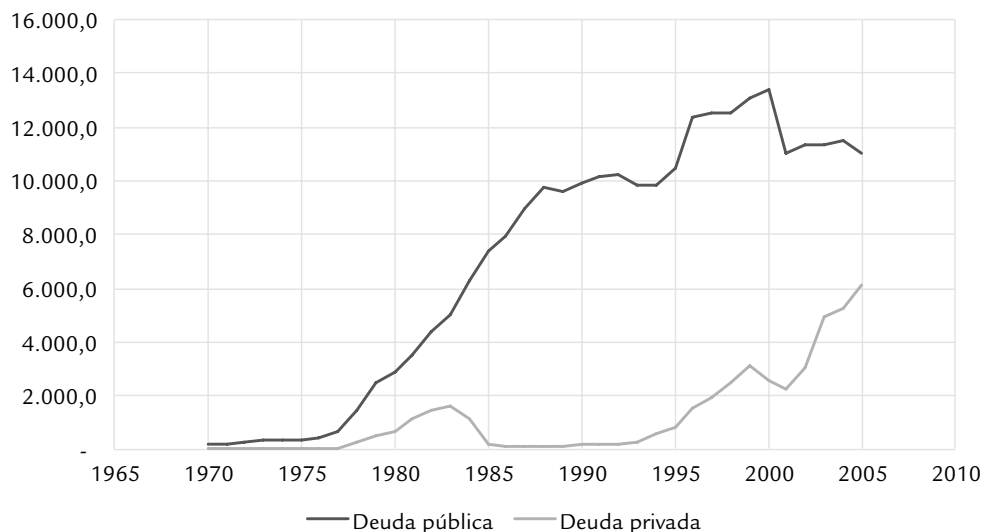
**Acumulación de capital a nivel privado.** Después del retiro del Estado en varias actividades económico-sociales, el proceso de acumulación que realizan las actividades económicas privadas, tanto para los empresarios que están relacionados con la demanda internacional, como la doméstica, se hizo significativo. Además se incrementa la acumulación, por un lado, por la constante devaluación y por otra, por la constante inflación, con la respectiva baja del poder adquisitivo del salario, esto se aprecia en el caso del precio del dólar y los bajos salarios reales (Marchán, 1992).

**Acumulación de dinero a nivel estatal.** El Estado utiliza los instrumentos de política fiscal para tener ingresos, como el retiro de subsidios, a los bienes y servicios básicos, subida de impuestos, y reducción del gasto público en servicios e infraestructura, disminución del empleo estatal, y disminución del salario real. Con estas bases financieras internas, estaban de acuerdo el sector empresarial exportador, y doméstico, el sector financiero en especial el ligado al comercio exterior, los terratenientes con enlaces externos, y por supuesto las Instituciones multilaterales de crédito, interesados en el pago de la deuda externa.

**La inversión extranjera indirecta.** Con relación a la inversión extranjera indirecta, ya desde la década de 1970, el sector privado y público solicitaron créditos externos de manera significativa, en particular al finalizar la década. En el gráfico 2 se aprecia el saldo inicial de la deuda externa entre 1970-2005

Gráfico 2

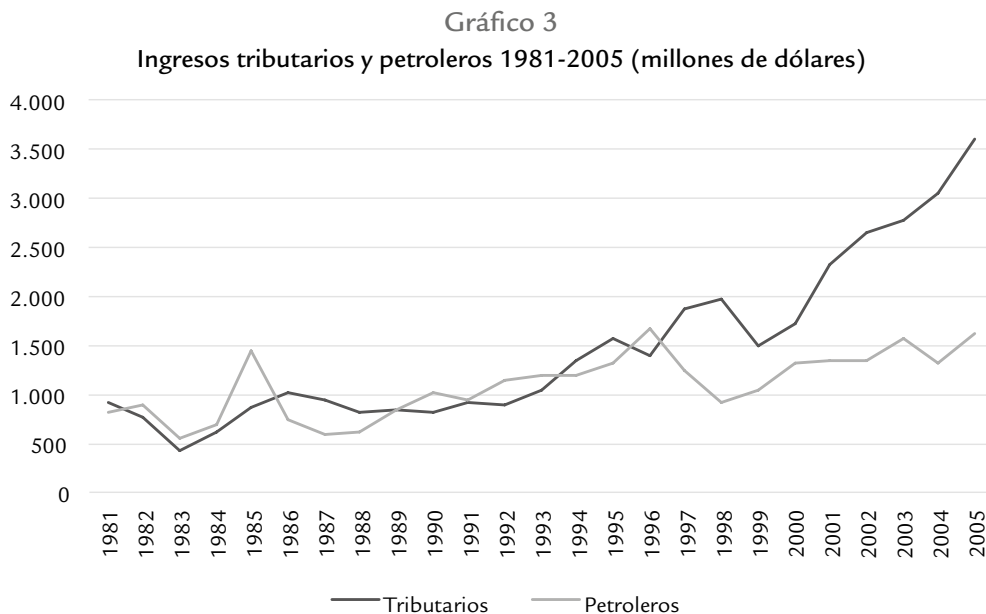
Saldo inicial de deuda externa entre 1970 y 2005 (millones de dólares)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2017a). Elaboración propia (2017).

Para la década de 1980 la deuda externa se agravó por el incremento de las tasas de interés internacionales, y se llegó al punto que el Ecuador destinaba hasta el 75% de los nuevos préstamos para el pago del servicio de la deuda (Racines, 1997). La necesidad de financiamiento externo para nuestro desarrollo fue constante, si en 1980 la deuda fue de 4650 millones de dólares para 1990 fue de alrededor de 12 000 millones y de 14 000 millones para el año 2000 (BCE, 2017a). Si la relación gasto en servicio de la deuda con relación al PIB en 1981 fue de 1,97, para 1990 fue de 3,72%, y la relación gasto en servicio de la deuda y el presupuesto del Estado, en 1981 fue de 11,4%; para 1990 fue de 26,6% (Acosta, 1992).

**Los ingresos estatales.** Para la década de 1980, las ventas del hidrocarburo cayeron en volúmenes y precios, originando desequilibrio en la balanza de pagos que al inicio fue compensado con endeudamiento externo (Larrea, 1991). Sin embargo, la venta del petróleo siempre fue relevante en este período, tanto para la década de 1990 que fue un 14% del PIB, un 40% de las exportaciones y un 51% del presupuesto del gobierno (Dávila, 1998), cuanto para la década de los 2000. En el gráfico 3, por un lado, se aprecia la correlación entre ingresos tributarios y petroleros, y por el otro, se destaca la abrupta caída de los ingresos tributarios, así como la caída de los precios del petróleo de 25 a 12 dólares por barril (Banco Central del Ecuador, 2016).



Fuente: Banco Central del Ecuador (2016). Elaboración propia.

## 2.2. La política sectorial industrial del período neoliberal

La política industrial de la década de 1970 empieza a ser desmantelada debido a la estabilización económica y al ajuste estructural. El Estado se retira paulatinamente del proceso de industrialización y de las políticas públicas que sustentaba la política industrial manufacturera. De esta manera, se pasa de un modelo industrialista “hacia adentro” a un modelo exportador “hacia afuera” beneficiando a los exportadores, en especial por medio de la devaluación de la moneda, además, de subsidiar el tipo de cambio.

En el caso de la manufactura, el Estado al dejar de mantener una política industrial proteccionista, coherente con el desarrollo de la manufactura que, junto con la apertura comercial, generaron problemas de financiamiento, deficiencia en servicios básicos, disminución del mercado interno debido al ingreso de productos importados, entre otros. Esto terminó provocando la quiebra de pequeñas y medianas empresas. Entre 1984 y 1985 se disolvieron 2338 de estas empresas que representaban el 22,4% del total (Cedis, 1986), esto sucede por la débil base industrial interna que provoca ineficiencia y altos costos que impide la competitividad externa (Acosta, 1992). Era diferente con las grandes empresas, ya que, de las 200 empresas más grandes en el país equivalían al 2% del total de empresas y concentraban el 21% del patrimonio y el 56 % del total del capital nacional (Cedis, 1986). También fue afectada la industria de la construcción, que se agudiza por las cantidades de ingreso que deja de invertir el Estado en la economía y sociedad, el cual decrece en el 5,7% en este período (Acosta, 1992).

Para paliar el problema industrial-manufacturero, el Estado permitió que el sector industrial eleve el precio de sus mercancías mantuvo los salarios bajos, y al inicio de la presidencia de Hurtado, sucretizó sus deudas en dólares (1983). En general, se disminuyeron los impuestos, lo que permitió la elevación del margen de ganancia del sector manufacturero. Respecto al campo, la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979) y la aplicación que se realiza a la Ley de Reforma Agraria (1982), así como el proyecto del Código Agrario (1982), dan lugar a una agricultura empresarial con el programa Desarrollo Rural Integral (Martínez, 1983). Por un lado, se liberaliza los precios agrícolas, se da lugar a sus importaciones, y por el otro, se retiran los subsidios y se impulsa las exportaciones.

### **2.3. Un análisis crítico de la política industrial del modelo neoliberal**

A diferencia de los países de América Latina, el ajuste estructural y el desmantelamiento de las políticas públicas que favorecían a la manufactura se implementa parcialmente en Ecuador, debido a la oposición de los trabajadores organizados, y en oposición de varios grupos de la clase dominante contra algunas de las medidas económico-sociales impulsadas por los gobiernos de turno (Conaghan, 1990). El modelo liberalizante, por medio del Estado, permitió la distribución regresiva de la riqueza, conocida como “la negativa distribución funcional del ingreso”, misma que se vuelve estructural (Báez, 1992) lo que impidió la sustentación del mercado interno.

En relación con las exportaciones, a pesar del apoyo recibido por el Estado para su crecimiento, en la década de 1980 tuvieron un modesto crecimiento de 2237 millones de dólares en 1982 a 2851 millones en 1991 (Acosta, 1992). Sin embargo, los términos de intercambio sufrieron un deterioro del 36% (Larrea, 1993) porque son productos primarios, los más importantes: el petróleo y sus derivados, los productos de agroexportación y sus elaborados y los de pescados y mariscos como el camarón, y además, “productos vegetales en bruto” confirmando la tendencia reprimarizadora latinoamericana (Ugarteche, 1997).

Para la década de 1990, las bases económico-sociales se mantienen y se consolidan. “Las áreas de mayor reforma fueron el comercio exterior, al eliminarse la mayor parte de las restricciones, [se redujo la protección arancelaria a la industria] y la liberalización del sistema financiero” (Jácome, 1997: 24). El modelo se basa en el crecimiento de las exportaciones, y en todo el período neoliberal, no existe una política industrial; es decir, una política pública destinada al desarrollo de la manufactura. Es un modelo económico-social “hacia afuera” que privilegia las exportaciones. En esta década se observa un cambio en la estructura de las mismas en la cual se destaca apreciablemente la participación de los productos no tradicionales (por ejemplo, flores y verduras). También existió “gran dinamismo en las exportaciones, cuyo valor se incrementó en 80% entre 1990 y 1996” (Jácome *et al.*, 1998: 3, 13). Y es la tendencia que se sigue para las décadas de 1990 y 2000, como se verá más adelante.

### 3. El posneoliberalismo: período 2007-2016

El modelo neoliberal entra en crisis debido a que no pudo solucionar los problemas sociales y económicos. De hecho, las décadas de los años 1980 y 1990 son conocidas como las décadas perdidas y peyorativamente conocidas como “la larga noche neoliberal”. En América Latina empieza una sucesión de gobiernos progresistas conocidos como la nueva izquierda latinoamericana y sorprende porque nunca antes en la historia de la región habían existido tantos gobiernos de izquierda en los sillones presidenciales (Arnson, Jara y Escobar, 2009). Estos gobiernos ofrecían acabar con la acelerada pobreza de la región, mejorar los sistemas de seguridad social, salud y educación, y acabar con la denominada época neoliberal con un discurso de izquierda (Sierra, 2011). Como por ejemplo, Hugo Chávez en Venezuela (1998), Luis Ignacio Lula en Brasil (2002), Evo Morales en Bolivia (2006), Rafael Correa en Ecuador (2006), José Mujica en Uruguay (2010) entre otros, y que además consideraba fundamental la intervención del Estado en la economía y la sociedad.

A nivel económico estos gobiernos pudieron mantener la gobernabilidad con base de la recuperación de las rentas para el Estado de la extracción de recursos naturales, que les permitió financiar el gasto social que había sido reducido en el modelo neoliberal, y en muchos casos se logró la disminución del desempleo y la reducción de la pobreza. El modelo aplicado por estos gobiernos progresistas se de denominan posneoliberales.

El posneoliberalismo es una palabra que tiene una gran connotación económico-social y política en Latinoamérica, por las luchas político-sociales realizadas en esta región, que tuvo como resultado a 16 presidentes derrocados por rebeliones populares como consecuencia de las políticas económicas neoliberales (Castillo, 2012). El posneoliberalismo es un modelo que “se construye después del neoliberalismo” desmantelando el modelo anterior y construyendo uno nuevo, con base a la intervención del Estado con políticas públicas socialmente más inclusivas, incrementando el gasto social en servicios básicos, y en general, la lucha contra la pobreza, con democracia participativa. A escala internacional constituye el desafío a la hegemonía imperial de los Estados Unidos, todos ellos inscritos en un horizonte poscapitalista (Figuroa, 2010). Teóricamente, el posneoliberalismo fue una expresión utilizada por autores como Borón (2003), Figuroa y Cordero (2011), para distanciarse de los gobiernos neoliberales que se identificaban a la agenda del Consenso de Washington (Dávalos, 2014).

En el caso ecuatoriano es elegido como presidente progresista el economista Rafael Correa quien llega al poder en noviembre del año 2006, con un discurso posneoliberal aprovechando la ruptura en lo político y la deslegitimación de los partidos políticos, así como la emergencia de los denominamos movimientos políticos que planteaban agendas distintas y que reivindicaban derechos de diversos colectivos. El regreso del Estado como actor fundamental de la economía ecuatoriana marca este período con la creación de un nuevo marco legal (Constitución del 2008, Plan Nacional de Desarrollo, Agenda de Transformación Productiva y

Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones [Copci]) e institucional (retorno de la Planificación con Senplades, Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva a cargo de la Vicepresidencia). La inversión gubernamental se incrementa en este período, y se emprende una importante política de construcción de infraestructura productiva (carreteras, centrales hidroeléctricas) y social (hospitales, escuelas, colegios).

### 3.1. Bases económico-sociales y financieras del modelo posneoliberal

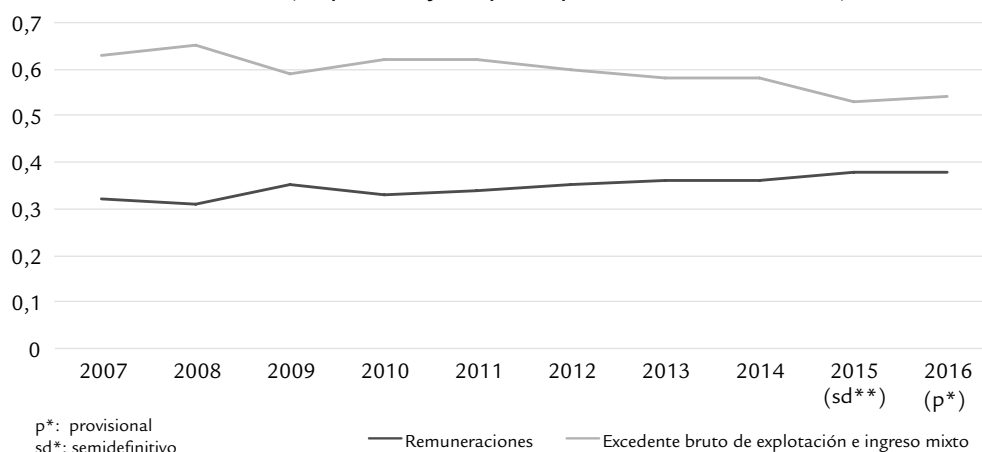
#### 3.1.1. Bases económico-sociales

En adelante, se encuentran las principales bases económico-sociales del modelo posneoliberal, realizado en Ecuador entre los años 2007-2016.

**Intervención del Estado.** La estrategia del gobierno de Correa en este período se fundamentó en la intervención estatal por medio de la regulación del mercado y la provisión de servicios públicos, en el cual, el Estado llegó a tomar un papel protagónico en el desarrollo productivo nacional (García, 2013). El Gobierno manejó los denominados sectores estratégicos como el petróleo, el cual le permitió financiar, tanto la creciente inversión social como productiva, así como el gasto corriente. Por otra parte, esta intervención estatal se plasmó en una creciente demanda agregada, fruto de la expansión del mercado interno, que permitió un crecimiento de la masa y la tasa de ganancia de sectores como la construcción, los importadores, el comercio minorista, restaurantes y demás servicios (Carrión, 2013). Otro resultado de esta política de la demanda agregada es un incremento de las remuneraciones dentro del PIB, pasando del 32% en el 2007 al 38% en el 2016; sin embargo, este incremento favoreció básicamente al sector urbano (Carrión, 2013).

Gráfico 4

Evolución de las remuneraciones y del excedente de explotación e ingreso mixto 2007-2016 (en porcentaje de participación en el total del PIB)

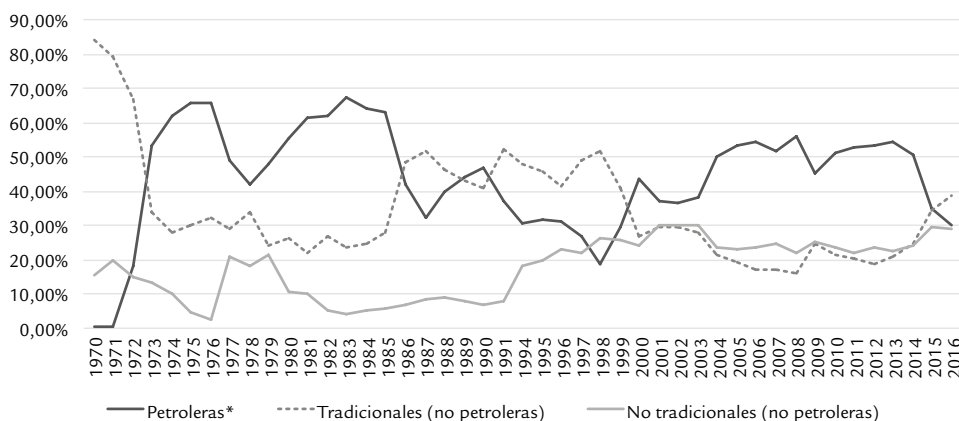


Fuente: Banco Central del Ecuador (2017a). Elaboración propia.

**El sector externo.** En lo que corresponde, realizando un análisis de la balanza comercial y excluyendo las exportaciones petroleras, las exportaciones no han crecido en la misma dinámica que las importaciones (principalmente la importación de maquinaria y equipo de transporte y productos químicos y productos conexos), lo que causó un importante y recurrente déficit de la balanza comercial no petrolera, por lo que, al no tener como otros países el instrumento de la devaluación, las autoridades han tratado de corregir este desbalance empleando políticas arancelarias y no arancelarias para compensar los procesos de apreciación del dólar frente a las monedas de nuestros socios comerciales. Las exportaciones petroleras han sido durante este siglo el principal rubro dentro del comercio exterior ecuatoriano, a excepción de 2016, año en el que fue superado por las exportaciones tradicionales. Es importante notar que las exportaciones no tradicionales a partir del año 2000 han tenido una importancia mayor que las tradicionales con relación al total de las exportaciones en la mayoría de los años.

Gráfico 5

Evolución de las exportaciones petroleras y no petroleras 1970-2016  
(en porcentaje de participación en el total)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2017a). Elaboración propia.

\* No incluye derivados del petróleo.

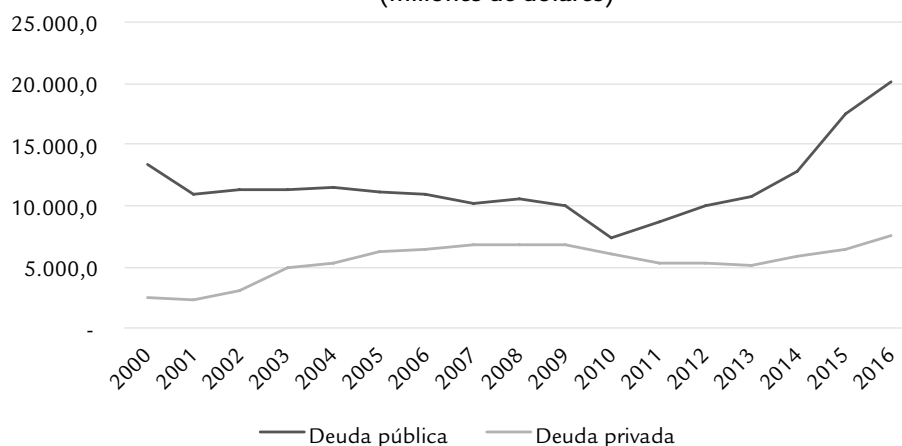
### 3.1.2. Bases financieras del modelo posneoliberal

Seguidamente, se encuentran las principales bases financieras del modelo posneoliberal.

**Deuda externa.** La estrategia inicial del gobierno de Correa fue la reducción de la deuda externa con base en la renegociación de la misma, lo que se consiguió reduciendo a un nivel más bajo de su período en el año 2010. Sin embargo, a partir de ese año se produjo un agresivo endeudamiento, para financiar las grandes inversiones y compensar la caída del precio del petróleo que empezó a partir del año 2012. En el gráfico 6 se aprecia como luego de la renegociación de la deuda se produce un importante endeudamiento, en su mayoría con el Gobierno y los bancos de China, los cuales se volvieron en los principales prestamistas del Gobierno ecuatoriano. Así mismo, se aprecia una tendencia sostenida del incremento de la deuda privada en este período.



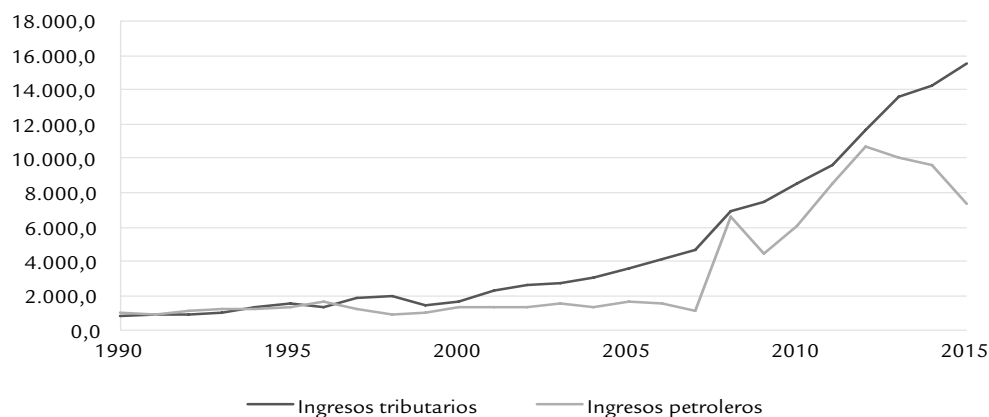
Gráfico 6  
Evolución del endeudamiento externo privado y público 2000-2016  
(millones de dólares)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2017a). Elaboración propia.

**Ingresos estatales.** Tanto los ingresos petroleros como los tributarios permitieron financiar el crecimiento del aparato estatal, así como la inversión pública creciente. Cabe destacar que la inversión estatal fue el motor del crecimiento económico de esta época y, como consecuencia del efecto multiplicador, se produjo una mayor recaudación tributaria; sin embargo, la inversión privada no tuvo el mismo dinamismo en la economía (Cepal, 2016). En el gráfico 7 se puede observar el fuerte efecto de la caída del precio del petróleo (a partir del año 2012) sobre los ingresos fiscales, los ingresos tributarios se incrementaron por la ampliación de la base tributaria; no obstante, la tendencia sostenida del crecimiento de la economía se mantuvo mediante el constante endeudamiento externo e interno.

Gráfico 7  
Evolución del endeudamiento externo privado y público 1990-2015  
(millones de dólares)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2017a). Elaboración propia.

### 3.2. La política sectorial industrial del posneoliberalismo

La base de la política industrial en el discurso del gobierno de Correa fue el cambio de la matriz productiva, cuya principal estrategia era la sustitución selectiva de importaciones (denotada así para distinguirla del modelo ISI) y el cambio de la matriz energética (con la construcción de importantes proyectos hidroeléctricos). En la propuesta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (2007), realizada en el primer Gobierno de Correa, con relación a la manufactura expresa el objetivo de reactivarla con mecanismos arancelarios y para-arancelarios y, de acuerdo con los lineamientos de la Organización Mundial de Comercio, manifiesta su preocupación por la tendencia de la concentración industrial, que limita la competencia.

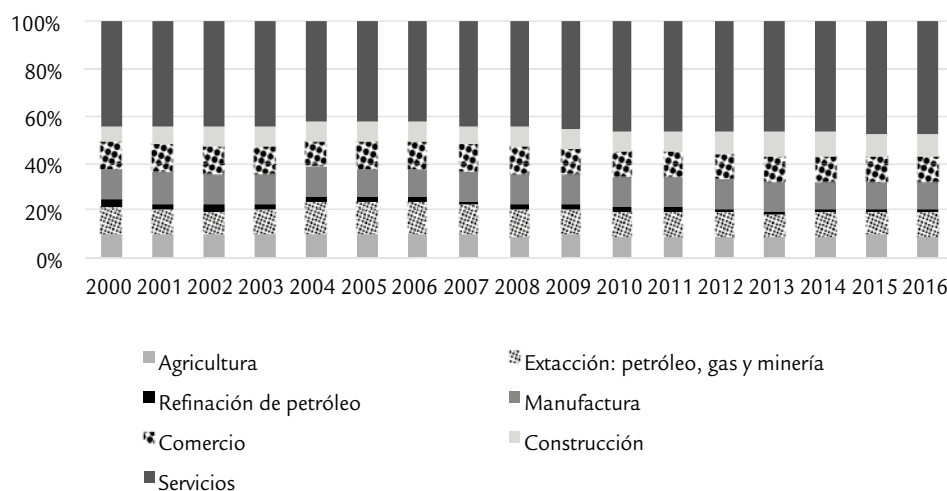
En el documento de Política Industrial del Ecuador 2008-2012 (2008), elaborado por el Ministerio de Industrias y Productividad, expresa que el objetivo del gobierno es “fomentar sectores, industrias y actividades productivas que generen mayor valor agregado” con la importante y activa participación de las actividades primarias y con los servicios integrales y complementarios. En el Plan Nacional 2013-2017 plantea cambios “en la estructura productiva [...] y salir de la dependencia primario-exportadora. La conformación de nuevas industrias y el fortalecimiento de sectores productivos con inclusión económica en sus encadenamientos, apoyados desde la inversión pública [...]”. En suma, se propone cambiar la matriz productiva y potenciar a la industria nacional al sustituir a las importaciones y disminuyendo la vulnerabilidad externa. La sustitución selectiva de importaciones se enfocó en productos importados que pueden ser remplazados por bienes de producción nacional, pero que a su vez promuevan un cambio de la matriz productiva (García, 2013).

#### 3.2.1. Análisis crítico de la política industrial posneoliberal

La crisis internacional del 2008 y la caída de los precios de los bienes primarios afectaron de manera apreciable a América Latina por mantener su estructura primario-exportadora, pese a que en los discursos posneoliberales se proponía en unos casos un cambio en la matriz productiva como en Ecuador, y un apoyo a la industria nacional como en el caso de Brasil. Para nuestro país, pese al discurso sobre el apoyo a la manufactura, el sector industrial dentro del PIB no ha presentado cambios significativos. Es más, se ha reducido del 25,5% en el año 2008 al 23,5% para el 2016; es decir, no se aprecia un cambio en la matriz productiva. A pesar de la significativa participación del Estado, este prácticamente no ha logrado alterarla en términos agregados, así lo podemos ver en el gráfico 8, en el cual a partir de la dolarización la estructura productiva con base al porcentaje en términos reales del valor agregado bruto (VAB) es bastante estable en el tiempo. El sector que muestra una mayor participación relativa dentro del VAB es el de servicios, mientras que el sector primario (agricultura y extracción) tiene un valor similar al manufacturero.

Gráfico 8

Evolución de la participación industria 2000-2016 (millones de dólares)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2017a). Elaboración propia.

Durante el gobierno de Correa se planteó dar prioridad a las cadenas productivas que promuevan la transformación de la matriz productiva. Varias de estas políticas no fueron implementadas, por ejemplo el impulso a la petroquímica, el desarrollo de metalmecánica y la farmacéutica, entre otros, dando como resultado que para el 2015 la participación de la manufactura dentro del PIB fuera del 11,73%; la del año 2016 del 11,61%. Comparándola con la meta que se propuso el Gobierno para el 2017 que era alcanzar el 15%, resulta inalcanzable.

### 3.2.3. Consecuencias del modelo neoliberal y posneoliberal en la industria manufacturera

Es fundamental analizar qué tan productivo es una rama de actividad económica versus otra. Se puede calcular la productividad, como el cociente entre VAB y el empleo del sector. En la tabla 3 se puede apreciar las tasas de crecimiento promedio anual de la productividad del trabajo en cuatro períodos, siendo de nuestro interés analizar el período 2007-2013, en el que se aprecia que el crecimiento de la productividad en la construcción fue del 8,36%, de la electricidad, gas y agua 5,64%, y de la agricultura el 4,8%, que están por encima del total de la economía. El sector industrial logra un crecimiento del 3,4% que esta apenas debajo del crecimiento total de la economía.

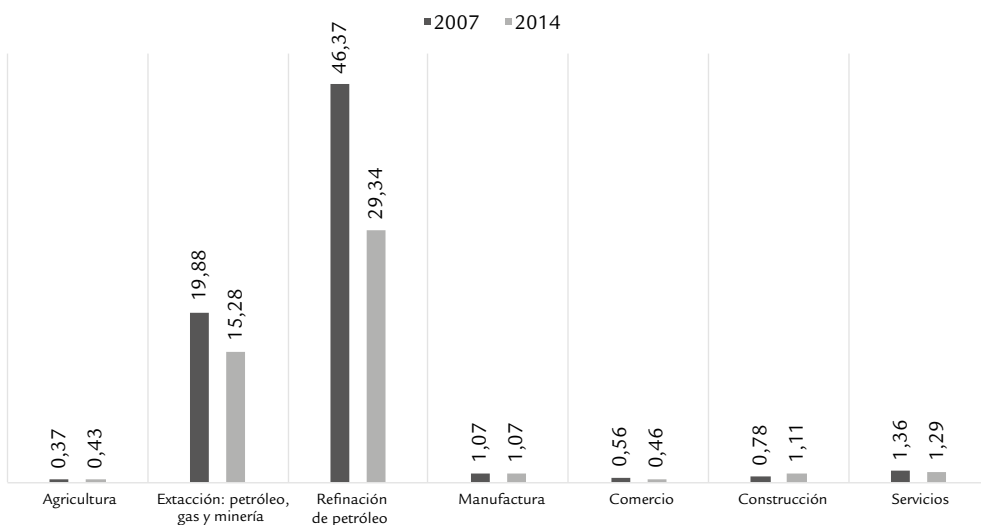
Tabla 3  
Tasas de crecimiento promedio anual de la productividad del trabajo 1980-2013 (en porcentaje)

Ramas de actividad económica	1980-1988	1989-1999	2000-2006	2007-2013
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	2,18	4,03	-1,13	4,80
Explotación minas y canteras	-4,64	4,74	1,13	1,30
Industria manufacturera	0,82	2,24	1,07	3,40
Electricidad, gas y agua	27,01	4,60	-4,45	5,64
Construcción	-5,78	-2,53	7,57	8,36
Comercio, restaurantes y hoteles	-4,27	-1,14	-4,85	1,66
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	-0,02	0,59	1,91	3,19
Establecimientos financieros y servicios prestados a empresas	-2,07	-3,10	-0,43	-1,95
Servicios comunales, sociales y personales	-0,21	-3,34	9,44	4,21
<b>Total</b>	<b>-0,63</b>	<b>-0,46</b>	<b>2,28</b>	<b>3,50</b>

Fuente y elaboración: Cepal (2016).

**Productividad relativa.** La productividad relativa se calcula como el cociente que resulta de la productividad de la industria dividido para la productividad total. Observando el gráfico siguiente para el período 2007-2014, en el caso del Ecuador las ramas más productivas corresponden al sector de la extracción (petróleo, gas y minerales) y a la de refinación de petróleo. Existe una disminución importante de la productividad relativa en estos sectores, mientras que en la manufactura no ha presentado cambios.

Gráfico 9  
Productividad relativa 2007-2014 (en porcentaje)

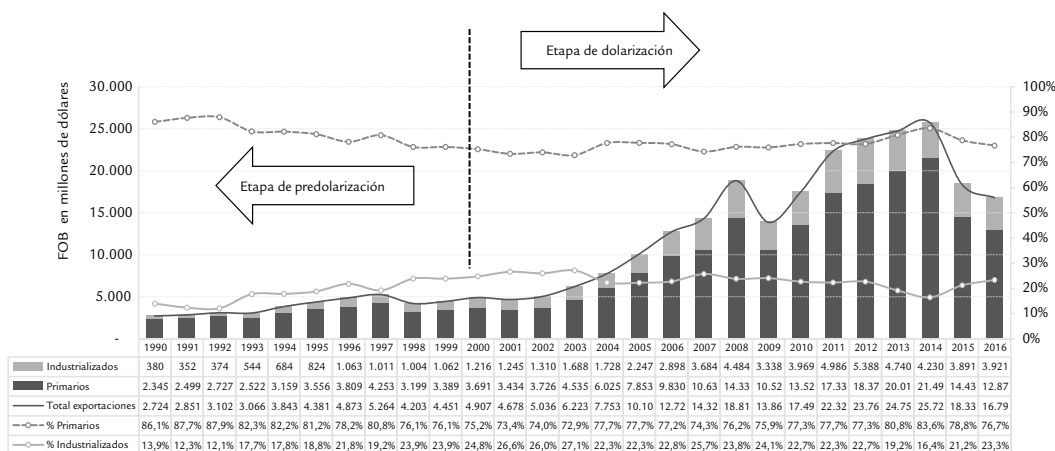


Fuente: Banco Central del Ecuador (2017b). Elaboración propia.

La apertura comercial y financiera según las políticas del Consenso de Washington<sup>1</sup> deben crear nuevos y más productivos empleos, una vez eliminadas las barreras del proteccionismo y la intervención estatal; asimismo los mercados deberían autorregularse como si una “mano invisible” los llevara, esto no se cumple por la presencia de mercados incompletos y asimetría de la información (Stiglitz, 2010). La receta neoliberal en el comercio exterior plantea la necesidad de especializarse y emplear las ventajas comparativas por lo que debíamos potenciar la producción y exportación de producción primarios. Si Ecuador siguiera esa fórmula, como se aprecia en el gráfico 10, las exportaciones de productos manufacturados entre: 1990-2016 representarían en promedio alrededor del 21% de las exportaciones totales; en cambio, las exportaciones de productos primarios alrededor del 79%.

Gráfico 10

Exportaciones de productos primarios frente a los industrializados.  
En millones de dólares FOB y como porcentaje de participación (1990-2016)



Fuente y elaboración: Banco Central del Ecuador (2017b).

La mayor importancia a las exportaciones agrícolas, que no tenían valor agregado generó muy pocos beneficios a la mayor parte de la colectividad, esto sucede de manera general, por los pocos enlaces que generan y en especial por el escaso empleo que provocan (Larrea, 1997). Se puede observar que existió un crecimiento de la producción y exportación de los productos industrializados, pero aún se mantiene el peso de la estructura primario-exportadora, generada y promovida por el modelo neoliberal y posneoliberal.

1 Este término “Consenso de Washinton” se refiere al conjunto de políticas económicas neoliberales de estabilización y ajuste estructural, sugerido para los países de la periferia y proveniente de Washington como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el gobierno y la Reserva Federal de los Estados Unidos.

**Encadenamientos productivos.** Según el Banco Central del Ecuador (2017c) podemos agrupar a las industrias en: claves, motor, base e isla. Las industrias claves tienen fuertes encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. Las industrias motor tienen un fuerte encadenamiento hacia atrás. Las industrias base tienen encadenamiento hacia adelante. Y las industrias islas son aquellas que no requieren insumos o no tienen encadenamientos hacia adelante o que requieren insumos importados.

Con relación a las industrias claves, tanto para el año 2007 como para el 2014 existieron siete industrias claves, de las cuales seis son las mismas y solo la industria de la fabricación de hilos, hilados, tejidos y confecciones pasa a industrias isla y aumenta el sector de la generación, capacitación y distribución de energía eléctrica. Hay que destacar que, en el período mencionado, las industrias manufacturas claves pasaron de cinco a cuatro.

En relación con la industria motor “Su estado se mantuvo casi intacto entre ambos períodos” (Banco Central del Ecuador, 2017c). Tomando en cuenta a la industria base, de las trece industrias identificadas en este grupo para el 2014, doce son las mismas del 2007, siendo las tres más importantes del sector servicios. La industria que mayor encadenamiento hacia atrás se encuentra la de procesados de camarón. Y finalmente, con relación a las industrias islas, no existieron mayores cambios en este aspecto.

#### 4. Conclusiones

En general, América Latina tuvo efectos negativos en la aplicación del proyecto neoliberal; entre esos efectos se destacan la financiarización de la economía (el apalancamiento sobrepasa al capital productivo) que domina los mercados financieros y la precarización laboral y la hegemonía ideológica y cultural de libre mercado con sus implicaciones en especial de legitimación del modelo (Sader, 2008), con base en la estabilización y ajuste estructural que provocaron problemas económico-sociales negativos para la mayoría de la población (Castillo, 2010). En relación con desarrollo de las manufacturas hubo un retroceso, por la reprimarización de sus economías que empieza desde la década de los años 1980 (Ugarteche, 1997).

Por otra parte, los gobiernos posneoliberales han cedido espacios políticos, en especial, al no responder a los choques externos negativos como la baja de los precios de los *commodities* que han debilitado su capacidad financiera, liquidez fiscal y de inversión pública como en el caso de Ecuador y Venezuela, lo que no permitió impulsar de manera sostenida políticas de industrialización como lo plantearon al menos en el discurso los Gobiernos de turno.

En el caso del Ecuador el proceso de industrialización y las políticas industriales más sostenidas, para bien del desarrollo de las manufacturas, fue entre los años 1972-1981, bajo el modelo ISI; mientras que, en los modelos neoliberal y posneoliberal, las mencionadas políticas, si bien han modificado la estructura de las exportaciones, estas han sido a favor de los productos primarios no industrializados y no han incorporado al sector industrial dentro de su política.

En una síntesis de la relación entre productos que provienen de la naturaleza y los manufacturados, entre los años 1990 y 2011, a los primarios en promedio fue del 78,5% y a los manufacturados el 21,5% del total exportado (Banco Central, 2016). Si para la década de 1990 ya se aprecia la importancia de las exportaciones no tradicionales como flores, camarón, entre otras, para los años 2000 la tendencia sigue.

El sector que muestra una mayor participación relativa dentro del VAB es el de servicios, mientras que el sector primario (agricultura y extracción) tiene un valor similar al manufacturero. En suma, a pesar de que en manera general en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (2013) expresa el apoyo a la industria manufacturera y que en forma explícita en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 el cambio de matriz productiva no se ha producido. A pesar de que los modelos neoliberal y posneoliberal tienen políticas industriales relativamente distintas, ninguno de ellos ha podido consolidar un sector industrial en crecimiento, diversificado e independiente, es decir autónomo, y cuyo resultado ha sido, la reprimarización de la economía.

## 5. Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (1992). *Pobreza y política social en el contexto del ajuste. Análisis macroeconómico: el caso del Ecuador*. Quito: Flacso-Sede Ecuador. Noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1999). Deuda externa. *Revista: Léxico Político Ecuatoriano*. Mayo 1994. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2009). *The Curse of Abundance*. Quito: CEP.
- Acosta, M., & Iturralde, P. (2013). *The Alchemy of Wealth: State, Oil and Accumulation Pattern in Ecuador*. Quito: CDES.
- Andrade, P. (2005). Democracia liberal e inestabilidad política en Ecuador. Apuntes para una interpretación política. *Enfoques Regionales. Oasis*, (11b). Bogotá.
- Arcos, M. (1990). El agotamiento del modelo de desarrollo ecuatoriano y el problema del endeudamiento externo. *Cuestiones económicas*. BCE (15). Quito.
- Arnson C., Jara, J., y Escobar, N. (2009). *Pobreza, desigualdad y la "Nueva izquierda" en América Latina*, (6). Santiago de Chile: Flacso-Sede Chile.
- Báez, R. (1992). *Ecuador: ¿genocidio económico o vía democrática?* Quito: Corporación Editora Nacional.
- Banco Central del Ecuador (2016) *Información económica, estadísticas económicas*. Recuperado el 20/3/2018 de <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/757>.
- \_\_\_\_\_ (2017a). *Series Estadísticas Históricas 1927-2017*.
- \_\_\_\_\_ (2017b). *Estadísticas macroeconómicas: presentación estructural*. Junio.
- \_\_\_\_\_ (2017c). *Cuadernos de Trabajo. Análisis de la economía ecuatoriana 2007 y 2014*, (137).
- Benalcázar, René (1990). *Es necesario volver a dar énfasis a la industrialización en el Ecuador*. Recuperado el 20/3/2018 de [https://www.bce.fin.ec/cuestiones\\_economicas/imagenes/PDFS/1990/No16/No.16-1990BenalcazarRene.pdf](https://www.bce.fin.ec/cuestiones_economicas/imagenes/PDFS/1990/No16/No.16-1990BenalcazarRene.pdf).

- Bontis, N. (1999). Managing organisational knowledge by diagnosing intellectual capital: framing and advancing the state of the field. *International Journal of Technology Management*, 18, 1-7.
- Borón, A. A. (2003). El posneoliberalismo: un proyecto en construcción. En E. Sader y P. Gentili (Comps.), *La trama del neoliberalismo*, 2.ª ed. Buenos Aires: Clacso: 192.
- Castillo Rodríguez, A. (2012). ¿En el umbral del posneoliberalismo? Izquierda y gobierno en América Latina. *InterSedes: Revista de las Sedes Regionales*, XIII (25), 179-182.
- Carrasco, C. (1998). *Ecuador y el Consenso de Washington: la hora neoliberal*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Cardoso, F. (1977). La originalidad de la copia. *Revista Cepal*, Segundo semestre.
- Cardoso, F., y Faletto, E. (1978). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, D. F.: Siglo XXI Editores.
- Carrión, D. (2013). Patrón de reproducción del capital en la economía ecuatoriana. *Revista Economía*, (102). Abril.
- Castells, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Fin de milenio, III*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cedis (1986). *Los Grupos Monopólicos en el Ecuador*, 3.ª ed., Serie n.º 4. Quito: Ed. Cedis.
- Comisión Económica para América Latina [Cepal] (2016). Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social. Naciones Unidas. Septiembre 2016.
- Conaghan, C. (1990). Business and the 'Boys': The Politics of Neoliberalism in the Central Andes. *Latin American Research Review*, 15(2).
- Correa, R. (2009). *Ecuador: de Banana Republic a la No República*. Bogotá: Random House Mondadori.
- Dávalos, P. (2014). *Alianza País o la reinención del poder: siete ensayos sobre el posneoliberalismo en Ecuador*. Bogotá: Editorial Desde Abajo.
- Dávila, O. (1998). El Ecuador sin petróleo. Cap. IV. Folleto realizado por la Facultad de Ingeniería en Minas y Petróleos de la Universidad Central del Ecuador.
- Fernández, G., y Lara, C. (1998). *Los shocks exógenos y el crecimiento económico del Ecuador*. Banco Central del Ecuador. Nota técnica 48. Junio.
- Figueroa, C. (2010). *¿En el umbral del posneoliberalismo? Izquierda y gobierno en América Latina*. Guatemala, F&G Editores. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Figueroa, C. y Cordero, B. (Eds.) (2011). *¿Posneoliberalismo en América Latina? Los límites de la hegemonía neoliberal en la región*. México, D. F.: Universidad de Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vélaz Pliego".
- García, S. (2013). Diseño e implementación de la política económica al calor del Sumak Kawsay. Elementos conceptuales y evaluación preliminar. *Revista Economía*, (102). Abril.
- Gorostiaga, X. (1991). Ya comenzó el siglo XXI: el Norte contra el Sur. *Revista Mensual de la U.C.A.*, (116). Junio.
- Grossman, G., & Helpman, E. (1990). Trade, Knowledge Spillovers, and Growth. NBER Working Paper, 3485.



- Guerra, F. (2001). Análisis del modelo económico y social ecuatoriano, de los años: 70 y 80, en el marco de la globalización. Tesis de maestría. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Desarrollo histórico de la Industria Manufacturera Ecuatoriana y su matriz de exportación*, 4(1) (2).
- Herrera, R. (2012). Rendimientos económico-sociales de la democracia en el Ecuador pos-dictadura. Situación general del trabajo durante los gobiernos de Gustavo Noboa Bejarano, Lucio Gutiérrez Borbúa y Rafael Correa Delgado (2007-2010). Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Jácome, L. (1997). *El tortuoso camino de la Estabilización en el Ecuador*. Quito: Ed. FESO.
- Jácome, L., et. al. (1998). Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador. Quito. Cordes, Documento de trabajo n.º 7.
- Kamas, L. (1986). "Dutch Disease. Economics and the Colombian Export Boom". *World Development*, 14(9).
- Larrea, C. (1993). *El espejismo del desarrollo: petróleo, empleo y pobreza en el Ecuador*.
- \_\_\_\_\_. (1997). Ajuste estructural, distribución del ingreso y empleo en el Ecuador. *Revista Economía y Humanismo*, (2). Primer Trimestre.
- Marchán, C. (Coord.) (1992). *Ecuador: crisis, ajuste y política social en los años 80*. Quito: Editorial Fundación Grupo Esquel.
- Martínez, L. (1983). Capitalismo agrario, crisis e impacto social. En *Ecuador Presente y Futuro*. Quito: Editorial El Conejo.
- Ministerio de Industrias y Productividad (2008). Política Industrial del Ecuador. Recuperado el 30/03/2018 de <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/381/File/POLITICA%20INDUSTRIAL%20DEL%20ECUADOR%202008-2012.pdf>.
- Moncada, J. (1980). *La economía ecuatoriana en el siglo XX: algunos elementos relativos a la génesis, apropiación y utilización del excedente económico*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- \_\_\_\_\_. (1983). *Capitalismo, burguesía y crisis en el Ecuador*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Morillo, J. (1996). *Economía monetaria del Ecuador*. Quito.
- Nájera, C. (1987). *Distribución de los ingresos petroleros*. Cuadernos NUEVA #9. Petróleo lo que hay que Saber. Quito.
- O'Connors, J. (1972). *Estado y Capitalismo en la sociedad norteamericana*. Buenos Aires: Editorial Periferia.
- Orlando, F., y Tietel, S. (1996). El problema de la deuda externa de la América Latina. *Revista: El Trimestre Económico*. LXIII, 92(250), 841.
- Pacheco, L. (1985). *Política económica en el Ecuador*. Quito: Tercer Mundo Editores/Cipad.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (2007). Planificación para la Revolución Ciudadana. Recuperado el 30/03/2018, de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 (2013). Recuperado el 10/04/2018, de [https://www.unicef.org/ecuador/Plan\\_Nacional\\_Buen\\_Vivir\\_2013-2017.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/Plan_Nacional_Buen_Vivir_2013-2017.pdf).

- Peña, X. (1996). El ajuste estructural en Ecuador. Recuperado el 30/03/2018 de [https://www.puce.edu.ec/economia/docs/disertaciones/1996/1996\\_pe%c3%b1a\\_gonzalez\\_ximena.pdf](https://www.puce.edu.ec/economia/docs/disertaciones/1996/1996_pe%c3%b1a_gonzalez_ximena.pdf).
- Racines, F. (1997). De la estabilización monetaria al ajuste estructural. En *Ajuste estructural en los Andes: impactos sociales y desarrollo*. Quito: CECI-Andes.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado: posneoliberalismo en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-Clacso. Septiembre.
- Schertler, A. (2007). Knowledge Capital and Venture Capital Investments: New Evidence from European Panel Data. *German Economic Review*, 8(1): 64–88.
- Sierra, N. (2011). Los ‘gobiernos progresistas’ de América Latina: la avanzada del posneoliberalismo. *Revista electrónica de derechos humanos*, (29). Quito: Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) de la UASB-Sede Ecuador.
- Stiglitz, J. E. (2010). *El malestar en la globalización*. España: Penguin Random House Grupo Editorial España.
- Thoumi, F., Grindle, M. (1992). *La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Ugarteche, O. (1997). *El falso dilema América Latina en la economía global*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Viteri, G. (1998). *Las políticas de ajuste. Ecuador 1982-1996*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Villalobos, Fabio (1987). *La Industrialización Ecuatoriana 1976-1983*. Quito: Cipad.
- Urriola, Rafael (1984). *Crisis: FMI y Neo-liberalismo*. Quito: Ceplaes.
- World Bank (1984). *Ecuador: An Agenda for Recovery and Sustained Growth*. Washington, D. C.

# 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.

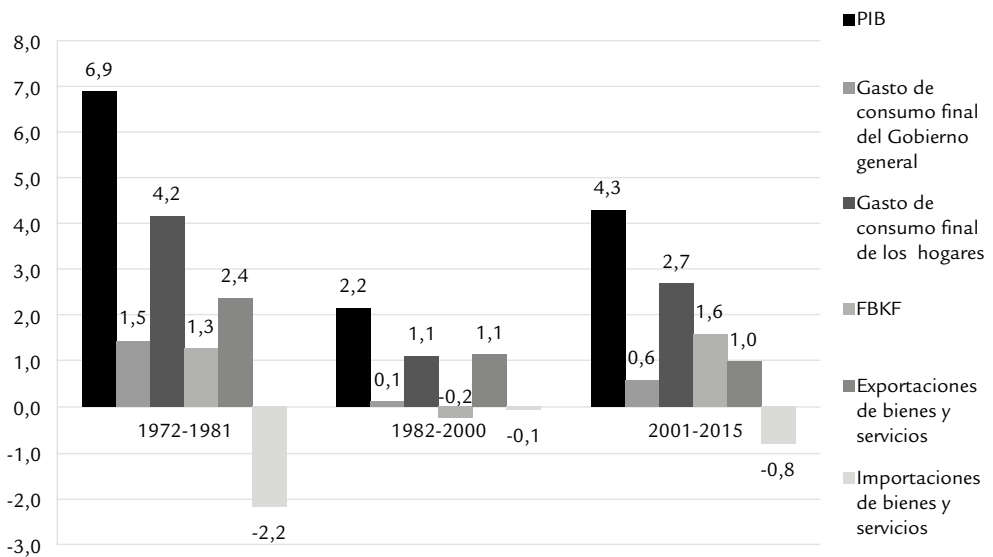
Todo lo anterior, en el marco de una crisis económica y social recurrente que hacia finales del siglo xx dejó un panorama nada alentador: a) estancamiento de la industria dedicada a satisfacer el mercado interno, expresada en el nulo crecimiento de la formación bruta de capital fijo (Samaniego, 1993); 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

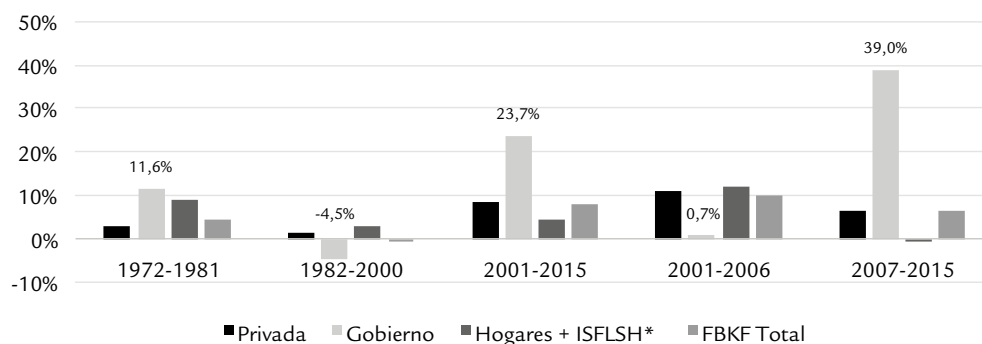
Variación anual promedio del PIB y contribución (%) de sus elementos, 1972-2015



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

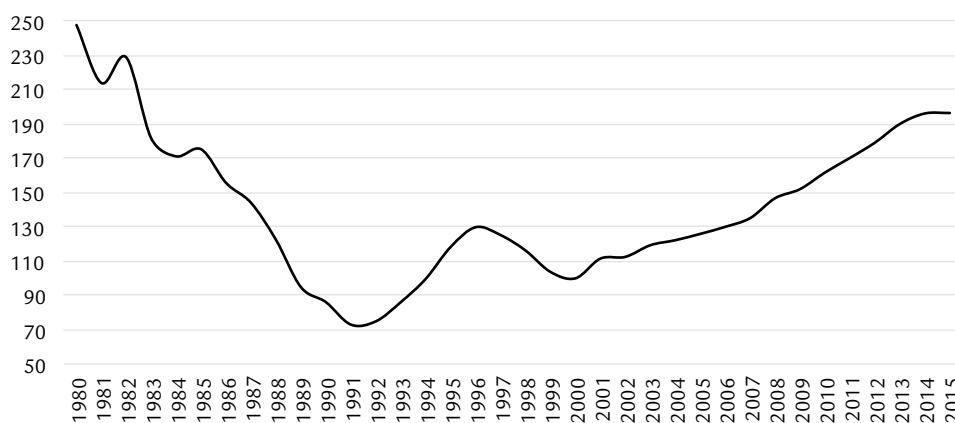


\* Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.

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 China<sup>1</sup> 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).<sup>2</sup>

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*<sup>3</sup> 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 pública<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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 irrepetibles, 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).<sup>7</sup> 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*.<sup>8</sup>

## 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](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.
- Osoario, 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](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).

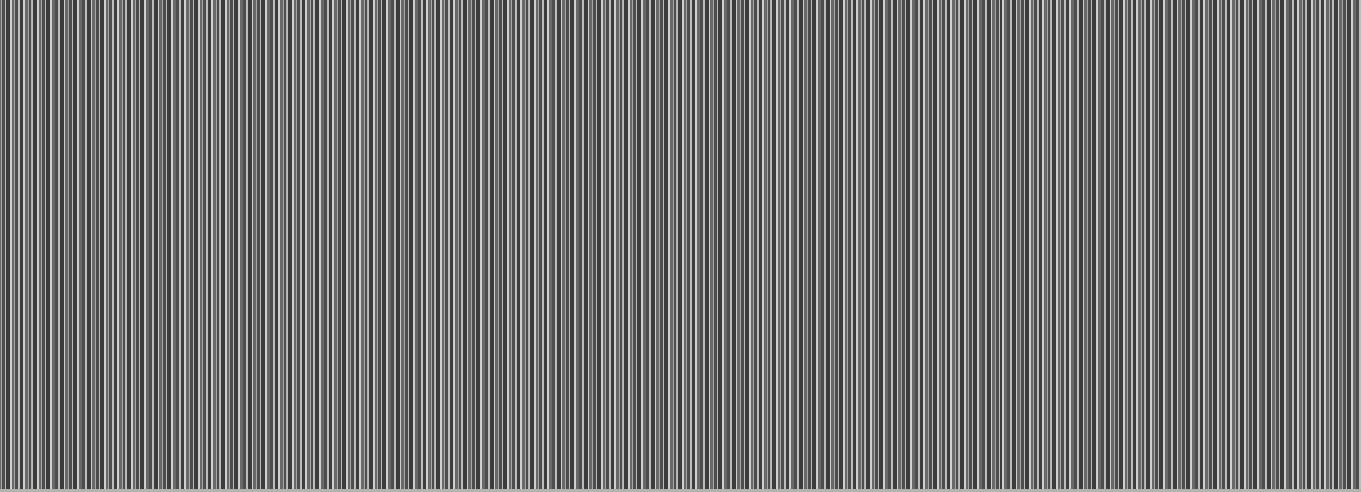


- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2009-2013*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Transformación de la matriz productiva: revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*. Quito: Senplades.
- \_\_\_\_\_ (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.





# Coyuntura



# Grupos económicos ecuatorianos: una mirada hacia su comportamiento, 2015-2016

*Ecuadorian economic groups:  
a look at their behavior, 2015-2016*

Ana Belén Tulcanaza Prieto

Candidata a doctora en Administración de Empresas y Economía  
Instituto Nacional de Tecnología Kumoh (KIT), Corea del Sur

Correo electrónico: ana\_b\_tulcanaza@kumoh.ac.kr

*Recibido: 29-enero-2018. Aceptado: 13-abril-2018.*

## Resumen

La concentración económica se establece mediante la relación entre un número cada vez más reducido de empresas y el porcentaje de control progresivo que ejercen en la producción y el mercado, lo cual permite la formación de los grupos económicos en un país. Dichos grupos económicos se comportan estratégicamente e influyen en el contexto económico, social y político de una nación. En la actualidad, los grupos económicos ecuatorianos conservan su carácter concentrador y contribuyen con el 60% del producto interno bruto (PIB) y representan el 41,1% del total de la recaudación tributaria (2016). El presente estudio utiliza 215 grupos económicos identificados por el Servicio de Rentas Internas (SRI) y analiza sus principales variables financieras y fiscales y su correlación durante el período 2015-2016. Los resultados demuestran la correlación lineal positiva y significativa (al nivel de 1%) entre las variables independientes (total de ingresos, total activos y total patrimonio) y la variable dependiente (recaudación total). Se concluye que la mayor correlación lineal se genera entre el total de ingresos y total recaudado. Para futuros estudios se recomienda un análisis longitudinal (ampliar el período de estudio) de los grupos económicos para cuantificar su impacto en distintas variables e indicadores económicos y financieros, a su vez, evaluar la concentración e integración de dichos grupos en el tiempo.

**Palabras claves:** grupos económicos ecuatorianos; grupos familiares; recaudación total; total ingresos; total activos; total patrimonio.

## Abstract

The economic concentration is established by the relationship between a decreasing number of firms and their progressive control's percentage in production and market, which allows the formation of the economic groups in a country. Economic groups behave strategically and influence the economic, social and political context of a nation. Actually, the Ecuadorian economic groups retain their concentrating character and the income of these groups contributed with 60% of the gross domestic product (GDP) and represented 41.1% of the total tax collection (2016). This study uses 215 economic groups identified by the Internal Revenue Service (SRI) and analyzes its main financial and fiscal variables and their correlation during the period 2015-2016. The results show the positive and significant linear correlation (at the 1% level) between the independent variables (total income, total assets, and total equity) and the dependent variable (total tax collection). The most important conclusion is that the highest linear correlation is generated between the total income and the total tax collection. For future studies, a longitudinal analysis (extend the study period) of economic groups is recommended to quantify their impact on different variables and economic and financial indicators to assess the concentration and integration of these groups over time.

**Keywords:** Ecuadorian economic groups; family groups; total tax collection; total income; total assets; total equity.

## 1. Introducción

**E**n Ecuador, los procesos de acumulación y concentración del poder económico tienen una larga historia que data desde la creación del Estado ecuatoriano en 1830 y debido a la dinámica capitalista mundial (Acosta, 2006). Según Alberto Acosta, la historia económica del Estado ecuatoriano se caracteriza por cuatro períodos, los cuales no están delimitados claramente en el tiempo pues se sobreponen generando saltos temporales: 1) período de los rezagos coloniales (caracterizado por los mecanismos de explotación); 2) modalidad primario-exportadora; 3) modalidad de industrialización de sustitución de importaciones; y 4) reprimarización modernizada de la economía (ajuste neoliberal).

Por otro lado, Carlos Marchán (2017) manifiesta que la construcción del Estado-nación en Ecuador en el siglo XIX reflejó una serie de múltiples estrategias por parte de las élites económicas para integrar el territorio del país, impulsar el proyecto productivo de la economía abierta exportadora y centralizar las finanzas públicas para dotar de gobernabilidad al ente central. Conjuntamente con estas tácticas, las élites del país (en su mayoría concentradas en Quito, Guayaquil y Cuenca) han trabajado, y a su vez han presionado, al Gobierno de turno para incrementar su beneficio económico. Claras muestras se evidenciaron en el siglo XIX con la expansión exportadora (programa exportador de productos primarios del litoral y proyecto de desarrollo productivo manufacturero y agropecuario de la

región sierra norcentral (Marchán, 2017), y para el siglo xx con la Ley de Fomento Agrícola e Industrial (1981).

Agustín Cueva (1988), quien resume la historia económica y política de Ecuador, enfatiza que la dominación política de las clases pudientes del país, conjuntamente con la priorización de sus intereses económicos, promovieron la lucha por el poder entre las clases sociales, proceso en el que las clases dominantes (sean terratenientes, burguesía agroexportadora, burguesía financiera, burguesía intermediaria) se han adaptado a las condiciones de la época, evolucionando para perpetuar el poder económico y político (Cueva, 1988).

En Ecuador se evidenció el debilitamiento del Estado tras el derrocamiento sucesivo de Presidentes mientras que los estragos sociales y económicos se vislumbraron tras el feriado bancario en 1999, resultando una posterior dolarización en el año 2000. Una clara muestra del poder de las oligarquías fue que el 70% de las instituciones financieras ecuatorianas que quebraron en la crisis de 1999 pertenecía solo a 200 personas distribuidas en los cinco grupos económicos más grandes del país (El Comercio, 2010).

El estudio de los grupos económicos en América Latina adquirió importancia durante el período 1950-1960 (Garrido y Peres, 1996), obteniendo mayor trascendencia en la década de 1970 debido al proteccionismo de los grupos económicos generado mediante la implementación de la industrialización sustitutiva de las importaciones (ISI) (Vanoni y Rodríguez, 2017). Como ejemplo se pueden citar las investigaciones realizadas en Chile (Lagos, 1960; Dahse, 1981), Colombia (Misas, 1975), (Silva, 1977; Wilches y Rodríguez, 2016), Nicaragua (Strachan, 1976) y Ecuador (Navarro, 1975; Centro de Estudios y Difusión Social, 1986; Fierro, 1991; Minaya, 2006; Tulcanaza, 2010; Pástor, 2015; Vanoni & Rodríguez, 2017; Solano y Tobar, 2017; Fierro, 2017; Tobar y Solano, 2017).

La presente investigación analiza las principales variables financieras y fiscales de los grupos económicos ecuatorianos en el período 2015-2016, con la finalidad de establecer la relación existente entre el total de ingresos, total de activos y total de patrimonio respecto al total recaudado, basándose en metodologías empleadas en distintos estudios previos (Pástor, 2015; Wilches y Rodríguez, 2016; Vanoni y Rodríguez, 2017; Solano y Tobar, 2017; Tobar y Solano, 2017). El período de análisis fue escogido debido a que corresponde a la información más reciente publicada por el SRI; a más de ello, se incorporaron quince grupos económicos en el catastro 2016 a pesar de que la tasa de variación anual del PIB decreció en 1,5% durante dicho año (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017), siendo un período crítico para la economía ecuatoriana, constituyendo indispensable su análisis.

En el estudio se evalúan las siguientes hipótesis:

*H1: Existe una correlación positiva y significativa entre el total de ingresos de los grupos económicos y el total de la recaudación.*

*H2: Existe una correlación positiva y significativa entre el total de activos de los grupos económicos y el total de la recaudación.*

*H3: Existe una correlación positiva y significativa entre el patrimonio total de los grupos económicos y el total de la recaudación.*

La investigación será cuantificada mediante la correlación entre variables financieras y fiscales pertenecientes a los grupos económicos domiciliados en Ecuador durante el período 2015-2016. Para la tabulación de datos y pruebas de correlación se utilizará el paquete SPSS Statistics®. La base de datos la integran 215 grupos económicos publicados por el SRI y 415 observaciones (200 y 215 observaciones de grupos económicos durante el 2015 y 2016, respectivamente). Las variables empleadas en el estudio son: 1) variable dependiente: total recaudado; 2) variables independientes: total ingresos, total activos, total patrimonio.

El estudio se encuentra dividido en cinco secciones. En la primera se realiza una conceptualización de distintos términos relacionados con la formación de los grupos económicos. En la segunda parte se analiza el comportamiento de distintas variables en los grupos económicos ecuatorianos identificados por el SRI. La tercera sección aborda la metodología de la investigación, incluyendo el desarrollo de hipótesis y la recolección de información. La cuarta parte involucra el estudio empírico y análisis de resultados respecto a las hipótesis planteadas. Finalmente, la última sección refiere a las conclusiones y recomendaciones para futuros estudios.

## 2. Conceptualización tras la formación de grupos económicos

### 2.1. Concentración económica

La concentración está definida como la situación en la que el control de la actividad económica en un mercado (del lado de la demanda, oferta o de ambos) se encuentra en manos de una o pocas empresas (Eco-Finanzas, 2015). La concentración económica es el grado en que un número relativamente pequeño de agentes económicos ejerce dominio, control o dirección de la actividad económica, conociéndose como el máximo grado de concentración de un mercado al monopolio puro y, contrariamente, competencia perfecta en el momento en que la concentración es mínima, por lo que la teoría económica define a las estructuras de mercado de acuerdo con la cantidad de oferentes y demandantes (ver tabla 1).

Tabla 1  
Estructuras de mercado según la cantidad de oferentes y demandantes

Cantidad de oferentes	Cantidad de demandantes		
	Uno	Pocos	Muchos
Uno	Monopolio bilateral	Monopolio parcial	Monopolio
Pocos	Monopsonio parcial	Oligopolio bilateral	Oligopolio
Muchos	Monopsonio	Oligopsonio	Competencia perfecta

Fuente: Frank (2005). Elaboración propia (2018).

Generalmente, la concentración económica es abordada, desde las estructuras de mercado, mediante el número de empresas y del tamaño relativo de las mismas. Sin embargo, Furió y Alonso (2008) mencionan que la economía industrial enfoca



a la concentración económica desde una doble dimensión, *concentración de mercado* y *concentración agregada*. La primera hace referencia al grado de concentración de agentes (productores o vendedores) dentro de un determinado mercado, utilizando indicadores como porción de ventas o producción (por empresa) respecto al total de ventas o producción (de la industria). La segunda corresponde al grado en que un reducido número de grandes empresas controla la producción o ventas de la economía en su conjunto, la que es medida, por ejemplo, en términos de empleo o de activos (Furió y Alonso, 2008).

En la década de 1970, el análisis de la concentración económica se enfocaba en las relaciones de poder entre las empresas y la formación de los grupos económicos, tendencia que se ha modificado en el último decenio debido a que la actual perspectiva de análisis se sustenta en las capacidades administrativas de las firmas y grupos económicos (Manosalve, 2015). Actualmente, la concentración económica se ha asociado con el *capitalismo jerárquico*, el cual vincula el desarrollo de las empresas, los mercados laborales y de capitales (Schneider, 2013). Según Ben Schneider (2013), en América Latina predomina este tipo de capitalismo debido a la existencia de mercados laborales fragmentados y sistemas educativos deficientes, generando la reducción de calificación de mano de obra y mitigando la inversión en investigación y desarrollo (I&D). Dichas problemáticas son afrontadas directamente por el Estado, que genera un modelo adaptativo y es el principal proveedor de recursos económicos en I&D.

Revisando los tipos de concentración, se identifica a la horizontal y la vertical. La concentración horizontal, o denominada *concentración a lo ancho o hacia los lados*, utiliza un mismo producto como materia prima y con él fabrica bienes que se encuentran en igual etapa de elaboración. También es definida como el conjunto de empresas que trabaja en la misma etapa de producción, para asegurarse una escala más amplia de operación de un proceso o grupo de procesos (Robinson, 1957) con el objetivo de reducir el precio de las materias primas (compra al por mayor) racionalizando su producción.

Por otra parte, la concentración vertical permite a las empresas trabajar en distintos escenarios sucesivos dentro del mismo proceso productivo, lo cual la acerca hacia la materia prima o el consumidor mediante la ejecución directa de actividades relacionadas con la cadena de valor. Este proceso de integración se vincula con el establecimiento y prolongación del monopolio, generando seguridad hacia los empresarios con la permanencia en la provisión de materias primas (integración ascendente) y la estabilidad de los mercados para su producción (integración descendente) (Tulcanaza, 2010).

Tanto la concentración horizontal como vertical generan crecimiento y en la mayoría de ocasiones no permiten dominar o influir en el mercado mediante la formación de precios, pues para ello se requiere establecer carteles o *trust*. Lazzarini *et al.* (2008) menciona que el *trust* se genera como respuesta a la incertidumbre de valor entre los agentes económicos, diferenciándose entre *trust familiar* y *trust entre extraños*. En los dos casos, los contratos formales constituyen un mecanismo para salvaguardar a los participantes de las pérdidas potenciales, incentivando de

esta forma las transacciones entre extraños ante la reducción de amenazas en los términos de intercambio (Lazzarini, Miller & Zenger, 2008).

Otro tipo de concentración se evidencia en las empresas y en las influencias (Lagos, 1960). Dentro de la concentración de las empresas se pierde la autonomía jurídica y económica para lograr crecimiento en la producción, aumentando las dimensiones medias de las firmas, preponderando las grandes compañías sobre el mercado. Mientras que, en la concentración de las influencias, las empresas no pierden su autonomía técnica, jurídica o financiera y se entrelazan de forma personal, funcional y financiera, siendo la formación de los grupos económicos su resultado.

## 2.2. Grupo económico

El economista y académico Francesco Vito (1902-1968) fue quien adoptó por primera vez la denominación de “grupos económicos”, debido a que la Crisis de 1929 (Gran Depresión), le motivó a construir la teoría de la economía política del corporativismo *teoría corporativa*, como alternativa a las teorías económicas clásicas y neoclásicas, abocando al estudio de los carteles, sindicatos industriales y grupos empresariales (Llosas, 2005). Vito manifestó que el fin de la economía corporativa es la justicia social, que implica la distribución de la riqueza, terminando con la lucha entre capital y trabajo (Vito, 1935).

Un grupo económico se forma en el momento en que se evidencia control sobre un número de empresas por parte de un propietario o propietarios, quienes definen las decisiones sobre el excedente económico (Dahse, 1981). Por otro lado, un grupo económico también se integra por distintas empresas en diferentes sectores económicos, en los que se ejerce un común control administrativo y financiero (lazos comunes de gestión corporativa y de propiedad), evidenciándose un vínculo familiar, de amistad o de negocios (Leff, 1978). Constituye un grupo de firmas de naturaleza y especialidades diversas, dirigidas de acuerdo con una política común y al servicio de un interés financiero predominante, conservando en el grupo su autonomía jurídica (Anaya, 1990).

Los grupos económicos surgen como respuesta a las fallas de mercado generadas por problemas de información y de agencia, asociados con la inmadurez institucional y los costos de transacción, por lo que los grupos económicos actúan como instituciones intermediarias, facilitando que las transacciones se realicen en el interior de una organización o red de negocios (Chavarín, 2011). También los grupos económicos se relacionan con el Estado debido a una estrategia de desarrollo económico (Chang, 2003) o por su capacidad de influir en las políticas gubernamentales (Guriev & Rachinsky, 2005; Khanna & Yafeh, 2007).

Los grupos económicos se caracterizan por: 1) conglomeración productiva; (2) estrecha y limitada separación de la propiedad y control; y 3) integración al sector financiero (Leff, 1978). La concentración es una pirámide que inicia con la integración vertical u horizontal, seguida por la conformación de *trust* o cartel, para luego constituir un *konzern* o grupo económico poderoso y heterogéneo.

Posterior a ello, la unión de los más poderosos grupos económicos permite la formación de los “súper grupos económicos” (Lagos, 1960) en una nación, los cuales comparten relaciones familiares, funcionales o de intereses en común.

Schneider (2013) manifiesta que los grupos económicos impactan sobre la institucionalidad y la economía política mediante la innovación tecnológica, desarrollo de habilidades y hasta interactúan en esferas políticas. Por otro lado, los grupos económicos y empresas se complementan dividiendo el trabajo entre ellos; los primeros invierten en materias primas o en industrias con mercados controlados localmente, mientras que los segundos se enfocan en la producción de bienes de capital, industriales y de servicios especializados (Schneider, 2013).

En Ecuador, el artículo 5 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno (Lorti), emitido por el Servicio de Rentas Internas (SRI) en Ecuador, define para fines tributarios al grupo económico como el conjunto de partes, conformado por personas naturales y sociedades, tanto nacionales como extranjeras, en el que una o varias de ellas poseen directa o indirectamente el 40% o más de la participación accionaria en otras sociedades (Servicio de Rentas Internas del Ecuador, 2015).

### 3. Grupos económicos ecuatorianos

#### 3.1. Estudios previos de grupos económicos ecuatorianos

En Ecuador, la concentración económica y la conformación de los grupos económicos han constituido temáticas investigadas por analistas económicos e historiadores durante los últimos cincuenta años. Los principales estudios se resumen a continuación (tabla 2).

Tabla 2  
Principales estudios sobre grupos económicos en Ecuador

Título del estudio	Temática
La concentración de capitales en el Ecuador (Navarro, 1975).	Grupos económicos, década de 1970.
Los grupos monopólicos en el Ecuador (Centro de Estudios y Difusión Social, 1986).	Grupos monopólicos, década de 1980.
Los grupos financieros en el Ecuador (Fierro, 1991).	Estructura, vínculos y origen de los grupos financieros.
Los grupos económicos en el Ecuador (Pástor, 2015).	Comparación teórica entre Navarro, Cedis y Fierro. Análisis de las publicaciones de las revistas <i>Líderes</i> , <i>Vistazo</i> y <i>Gestión</i> .
Ranking empresarial anual (Gestión Revista de Colección, 2016; Ekos, 2017; Monitor Empresarial de Reputación Corporativa, 2017) (Vistazo, 2017).	Empresas y empresarios mejor valorados en Ecuador.

*Continúa en la página siguiente.*

Título del estudio	Temática
Grupos económicos (Servicio de Rentas Internas del Ecuador, 2017).	Conformación de los grupos económicos y su comportamiento tributario. Catastro de grupos económicos y su evolución durante los últimos diez años.
Caracterización de los grupos económicos en Ecuador según el Servicio de Rentas Internas (Solano y Tobar, 2017).	Análisis de variables para la conformación de grupos económicos (2015).
Los grupos financieros en el Ecuador 25 años después (Fierro, 2017).	Análisis de la evolución de los grupos financieros.
La concentración financiera y los grupos de poder: evidencia en la ciudad de Cuenca, Ecuador (Tobar y Solano, 2017).	Análisis del grado de correlación existente entre el crédito ofertado por el sistema financiero y los ingresos que generan las unidades productivas.

Fuente: Detallada en cada estudio, incluyendo el año de publicación. Elaboración propia (2018).

Durante la década de 1970, la concentración económica ecuatoriana se centró en grupos extranjeros (carentes de participación de capital nacional) dedicados fundamentalmente a la explotación petrolera. Por otro lado, se evidenció la existencia de dos supergrupos familiares, el de *Guayaquil* y la *Filantrópica*, caracterizados por ser concentradores y excluyentes en distintos sectores económicos (Navarro, 1975). En el estudio elaborado por el Centro de Estudios y Difusión Social (Cedis) se enfatiza en que las clases dominantes pugnan por la repartición del plusvalor generado en la centralización y concentración del capital. Se afirma que durante la década de 1980 se vivió una monopolización, resultado de la acumulación expresada como integración vertical, integración horizontal, diversificación y conglomerados (Cedis, 1986).

### 3.2. Panorama actual de grupos económicos ecuatorianos

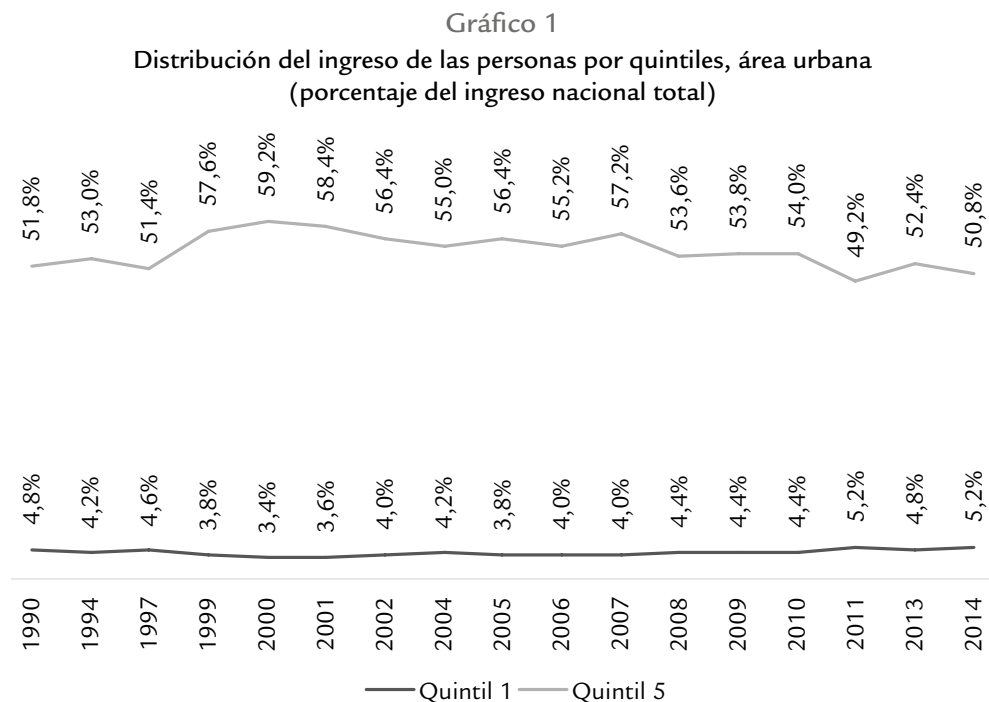
La conformación de grupos económicos en Ecuador es una realidad que evidencia de forma clara que el pensamiento estratégico, colusión empresarial y expansión de firmas son factores que han permitido que estos imperios empresariales generen distintas estructuras de mercado (Tobar y Solano, 2017). Actualmente, el SRI informa sobre la conformación de los principales grupos económicos y su comportamiento tributario indagando sobre su direccionamiento, administración y relación comercial (SRI, 2017).

#### 3.2.1. Comportamiento de variables

Desde la década de 1990, la concentración de la riqueza se agudizó en Ecuador, pues el primer quintil<sup>1</sup> de la población recibía el 4,8% de los ingresos mientras que

1 El quintil de ingreso se calcula ordenando a la población (de un determinado país) de forma ascendente, desde el individuo más pobre hacia el más adinerado (orden de acuerdo con el nivel de ingreso). Posteriormente, la muestra se divide en cinco partes de igual número de individuos, en las que el primer quintil (Q1) representa a la porción de la población más pobre, el segundo quintil (Q2) al siguiente nivel y así sucesivamente, hasta llegar al quinto quintil (Q5), que simboliza a la porción de población más rica (Cepal, 2018b).

el 20% más rico concentraba el 51,8%. Dicha tendencia se profundizó en el año 2000, cuando la distribución del ingreso se modificó a 3,4% y 59,2%, respectivamente. La brecha ha disminuido y en el 2014 el primer quintil captó el 5,2% del ingreso, mientras que el último quintil percibió 50,8% (gráfico 1).



Fuente: Cepal (2018a). Elaboración propia (2018).

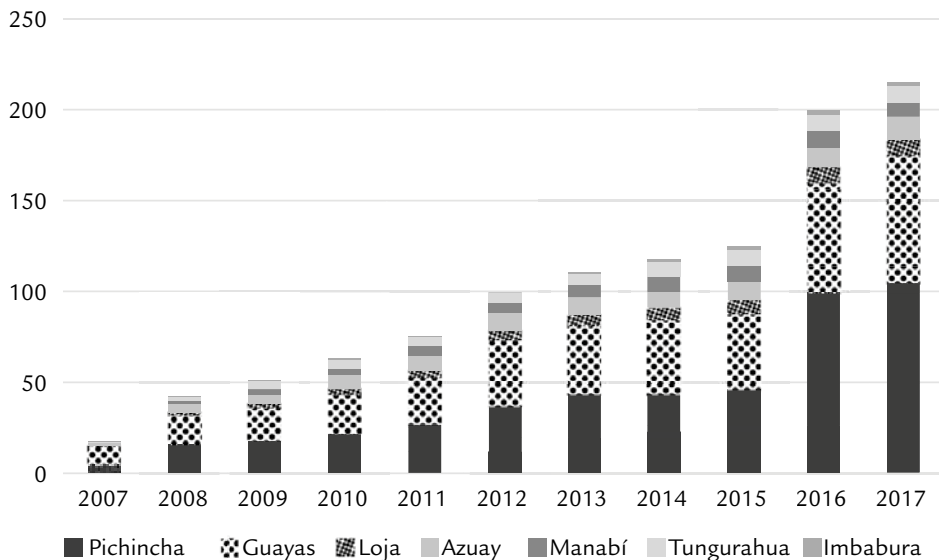
Dentro del índice de clasificación 2017, publicado por el SRI,<sup>2</sup> existen 215 grupos económicos, evidenciándose la presencia de 15 nuevos grupos económicos en comparación del índice de clasificación 2016 (gráfico 2). En las provincias de Guayas y Pichincha radican en promedio el 74,3% (período 2007-2017) de los grupos económicos del país, notándose claramente polos de concentración en las jurisdicciones con mayor despunte económico de Ecuador. Por otro lado, el aglutinamiento de los grupos económicos es más tangible en las provincias de la sierra (Azuay, Imbabura, Loja, Pichincha y Tungurahua), comparándose con las provincias de la costa (Guayas y Manabí), pues para el año 2017 representan 63,3% y 36,7%, respectivamente.

Un incremento pronunciado de 60% del total de grupos económicos del país se demuestra en el año 2016 respecto al año antecesor, variando la cifra de 125

2 La inclusión de nuevos grupos económicos se la realiza para tener mayor conocimiento sobre las vinculaciones societarias e interempresariales, para mejorar el control y evaluar eventuales riesgos (El Comercio, 2012). La normativa ecuatoriana obliga al director general del SRI a informar sobre la conformación de los principales grupos económicos del país y su comportamiento tributario (Reglamento para la aplicación de la Ley del Régimen Tributario Interno).

a 200 grupos económicos. Según declaraciones de Carlos Marx Carrasco, exdirector del SRI, el incremento de grupos económicos evidencia una concentración menor a la que se intuía (El Comercio, 2012). Sin embargo, Vanoni y Rodríguez (2017), en su estudio “Estrategias de crecimiento implementadas por los grupos económicos del Ecuador (2007-2016)”, manifiestan que, luego de un análisis de una muestra de 132 grupos económicos ecuatorianos, se visualiza la concentración en sus negocios, siendo la especialización la estrategia más implementada, ratificando que los grupos económicos en Ecuador tienen vigencia (dadas las favorables condiciones económicas durante el período de estudio) y las familias que los conforman continúan siendo hegemónicas (Vanoni y Rodríguez, 2017).

Gráfico 2  
Catastro grupos económicos



Fuente: SRI (2017). Elaboración propia (2018).

Durante el año 2017, los 215 grupos económicos están integrados por 7346 miembros, de los cuales, el 84,7% representa a sociedades (64,3% nacionales y 20,4% extranjeras) y 15,3% a personas naturales (11,4% nacionales y 3,9% extranjeras). El total de integrantes creció al 17,2% respecto al año 2016, cuando la sumatoria de personas naturales y personas jurídicas, ambas categorías divididas en nacionales y extranjeras, se ubicaba en 956 y 5314, respectivamente.

Por otro lado, 79 grupos económicos poseen integrantes domiciliados en paraísos fiscales<sup>3</sup> (438 miembros entre personas naturales y jurídicas), mientras

3 No se identifican jurisdicciones de menor imposición ni regímenes fiscales preferentes, siendo esta función responsabilidad del contribuyente. El SRI podrá realizar o verificar dicha identificación adicional.

que 41 se relacionan con *Panama Papers*<sup>4</sup> (integrantes y empresas *offshore*). Existen también 23 grupos económicos que controlan medios de comunicación<sup>5</sup> y 12 grupos que dirigen instituciones financieras<sup>6</sup> (tabla 3). Respecto a los paraísos fiscales, orgánicamente se articulan al sistema financiero internacional debido a la globalización financiera, la cual generalmente es empleada por los grupos económicos para dirigir su proceso de ampliación y concentración económica, incrementando su poder por las estructuras políticas del Estado y permitiendo potencialmente evadir o eludir el pago de tributos a las empresas vinculadas (Iturralde, 2017).

El caso más visible es del grupo Eljuri, el cual tiene bajo su propiedad por lo menos 428 empresas, cuyo patrimonio suma el 5% del PIB de Ecuador, de las cuales el 14% de todos sus integrantes son entidades *offshore*, mientras que dentro de los registros de los *Panama Papers* se descubrieron 39 miembros y empresas relacionadas con este grupo (SRI, 2017). Por otro lado, Navarro describe a los medios de comunicación como parte del poder fáctico debido a que juegan un papel importante en el mantenimiento del Estado (a pesar de estar fuera del poder institucionalizado) e intervienen en los procesos sociales, denotando una estrecha relación económica con el poder, ya que asumen posiciones frontales en defensa de uno u otro grupo económico (Navarro, 2006).

Tabla 3  
Grupos económicos con relación en paraísos fiscales, *Panama Papers*, instituciones financieras y medios de comunicación

Detalle	2016		2017	
	Grupos económicos	Integrantes	Grupos económicos	Integrantes
Paraísos fiscales	78	370	79	438
<i>Panama Papers</i>			41	313
Instituciones financieras	28	46	23	49
Medios de comunicación	17	39	12	16

Fuente: SRI (2017), Solano y Tobar (2017). Elaboración propia (2018).

El total de ingresos de los grupos económicos representó el 60,8% y 59,3% del PIB (PIB – precios actuales) durante los años 2015 y 2016, respectivamente. Por

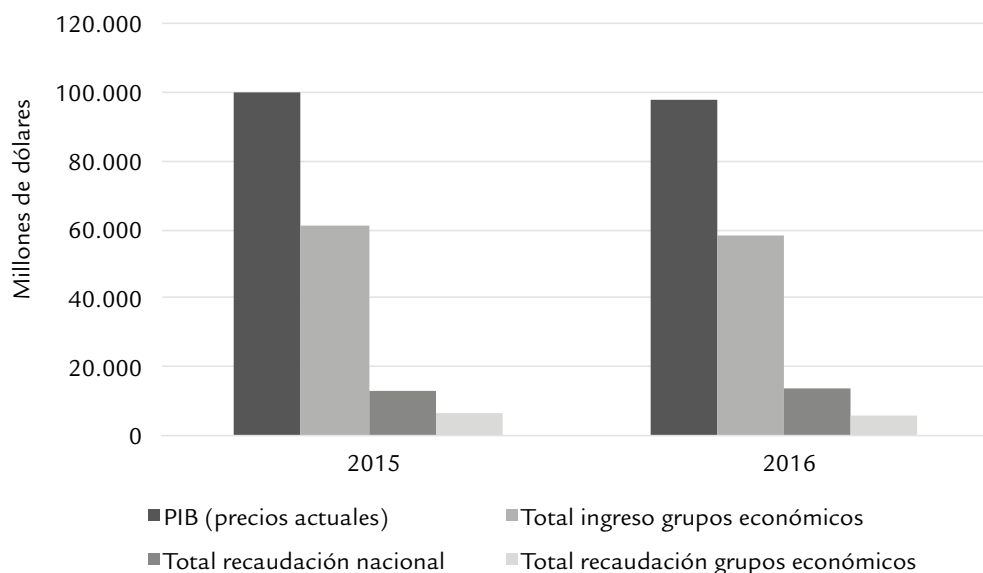
4 Se han identificado integrantes de grupos económicos en los registros publicados de *Panama Papers* en el sitio web: <https://panamapapers.icij.org/> por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ). Corte 10/7/2017.

5 Contribuyentes cuya actividad económica principal corresponde a: comunicaciones (Código de actividad económica: I642000); transmisión de sonido e imágenes (I642002); edición de periódicos y revistas (D221200); producción y grabación de programas de radio y televisión (O921300); otras actividades de radio y televisión (O921309); y en algunos casos a medios de impresión (D222200).

6 Bajo control de la Superintendencia de Bancos.

otro lado, la recaudación tributaria<sup>7</sup> de estos mismos grupos significó el 47,8% del total de recaudación (incluye notas de crédito y compensaciones) a escala nacional en el año 2015, mientras que el porcentaje disminuyó a 41,1% durante el 2016 (gráfico 3). Analizando el comportamiento tributario de los grupos económicos, se obtiene una reducción del 14,0% en el total de la recaudación durante el período 2015-2016, variando de 6394 millones de dólares a 5500 millones dólares. Si se desagrega por tributo, se observa que el Impuesto a la Renta (IR, impuesto directo progresivo) alcanza una representación de más del 30% en el total, seguido por el Impuesto al Valor Agregado (IVA, impuesto indirecto) e Impuesto a la Salida de Divisas (ISD). Los impuestos que más decrecen en el período de análisis son el IR e ISD, con una disminución de 34,3% y 18,4%, respectivamente. Es importante mencionar que durante el 2015 los impuestos indirectos simbolizaron el 54,9% del total de recaudación nacional,<sup>8</sup> mientras que la diferencia (45,1%) fue cubierta mediante impuestos directos. Dicha tendencia se revirtió en el año 2016, dado que el porcentaje de representación de los impuestos directos (50,7%) superó mínimamente al porcentaje de impuestos indirectos (49,3%). Durante el 2017, nuevamente los impuestos indirectos (53,3% del total de recaudación nacional) prevalecieron antes a los impuestos directos (46,7% del total de recaudación nacional) (SRI, 2018).

Gráfico 3  
Variables macroeconómicas y tributarias



Fuente: SRI (2017), Banco Mundial (2017). Elaboración propia (2018).

7 Incluye: Impuesto a la Renta (IR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), Impuesto a los Activos en el Exterior (IAE) y Otros conceptos.

8 Incluye notas de crédito y títulos del Banco Central (TBC).



El activo de los grupos económicos creció en 7,2% durante el período 2015-2016; sin embargo, sus ingresos disminuyeron en 4,8%, variando de 60 903 millones de dólares a 57 994 millones de dólares, siendo una consecuencia la reducción de 34,3% de la recaudación por concepto del IR (descenso de 859 millones de dólares). Su patrimonio se incrementó en 3,6%, modificándose de 35 206 millones de dólares en 2015 a 36 479 millones de dólares en 2016. Además, la contribución solidaria<sup>9</sup> de estos grupos para la reconstrucción de Manabí y Esmeraldas, luego del terremoto de abril de 2016, ascendió a 383 millones de dólares (tabla 4).

Tabla 4  
Variables empresariales grupos económicos (millones de dólares)

Detalle	2015	2016	Variación	
IR causado	1.389	1.325	-64	-4,6%
IR pagado	2.501	1.642	-859	-34,3%
Total ingresos	60.903	57.994	-2.909	-4,8%
Total activo	95.214	102.044	6.830	7,2%
Total deuda	0	2.260	2.260	
Total patrimonio	35.206	36.479	1.273	3,6%
Contribución solidaria (Manabí y Esmeraldas)	0	383	383	

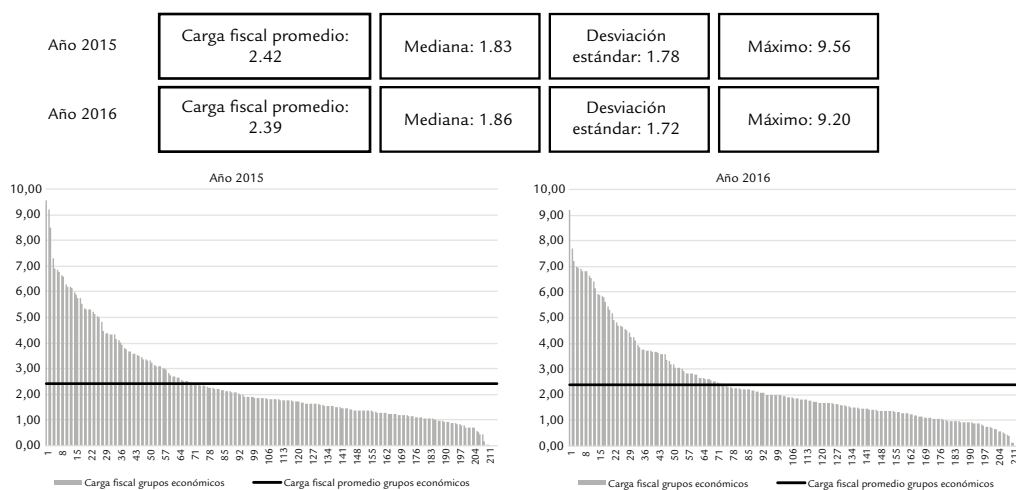
Fuente: SRI (2017). Elaboración propia (2018).

La carga fiscal<sup>10</sup> promedio, entendida como la relación entre el impuesto a la renta causado y el total de ingresos, denota una leve reducción, modificándose de 2,42 (año 2015) a 2,39 (año 2016). Sin embargo, la mediana crece de 1,83 a 1,86 y la desviación estándar disminuye de 1,78 a 1,72 (gráfico 4). Carlos Licto, especialista en temas tributarios, manifiesta que la carga tributaria dependerá de factores como actividad productiva, utilidades referenciales según el sector económico y los impuestos pagados anualmente; la cual no refleja que las empresas tengan mayor margen de utilidades, sino más bien, es una muestra de la etapa productiva de las industrias (Revista Líderes, 2017). Por otra parte, la presión fiscal del año 2016 oscila entre 0 (valor mínimo) y 9,20 (valor máximo), liderando el listado de grupos económicos Herdoíza Crespo Construcciones con una carga alta (9,20) en el pago del impuesto a la renta en relación con sus ingresos económicos.

9 Integrado por las contribuciones sobre utilidades, patrimonio, remuneraciones, bienes y derechos.

10 También denominada carga tributaria o presión fiscal; representa el impacto que tiene el pago de determinados impuestos en los ingresos totales de una organización.

Gráfico 4  
Carga fiscal promedio de grupos económicos en relación con el IR



Fuente: SRI (2017). Elaboración propia (2018).

Si se realiza una comparación entre el índice de clasificación por tamaño durante el período 2016-2017, se observa que nueve de los diez más grandes grupos económicos ecuatorianos se han mantenido en el *top 10* registrado por el SRI, únicamente ha variado la posición décima debido a que en el año 2016 se ubicó la Corporación El Rosado y fue desplazada por Holdingdine Corporación Industrial y Comercial en el índice de clasificación 2017 (tabla 5). El activo total de los grupos económicos ubicados en el *top 10* asciende a 43 794 millones de dólares, de los cuales, el 52,5% lo comprenden tres entidades bancarias del índice de clasificación (Banco Pichincha, Produbanco y Banco de Guayaquil, con un activo total en el año 2016 de 22 998 millones de dólares).

Tabla 5  
Índice de clasificación de los diez mayores grupos económicos (por tamaño)

Ranking 2017	Ranking 2016	Variación 2016-2017	Grupo económico
1	1	0	Banco Pichincha
2	5	3	Schlumberger del Ecuador
3	2	-1	Almacenes Juan Eljuri
4	4	0	Corporación Favorita
5	3	-2	OCP Ecuador
6	7	1	Produbanco
7	8	1	Banco de Guayaquil
8	6	-2	Claro
9	9	0	Industria Pronaca
10	11	1	Holdingdine Corporación Industrial y Comercial

Fuente: SRI (2017). Elaboración propia (2018).

Por otro lado, analizando la composición del índice de clasificación por recaudación durante el mismo período, se observa que el *top 10* de grupos económicos se ha mantenido, únicamente ha variado la ubicación entre los mismos. Seis grupos económicos reportados en el índice de clasificación 2017 (por recaudación) también se encuentran en el índice de clasificación por tamaño del mismo año. El total recaudado por el *top 10* de grupos económicos significó el 43,8% y 41,4% del total de recaudación de los grupos económicos 2015 y 2016, respectivamente. Mientras que la representatividad frente a la recaudación nacional total fue de 20,9% y 17,0% en los mismos años (tabla 6).

Tabla 6  
Índice de clasificación de diez mayores grupos económicos (por recaudación)

Ranking 2017	Ranking 2016	Variación 2016-2017	Grupo económico	2015	2016
1	1	0	Banco Pichincha	664.261.405	498.739.821
2	2	0	Dinadec	350.974.788	352.100.364
3	4	1	Produbanco	264.294.993	222.306.816
4	5	1	Itabsa Industrias del Tabaco Alimentos y Bebidas	239.723.714	205.429.092
5	3	-2	Claro	315.489.121	185.073.552
6	7	1	Banco Bolivariano C. A.	197.354.449	180.440.219
7	8	1	Banco de Guayaquil	191.614.215	175.517.131
8	6	-2	Schlumberger del Ecuador	210.851.012	157.866.766
9	9	0	Almacenes Juan Eljuri	183.909.249	157.333.985
10	10	0	Citibank N. A. sucursal Ecuador	179.366.431	144.775.146
Total recaudación Top 10				2.797.839.378	2.279.582.892
Total recaudación grupos económicos				6.393.835.744	5.499.929.764
Total recaudación nacional				13.371.621.560	13.387.527.662
Recaudación Top 10 / Recaudación grupos económicos				43,8%	41,4%
Recaudación Top 10 / Recaudación nacional				20,9%	17,0%

Fuente: SRI (2017). Elaboración propia (2018).

El aporte de los ingresos de los diez mayores grupos económicos (por tamaño) al total de ingresos de los grupos económicos fue de 23,4% y 26,0% en los años 2015 y 2016, respectivamente. A su vez, el total de activos creció en 9,9% (*top 10* grupos económicos por tamaño) y 7,2% (total grupos económicos) durante el período de análisis, representando el 41,9% y 42,9% de los 215 grupos económicos. El total del patrimonio de los diez más grandes grupos económicos del país varió en 4,2%, aumentando de 12 879 millones de dólares en 2015 a 13 416 millones de dólares en 2016, significando el 36,6% (2015) y 36,8% (2016) respecto al total de grupos económicos (tabla 7).

Tabla 7  
Variables de los diez mayores grupos económicos (por tamaño, millones de dólares)

Grupo económico	Total ingresos		Total activo		Total patrimonio	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Banco Pichincha	2.055	2.102	13.203	14.484	2.658	2.601
Schlumberger del Ecuador	1.297	2.027	3.137	4.537	1.546	1.966
Almacenes Juan Eljuri	1.929	1.849	4.360	4.649	1.272	1.318
Corporación Favorita	2.697	2.508	2.132	2.245	1.567	1.690
OCP Ecuador	1.877	1.661	3.720	3.749	1.593	1.455
Produbanco	342	357	3.905	4.324	617	623
Banco de Guayaquil	484	467	3.840	4.190	644	670
Claro	1.542	1.447	1.969	1.968	521	555
Industria Pronaca	1.754	1.655	1.469	1.523	791	845
Holdindine Corporación Industrial y Comercial	261	1.019	2.133	2.125	1.670	1.693
Total Top 10	14.238	15.093	39.867	43.795	12.879	13.416
Total grupos económicos	60.903	57.994	95.214	102.044	35.206	36.479
Total Top 10 / Total grupos económicos	23,4%	26,0%	41,9%	42,9%	36,6%	36,8%

Fuente: SRI (2017). Elaboración propia (2018).

## 4. Estudio empírico y resultados

### 4.1. Correlación lineal (*Pearson correlation*) y comprobación de hipótesis

Las correlaciones lineales (años: 2015, 2016 y 2015-2016 en conjunto) se visualizan en la tabla 8. El mayor coeficiente de correlación se obtiene entre el total recaudado y el total activo evidenciando valores de 0,839 (año 2015), 0,803 (año 2016) y 0,811 (años 2015-2016 en conjunto). Por otro lado, existe también alta correlación entre la variable dependiente y el patrimonio total (coeficientes de correlación de 0,682, 0,643 y 0,658), lo cual también ocurre con la variable total ingresos (coeficiente de correlación de 0,649, 0,649 y 0,646). Todas las variables independientes muestran correlación positiva y significativa (al nivel de 1%) con la recaudación total.

Tabla 8  
Coeficiente de correlación entre total recaudado y variables

Coeficiente de correlación lineal entre total recaudado y variables	2015	2016	2015-2016
Total ingresos	0,649**	0,649**	0,646**
Total activo	0,839**	0,803**	0,811**
Total patrimonio	0,682**	0,643**	0,658**
Número de observaciones	200	215	415

Fuente: SRI (2017). Elaboración propia (2018).

Nota: \*\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

La hipótesis 1 (H1) en la que el total de ingresos de los grupos económicos tiene una correlación positiva y significativa con el total de la recaudación es aceptada al nivel de 1%, pues mantiene un coeficiente de 0,649 durante el período de análisis, con lo que se comprueba que la recaudación de impuestos depende directamente de los ingresos generados por los contribuyentes. La hipótesis (H2) también es aprobada, dado que los coeficientes de correlación son significativos al nivel de 1% (0,839 y 0,803 durante los años 2015 y 2016, respectivamente). Además, se evidencia mayor correlación entre el total de activos y la recaudación tributaria, en comparación con la relación existente con el ingreso total. Finalmente, la hipótesis 3 (H3) se acepta al nivel de 1%, pues la correlación es positiva y significativa entre el patrimonio total y la variable dependiente (0,682 año 2015 y 0,643 año 2016).

## 5. Conclusiones y recomendaciones

A manera de conclusión del estudio, se manifiesta que los grupos familiares controlan el poder económico en Ecuador, lo cual se evidencia desde la independencia de Ecuador, respecto a la Corona española, hasta la actualidad. Su composición ha variado a lo largo del tiempo; sin embargo, su carácter concentrador prevalece e interacciona con esferas políticas, financieras y comunicacionales (Solano y Tobar, 2017). Una clara prueba es que sus ingresos contribuyen con el 60% del PIB y representan el 41,1% del total de la recaudación tributaria (año 2016), lo que evidencia concentración de riqueza a pesar de las políticas gubernamentales implementadas en la última década y las herramientas informáticas adoptadas por las instituciones públicas para transparentar información y aplicar así mayor control (tributario) sobre estos grupos. Además, se prueba la correlación lineal positiva y significativa entre distintas variables (total ingresos, total activo, total patrimonio y recaudación total), siendo la más representativa la evidenciada entre el total recaudado y total ingresos, lo cual también se comprobó en el estudios previos (Wilches y Rodríguez, 2016; Solano y Tobar, 2017).

Por otro lado, los grupos económicos no solo operan dentro de un sector, más bien dinamizan sus actividades comerciales buscando satisfacer las necesidades de los individuos, generar mayores ingresos y consolidarse como organizaciones multidimensionales. Un ejemplo visible es el grupo consorcio Nobis, que reúne negocios en distintos sectores económicos, como el agrícola, inmobiliario, industrial, comercial y turístico, y además diversifica sus inversiones en diferentes mercados.

Se observa que los grupos económicos ecuatorianos tienden a competir en mercados oligopólicos, pues sus decisiones (fundamentalmente económicas y financieras) se encuentran relacionadas e interconectadas con cada una de las empresas que los integran, identificándose de esta manera comportamientos racionales para predecir posibles decisiones y jugadas, tanto de los miembros como de su competencia. Sin duda, estas firmas parten de un plan estratégico empresarial y aplican este tipo de pensamiento para la toma de decisiones.

Por último, las estadísticas del SRI muestran que los grupos económicos en Ecuador presentan un crecimiento exponencial, debido a que hace once años existían únicamente diez grupos económicos y actualmente se registran 215.

Para futuros estudios, se recomienda un análisis longitudinal (ampliar el período de estudio) de los grupos económicos para cuantificar su impacto en distintas variables e indicadores económicos y financieros, a su vez, evaluar la concentración e integración de dichos grupos en el tiempo. También este manuscrito realiza una invitación a incorporar las características del mercado laboral y su influencia en la organización de las empresas. Asimismo, dentro de la elaboración de políticas de investigación y desarrollo se debe tener en cuenta el tipo de organización empresarial y su relación con la política.

## 6. Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Anaya, E. (1990). *Los grupos de poder económico: un análisis de la oligarquía financiera*. Lima: Editorial Horizonte.
- Banco Mundial (2017). Data - PIB (US\$ a precios actuales). Recuperado el 22/04/2018 de <https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.cd>.
- Centro de Estudios y Difusión Social [Cedis] (1986). *Los grupos monopólicos en el Ecuador: un ensayo de difusión popular*. Centro de Estudios y Difusión Social (Cedis).
- Chang, S. J. (2003). Ownership Structure, Expropriation, and Performance of Group-Affiliated Companies in Korea. *The Academy of Management Journal* 46(2), 238-53.
- Chavarín, R. (2011). Los grupos económicos en México a partir de una tipología de arquitectura y gobierno corporativos, una revisión de sus explicaciones teóricas. *El Trimestre Económico*, 309(1), 193-234.
- El Comercio (2010). 28 entidades que quebraron por la crisis de 1998 fueron cerradas. Recuperado el 20/04/2018 de <http://www.elcomercio.com/actualidad/28-entidades-quebraron-crisis-1998.html>.
- \_\_\_\_ (2012). Identificados 26 grupos económicos más. Recuperado el 20/4/2018 de <http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/identificados-26-grupos-economicos-mas.html>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2017). Balance Preliminar de Las Economías de América Latina y El Caribe. *Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe*. Recuperado el 29/04/2018 de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42651/76/BPE2017\\_Ecuador\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42651/76/BPE2017_Ecuador_es.pdf).
- \_\_\_\_ (2018a). Cepalstat - Bases de datos.
- \_\_\_\_ (2018b). Estadísticas e indicadores sociales - ficha técnica.
- Cueva, A. (1988). *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Quito: Editorial Planeta.
- Dahse, F. (1981). Mapa de la extrema riqueza. los grupos económicos y el proceso de concentración de capitales. *NS, NorthSouth*, 6, 99-103. Recuperado el 20/04/2018 de <https://www.jstor.org/stable/41803412>.
- Eco-Finanzas (2015). Concentración económica. Recuperado el 19/4/2018 de [https://www.eco-finanzas.com/diccionario/C/CONCENTRACION\\_ECONOMICA.htm](https://www.eco-finanzas.com/diccionario/C/CONCENTRACION_ECONOMICA.htm).

- Ekos (2017). Ranking mejores empresas Ecuador. Recuperado el 20/04/2018 de <http://www.ekosnegocios.com/empresas/rankingecuador.aspx>.
- Fierro, L. (1991). *Los grupos financieros en el Ecuador*. Quito: Centro de Educación Popular (Cedep).
- \_\_\_\_\_ (2017). Financial Groups in Ecuador -25 Years Later. *Munich Personal RePEc Archive*, (35).
- Frank, R. H. (2005). *Microeconomía y conducta*, 5.ª ed. McGraw-Hill.
- Furió, E., y Alonso, M. (2008). Concentración económica: algunas consideraciones sobre su naturaleza y medida. *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, (2947), 41-54.
- Garrido, C., y Peres, W. (1996). Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos. *Revista Cepal*, (66), 127-47.
- Gestión Revista de Colección (2016). Ranking anual: principales empresas del país. Recuperado el 20/04/2018 de [http://www.revistagestion.ec/sites/default/files/import/legacy\\_pdfs/267\\_002.pdf](http://www.revistagestion.ec/sites/default/files/import/legacy_pdfs/267_002.pdf).
- Guriev, S., & Rachinsky, A. (2005). The Role of Oligarchs in Russian Capitalism. *Journal of Economic Perspectives*, 19(1-Winter), 131-50.
- Iturralde, P. (2017). Grupo Eljuri: paraísos fiscales y corruptelas: modelo para (des)armar. *La Línea de Fuego*.
- Khanna, T., & Yafeh, Y. (2007). Business Groups in Emerging Markets: Paragons or Parasites? *Journal of Economic Literature* 45: 331-72. Recuperado el 20/4/2018 de <https://www.jstor.org/stable/27646796>.
- Lagos, R. (1960). *La concentración del poder económico*. Universidad de Chile.
- Lazzarini, S. G., Miller, G. J., & Zenger, T. R. (2008). Dealing with the Paradox of Embeddedness: The Role of Contracts and Trust in Facilitating Movement Out of Committed Relationships. *Organization Science* (5): 709-28. Recuperado el 19/04/2018 de <http://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/orsc.1070.0336>.
- Leff, N. H. (1978). Industrial Organization and Entrepreneurship in the Developing Countries: The Economic Groups. *Economic Development and Cultural Change*, (26), 661-75. Recuperado el 20/04/2018 de <https://www.jstor.org/stable/1153538>.
- Llosas, H. (2005). *El pensamiento corporativo en Italia*. Universidad Nacional de La Plata.
- Manosalve, M. (2015). Reseñas - Schneider, Ben Ross. Hierarchical Capitalism in Latin America. Business, Labor and the Challenges of Equitable Development. *Economía - reseñas*, (38), 231-33.
- Marchán, C. (2017). *Orígenes del Ecuador republicano: arquitectura institucional malograda del Estado nacional*. Quito: IAEN.
- Minaya, M. (2006). Concentración industrial en el sector comercio al por menor del Ecuador: un análisis a nivel de subramas, período 2000-2005. *Pontificia Universidad Católica del Ecuador*. Recuperado el 25/03/2018 de <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/559>.
- Misas, G. (1975). *Contribución al estudio del grado de concentración en la industria colombiana*. Google Books. Santiago de Chile: Editorial Tiempo Presente.

- Monitor Empresarial de Reputación Corporativa [Merco] (2017). Ranking Merco Líderes Ecuador. Recuperado el 20/04/2018 de <http://www.merco.info/ec/ranking-merco-lideres>.
- Navarro, G. (1975). *La concentración de capitales en el Ecuador*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Los poderes fácticos*. Quito: Ediciones Zittra.
- Pástor, C. (2015). Los grupos económicos en el Ecuador. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)-Sede Ecuador.
- Revista Líderes (2017). 215 grupos económicos tiene el país; 25 se sumaron en este año. Recuperado el 22/4/2018 de <http://www.revistalideres.ec/lideres/informe-grupos-economicos-ecuador-sri.html>.
- Robinson, E. A. G. (1957). *La dimensión óptima de la empresa*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Schneider, B. R. (2013). *Hierarchical Capitalism: Business, Labor, and the Challenge of Equitable Development in Latin America*. Cambridge University Press.
- Servicio de Rentas Internas del Ecuador [SRI] (2015). Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, Lorti, (156).
- \_\_\_\_\_. (2017). Grupos económicos. Recuperado el 20/04/2018 de <http://www.sri.gob.ec/web/guest/grupos-economicos1>.
- \_\_\_\_\_. (2018). Estadísticas generales de recaudación. Recuperado el 22/4/2018 de [http://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-generales-de-recaudacion?p\\_auth=HokuH4EV&p\\_p\\_id=busquedaEstadisticas\\_WAR\\_BibliotecaPortlet\\_INSTANCE\\_EVo6&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=2&\\_busquedaEstadisticas](http://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-generales-de-recaudacion?p_auth=HokuH4EV&p_p_id=busquedaEstadisticas_WAR_BibliotecaPortlet_INSTANCE_EVo6&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=2&_busquedaEstadisticas).
- Silva, J. (1977). *Los verdaderos dueños del país: oligarquía y monopolios en Colombia*. Bogotá: Fondo Editorial Suramérica.
- Solano, S., & Tobar, L. (2017). Caracterización de los grupos económicos en Ecuador según el Servicio de Rentas Internas al año 2015. *Observatorio Economía Latinoamericana*, (20).
- Strachan, H. W. (1976). *Family and Other Business Groups in Economic Development: The Case of Nicaragua*. New York: Praeger.
- Tobar, L., y Solano, S. (2017). La concentración financiera y los grupos de poder: evidencias en la ciudad de Cuenca - Ecuador. *Revista Internacional Administración & Finanzas*, (10), 81-90.
- Tulcanaza, A. B. (2010). *Concentración del poder económico en el sector comercio en Ecuador, período 2002-2008*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).
- Vanoni, G., y Rodríguez, C. (2017). Estrategias de crecimiento implementadas por los grupos económicos del Ecuador (2007-2016). *Revista Innovar Journal*, 27(65), 39-55. Recuperado el 20/04/2018 de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/65060>.
- Vistazo (2017). 500 mayores empresas del Ecuador. Recuperado el 20/04/2018 de <http://www.vistazo.com/seccion/proyectos-especiales/500empresas>.
- Vito, F. (1935). *L'essenza Dell'economia Corporativa*. Milano: Economía corporativa.
- Wilches, G., y Rodríguez, C. (2016). El proceso evolutivo de los conglomerados o grupos económicos en Colombia. *Innovar: Revista de ciencias administrativas y sociales*, (26), 11-34.



# Acciones políticas del Estado ecuatoriano para la prevención de trata infantil con fines de explotación laboral

## *Politician actions of the Ecuadorian state for the prevention of child trafficking for labor exploitation purposes*

Andrea Carolina Subía Cabrera

Docente investigadora en la Universidad de Otavalo, Ecuador

Correo electrónico: [asubia@uotavalo.edu.ec](mailto:asubia@uotavalo.edu.ec)

Jesús Antonio Gómez Escorcha

Docente investigador en la Universidad de Otavalo, Ecuador

Correo electrónico: [jgomez@uotavalo.edu.ec](mailto:jgomez@uotavalo.edu.ec)

*Recibido: 30-enero-2018. Aceptado: 18-marzo-2018.*

### Resumen

El siguiente estudio tuvo como objetivo abordar las acciones políticas del Estado ecuatoriano para la prevención de la trata infantil con fines de explotación laboral durante el año 2017. Resultado del análisis de la información legislativa y de la literatura secundaria existente, se advierte en el país la presencia de delitos relacionados con la trata infantil, es decir, la recepción y transporte de niños menores de 18 años, con el propósito de someterlos al trabajo forzoso y formas de servidumbre con fines de explotación laboral infantil. Sin embargo, el Estado ecuatoriano combate este tipo de delito infantil bajo el enfoque de derechos humanos mediante los ejes de prevención, protección y persecución por medio de una serie de acciones políticas que contribuyen a prevenir este tipo de delito. No obstante, estas políticas requieren de continuidad por parte del Estado ecuatoriano para llegar a ser efectivas.

**Palabras claves:** acciones políticas; Estado ecuatoriano; prevención; trata de personas; trata infantil; explotación laboral.

## Abstract

The following study aimed to approach the political actions of the Ecuadorian state for the prevention of child trafficking for the purpose of labor exploitation during the year 2017. As a result of the analysis of legislative information and existing secondary literature, the presence of crimes related to child trafficking, that is, the reception and transportation of children under 18 years of age, in order to subject them to work, is observed in the country forced labor and forms of servitude for the purposes of child labor exploitation. However, the Ecuadorian State combats this type of child crime under the human rights approach through the axes of prevention, protection and persecution through a series of political actions that contribute to preventing this type of crime. However, these policies require continuity on the part of the Ecuadorian State to become effective.

**Keywords:** Politician Actions; Ecuadorian State; prevention; human trafficking; child trafficking; labor exploitation.

## 1. Introducción

Narváez Ricaurte y Narváez Rivadeneira (2014: 2-10) plantean que el nacimiento de las normas imperativas para los sujetos que conforman actualmente la Comunidad Internacional, como aquella “sociedad compuesta por sujetos y actores internacionales de derecho público” (Estados, asociaciones, organizaciones, colectividades), surgen inicialmente mediante los tratados de paz de Osnabrück y Münster, denominados Paz de Westfalia, en el año 1648. Después de treinta años de conflictos armados debido las ideologías religiosas en el continente europeo, los actores involucrados acordaron el cese de la violencia. En aquel entonces, los Estados cristianos importantes de Europa se referían a la soberanía e igualdad estatal; no obstante, los derechos humanos como agenda dentro de los tratados de paz no llegaron a abordarse.

Para principios del siglo xx, y a diferencia de aquel entonces, los Estados nacionales se enfrentaban a conflictos bélicos como consecuencia de los nacionalismos exacerbados, el control y adhesión de los nuevos territorios en Asia y África y las políticas de alianzas internacionales. Estas y otras razones más generaron la Primera Guerra Mundial que tuvo como epicentro a Europa Occidental (1914-1919).

Finalizada la Primera Guerra Mundial, en el período de entreguerras en el año de 1924, la recién fundada Sociedad de las Naciones (1919) emite el primer instrumento internacional, y primer documento histórico que se conoce además, para la protección de los derechos de la infancia conocida como Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño. Inclusive, en el año 1934 la Sociedad de las Naciones al aprobar el nuevo texto de la Declaración de Ginebra, obliga a los Estados a incorporar dentro de sus legislaciones los principios consagrados respecto a la protección de niños y niñas (Humanium, 2016).

Mientras tanto, en el año 1939 varios Estados entran en conflicto provocando la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Una de las consecuencias que

dejó esta guerra es que los Estados debían trabajar en la búsqueda de la paz internacional, pensamiento que se consolidó con la creación en el año de 1945 de la Organización de Naciones Unidas (ONU- organización internacional que reemplazó a la Sociedad de las Naciones). La ONU convino con los Estados con el fin de velar por la paz, la convivencia pacífica, el cese a los conflictos bélicos que habían ocasionado graves violaciones en contra de la vida de millones de seres humanos alrededor del mundo.

Nick Danziger (2003) considera que durante la II Guerra Mundial el número de bajas civiles igualó al de los combatientes y que, asimismo, más de la mitad de ellos eran niños/as, siendo los más vulnerables a los estragos de la guerra. Tal como lo menciona Claudio Nash (2006: 173), la consagración internacional de los derechos humanos surge con el objetivo de dar una respuesta al fracaso de los Estados respecto a la protección de los derechos humanos, y ante las “violaciones masivas de los derechos individuales” alrededor del mundo (Nash, 2006: 172).

Como respuesta a ello, en 1948 la ONU emite la Declaración Universal de los Derechos Humanos como instrumento internacional que consagra derechos fundamentales que protegen a todas las personas en especial a las minorías “como es el caso de la infancia, derechos de los trabajadores, protección de los refugiados, entre otros” (Nash, 2006: 173). En especial, se proclama la libertad individual y se rechaza todo tipo de discriminación en razón de rango etario, etnia, religión, género o nacionalidad (Asamblea General de Naciones Unidas, 1948: arts. 1, 2, 3, 4, 5, 7).

Cabe anotar que, sobre los derechos de la infancia, Francia fue el primer Estado que a mediados del siglo XIX consagró la protección especial de los/as niños/as denominándolos como “adultos pequeños” cuando en el año 1841 se promulga una serie de leyes con el fin de proteger los derechos de los niños trabajadores y en 1881 se les otorga el derecho a su educación. Esto forma parte de una serie de conquistas políticas, sociales y económicas del pueblo francés, a favor de la inclusión de ciertos sectores de la sociedad carentes de derechos jurídicos y excluidos de la esfera pública ante la hegemonía del Absolutismo. Su influencia fue tan notoria que: “este nuevo desarrollo, que comenzó en Francia, se extendió más adelante por toda Europa” (Corominal, 2016: 33).

Más de un siglo después, en el año 1989 los Estados miembros de la ONU deciden adoptar la denominada Convención sobre los Derechos del Niño (1989), instrumento internacional que al ser vinculante constituye un instrumento obligatorio en los Estados que lo han ratificado para la protección de todas las personas menores de 18 años de edad (Humanium, 2016). La Convención sobre los Derechos del Niño (Asamblea General de Naciones Unidas, 1989: arts. 35, 39) solicita a los Estados que adopten “todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma”, además de que se establezca la “recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima”. En el año 2000, la ONU crea la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional junto al Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños,

denominado Protocolo de Palermo, el cual define el delito de trata de personas y caracteriza sus diversas formas de explotación.

Los instrumentos jurídicos citados se crean con el fin de velar por los derechos de los niños, especialmente por la existencia de cifras alarmantes sobre niños, niñas y adolescentes que son víctimas de trata infantil alrededor del mundo; según Humanium (2016) cada día aproximadamente 4000 niños/as son víctimas de la trata infantil. Por su parte, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2014) destaca que la trata de niños en el mundo está aumentando, en el período de 2004-2011 “el porcentaje de niños se ha ido incrementando. En todo el mundo, los niños representan actualmente casi una tercera parte de las víctimas de trata detectadas. *De cada tres víctimas menores, dos son niñas y una es niño*”.

Según el comunicado de prensa del 7 de octubre de 2015, del Banco Mundial, la población infantil es de aproximadamente dos mil millones (Banco Mundial, 2015); de ellos:

[...] cerca de 1,2 millones de niños son objeto de trata todos los años. En Asia oriental y el Pacífico, la mayor parte de la trata está dirigida a la prostitución infantil, aunque se recluta también a algunos niños y niñas para trabajos agrícolas e industriales. En Asia meridional, la trata está vinculada a menudo con la servidumbre por deudas. En Europa, la dirección de la trata es sobre todo de este a oeste, lo que refleja la demanda de mano de obra barata y prostitución infantil (Unicef, 2006).

En relación con niños, niñas y adolescentes víctimas de trata infantil en América Latina, Estefanía Calderón (2014: 27), al realizar un análisis de la información estadística, emitida por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2007-2010), apunta a que el país que reporta mayor número de víctimas de trata de personas “menores de edad es Perú (51%)”, mientras que Argentina posee las cifras más altas de víctimas adultas (46%), siendo las mujeres y niñas con el 70% las más vulneradas. Cabe resaltar que la forma de explotación laboral de la trata de personas en América Latina, en comparación con otras regiones del mundo, es la más alta, “representa el 73%” de los casos reportados de trata de personas.

Añade Calderón que durante los años 2007-2010 en América Latina se registró la clasificación por edad de 1884 víctimas de trata de personas: 38% correspondieron a menores de edad y 43% a adultos, mientras que del 19% de víctimas restante su edad no fue registrada oportunamente. Asimismo, se obtuvo el género de 1414 víctimas, el 72% de estas eran mujeres. Acerca del tipo de trata, se obtuvo que la trata con fines de explotación laboral es la más común en Latinoamérica. De 402 víctimas la forma de explotación determinada fue la laboral con el 47%; esto indica que la trata de personas en América Latina afecta a menores de edad significativamente y que los fines de la explotación mayoritariamente es con fines laborales (Calderón, 2014: 28).

El Estado ecuatoriano, consciente de su obligación frente a la delincuencia transnacional, ha organizado su política pública con el fin de garantizar la seguridad jurídica a todas las personas que se encuentren dentro de su jurisdicción el

pleno ejercicio de sus derechos, especialmente desde el año 2002, momento en el que se suscribe el Protocolo de Palermo (Buitrón, 2011: 26).

Entendiendo que frente a la trata de personas los niños, niñas y adolescentes son el grupo más vulnerable, se hace substancial realizar un análisis de las acciones políticas que el Estado ecuatoriano ha adoptado mediante la implementación y ratificación de legislación nacional e internacional como la Convención de los Derechos del Niño (1989), el Protocolo Facultativo de la Convención los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y a la utilización de niños en la pornografía (2000), el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2000), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia de Ecuador (2003), el Plan Nacional para combatir la trata, explotación sexual, laboral y otros medios de explotación de personas, en particular mujeres, niños, niñas y adolescentes (2006), así como el Código Orgánico Integral Penal (2014) y Ley Orgánica de Movilidad Humana junto a su reglamento (2017).

En Ecuador, con la entrada en vigencia de la Constitución de 2008, se ha incluido dentro de los grupos de atención prioritaria a los niños, niñas y adolescentes (NNA), que frente a factores endógenos y exógenos son víctimas del delito de la trata de personas al caer en manos de las redes delictivas, explotados y llevados muchas veces al extranjero (Buitrón, 2011: 15-21). Es necesario resaltar que el Estado, junto con la familia y la sociedad, es el actor encargado de velar y garantizar los derechos de los NNA frente a este tipo de delitos. Pero, desde el principio de la corresponsabilidad, son tanto el Estado como la familia y la sociedad los que deben buscar medidas políticas, administrativas, sociales, legislativas y económicas que garanticen el pleno goce de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

De ese modo, el objetivo del presente artículo es analizar las acciones políticas que ha venido realizando el Estado ecuatoriano para la prevención del delito de trata infantil con fines de explotación laboral durante el año de 2017, paso previo para entender a la política pública creada como respuesta de los factores y causas que originan y repercuten en el delito de trata infantil con fines de explotación laboral en Ecuador. La pregunta que guía este análisis es entender qué tipo de acciones ha tomado el Estado ecuatoriano con el fin de prevenir el delito de la trata infantil con fines de explotación laboral durante el año 2017. Nuestro argumento de trabajo considera que las acciones políticas creadas por parte del Estado ecuatoriano para la prevención de la trata infantil con fines de explotación laboral resultan insuficientes para su erradicación por la invisibilidad y naturalización del fenómeno social.

Este análisis se desarrolló desde la teoría migratoria, denominada sistema mundial-histórico estructuralista, propuesta por Sassen (1998) y Wallerstein (2006), la cual permite comprender la mercantilización de la economía global que penetra dentro de la sociedad y produce la permanencia de la explotación de la mano de obra barata, el trabajo forzado, la explotación laboral y el trabajo

infantil; así como, desde la perspectiva multidimensional de los derechos humanos, sobre el eje de prevención del delito de trata infantil, como la acción política estatal que permita la protección de las víctimas, la sensibilización de los derechos humanos hacia las víctimas, la familia y sociedad.

La metodología utilizada en el siguiente análisis fue la recopilación bibliográfica, la cual se basó en la legislación ecuatoriana, libros, folletos, *papers*, revistas y páginas de internet especializadas para investigar las acciones políticas emprendidas por el Estado ecuatoriano para combatir el delito de la trata de personas especialmente la infantil. También se utilizan algunos elementos iconográficos que evidencian las campañas de prevención lideradas por el Estado. De igual modo, se empleó el método analítico para observar la problemática bajo el enfoque de derechos humanos. La unidad de estudio fueron los derechos de los niños en el Sistema Internacional de los derechos humanos y el estudio del delito de la trata infantil. Asimismo, la unidad de análisis fueron las acciones políticas con el fin de prevenir la trata infantil por parte del Estado ecuatoriano.

La estructura del artículo se desarrolla de la siguiente manera: en un primer momento, se aborda el fenómeno de la trata de personas dentro de la teoría migratoria denominada sistema mundial en la que se vincula la mano de obra barata y la mercantilización de las personas como objetos de explotación. En un segundo momento, se aborda al fenómeno de la trata infantil y su definición, la cual se caracteriza por tres elementos: el tráfico, el consentimiento viciado o ausencia de él y sus diversas formas de explotación. En un tercer momento, se analiza la política pública del Estado ecuatoriano con el fin de erradicar la trata infantil con fines de explotación laboral y las acciones políticas que el Estado ecuatoriano ha desarrollado hasta el año 2017. Finalmente, las conclusiones de este artículo.

## 2. La trata de personas desde la teoría migratoria sistema mundial

La teoría migratoria, denominada como sistema mundial-histórico estructuralista por Sassen (1988), caracteriza a la sociedad como una estructura social que mantienen un desequilibrio por la distribución desigual del poder económico y político que influye en sus individuos y sociedad. Wallerstein (2011: 1-9), retomando a Sassen, considera que la teoría sistema-mundo divide al mundo en dos niveles: centro (grandes potencias) y periferia (países en desarrollo).

Wallerstein propone dentro de su teoría que el sistema capitalista ha venido desarrollándose desde principios de la historia social, en el caso de la trata de personas se considera que la situación socioeconómica de las personas los vuelve vulnerables ante los grupos criminales. Situación que se agudiza en los grupos sociales proletariados quienes mantienen ingresos mínimos para su subsistencia bajo los sistemas de unidades domésticas en los cuales las personas que conforman el grupo familiar aporta para su subsistencia con mano de obra barata (Wallerstein, 2006: 21-35).

Calderón (2014: 37-39), citando a Bravo (2007: 238), considera, respecto al fenómeno de la trata de personas con fines de explotación laboral, que con la multiplicidad de contextos sociales, políticos y culturales de los Estados, el

mercado laboral se beneficia del negocio de la mano de obra barata caracterizado por la desregularización e inaplicabilidad de instrumentos legales que sancionen la explotación laboral y la trata de personas. Wallerstein, con esta teoría, nos permite entender la estructura social y económica desarrollada mediante la historia y el origen y la permanencia de la explotación laboral por los contextos socioeconómicos en los cuales se desenvuelven las víctimas más propensas a caer en las redes delictivas de la trata de personas.

Es así que, dicha teoría explica la contextualización de la trata de personas como la esclavitud del siglo XXI detallada por Wilkinson:

La esclavitud no es un horror felizmente relegado al olvido, sino que sigue existiendo en todo el mundo, incluso en países desarrollados como Francia y Estados Unidos. A lo largo y ancho del planeta, los esclavos trabajan, sudan y sufren. Probablemente, los zapatos que llevas puestos y la alfombra que estás pisando han sido fabricados por esclavos en Pakistán. Probablemente, los esclavos del Caribe han puesto el azúcar en tu cocina y los juguetes en las manos de tus hijos. En la India, probablemente han confeccionado la camisa que luces y han pulido el anillo que llevas en el dedo. Su trabajo no es remunerado. Los esclavos influyen también indirectamente en tu vida. En Brasil, los esclavos que elaboraron el carbón vegetal que templó el acero que se utilizó para fabricar los amortiguadores de tu coche y las cuchillas de tu corta césped. Los esclavos cultivaron el arroz con el que se alimentó la mujer que tejió la hermosa tela de tus cortinas. Tu cartera de valores y tu fondo de pensiones poseen acciones en compañías que utilizan esclavos en los países en vías de desarrollo. Los esclavos hacen posible que tus gastos se reduzcan y que aumente el valor de tus inversiones. La esclavitud es un negocio floreciente y el número de esclavos va en aumento. La gente se hace rica utilizando esclavos. Y, cuando ya no les hacen falta, los echan a la calle. Esta es la nueva esclavitud, que se basa en los grandes beneficios y las vidas baratas. No se trata de poseer personas en el sentido tradicional de la antigua esclavitud, sino de controlarlos por completo. Las personas se convierten en herramientas desechables para hacer dinero (Wilkinson, 2010: 476).

## 2.1. Trata de personas en el Sistema Internacional

La trata de personas constituye la captación, transporte y acogida para la explotación de seres humanos, conforme a la definición del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Asamblea General de Naciones Unidas, 2000), también denominado Protocolo de Palermo de la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional.

Ampliando más lo precedente, se entiende por trata de personas: la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas

análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (Asamblea General de Naciones Unidas, 2000: art. 3).

Para Bales (2004: 58-61) existe una transición del esclavismo hacia la servidumbre como forma contemporánea de la esclavitud del siglo *xxi*; él destaca que existe una naturalización de la esclavitud desde hace 4000 años a. C., con los primeros registros de papiro del año 2100 a. C., documentos que hacen referencia a la propiedad de esclavos por parte de ciudadanos del Egipto antiguo:

La esclavitud que parece ser anterior a las leyes escritas y al dinero, perdura hasta la actualidad, las familias siguen siendo “propiedad” del propietario sin que dicha propiedad sea legal, están bajo el control total de un propietario, y por lo general lo han estado durante generaciones (Bales, 2004: 61).

Wilkinson (2010), bajo la premisa de Bales (2004), reflexiona que la esclavitud y la trata de personas son análogas ya que coinciden con la venta de seres humanos considerados como objetos de explotación. Actualmente, las víctimas de trata de personas no se trafican en los “mercados ensangrentados y adornados de cadenas como se lo hacía en tiempos de esclavitud”; sin embargo, se desconoce que “hay 27 millones de esclavos en el mundo al día de hoy más que en cualquier momento de la historia, más que los esclavos que fueron capturados de África” (2010: 474).

Históricamente la esclavitud es el producto de la costumbre y tradición de los pueblos, como por ejemplo, en la India hay 10 millones de trabajadores en la servidumbre, ligados al sistema de castas y al pago de deudas de generación en generación; inclusive se los vincula con el fenómeno reciente de trata de blancas y explotación sexual de mujeres del antiguo bloque de Europa del Este en 1991. Sobre sus causas se destaca la falta de decisión política de los Gobiernos para hacer cumplir las leyes en contra de la explotación de personas, así como la existencia de Gobiernos corruptos junto a sus cuerpos policiales. Actualmente existen más de 3000 personas explotadas para servicios domésticos en París, y no solo en París ya que también en “Londres, Nueva York, Zúrich, Los Ángeles y muchas otras ciudades de todo el mundo, **los niños son utilizados brutalmente como esclavos domésticos**, y son solo una pequeña parte de los esclavos que hay en el mundo” (Wilkinson, 2010: 476; énfasis añadido).

Bales (2004: 59) resalta que en los tiempos de esclavitud la posición de la Iglesia fue la de condenar las ventas de los cristianos y prohibir su compra por parte de los judíos, mientras aceptaba a la esclavitud como institución. Cuando la expansión de los imperios europeos en África y las Américas comenzó en el siglo *xv*, la Iglesia católica continuó su apoyo a la esclavitud. En América, la esclavitud apareció con la explotación de los indígenas en el siglo *xvi* y con el tráfico de seres humanos esclavizados, capturados en África subsahariana durante los siglos *xvii* y *xviii*.

En Ecuador, durante el período colonial, las mujeres y niñas de etnia negra e indígena eran obligadas a salir de su lugar de origen para ser comercializadas para realizar trabajos serviles: laborales, servidumbre, trabajo doméstico y sexual. Pero este problema “no fue objeto de preocupación de la comunidad internacional sino hasta inicios del siglo veinte en que miles de mujeres europeas que huían de las consecuencias de las guerras, como objeto de explotación sexual” (Garbay,



2011: 3), delito denominado como “trata de blancas” desde finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

Cabe precisar que la trata de mujeres y niños se prohibió a escala internacional en el año de 1921 con la *Convención internacional para la represión de la trata de mujeres y niños*, considerándoles como grupos vulnerables. Entre tanto, la esclavitud de personas afrodescendientes estuvo permitida hasta el año 1926, año en el que la extinta Sociedad de las Naciones emite la Convención sobre la Esclavitud en la que pide a los Estados prevenir, reprimir y suprimir todo tipo de esclavitud (Sociedad de las Naciones, 1926) (Garbay, 2011: 3; Gallegos, 2014: 4).

Actualmente, el término trata de blancas se encuentra en desuso. “La trata de personas está prohibida independientemente del origen de las personas, religión y etnia” (Subía, 2018: 26). A pesar de que todas las personas están propensas a caer en este delito, existen factores estructurales que permiten su permanencia dentro de contextos sociales, económicos y políticos. La trata de personas es la esclavitud del siglo XXI. Según Kevin Bales (2004), las ganancias generadas por la trata de personas generan anualmente 150 billones de dólares. En “1859, un esclavo costaba 40.000 dólares (en moneda actual). Hoy en día las esclavas pueden ser compradas por unos pocos cientos de dólares” (p. 59). Este delito afecta principalmente a grupos vulnerables como son niños/as y mujeres. El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, 2006) considera que la trata de personas es un negocio que resulta más lucrativo que las ganancias del narcotráfico. Esto sucede porque los seres humanos, en calidad de mercancía, son intercambiados o vendidos un sinnúmero de veces sin que su venta termine, lo que no sucede con las sustancias estupefacientes cuya mercantilización finaliza con su consumo (Supliguicha, Vásquez y Jácome, 2008; Coloma, 2012; Humanium, 2016).

Storini (2006: 184) considera que la trata infantil cobra autonomía mediante el artículo 3 del Protocolo de Palermo que la define como la captación, transporte, acogida o recepción de un niño (toda persona menor de 18 años) con el objetivo de explotación y sus diversas formas de servidumbre (Asamblea General de Naciones Unidas, 2000). Es importante resaltar: “existe trata infantil aunque no se utilice ningún medio coercitivo, además de que se debe considerar irrelevante el consentimiento de la víctima o familiares” (Subía, 2018: 34).

### 3. Trata infantil en Ecuador

Conforme a la información proporcionada por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (por sus siglas en inglés, UNODC):

Se estima en 2,5 millones el número de personas víctimas de la trata. [...] La mitad de las víctimas de trata son menores de 18 años. Del 15 a 20% de las víctimas son niños; al 2009 se calcula que las 2 terceras partes de las víctimas detectadas por las autoridades son mujeres, el 79% de ellas sometidas a explotación sexual seguido por un 18% de casos con fines de explotación laboral, trabajos o servicios forzados. El 13% de las víctimas de la trata de personas detectadas en Europa central y occidental provienen de países de América del Sur. El 66% de las víctimas de trata de personas identificadas desde 2006 en países de América Latina son mujeres, el 13% niñas, el 12%

hombres y el 9% niños. [...] En los últimos años de las víctimas de trata de personas que son trasladadas desde Suramérica hacia Europa se ha identificado un incremento significativo en el número de mujeres que provienen de Brasil. El mercado ilícito se estima en 32 billones de dólares. Según Información de la Iniciativa Global contra la Trata de Personas UNGIFT de las ganancias globales que se mueven detrás del mercado ilícito de la trata de personas 1.3 billones de dólares que equivalen al 4.1% son generados en América Latina. El 49% se genera en países industrializados caracterizados por ser los principales destinos de las víctimas que provienen de Latinoamérica (UNDOC, 2014).

Calderón (2014: 69-71), citando a las estadísticas de UNODC, señala que en América Latina al año 2010 el porcentaje de 87,9% de víctimas de trata de personas fue niños/as y mujeres, en el cual el 73% de los casos se identificó como trata de personas con fines de explotación laboral. Entre tanto, según el Informe Mundial sobre Trata de Personas de Naciones Unidas (Buitrón, 2011: 18) las personas ecuatorianas ocupan el segundo lugar con más víctimas de la trata en Colombia.

Entre los años 2005-2007 se logró sancionar la explotación sexual a niños, de los cuales existieron únicamente 18 sentencias (10 en Pichincha y 8 en Machala) con penas entre los 6 a 12 años. Un factor que dificulta la problemática (Supliguicha, Vásquez y Jácome, 2008: 266-273) es que en el país no existen cifras exactas sobre el número de víctimas de trata de personas a escala local, y mucho menos a escala nacional.

Según Supliguicha *et al.* (2008), Ecuador envía y recibe víctimas de trata de personas desde y hacia todos los países; las víctimas provienen mayoritariamente de países como “Colombia y Perú por ser fronterizos, y se dirigen hacia Perú, Venezuela, República Dominicana, Estados Unidos” (p. 269). Por eso, Ecuador es considerado como país de origen, destino y tránsito de trata de personas. Subía (2018: 55, citando a Pontón y Santillán [2008: 284-287] y a Buitrón [2011: 15-18]), destaca que a Ecuador se le considera como país mayoritariamente de origen ya que niños, niñas y adolescentes provenientes de zonas rurales, de familias pobres y sin educación son reclutados para ser expuestos a explotación laboral y mendicidad, además de la sexual, mediante el reclutamiento de mujeres adolescentes provenientes de las regiones de la costa y oriente ecuatoriano. Los países de destino son Colombia, Perú y Brasil.

Supliguicha *et al.* (2008: 268) mencionan que Ecuador no solo es considerado país de origen, tránsito y destino, sino que además, al interior del país, existe tráfico interno en el cual se “puede observar cómo un alto número de adolescentes de la región costa son trasladadas a diferentes ciudades para ser explotadas sexualmente, mientras que los NNA de la sierra centro son utilizadas para la explotación laboral y mendicidad”.

Según la información proporcionada por el Consejo de la Judicatura de Ecuador (CJE, 2016), y citando el informe mundial de la Organización de Naciones Unidas del año 2014, el porcentaje de víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral fue del 40%, seguido de la explotación sexual con el 53%;

sin embargo, no existen estadísticas oficiales que permitan avizorar rangos de edad, género y condición socioeconómica de las víctimas de trata de personas en Ecuador, especialmente del grupo de NNA.

Al año 2013 alrededor de 380 víctimas de trata de personas fueron rescatadas por la Unidad contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio del Interior. En cambio, entre los años 2004 al 2017, Ecuador emitió 81 sentencias condenatorias con más de 200 personas sentenciadas por este delito (El Comercio, 2017). Esto evidencia que el 80% de los casos de trata de personas corresponde a trata interna (sin cruce de fronteras) y que en el 66% de los casos las víctimas son reinsertadas en su núcleo familiar.

En el mismo sentido, y de acuerdo con los datos proporcionados por la Unidad contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes de la Policía Nacional (2017), entre enero y junio de 2017 se rescató a 47 víctimas y se detuvo a 32 personas por el delito de trata de personas con fines de explotación sexual, laboral y pornografía infantil. A continuación se presentan algunos datos oficiales sobre trata de personas entre 2012 y 2017 (Subía, 2018: 61).

Tabla 1  
Datos oficiales sobre trata de personas entre 2012 y 2017

Años	Descripción	Cantidad
2012-2017	Víctimas rescatadas	332
	Víctimas por fines de explotación sexual	272
	Víctimas por fines de explotación laboral	38
2013-2017	Detenidos por trata de personas	182
2012-2017	Operativos realizados	243
2012-2017	Casos judicializados	89 (81 sentencias condenatorias, 8 sentencias absolutorias)
2017	Operativos realizados	15 operativos: un total de 42 víctimas y 31 detenidos

Fuente: Subía (2018), citando a la Unidad de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio del Interior en Ecuador (2017).

### 3.1. ¿Cuál es el propósito de la trata infantil?

La trata de personas es un delito de naturaleza compleja caracterizada por tres elementos: el tráfico de personas, la ausencia de consentimiento o que este se encuentre viciado, y sus diversos fines de explotación (Badia, 2010: 124). Sobre el primer elemento, el tráfico de personas puede ser lícito e ilícito, en el cual se traslada a la víctima a un lugar que ella desconoce para su posterior comercio o explotación.

Si bien el objetivo de la trata de personas es la explotación, que también puede darse por una migración interna (dentro de un mismo país) o externa (fuera de las fronteras nacionales), la víctima puede o no cumplir los requisitos migratorios para salir del país, o también puede hacerlo de forma clandestina.

Según Magliano y Clavijo (2012: 185-186), la persona que acepte el traslado de un país a otro, a cambio de una retribución económica, no se le puede considerar como víctima, porque ella conoce y acepta el proceso migratorio fuera de las leyes migratorias establecidas en un Estado, fenómeno al cual se le denomina tráfico ilícito de migrantes. No obstante, en muchas ocasiones los migrantes indocumentados caen en manos de redes delictivas de trata de personas llegando a ser explotados durante el viaje (Subía, 2018: 50-51).

En segundo lugar, respecto de la trata infantil, la ausencia de consentimiento o que este se halle viciado, se considera irrelevante a la autorización dada o no por la familia de la víctima, sus representantes, el niño, niña o adolescente: víctimas del delito (Subía, 2018: 34). Para lograr el consentimiento por parte de la víctima, el tratante o captor utiliza mecanismos de engaño como ofertas de trabajo, persuasión, enamoramiento. En cambio, cuando el/la captor/a no tiene cercanía con la víctima, utiliza otras vías: medios de comunicación, agencias de empleo, internet, especialmente, porque “la víctima estará dispuesta a colaborar hasta que se dé cuenta de su situación”; en estas circunstancias, la víctima se vuelve vulnerable para sus captores (Gallegos, 2014: 9).

Sobre la posición de vulnerabilidad de la víctima, para Calderón (2014: 38), además de que la persona fue engañada y separada de su entorno socioafectivo, esta se encuentra bajo la vigilancia del agresor lo cual le impide contar con algún tipo de ayuda o asistencia; encontrándose así con pocas o nulas alternativas de escape, perdiendo el control de su vida, sin capacidad de autoprotección. En otras palabras, la víctima está sometida a una situación de desarraigo de su entorno familiar y social, siendo “aquí donde se ejercerán diversas formas de sometimiento, control y coerción” por parte del victimario (Gallegos, 2014: 9).

Como tercer elemento, en la trata de personas existen diversas formas de explotación, que afectan especialmente a los niños, niñas y adolescentes, los cuales son más vulnerables y propensos a ser explotados para la prostitución infantil, el turismo sexual, trabajo doméstico, trabajo infantil, matrimonio forzoso, adopciones irregulares, venta de niños, pornografía infantil, explotación laboral, mendicidad, reclutamiento para fines delictivos y la extracción de órganos (Badía, 2010: 124) (Supliguicha *et al.*, 2008: 270-271).

Respecto a la trata infantil con fines de explotación laboral, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (2008: 27) la define como el traslado de niños, niñas y adolescentes desde su lugar de origen hacia otras ciudades o países para su posterior explotación mediante trabajos forzados y servidumbre, bajo la promesa de pagos o retribuciones hacia los familiares de las víctimas. Es decir, consiste en el aprovechamiento injusto de la mano de obra infantil, como lo señala la Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (2006), los niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de servidumbre porque

no se ofrecen voluntariamente para ello, y aunque lo hubieran consentido esto constituye el delito de trata infantil.

Por otra parte, cabe señalar que la trata de personas con fines de explotación laboral está estrechamente relacionada con el fenómeno social denominado *trabajo infantil*, el cual se caracteriza por ser una actividad “nociva o perjudicial para la salud de niños, niñas y adolescentes, especialmente porque es realizado en lugares riesgosos para su desarrollo e integridad, como son construcciones, minas, carreteras, etc.” (Subía, 2018: 124).

La Organización Internacional del Trabajo (2011) considera que el trabajo infantil es perjudicial porque interfiere en la escolarización de los niños, quienes son obligados a abandonar prematuramente su educación porque, al tener que trabajar, no pueden asistir a la escuela. Para Subía (2018) no existe en la práctica un límite divisorio entre la definición *trata infantil*, con fines de explotación laboral, y trabajo infantil; afirmación que se fundamenta con base en el Protocolo de Palermo (art. 3) y al Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo:

[...] la venta, la esclavitud, la servidumbre y el traslado de NNA se incluyen en el Convenio 182 (1999) de la OIT como parte de la definición de trabajo infantil y sus peores formas de explotación e igualmente en la definición de trata infantil y sus diversos fines de explotación (laboral, mendicidad, servidumbre, reclutamiento en conflictos armados, prostitución y pornografía infantil, tráfico de órganos, matrimonio forzoso, adopción irregular) definidos en el Protocolo de Palermo (2000, art. 3), lo cual produce una dicotomía de los instrumentos internacionales creados con el fin de abordar estos dos tipos de fenómenos vinculados trata de infantil (NNA) y sus formas de explotación y las peores formas de trabajo infantil (Subía, 2018: 47).

### 3.2. ¿Cuáles son los efectos de la trata infantil?

Sobre las causas y consecuencias de la trata de NNA, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (2008) en Ecuador considera que existen varios factores exógenos que profundizan la permanencia del delito de la trata infantil: las condiciones sociales, económicas y culturales (por los modelos socioeconómicos inequitativos que refuerzan la pobreza), inequidad de género sobre los roles de las mujeres y niñas en la sociedad, la desescolarización, la existencia de grupos delictivos organizados, el débil sistema de justicia, entre otros (Badía, 2010: 119; Espinoza, 2007: 193).

Dichos factores familiares y sociales generan el desconocimiento social de la trata infantil, la cual tiene una implicación en la vigencia de los derechos puesto que los niños dejan de tener la condición de sujetos de derecho para recibir la protección que el Estado debería ofrecerles. Además, en la sociedad no se modifican los códigos culturales que permiten a las personas, en una relación de explotación, ser vistas como “contratantes” y “ofertantes” de servicios, en lugar de sujetas a explotación (Garbay, 2011: 4).

Garbay (2011: 16), respecto de la invisibilidad generada alrededor del delito de trata de personas, en los casos denunciados, considera que “la impunidad pone en duda el efecto preventivo del derecho penal y por otro resta legitimidad

al Estado”, lo cual también genera desconfianza hacia las instituciones estatales porque dichas “conductas irreprochables, al no ser efectivamente sancionadas, refuerzan la aceptación social”.

#### **4. Política pública ecuatoriana para la prevención de la trata de personas especialmente la infantil**

Ecuador ratificó, desde el 2002, varios instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes de aplicación obligatoria en relación con el delito de trata de personas (Ministerio de Justicia, Derechos humanos y Cultos, 2010: 23-33) como por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional junto a sus dos protocolos (Hidalgo, 2017: 41). En consecuencia, en el año 2006, se emitió el Decreto Ejecutivo n.º 1821 que permite la creación del Plan Nacional para combatir la trata, explotación sexual, laboral y otros medios de explotación de personas, en particular mujeres, niños, niñas y adolescentes.

La política pública, según Méndez (1993: 118), consiste en “la ejecución, por medio de ciertos incentivos, de un 'paquete' estratégico de acciones realizadas consciente y específicamente con una solución u objetivo general”; es decir, la política pública pretende alcanzar objetivos de interés nacional mediante una serie de acciones políticas específicas y estratégicas. Actualmente, el Gobierno ecuatoriano ha plasmado su política pública en el Plan de Desarrollo “Plan todas una vida” 2017-2021; dentro del eje 1 pretende como objetivo nacional erradicar todo tipo de violencia incluida la trata de personas, especialmente de niños, niñas, adolescentes y mujeres. Las acciones políticas creadas por parte del Estado ecuatoriano se enfocan en la prevención, protección de víctimas y sanción de casos judicializados.

Sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con la vigencia del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (2003, arts. 1 y 11) se implementa la doctrina de la protección integral y el principio del interés superior del niño y se eliminó el término “menor” por niño, niña y adolescente (Subía, 2018: 74). Igualmente, el artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) los agrupa como personas de atención prioritaria cuyos derechos y protección prevalecen sobre otros grupos. También se garantiza en el artículo 66, numeral 29:

- a) El reconocimiento de que todas las personas nacen libres.
- b) La prohibición de la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas. El Estado adoptará medidas de prevención y erradicación de la trata de personas, y de protección y reinserción social de las víctimas de la trata y de otras formas de violación de la libertad [...] (CRE, 2008: art. 66, num. 29).

Sobre los instrumentos creados como políticas públicas de protección para los niños, niñas y adolescentes en relación con el trabajo infantil se encuentran:

El Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2008-2013, así como el Plan de erradicación progresiva del trabajo infantil del 2005, el Reglamento de

Trabajo Prohibidos para Adolescentes en capacidad legal para trabajar bajo relación de dependencia, el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia 2005-2014, la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010 y la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2009-2011 (MCDS 2010), al igual que el Protocolo de atención integral a niños, niñas, adolescentes y sus familias; desde el año 2008, se creó la mesa de Trabajo Indígena como una instancia del Conepti [...] como instancia de consulta y ejecución de políticas públicas, principalmente con el fin de establecer delimitaciones sobre el trabajo infantil permitido y que no violente los derechos de los niños, niñas y adolescentes (García, 2009: 8, citado por Subía, 2018: 76).

Sobre la tipificación del delito, hasta el año 2014 con el Código Orgánico Integral Penal (2014: art. 91) se tipifica al delito de trata de personas como:

[...] captación, transportación, traslado, entrega, acogida o recepción para sí o para un tercero, de una o más personas, ya sea dentro del país o desde o hacia otros países con fines de explotación. Constituye explotación, toda actividad de la que resulte un provecho material o económico, una ventaja inmaterial o cualquier otro beneficio, para sí o para un tercero, mediante el sometimiento de una persona o la imposición de condiciones de vida o de trabajo, obtenidos de: 1. La extracción o comercialización ilegal de órganos, tejidos, fluidos o material genético de personas vivas, incluido el turismo para la donación o trasplante de órganos. 2. La explotación sexual de personas incluida la prostitución forzada, el turismo sexual y la pornografía infantil. 3. La explotación laboral, incluida el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y el trabajo infantil. 4. Promesa de matrimonio o unión de hecho servil, incluida la unión de hecho precoz, arreglada, como indemnización o transacción, temporal o para fines de procreación. 5. La adopción ilegal de niñas, niños y adolescentes. 6. La mendicidad. 7. Reclutamiento forzoso para conflictos armados o para el cometimiento de actos penados por la ley. 8. Cualquier otra modalidad de explotación (COIP, 2014: art. 91).

El artículo 92 del mismo cuerpo legal establece la sanción de prisión de 16 a 40 años, por acumulación de penas, para los tratantes, y se incluye agravantes en el caso de que el agresor sea miembro del núcleo familiar de la víctima. No obstante, Subía (2018: 77) afirma que se omitió el inciso sobre que el consentimiento de los padres y de las niñas, niños y adolescentes en casos de trata infantil considerada no importante.

A ese respecto, cabe señalar lo que dice Supliguicha *et al.* (2008: 268), a pesar de que las víctimas o su familia hayan consentido voluntariamente ser trasladadas, vendidas y explotadas “esto no será considerado como cierto debido a que una característica de las víctimas es que pasan en un primer momento por una fase de “seducción, engaño y promesas falsas”, lo cual después les hace sentir “culpables” de haber aceptado la explotación voluntariamente”. Inciso que en nuestra legislación requiere de atención con el fin de que en los casos judicializados no exista impunidad, que se sancione a los agresores, y no se revictimice a la víctima y su familia por haberlo consentido. Además cabe decir que produce un inadecuado control de convencionalidad entre lo establecido por el Protocolo de Palermo y la legislación ecuatoriana, ya que en el momento en que un Estado es parte de tratados internacionales ello obliga a todos sus órganos a velar porque los efectos de las disposiciones de dichos tratados no se vean mermados por la aplicación de normas o interpretaciones contrarias a su objeto y fin (Subía, 2018: 79).



Por tanto, se intenta trabajar en los ejes de “prevención, protección y persecución” (PPP) y existe una normativa internacional ratificada por el Estado con el fin de prevenir vacíos legales y conflictos de leyes que permitan la existencia de impunidad normativa; así como se han firmado acuerdos y convenios internacionales para la protección de las víctimas y testigos del delito.

## 5. Acciones políticas para la prevención de trata infantil

La acción política para Hanna Arendt, según Vargas (2009: 83), es la actividad por medio de la cual es posible la construcción y transformación social. La acción es sinónimo de praxis, la cual no genera un producto sino que su fin “coincide con su propia realización” (Vargas, 2009: 85). En el caso de las acciones políticas que realiza el Estado ecuatoriano, se advierte que su fin prioritario es la prevención del delito de trata de personas. La prevención se traduce en la implementación de estrategias entre las que se encuentran la promoción, la investigación, recolección de información, promoción de la equidad de género y el apoyo a víctimas de los delitos. Algunos autores consideran que la prevención consiste en la sensibilización de los jóvenes respecto a la problemática de la violencia social en general (Pick, Leenen, Givaudan & Prado, 2010: 155).

Desde la ratificación del Protocolo de Palermo se han creado instrumentos jurídicos a escala nacional y la firma de acuerdos internacionales que permiten construir un marco jurídico lo que incluye la investigación (a cargo del Ministerio del Interior y Fiscalía General del Estado) y sanción (sistema judicial).

Acerca de la tipificación de delito de trata de personas, en el Código Orgánico Integral de Procesos (2014), la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) y su reglamento, se otorga la rectoría al Ministerio del Interior y a las demás entidades públicas inmersas en la solución de la prevención y protección de personas víctimas: Ministerio del Interior, Policía Judicial, Unidad Contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, Dirección Nacional de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes (Dinapen), grupo Antitrata, Secretaría Nacional del Plan Toda una vida, ministerios de Educación, Inclusión Económica y Social, de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Relaciones Laborales, Salud Pública, Turismo; además del Consejo Nacional para la Igualdad de Género, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General del Estado (Ministerio del Interior, 2014).

El Estado ecuatoriano creó el programa de protección de víctimas y testigos a escala nacional como respuesta a esta problemática a medida que se van incrementando las campañas de prevención en los diferentes medios de comunicación. Con un enfoque de derechos humanos la Unidad contra la Trata de Personas y Tráfico de migrantes del Ministerio del Interior en Ecuador, en su informe del Plan Nacional para la Prevención de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas del año 2014, destaca que se ha venido trabajado en varias acciones políticas de prevención.



La Organización de Estados Americanos OEA (2014), en su estudio sobre los Planes Nacionales de Acción contra la explotación comercial de niñas, niños y adolescentes a escala regional, destaca ciertas acciones que al año 2012 el Estado ecuatoriano había realizado: elaboración de trípticos, afiches, cuadernillos informativos, plegables, *roll ups*, con mensajes de sensibilización e información de la temática de trata de personas que se entregaron a la ciudadanía en los diferentes programas de capacitación y sensibilización, así como en fronteras, puertos y aeropuertos del país. Instalación de cuatro cilindros y una valla que incluyen información para la prevención de la trata de personas en la salida internacional del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre, ubicado en la parroquia de Tababela, de Quito, con el financiamiento de la OIM y el apoyo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y Quiport. Desarrollo de la “Campaña Radial contra la Trata de Personas”, a cargo del Ministerio del Interior, con el objetivo de sensibilizar a la población de la zona de Frontera Norte y Sur y las provincias de Pichincha y Guayas. Difusión de la temática de trata de personas mediante redes sociales como Facebook y Twitter (Organización de Estados Americanos, 2014: 49).

El Ministerio del Interior, como promotor de la lucha en contra de la trata de personas, ha liderado una serie de campañas de sensibilización a escala nacional y cantonal en contra de la trata de personas. En el año 2014 algunas instituciones estatales, organizaciones internacionales y sociedad civil realizaron talleres, obras de teatro, cineforos, capacitación a escala nacional de aproximadamente 1050 funcionarios del Estado, quienes se ven inmersos en esta problemática tanto a ciudadanos como a funcionarios policiales, aduana, migración, cancillería y la fiscalía en Quito, Huaquillas, Azuay, Guayas (Ministerio del Interior, 2014).

### Imagen 1

Campaña “Abramos los ojos, la trata es un delito” efectuada en Manta



Fuente: Ministerio del Interior (2014).

Una de las campañas de sensibilización a escala nacional se denominó “Abramos los ojos, la trata es un delito” (ver imagen 1), el *brief* creativo se enfocó en los tres elementos que caracterizan al delito: tráfico, ausencia de consentimiento y sus diversas formas de explotación. Para el Ministerio del Interior (2014) el enfoque de la campaña estuvo dirigido a los niños, niñas, adolescentes a escala nacional con la realización de las obras de teatro impartidas a 7000 estudiantes y 1400 ciudadanos en Quito, Santo Domingo, Cotacachi, Lago Agrio, Quevedo, Manta y Riobamba. La dirección de la campaña estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (Dinapen) (Ministerio del Interior, 2014).

Imagen 2

## Campaña del Ministerio del Interior “La trata es un delito”



Fuente: Ministerio del Interior (2015).

Desde el año 2014 se han instalado alrededor de cinco vallas publicitarias en la salida internacional del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre, en el área de Migración y corredor de mangas internacional, la campaña gráfica tiene como objetivo “combatir, sensibilizar y generar conciencia en la población sobre la trata de personas. [...] educar, informar y promover la denuncia. Advertir que hay gente que engaña, crea sueños falsos y un mundo ideal en otros países y en el nuestro” (El Ciudadano, 2014).

### Imagen 3

#### Campaña gráfica para combatir el tráfico de personas en el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre



Fuente: El Ciudadano (2014).

La OIM (2017) considera que la implementación del Plan Nacional en Ecuador respecto a la trata de personas ha sido una herramienta efectiva para combatir dicho problema; asimismo destaca los logros cumplidos por parte del Estado como la estipulación del capítulo V de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento, creados en el año 2017, además de que se han aprobado varias ordenanzas sobre la Prevención y Erradicación de la Trata de Personas y la Protección Integral de las Víctimas en cantones como Lago Agrio, Otavalo y Guamote en el año 2014.

Por otra parte, para el 2016 se elaboraron varios manuales operativos para la detección de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes orientados al personal que trabaja en las unidades de control migratorio; además de la creación de varios instrumentos que permiten la prevención, investigación y sanción del delito a escala nacional:

- Manual para la investigación y persecución del delito de trata de personas (2014).
- Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata (2013).
- 7 Agendas Cantonales contra la Trata de Personas realizadas con los GAD que buscan apoyar la Implementación del Plan Nacional contra la Trata de Personas (2013).
- Encuentros binacionales Ecuador-Perú hacia la construcción de un Protocolo Binacional de Atención a Víctimas de Trata (2012).
- Creación del Sistema de Registro de Casos de Trata de Personas en Ecuador (Infotrata, 2010) y elaboración del Protocolo Consular para la Asistencia a Víctimas del Ecuador (2009).

- Se estableció el Programa Piloto de Casas de Acogida y fortalecimiento de las casas especializadas para víctimas de trata de personas por explotación sexual. Este programa brindó asistencia a 154 víctimas de trata (2007-2009).

Sin embargo, las acciones realizadas por parte del Estado se ven mermadas por la falta de continuidad de los programas públicos emprendidos, en parte a la falta de personal técnico, a un limitado presupuesto y a la centralización de instituciones del Estado que trabajan en la mesa interinstitucional en contra de la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, liderada por el Ministerio del Interior (Subía, 2018). En el caso de las casas de acogidas, las víctimas atendidas únicamente han sido explotadas sexualmente, a pesar de que existen varias formas de explotación que requieren de tratamiento adecuado y oportuno, específico (Subía, 2018: 114-115, entrevista realizada a Verónica Pólit, de la fundación Terre des Hommes, el 19 de octubre del 2017).

## 6. Conclusiones

La trata infantil dentro de las relaciones internacionales constituye una característica de la sociedad internacional vinculada a la desigualdad del equilibrio en el poder económico, político y social. Existen estructuras que permiten la existencia del fenómeno social de la trata de personas, aunque su evolución normativa nace desde la esclavitud y su posterior abolición.

La trata de personas, que constituye un delito de naturaleza compleja y de difícil identificación al permitir la venta e intercambio de seres humanos, puede darse a escala local sin salir de las fronteras de un Estado, y a escala internacional con el cruce de las mismas. Esta puede darse de forma lícita o ilícita al violentar los requisitos migratorios de los Estados. La trata de niños, niñas y adolescentes (trata infantil) cobra autonomía con base a lo estipulado en el artículo 3 del Protocolo de Palermo, instrumento obligatorio que compromete a los Estados suscriptores a la aplicación y cumplimiento de lo pactado. Sobre la tipificación del delito de la trata de personas, en especial de NNA, se considera que se ha omitido en la legislación ecuatoriana vigente el hecho de que no se considere relevante el consentimiento que haya dado la víctima o sus familiares.

Es importante resaltar que Ecuador ha implementado políticas a escalas nacional e internacional, planes de acción y programas con el fin de hacerle frente a este delito y fenómeno social. En el plano internacional se destacan acuerdos internacionales con países de la región, con los que Ecuador trabaja de forma conjunta ya que este delito transnacional requiere de la cooperación internacional de todos los Estados afectados.

Sobre las causas que permiten el surgimiento y continuidad de la trata infantil y sus diversas formas de explotación o servidumbre, especialmente con fines de explotación laboral, existen factores que predominan en el núcleo familiar y social, siendo los NNA los más vulnerables a caer en las redes delictivas de trata de personas por medio del engaño, coacción o consentimiento de la víctima y de su familia. Un factor que debe ser analizado a escalas nacional e internacional es la

caracterización del trabajo infantil como fenómeno naturalizado e invisibilizado que repercute en la vida de los niños, niñas y adolescentes, y que llega a ser nocivo porque afecta al desarrollo, salud, integridad y posterior bienestar.

El Estado ecuatoriano ha venido implementado una normativa y programas que le permiten trabajar a escala nacional, bajo los ejes de derechos humanos como acciones políticas para la prevención con campañas de promoción y sensibilización de derechos; la protección hacia las víctimas y testigos; y la penalización y sanción mediante la investigación y judicialización de los casos denunciados. No obstante, las estadísticas o datos cuantificados podrían no identificar la magnitud del problema. Especialmente, el eje de prevención debe ser consolidado y difundido ampliamente y de forma continua, tomando en consideración que a pesar de que no existan denuncias de trata de personas, ello no responde a que la problemática ha sido debidamente combatida. El empoderamiento de los derechos humanos debe ser trabajado especialmente en sectores vulnerables como son los niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, sobre la base del principio de corresponsabilidad, no solo el Estado debe tomar medidas de prevención y promoción de derechos humanos, sino también la sociedad y la familia.

Las acciones políticas que desarrolla un Estado deben articularse en torno a la prevención de derechos, que al ser aplicadas permitan que la promoción de derechos produzca un cambio estructural que desvincule al trabajo infantil como elemento consuetudinario o costumbre que vulnera los derechos de niños, niñas y adolescentes que viven en situaciones de vulnerabilidad; así como, permita la prevención de casos de trata infantil mediante la sensibilización social, especialmente en los sectores precarios que requieren de mayor atención del Estado, ya que en los mismos se origina y desarrolla la trata de personas. En conclusión, es necesario considerar que las acciones políticas requieren de continuidad temporal, mayor presupuesto para su ejecución, y la amplitud debe abarcar la territorialidad estatal.

## 7. Referencias bibliográficas

- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. En G. Ramón, trad. Barcelona: Paidós.
- Asamblea General de Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado el 03/05/2016 de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/SlaveryConvention.aspx>.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños "Protocolo de Palermo"*. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. Recuperado el 03/05/2016 de [http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf).
- Asamblea Nacional del Ecuador (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

- \_\_\_\_\_ (2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Recuperado el 17/03/2017 de <https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/Ley-Organica-de-Movilidad-Humana.pdf>
- Badía, A. (2010). “La trata de niños en el ámbito jurídico internacional”. *La protección de los niños en el derecho internacional y en las relaciones internacionales*. Jornadas en conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos del Niño y del 20 aniversario del Convenio de Nueva York sobre los Derechos del Niño: 115-128.
- Bales, K. (2004). La esclavitud y el derecho humano al mal. *Journal of Human. Derechos*, 3(1), 53-63.
- Banco Mundial (2015). Comunicado de Prensa n.º 2016/107/DEC. Recuperado el 03/05/2016 de <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/10/07/world-undergoing-major-population-shift-with-far-reaching-implications-for-migration-poverty-development-wbimf-report>.
- Bravo, K. (2007). Exploring the analogy between modern trafficking in humans and the transatlantic slave trade. *Boston University International Law Journal* (pp. 209-296). Boston.
- Buitrón, E. (2011). Estudio sobre el estado de la trata de personas en Ecuador. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Lima. Recuperado el 30/06/2016 de [http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/ECUADOR/trata\\_de\\_personas\\_en\\_ecuador\\_Final.pdf](http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/ECUADOR/trata_de_personas_en_ecuador_Final.pdf).
- Calderón, E. (2014). Fronteras abiertas y trata de personas con fines de explotación laboral: análisis de la política exterior del Ecuador. Disertación de maestría. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)-Sede Ecuador.
- Coloma, S. (2012). *Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones Otavalo y Cotacachi, provincia de Imbabura*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Sede Ecuador/OIM.
- Congreso Nacional del Ecuador (2003). *Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Consejo de la Judicatura (2016). Trata de personas. Recuperado el 09/09/2017 de <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/DOCUMENTO%20TRATA%20DE%20PERSONAS%20final%20%285%29.pdf>.
- Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (2008). *Protocolo de atención integral a niños, niñas, adolescentes y sus familias: situaciones de trata con fines de explotación sexual*. Quito.
- Corominal, M. (2016). Impulsar los derechos humanos sociales y deberes de la Niñez y Adolescencia, en estudiantes de cuarto, quinto y sexto primaria de la Escuela Oficial Rural Mixta, Comunidad Los Aposentos, Chimaltenango, Chimaltenango. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala. Recuperado el 25/04/2018 de [http://biblioteca.usac.edu.gt/EPS/07/07\\_7094.pdf](http://biblioteca.usac.edu.gt/EPS/07/07_7094.pdf).
- Corporación de Estudios y Publicaciones. *Constitución de la República del Ecuador* (2008).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002). Parte en la Opinión Consultiva OC-17/02. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Resolución de 28/8/2002.
- Dazinger, N. (2003). *Los niños y la guerra*. Revista del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Recuperado el 05/05/ 2018 de [http://www.red-cross.int/es/mag/magazine2003\\_3/4-9.html](http://www.red-cross.int/es/mag/magazine2003_3/4-9.html).

- El Ciudadano (2014). Campaña gráfica para combatir el tráfico de personas se inició en Tababela. Recuperado el 05/05/2018 de <http://www.elciudadano.gob.ec/campana-grafica-para-combatir-el-trafico-de-personas-se-inicio-en-tababela/>
- El Comercio (2017). Ministerio del Interior busca estrategias para combatir la trata de personas. Recuperado el 16/08/2017 de <http://www.elcomercio.com/actualidad/estrategias-combatir-trata-explotacion-coip.html>.
- Escribano Úbeda, J. (2010). Perspectivas de la cooperación internacional en el marco de las organizaciones internacionales frente a la trata de personas, con especial referencia a la trata de niños. En F. Aldecoa Luzárraga y J. Forner Delaygua (Dirs.), *La protección de los niños en el Derecho Internacional y en las Relaciones Internacionales* (pp. 129-138). Madrid/Barcelona/Buenos Aires: Marcial Pons.
- Espinoza, B. (2007). Estudio de los aspectos teórico-prácticos del delito de trata de personas con fines de explotación sexual y su prueba en el proceso penal acusatorio. *Foro, revista de derecho*, (8). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef] (2006). Estado Mundial de la Infancia 2006. Recuperado el 30/06/2016 de <http://www.unicef.org/spanish/sowc/archive/SPANISH/Estado%20Mundial%20de%20la%20Infancia%202006.pdf>.
- Gallegos, S. (2014). Análisis comparativo de los programas de prevención de la trata de personas en México y Ecuador (tesis de pregrado). Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Garbay, S. (2011) *Trata de personas, impunidad, administración de justicia y derechos humanos, n.º 1: informe temático*. Quito: Defensoría del Pueblo. Recuperado el 30/06/2016 de <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/123>.
- García, F. (2009). *Trabajo infantil indígena*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Hidalgo, V. (2017). Delitos de trata y tráfico de personas en Ecuador: tratamiento, protección de derechos e implicaciones de la Ley Orgánica de Movilidad Humana a la luz de la normativa internacional y nacional (Disertación Especialización en Migraciones, Políticas Públicas y Globalización). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Recuperado el 17/8/2017 de <http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4675/1/ANA%20VALERIA%20HIDALGO%20TERAN.pdf>.
- Humanium (2016). Índice de materialización de los derechos del niño 2016. Recuperado el 30/6/2016 de <http://www.humanium.org/es/indice-de-materializacion-de-los-derechos-del-nino/>
- Magliano, M. J., y Clavijo, J. (2012). La trata de personas como una forma abusiva de migración: securitización del debate migratorio y criminalización del sujeto migrante. En *Aportes Andinos*, (31). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.
- Méndez M., J. (1993). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas. *Foro Internacional*, 33(131), 111-144. Recuperado el 30/06/2016 de <http://puceftp.puce.edu.ec:2053/stable/27755754>.
- Ministerio del Interior (2014). Unidad contra la trata de personas y tráfico de migrantes: ejes del Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas. Quito.



- \_\_\_\_\_ (2014). Informe sobre Trata de Personas. Unidad contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes. Quito. Recuperado el 09/09/2017 de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/tipificacion-del-delito-de-trata-de-personas-a-traves-del-codigo-organico-integral-penal/>.
- \_\_\_\_\_ (2014). Campaña 'Abramos los ojos, la trata es un delito' inició en Manta. Recuperado el 04/05/2018 de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/campana-abramos-los-ojos-la-trata-es-un-delito-inicio-en-manta/>
- \_\_\_\_\_ (2015). Ecuador consolida acciones para combatir el delito de trata de personas. Recuperado el 26/04/2018 de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/ecuador-consolida-acciones-para-combatir-el-delito-de-trata-de-personas/>
- \_\_\_\_\_ (2017). Tipificación del delito de trata de personas a través del Código Orgánico Integral Penal. Recuperado el 09/09/2017 de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/tipificacion-del-delito-de-trata-de-personas-a-traves-del-codigo-organico-integral-penal/>
- \_\_\_\_\_ (s.f.). Principales enfoques. Recuperado el 20/9/2017 de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/ejes-articuladores/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2013). Declaración Conjunta Presidencial Ecuador-Colombia. Ipiales, 25/11/2013. Quito. Recuperado el 19/09/2017 de <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/11/declaracion-ecuador-colombia-ipiales-nov2013.pdf>.
- Narváez R., L. y Narváez R., L. (2014). *Vademécum contemporáneo de derecho internacional público*, t. I. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Nash, C. (2006). *La Protección Internacional de los Derechos Humanos*: 167-226. Universidad de Chile. Recuperado el 19/02/2016 de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/142636/La-Proteccion-Internacional-de-los-Derechos-Humanos.pdf?sequence=1>.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNDOC] (2014). *Informe mundial sobre la trata de personas*.
- Organización de Estados Americanos [OEA] (2014). Planes Nacionales de Acción contra la explotación comercial de niñas, niños y adolescentes a nivel regional. Instituto Interamericano de Niño, la Niña y Adolescentes. Recuperado el 26/09/2017 de <http://www.annaobserva.org/wp-content/uploads/2016/09/XIV-Informe-al-Secretario-General-OEA-20141.pdf>.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2011). Informe mundial sobre el trabajo infantil: vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil. Recuperado el 30/06/2016 de [http://white.lim.ilo.org/ipec/documentos/informe\\_mundial\\_sobre\\_el\\_trabajo\\_infantil.pdf](http://white.lim.ilo.org/ipec/documentos/informe_mundial_sobre_el_trabajo_infantil.pdf).
- Organización Internacional para las Migraciones (2006). Trata de personas: aspectos básicos. Recuperado el 23/05/2017 de <https://www.oas.org/atip/reports/trata.aspectos.basicos.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2013). Agenda cantonal para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas 2013-2015. Quito-Ecuador.



- Pick, S., Leenen, I., Givaudan, M., y Prado, A. (2010). Programa breve de sensibilización sobre violencia en el noviazgo. *Salud mental*, 33(2), 145-152. Recuperado el 25/04/2018 de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-33252010000200006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-33252010000200006&lng=es&tlng=es).
- Policía Nacional del Ecuador (2017). Comisión Interinstitucional contra la trata de personas. Recuperado el 16/08/2017 de <http://www.policiaecuador.gob.ec/comision-interinstitucional-activa-contra-la-trata-de-personas/>
- Pontón, J., y Santillán, A. (2008). *Nuevas problemáticas en seguridad ciudadana*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Sassen, S. (1988). *The Mobility of Labour and Capital: A study in international Investment and Labour Flow*. Cambridge: University Press.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Recuperado el 26/09/2017 de [www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL\\_0K.compressed1.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf).
- Sociedad de Naciones (1926). *Convención sobre la Esclavitud*. Recuperado el 10/08/2017 de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/SlaveryConvention.aspx>.
- Storini, C. (2006). Trata de seres humanos y tráfico de inmigrantes en los albores del siglo XXI. *Foro Revista de Derecho*, (5). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador. Recuperado el 18/10/2016 de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1713/1/RF-05-AV-Storini.pdf>.
- Subía, A. (2018). Análisis del tratamiento en Ecuador de la trata infantil con fines de explotación laboral durante el período 2008 al 2017. Disertación de maestría. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Supliguicha, V., Vásquez, G., y Jácome, P. (2008). Trata de personas: historias que invisibilizan verdades. En J. Pontón y A. Santillán (Comps.), *Nuevas problemáticas en seguridad ciudadana*. Quito: Flacso-Sede Ecuador: 265-267. Recuperado el 30/06/2016 de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/51863.pdf>.
- Vargas Bejarano, J. C. (2009). El concepto de acción política en el pensamiento de Hannah Arendt. *Eidos*, (11), 82-107. Recuperado el 21/04/2018 de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1692-88572009000200004&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-88572009000200004&lng=en&tlng=es).
- Wallerstein, I. (2006). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. México, D. F.: Siglo XXI Editores: 21-35.
- (2011). Crisis estructural en el sistema-mundo: dónde estamos y a dónde nos dirigimos. *El despliegue de la segunda gran recesión* (editado por Sweezy, P., et al.). *Monthly Review*, (12).
- Wilkinson, M. (2010) Una revisión de “esclavitud moderna”: el mundo secreto de 27 millones de personas. *Revista de la Paz*, 22(4), 473-476.



# Espejo de sal: estructuras de la acción colectiva e integración territorial del proyecto de extracción e industrialización del litio en Bolivia

*Salt mirror: Structures of collective action and territorial integration of the lithium extraction and industrialization project in Bolivia*

Melisa Argento

Doctoranda del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en la Universidad de Buenos Aires, Argentina

Correo electrónico: melisargento@gmail.com

*Recibido: 30-enero-2018. Aceptado: 8-marzo-2018.*

## Resumen

El triángulo conformado por los salares de Chile, Argentina y Bolivia posee más del 80% de las reservas en salmuera de litio en el mundo, un mineral altamente codiciado por su potencialidad de acumulador de energía renovable y por su utilización en las baterías de los dispositivos electrónicos y automóviles eléctricos, entre muchos otros bienes tecnológicos actuales o potenciales. Este artículo sostiene que a contramano del perfil extractivista de la materia prima asumido por sus países vecinos, Bolivia se ha propuesto desde el año 2008 mantener bajo control estatal todo el proceso productivo que va “desde el salar hasta la batería”. Este proyecto de industrialización del litio, lejos de ser una política pública “desde arriba”, tiene orígenes sociales y se articula de manera territorial con las dinámicas y estructuras de la acción colectiva sindicales y comunitarias, que impulsaron la agenda de “nacionalización de los recursos” en el ciclo de movilización que antecedió a la llegada del Movimiento al Socialismo (MAS) al poder.

**Palabras claves:** Bolivia; litio; política industrial; territorios; acción colectiva; sindicato; comunidad.

## Abstract

The triangle constituted by the salt flats of Chile, Argentina and Bolivia has more than 80 % of the lithium salt brine reserve in the world. Lithium is a highly coveted

mineral, given its potential as an accumulator of sustainable energies and because it is used on batteries for electronic devices and electric cars, among many other present or future technological goods. This article maintains that since 2008 Bolivia has set to keep the entire productive process “from the salt flat to the battery” under state control, unlike its neighbour countries which have adopted an extractionist model of the raw material. Far from being a top-down public policy, this project of lithium industrialization has a social background and it is organized within the territory with the dynamics and structures of union and community collective action. The movement encouraged the agenda for the “nationalization of resources” in the demonstrations that took place before Movimiento al Socialismo (MAS) rose to power.

**Keywords:** Bolivia; lithium; industrial policy; territories; collective action; union; community.

## 1. Introducción

El departamento de Potosí se encuentra situado en la región suroeste del Estado de Bolivia. En este departamento de histórica tradición minera se ubica el salar más grande del mundo, el salar de Uyuni, que involucra a su vez el mayor porcentaje de reservas de litio en salmuera del denominado “triángulo del litio”, comprendido por los salares sudamericanos de Chile, Bolivia y Argentina. En dichos salares se halla más del 80% de reservas en salmuera de litio, un mineral que es altamente codiciado por su rol clave en la mayoría de los dispositivos electrónicos de uso masivo actual, pero que a su vez tiene un rol estratégico como potencial acumulador de energías renovables ante la agenda de transición energética mundial (Argento y Zícari, 2017).

De los tres países que comprenden este triángulo del litio, a diferencia de Chile y Argentina, que son exportadores mundiales de carbonato de litio y en los que predominan los capitales trasnacionales,<sup>1</sup> fue en Bolivia donde de manera pionera el Gobierno del Movimiento Al Socialismo Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) afirmó su intención de mantener control estatal en todas las etapas del proceso de extracción e industrialización que van desde el salar hasta la batería.<sup>2</sup> Así, el 1 de abril de 2008 el presidente Evo Morales anunció por decreto el inicio del proyecto de extracción e industrialización del litio en este territorio y la edificación de tres plantas: una para la producción de carbonato de litio,<sup>3</sup> situada en el salar de Uyuni; una semindustrial para producir cloruro de potasio situada, en Llipi; y una experimental para fabricar baterías de ion litio (que se encuentra en La Palca en el municipio de Yokalla).

1 Las más significativas son SQM y Rockwood del lado chileno (Memoria GNRE, 2010); Lithium American, FMC, Rincon Lithium, Orocobre, del lado argentino, articuladas en la mayoría de casos en *joint ventures* con las automotrices Toyota, Mitsubishi (Fornillo, 2015).

2 El costo del mineral es ínfimo en relación con el costo que supone la batería. El real beneficio radica en el proceso de agregado de valor (Fornillo, 2015; Zícari, 2015).

3 Recién en el año 2016 Bolivia exportó a China sus primeras diez toneladas de carbonato de litio provenientes de esta planta piloto por un valor de 70 000 dólares (La Razón, 10/8/2016). Luego se concretó la exportación de 15 toneladas más, sumando un total de 25 toneladas para 2016 (Memoria GNRE, 2016: 6).

Mapa 1  
Ubicación salar de Uyuni ubicado en Bolivia y salares más importantes de Argentina y Chile



Fuente: Elaboración propia con base en captura de Google Maps (2018).

El presente artículo analiza las formas de integración del proyecto boliviano de extracción e industrialización del litio con las estructuras de la acción colectiva sindicales y comunidades indígena-campesinas que habitan la región del salar. El desarrollo del texto se divide en tres partes. En la primera parte se describen las características geográficas, climáticas y socioproductivas del territorio; en la segunda parte, en cambio, se analizan las estructuras de la acción colectiva que están en la génesis del proyecto de industrialización del litio, vinculada con los imaginarios sociales sobre el territorio y sus recursos naturales. En la tercera parte se abordan las formas de articulación de las comunidades y estructuras sindicales con el proyecto del litio en la actualidad y las demandas emergentes en torno a la distribución de los beneficios económicos del proyecto industrial y minero del litio.

A lo largo del texto se presentan y analizan dos hipótesis de investigación. La primera sostiene que las características que asume la integración del proyecto boliviano de exploración, explotación e industrialización estatal del litio, en el territorio potosino, se apoya en las demandas históricas acerca de la industrialización de los recursos de la región potosina y, de manera más general, a la agenda de nacionalización de los recursos naturales que, impulsada desde el ciclo de protestas y movilizaciones precedente a la llegada del MAS, formó parte de la agenda inicial de Gobierno. La segunda hipótesis sostiene que son las estructuras de la acción colectiva (comunitarias, sindicales) las que potencian la integración virtuosa de ciertas comunidades al proyecto nacional en torno al litio.

## 1.1. Apartado teórico-metodológico

El estudio se apoya en la realización de una investigación colectiva durante los años 2016-2018, luego de una investigación previa sobre la extracción del litio en Argentina entre los años 2014 y 2016.<sup>4</sup> En este texto se vuelcan los resultados de la sistematización de las fuentes de investigación y de un trabajo de campo realizado en el mes de febrero de 2017 en las ciudades de La Paz, Uyuni y Potosí, y en las diversas localidades y comunidades aledañas al salar, incluida la visita a la planta de carbonato de litio y las entrevistas a los responsables de las diferentes áreas técnicas y administrativas de la misma. Las fuentes primarias y secundarias de la investigación incluyen la realización de 25 entrevistas en profundidad a los diversos actores claves, la recolección de documentos oficiales (leyes y decretos gubernamentales), memorias oficiales de la Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos, documentos del área de medioambiente, área de geología, ingeniería y materiales catódicos de esta institución, documentos oficiales y comunicados de los actores sindicales, fuentes periodísticas y trabajos de investigación que abordan el estado de la cuestión.

Para el análisis de las hipótesis presentadas se ha procedido a la elaboración de cuatro dimensiones teórico-analíticas: génesis de las políticas públicas del Gobierno del MAS sobre los recursos evaporíticos y al litio específicamente; estructuras de la acción colectiva articuladas al proyecto de extracción e industrialización del litio; mecanismos de control social o *accountability social*;<sup>5</sup> formas de integración/demandas territoriales. El marco teórico del trabajo se inserta en diversos enfoques de la teoría de los movimientos sociales para la conceptualización de las categorías analíticas y su operacionalización. Así, se considera los movimientos sociales como estructuras, actores y formas de la acción colectiva capaces de producir metas autónomas de movilización, asociación y representación simbólicas de tipo económico, cultural y político (García Linera, 2008: 274 y 2001).

A fines de su operacionalización, y siguiendo la conceptualización del autor, se desglosa en “forma sindicato” y “forma comunidad” que son indagadas a nivel empírico en el presente análisis, por medio de las narrativas del “nosotros inclusivo”, las formas organizativas internas o la definición de orientaciones colectivas (conformación de identidades colectivas multipolares) para la acción (Melucci, 1994).<sup>6</sup>

4 Los resultados parciales de investigación presentados en este texto se enmarcan en una investigación mayor del Grupo de Estudio en Geopolítica y Bienes Naturales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica n.º 0308, convocatoria 2015, “La energía del litio en Sudamérica”. Años de investigación 2016-2018. Este proyecto es una continuación de un estudio similar, efectuado según la convocatoria 2012 en el período de investigación 2013-2015.

5 En el sentido de la existencia de una sociedad civil activa y esfera pública vital, la *accountability social* (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) define las capacidades de política autónoma y control social que tienen las estructuras de la acción colectiva analizadas sobre las instancias decisionales, las instituciones estatales y la gestión del proyecto minero de litio.

6 Se sigue para dicha conceptualización la definición de Alberto Melucci, para quien los actores construyen colectivamente su acción mediante inversiones organizadas; esto es, definen en términos cognoscitivos el campo de posibilidades y límites para su acción; activan relaciones específicas como forma de dotar sentido a su “estar juntos” (Melucci, 1994: 157).

De estas estructuras para la acción colectiva se analiza su presencia en los orígenes del proyecto de extracción e industrialización de los recursos evaporíticos como la articulación actual y los sentidos de aceptación/rechazo que expresan los actores involucrados. Para esto metodológicamente se parte de la afirmación de que el ciclo de movilización social 2000-2005, que precede a la llegada de Evo Morales a la presidencia de Bolivia, despliega, por medio de sus repertorios de acción, los sentidos políticos acerca de la nacionalización de los recursos naturales y la conformación de un Estado plurinacional. Partiendo de la teoría de *frame analysis* se indaga en prácticas de articulación, creencias colectivas de aceptación o rechazo y expresiones emotivas, experiencias y demandas colectivas que expresan los entrevistados para operacionalizar los sentidos colectivos en torno a la “nacionalización de los recursos naturales”, “control estatal”, “industria nacional”, “soberanía” y “recursos naturales de Bolivia” como topos emergentes de la sistematización de las entrevistas en profundidad.<sup>7</sup> Por último, como se analiza la articulación territorial que supone una determinada política pública del Gobierno del MAS en Bolivia, se define a las políticas públicas como cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak y O’Donnell, 1982); dicho de otro modo, un proceso social tejido alrededor de una “cuestión”, que en este sentido desborda en mucho el mero discurso o acción gubernamental y no puede ser contenida en las fronteras del orden burocrático-administrativo.<sup>8</sup>

## 2. Salar de Uyuni o Tunupa: una región minera, indígena-campesina y turística

En este apartado se realiza una descripción de la zona geográfica analizada, a fin de situar la problemática de estudio. El departamento de Potosí y sus 16 provincias<sup>9</sup> posee una variada riqueza de paisajes, que van desde sus montañas y cerros hasta volcanes, lagunas, ríos y salares. De histórica tradición minera, actualmente los ojos del mundo se posan sobre el inmenso espejo de sal que comprende el salar de Uyuni. Este salar, de 10 582 km<sup>2</sup> y una altura media de 3665 m s. n. m., se encuentra en el territorio del sudeste potosino comprendido por cinco provincias: Daniel Campos, Nor Lipez, Sur Lipez, Enrique Baldivieso y Antonio Quijarro. Las

7 La noción es tomada de la teoría de *frame analysis* e implica un proceso de enmarcamiento colectivo. Esta categoría ha sido teorizada por una multiplicidad de autores que van desde enfoques más estratégicos e incluyen marcos diagnósticos, pronósticos y motivacionales (Hunt *et al.*, 2005) que los actores consolidan por medio de procesos de identificación, hasta aquellas que recuperan en mayor medida el interaccionismo goffmaniano para afirmar que tales sentidos son mucho más que “constructos mentales”. Esta perspectiva es la que se adopta aquí, fundamentalmente porque propone la noción de experiencia como eje articulador de los sentidos colectivos en una gramática de la vida pública. De tal manera, los marcos o sentidos colectivos contribuyen a la implementación de una publicidad cívica y política, en la transformación de formas de experiencia de actores y en la configuración de sus mundos privados y públicos (Cefai, 2001).

8 Esta investigación, siguiendo a Oszlak y O’Donnell, cree que es posible focalizar el estudio de las dinámicas de las transformaciones sociales a partir del seguimiento de una o un conjunto de cuestiones socialmente problematizadas, desde su emergencia, socialización, desarrollo o eventual resolución, pasando por las tomas de posición de los actores involucrados y la trama de interacciones que se van sucediendo alrededor de la/s misma/s (Oszlak y O’Donnell, 1982).

9 El departamento de Potosí limita al norte con Oruro y Cochabamba, al este con Chuquisaca y Tarija, al sur con Argentina y al este con la cordillera de los Andes, frontera con Chile.

comunidades más cercanas al salar son Colchani (provincia de Aníbal Quijarro y cercana a la ciudad de Uyuni),<sup>10</sup> Tahua y Llica (provincia de Daniel Campos) y Río Grande (provincia de Nor Lípez).

La división del territorio de Lípez en provincias y municipios se estableció luego de la conformación del Estado Nación boliviano, a lo largo del siglo XIX y XX, pero en rigor el conjunto del sudeste potosino comprende una unidad territorial habitada por población indígena campesina, mayoritariamente quechua y aymara, aunque en menor proporción se encuentran presentes otras etnias de las 36 reconocidas por el Estado Plurinacional de Bolivia. Al mismo tiempo, en estos territorios existen grupos que reivindican la identidad y dialecto de los “Lipi”, o “Lípez”, identificación que si bien se reivindica como parte de los pueblos atacamas, no hablaban el kunsa,<sup>11</sup> sino un dialecto propio.

Antonio Quijarro, Nor y Sur Lípez y Enrique Baldivieso y Daniel Campos era todo “Los Lípez” y el Estado llega y lo fragmenta. Se crean diferentes municipios, Tagua, Llica, Colcha K, etc., entonces los alcaldes ya empiezan a tener pugnas sobre cuál era su territorio (entrevista a representante de relaciones comunitarias de Uyuni, febrero 2017).

En este territorio, las y los habitantes de las comunidades practican actividades económicas de agricultura y ganadería (sembradíos de quinua, cría de ganado como vicuña, llamas, alpacas), actividades de confección y comercialización de artesanías. Muchos de los pobladores están también vinculados económicamente al turismo, debido al gran atractivo tanto del salar como del circuito de lagunas que conecta a Bolivia con el país vecino de Chile, atrayendo importantes contingentes de turismo internacional hacia Laguna Colorada, Laguna Verde, Laguna Blanca y el área denominada Sol de Mañana. Finalmente, por sus características geológicas, la región potosina es y ha sido minera, dado que contiene yacimientos de minerales metálicos y no metálicos. En la zona de altiplano existen depósitos de cobre en roca sedimentaria, pero predominan los de plata, plomo, zinc y azufre. En el conjunto de salares que consta además de Uyuni, de Coipasa, Chiguana, Laguáni, Ollague, Chalviri existen yacimientos de cloruro de sodio, yeso, carbonato de sodio, sulfato de sodio y los depósitos de boro y litio, entre otros.<sup>12</sup> Debido a esto las comunidades situadas a la vera del salar extraen, envasan o comercializan por medio de pequeños emprendimientos familiares o cooperativas, la sal iodada (FARN, 2012).

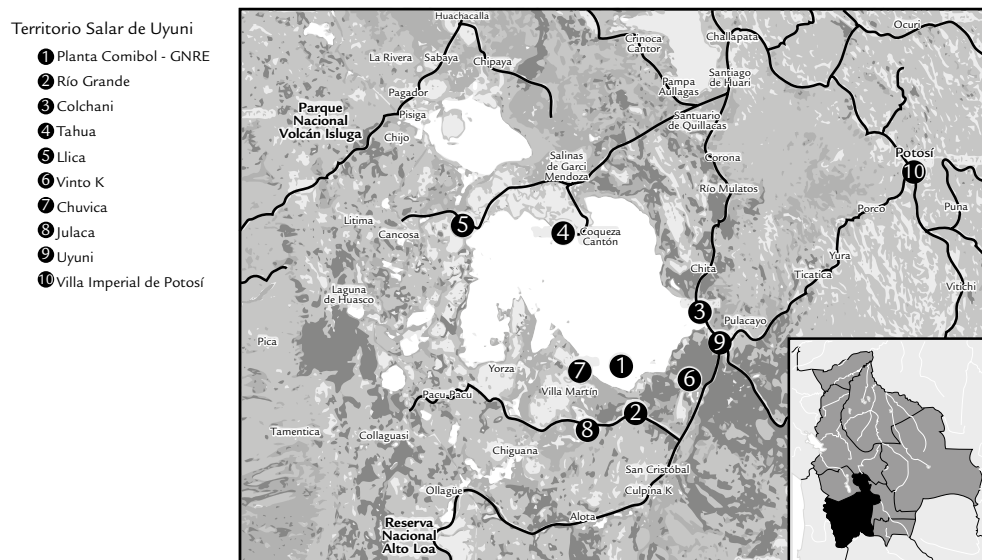
10 Uyuni (21 440 habitantes) es un importante centro turístico, ferroviario, comercial y minero.

11 De acuerdo con la Mancomunidad de la Gran Tierra de los Lípez, grupo municipalista conformado en el año 2003 para reivindicar la identidad y la cultura Lípez; su territorio comprendía el salar de Uyuni, Río Grande y parte de la cordillera, habiendo habitado la región entre los años 1200 a. C. y 1463 d. C.

12 Los yacimientos de bórax son explotados en Río Grande, plata y plomo en San Cristóbal a cargo de la empresa japonesa Sumitomo Corporation. El cloruro de sodio se obtiene de toda la superficie de gran salar, azufre en Llica, San Pedro de Quemes y San Pablo de Lípez.



Mapa 2  
Territorio salar de Uyuni, Departamento de Potosí, Bolivia



Fuente: Elaboración propia con base a captura de Google Maps (2018).

El clima en la región presenta una enorme amplitud térmica, en las provincias occidentales que abarcan una superficie del 50% del departamento habita solo un 3,4% de la población, mientras que la mayor proporción poblacional se encuentra al lado oriental, en el que los climas son menos hostiles. El salar es precisamente una de las zonas más frías (la temperatura puede llegar en invierno hasta 20 grados bajo cero y variar ampliamente a lo largo del día). En relación con los afluentes hídricos, el departamento tiene ríos que fluyen hacia diversas cuencas del país: los ríos Caine, Chayanta Guadalupe, los ríos Pilcomayo, Motaca, Tumusla y a la cuenca cerrada del altiplano, con el río Márquez, que desemboca en el Lago Poopó, y el río Grande de Lípez, que desemboca en el salar de Uyuni (Prefectura de Potosí, 2009). En general, debido a la altura la zona es árida y el problema de la escasez de agua en período de bajas precipitaciones impacta sobre la producción de quinua como sobre la ganadería y la extracción artesanal de la sal (Greenberg, 2016).

### 3. Estructuras de la acción colectiva y génesis social del proyecto del litio

La dinámica y estructuras organizativas de los poblados y comunidades en la región sudeste de Bolivia configuran un mapa de actores que se expresa en la propia génesis social del proyecto de industrialización de las riquezas del salar. Por eso, en dicho apartado se analizará la relación entre las estructuras de la acción colectiva (formas sindicato y comunidad) en su vinculación con la emergencia del proyecto del litio.

Para finales del siglo xx, existían en la región cuatro tipos de unidades o formas de organización: los ayllus, las comunidades originarias, las comunidades reconstituidas y las propiedades privadas de tipo hacienda, fincas o parcelas. El antropólogo Ricardo Calla (2014) destaca que la particularidad del sudeste potosino sería la presencia de ayllus y de comunidades originarias, mientras que en el resto de la región estas se encontrarían (más bien se habrían ido diluyendo) en coexistencia con comunidades reconstituidas y tierras de propiedad privada.<sup>13</sup> Así, a comienzo de los años 2000, ayllu y comunidad originaria se caracterizaban en la región de Potosí y en el entorno del salar de Uyuni por la vigencia de los sistemas de autoridades de raíz prehispánica y colonial temprana que se combinaba o coexistía con las autoridades estatales.

En las áreas donde el ayllu y los sistemas de cargos propios de los ayllus como cargos de autoridad se mantenían con vigencia fuerte, una relación de complementariedad y pugna entre mallkus, kurakas o caciques, por un lado, y los corregidores, por el otro, se había ido instalando de modo desigual dependiendo del caso (Calla, 2014).

El proceso de sindicalización en Bolivia, abierto a partir de la revolución nacional del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), en el año 1952, se combina en la región con el fortalecimiento sindical campesino posterior a la creación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en 1979, cuando las federaciones regionales y sindicatos regionales se expanden sobre el territorio.<sup>14</sup> La Federación Regional Única de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sur (Frutcas) es la organización sindical de campesinos de las cinco provincias del sudeste del departamento de Potosí y agrupa alrededor de trescientas comunidades campesinas (FARN, 2012). Durante la década de 1990 la Frutcas expande su labor en estos territorios e inicia las demandas en torno a los procesos de saneamiento y titulación de las llamadas Tierras Comunitarias de Origen que fueron posibilitados en el año 1996 mediante la Ley n.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Por ese entonces, hacia los años 1989-1990, la empresa Lithium Corporation of America (LITHCO-FMC) había llegado en el marco del mandato de Paz Zamora a explotar el salar de Uyuni. La posibilidad de que la LITHCO explotara durante cuarenta años el salar, y fundamentalmente el rechazo de dicha empresa a pagar el mínimo porcentaje de impuestos (10%) que le demandaba el Estado de Bolivia, exacerbó los ánimos de los potosinos (FARN, 2012; Nacif, 2012). La Frutcas, el Comité Cívico de Potosí (Comcipo) y la Universidad Autónoma Tomás Frías (UATF) impulsaron una movilización en la que participaron, además de potosinos y habitantes de Uyuni, muchas de las comunidades en la defensa del

13 De acuerdo con Calla, “La configuración etnocultural del entorno del salar de Uyuni remitía a un complejo mosaico de ayllus predominando al norte, noreste y noroeste del salar y a un ámbito de comunidades originarias en el sur del Salar, donde el ayllu mostraba haberse ido diluyendo dando paso al predominio territorial organizacional del cantón —una unidad administrativa y territorial estatal que pasó a tener creciente vigencia en Bolivia a partir de la Revolución Nacional de 1952— y que en el sudoeste de Potosí se fue articulando con la territorialidad emergente de las comunidades originarias” (Calla, 2014: 60).

14 La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia está estructurada de la siguiente manera: comité ejecutivo nacional, federaciones departamentales, federaciones regionales, federaciones provinciales, centrales agrarios, subcentrales y sindicatos agrarios.

salar (fundamentalmente Colchani, Colcha K, Candelaria, Llica, Tagua, Vinto K), logrando, luego de un período de resistencia, que la LITHCO se retirara hacia Argentina, en el año 1993.<sup>15</sup>

Un conjunto de explicaciones de esta decisión se encuentra, según Federico Nacif, en el avance de las negociaciones e investigaciones que desde 1991 tenía la empresa en esa provincia argentina, que le garantizaba a la LITHCO una estabilidad extractiva de diez años, que la provincia vecina de Catamarca no exigía la participación de ninguna empresa pública ni la existencia de un consejo industrial o instituto de control y que, además, en el año 1993 se había sancionado en Argentina la Ley de Inversiones mineras n.º 24196 que aseguraba todas las facilidades impositivas y arancelarias a las empresas. A su vez, quizá fue decisivo el hecho de que la región potosina se encontraba movilizada y sumida en un debate público y existían organizaciones sociales e instituciones preocupadas por el destino de los recursos de este salar (Nacif, 2012).

Para 2006 y 2007, y ante el cambio de oportunidades políticas que supuso la llegada del MAS al poder, algunas de las figuras históricas y representativas de Frutcas que habían formado parte de esta gesta de defensa al salar acceden a cargos o puestos gubernamentales. Son varios de estos dirigentes los que elevan las demandas de sus bases organizacionales (entrevista al exresponsable de Relaciones Comunitarias de GNRE-Comibol, Uyuni, 2017), e impulsan una articulación con círculos empresariales y científicos para la presentación de un proyecto de industrialización del salar y desarrollo para la región potosina. En dicha articulación resalta la temprana colaboración de Guillermo Roellants (un empresario e ingeniero belga) con Frutcas.

[...] es como que la historia les dio la oportunidad en el marco de la nueva Constitución, ejercieron como “relaciones comunitarias” el control del proyecto. Los que le presentaron el Proyecto al Evo fueron Eloy Calizaya Mamani, que ahora es asambleísta departamental, el ejecutivo del sindicato que era don Teodoro Alí y que llegó a ser diputado plurinacional por la región, oriundo él de Río Grande. Otros fueron propiciando el espacio [...] Don Froilán Condori, que fue también ejecutivo del Frutcas cuando la lucha contra la LITHCO (de la provincia Quijarro), y don Francisco Quisbert. Estos hombres en representación del conjunto de la población (entrevista a extrabajadora de la planta de Uyuni/GNR, Uyuni, 2017).

En el año 2008 el Gobierno Nacional del MAS, mediante el decreto n.º 29496, crea la Dirección Nacional de Recursos Evaporíticos de Bolivia (Memoria GNRE, 2010: 14) como unidad ejecutora que, desde la Corporación Minera de Bolivia (Comibol),<sup>16</sup> sería la encargada de los trabajos de exploración, explotación, industrialización y comercialización de los productos derivados de las salmueras, asignándole un presupuesto inicial de 5 700 000 dólares para la ejecución del proyecto

15 LITHCO se instalaría en aquel entonces en el salar del Hombre Muerto. Ver Fornillo (2017b).

16 La Comibol fue creada mediante Decreto Supremo n.º 3196, el 2 de octubre de 1952, luego de la Revolución boliviana que derroca a la rosca minera (Klein, 1982). El Movimiento Nacionalista Revolucionario inicia un proceso de nacionalización de las minas y la Comibol asume la dirección de la industria minera fiscal en Bolivia para la exploración, prospección, explotación, beneficio y comercialización de los yacimientos minerales que posee el subsuelo boliviano (Memoria GNRE, 2010: 16).

piloto (Fornillo, 2017; Memoria GNRE, 2010). En el año 2009 se crea el Comité de Científicos, integrado por un conjunto de esos hombres que habían formado parte de la revisión del proyecto original y que ahora asesorarían en las tareas a la Comibol. Científicos nacionales y referentes territoriales campesinos quedaban articulados desde sus orígenes al proyecto de extracción e industrialización del litio con control estatal. Las tareas iniciales comienzan a realizarse precisamente en parte de estos territorios en los que Frutcas venía sosteniendo desde hacía más de una década las demandas de titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) de Nor Lípez.

La Dirección Nacional de Recursos Evaporíticos decide, en el marco de la planificación estatal para los recursos evaporíticos,<sup>17</sup> acelerar la adjudicación de títulos y de derechos de propiedad demandados desde Frutcas por las comunidades. La negociación finaliza en el año 2010, definiendo de una parte la entrega de tres macros TCO y de otra parte el resguardo del Estado de su dominio pleno sobre el salar. A su vez, Frutcas logró obtener además de las TCO, históricamente demandadas de Nor Lípez, otras dos gigantes titulaciones (la Central Única Provincial de Comunidades Originarias Enrique Baldivieso y de las Comunidades Indígenas Jatun Ayllu, Juchuy Ayllu, Chawpi Ayllu de sur Lípez). Estas enormes TCO<sup>18</sup> fueron otorgadas en este contexto a Frutcas, en una acción que no tenía precedentes dado que era la primera vez que se otorgaban a organizaciones étnico-sindicales (Calla, 2014) y no a pueblos y nacionalidades indígenas.

La titulación de las TCO y la delimitación sobre la propiedad pública sobre el salar planteó un nuevo escenario para las comunidades, dado que con esta se producía la cesión de derechos de las comunidades (sean ayllus o comunidades originarias o incluso reconstituidas) a Frutcas como canal único para demandar su derecho a la Consulta Previa Libre e Informada. A su vez, quedaban legalmente establecidos los límites de dominio estatal sobre este como reserva fiscal, pudiendo los habitantes utilizar solo hasta 50 cm de profundidad de los suelos para actividades productivas.<sup>19</sup> Hacía noviembre del año 2008 la Frutcas y sus centrales provinciales definían: “Ratificar nuestro total apoyo a la iniciativa del presidente Evo Morales de realizar un proyecto piloto para la explotación del litio, proyecto

17 La Dirección Nacional de Recursos Evaporíticos da cuenta de que Bolivia posee varias reservas de salmuera, la mayoría no explotadas. Uyuni: ubicado en Potosí. Tiene una superficie aproximada de 10 000 km<sup>2</sup> y es rico en litio, potasio, magnesio y boro. Coipasa: está en Oruro y tiene una superficie de 3300 km<sup>2</sup>. Contiene salmueras ricas en litio, potasio, boro y magnesio. Empexa: con una extensión de 158 km<sup>2</sup>, en la provincia Daniel Campos (Potosí). Laguni: es un salar pequeño de 92 km<sup>2</sup>, en la provincia Nor Lípez (Potosí); contiene pequeños depósitos de ulexita. Laguna: tiene una extensión de 33 km<sup>2</sup> y se ubica en Nor Lípez, frontera con Chile; posee depósitos de sulfato de sodio. Chiguana: posee pequeños depósitos de boro y tiene una superficie de 415 km<sup>2</sup>; se encuentra en la provincia Nor Lípez. Pastos Grandes: se encuentra en la provincia Nor Lípez y mide 118 km<sup>2</sup>; posee litio en el centro y ulexita en la parte sur. Capina: se encuentra en las provincias Nor y Sud Lípez, mide 58 km<sup>2</sup> y contiene boro de baja ley, explotado por Tierra SA. Challviri: tiene pequeños depósitos de ulexita, explotados por Barrero Ltda. Está en Sud Lípez y se extiende por 155 km<sup>2</sup> (La Razón, 9/3/2010).

18 La TCO de Nor Lípez cuenta con una superficie de 2 000 291,58 ha; la TCO Enrique Baldivieso cuenta con 234 060,67 ha y la TCO Sur Lípez cuenta con 1 557 532,30 ha de superficie (Calla, 2014).

19 Las provincias Nor Lípez y la de Sur Lípez tienen mucho más territorio titulado que la mayoría de los ayllus con TCO o Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC) titulados en todas las tierras altas de Bolivia y cuentan entre las organizaciones con los títulos de TCO o TIOC más grandes de todo el país (entrevista a Ricardo Calla, La Paz, 2017).

100% estatal, a cargo de la Comibol. Se considera que este proyecto es de nosotros, por lo que somos los guardianes y fiscalizadores del buen desarrollo de este proyecto estratégico, para la región, el departamento y el país” (Frutcas, 2008).

Luego, en articulación con la Federación Sindical Única de Mujeres Campesinas del Altiplano Sud Bartolinas Sisas (Fsumcas-BS) y las centrales provinciales, afirmaban la histórica defensa de una explotación racional de los recursos estratégicos de la región, para el desarrollo una industria química y minera a escala nacional, en beneficio del país y su población y rechazaban cualquier tentativa de división o privatización del “Gran Salar de Uyuni, que es propiedad del Estado y custodiado por el conjunto de las comunidades del altiplano sur” (Frutcas, 2008). De otra parte, la entrega de títulos de las TCO dejó al margen a la región de Daniel Campos, cuestión que se encuentra en la raíz de la disconformidad de algunas comunidades con Frutcas y la articulación con la oposición potosinista por la exigencia del salar que consideran de su legítima propiedad.

#### **4. Entre la integración y el regionalismo: demandas territoriales en torno a los recursos del salar**

A la creación de la Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos (GNRE) se propone como objetivo del Estado boliviano iniciar un proyecto que alcance, en el momento en que este se encuentre en su total capacidad, la producción anual de 30 000 t de carbonato de litio y de 700 000 t de cloruro de potasio (Memoria GNRE, 2010: 72). De esta forma, se comienzan las obras de construcción de las plantas pilotos de carbonato de litio y cloruro de potasio, y los campamentos de vivienda para los cientos de obreros que forman parte de la etapa inicial.<sup>20</sup>

Dicho período, según este estudio, es de la articulación más virtuosa entre GNRE, Comibol, Frutcas-Fsumcas<sup>21</sup> y las comunidades. En los primeros años de la articulación fue central la figura del representante de relaciones comunitarias, como nexo de comunicación entre las partes. A su vez, en este período la mayoría de los trabajadores obreros provenían de las comunidades cercanas, propiciando un crecimiento económico que coincidió con el momento del alza del precio de la quinua, dando como resultante un ciclo de retorno de muchos jóvenes que habían migrado desde sus comunidades de orígenes hacia los núcleos urbanos de Oruro, Potosí y La Paz.<sup>22</sup> En líneas generales se puede decir que el período de inicio del proyecto aglutinó a todas las expectativas de los actores que habían encabezado la lucha contra la transnacional minera LITHCO (tanto en las comunidades

20 La estrategia inicial comprendía tres fases: la primera tenía como objetivo la construcción de una planta piloto de carbonato de litio y una planta semindustrial de cloruro de potasio; la segunda fase constaba de la producción industrial del carbonato de litio y cloruro de potasio con un presupuesto estatal estimado en 485 millones de dólares; y la tercera fase constaba de la producción de derivados de litio con alto valor agregado y baterías de litio en el territorio nacional, con un presupuesto nacional estimado en 400 millones de dólares (Memoria GNRE, 2010: 40 y 72).

21 Frutcas-Sumcas articulan juntas en el territorio. La organización femenina goza de una amplia legitimidad, y fue determinante en las huelgas de hambre en Potosí y en las movilizaciones de la década de 1990 contra la LITHCO.

22 Para un análisis sobre los problemas de emigración de jóvenes y preocupación por la generación de empleos en las comunidades, ver Greenberg (2016).

como en la ciudad de Potosí) y la propuesta de Evo Morales de realizar al cien por ciento la industrialización del litio en suelo nacional cuajó con las esperanzas de soberanía nacional y el imaginario vinculado a la autoestima boliviana de un proyecto de raíz filosófica campesina. En palabras del primer representante de relaciones comunitarias:

Bolivia nunca ha tenido una autoestima, porque nunca se ha identificado con sus propios esfuerzos por darle valor agregado. Entonces, cuando inicia Frutcas, la idea fue que los campesinos sean la vanguardia política y filosófica del proyecto, porque ellos ya tenían una línea política de lo que eran los recursos naturales (entrevista a exrepresentante de relaciones comunitarias GNRE/Comibol, La Paz, 2017).

La GNRE/Comibol se planteó una política de “sensibilización del proyecto” que consistía (según los encargados de dicha tarea) en una total transparencia sobre los objetivos, técnicas y expectativas de los beneficios en el mediano y corto plazo, todo esto vinculado con cierta mediatización política de la “cuestión litio”, dado que, a la llegada de Evo Morales y el MAS IPSP al poder, fue tempranamente en el año 2006 y con el propósito de ir hacia la nacionalización de los recursos naturales, Evo comenzó a hablar de las promisorias reservas bolivianas de este mineral que hoy es tan codiciado. Así, las estructuras sindicales permitieron una aceptada política de comunicación que incluyó desde plenarios y reuniones hasta la convocatoria de la Comibol a las comunidades y representantes sindicales-campesinos para conocer las plantas.

A su vez, se encadenó productivamente a las comunidades que contaban con una infraestructura y una dinámica organizativa. Es el caso de la comunidad de Río Grande. Las formas organizativas internas de dicha comunidad comprenden una gestión que cambia de año a año, consta de un corregidor y un cúmulo de responsables de los comités de agua, electrificación, deporte, cívico, agrario, salud, que tienen la facultad de solicitar auditorías en las que despejan las dudas referidas al uso de agua, tóxicos y posibles impactos medioambientales o solicitan visitas a la planta y pedidos de informe para elevar a la comunidad, con la cual se reúnen periódicamente en asamblea comunitaria. Cada gestión anual se reúne a su vez con la Comibol y la GNRE para planificar las actividades anuales de vinculación comunitaria. Tal articulación, tan estrecha con Río Grande, se explica por la cercanía de la misma a la planta de carbonato de litio y la vinculación laboral de los habitantes que, reunidos en una cooperativa comunitaria de transporte denominada “Delta”, trabajan para la Comibol en las tareas de transporte de carga.

De esta forma, es en Río Grande donde se puede percibir importantes transformaciones socio-espaciales. Los comederos de la zona y la oferta de hotelería reciben diariamente a los trabajadores mineros, tanto es así que uno de los hoteles lleva el nombre de “Lithium”; además, por las noches se puede observar un gran número de camiones que son propiedad de la gente de la comunidad. Más allá del dato observable, lo cierto es que Río Grande ha podido articularse laboralmente y aprovechar del impacto de los beneficios económicos por su propia capacidad productiva existente con anterioridad. Allí, tres empresas (Sociedad Minera de Río Grande [Socomirg], Cooperativa Estrella del Sur y Delta Río Grande) se dedican —o dedicaban— al transporte de bórax y extracción de ulexita de la zona, con lo

cual es posible pensar que la diversificación hacía el proyecto del litio resultó más sencilla que en el resto de las comunidades. Si bien las tres empresas pueden ser subcontratadas, es Delta como empresa comunitaria (es decir que son sus socios los habitantes de Río Grande reconocidos como miembros de la comunidad originaria o descendientes de los mismos) la que está vinculada directamente al proyecto por medio de la Comibol.

En el otro extremo de la articulación territorial se encuentra la comunidad de Colchani, situada al este del salar. Las actividades productivas de sus habitantes son variadas y van desde la producción de la quinua, hasta el trabajo de amontonamiento, extracción, envasado y comercialización de sal yodada; casi todas las unidades productivas son de tipo familiar o cooperativo. Un conjunto de los habitantes de Colchani es socio en la empresa cooperativa El Rosario, que trabaja en el envasado y comercialización de la sal. Finalmente, lo que resulta ser el mayor ingreso económico de la zona, debido a que Colchani está situada a una pequeña distancia del Hotel de Sal y el Centro Artesanal de la sal, con lo cual esta pequeña comunidad (junto con otras como San Juan, Santiago, Chuvica, etc.), lo constituye las actividades turísticas (desde Uyuni o el lado chileno) relacionadas con el avistaje de los bellos flamencos, la visita al salar y al recorrido de las lagunas. De este modo, muchos de los habitantes de Colchani viven de la venta de artesanías y la comida para cientos de visitantes.

Escasamente integrada al proyecto del litio en el salar, Colchani es más bien una comunidad en la que los habitantes observan tres transformaciones (presentes o potenciales) que se vinculan con los riesgos de la explotación del salar: la desaparición de los flamencos (aunque en las oficinas gubernamentales los estudios de la GNRE, como también en el negocio turístico, afirman que esto no es una amenaza); la merma de atractivo turístico, no tanto por el salar en sí, porque mide más de 1 millón de hectáreas y el proyecto se encuentra alejado, sino por las posibles transformaciones ambientales; y, por último, el problema de la escasez del agua. En Colchani no hay agua potable, quienes viven allí deben buscarla en los escasos pozos distribuidos en la comunidad. El agua la utilizan solo para cocinar y beber, mientras que se valen de aguas salobres para higienizarse. Las escasas precipitaciones, cuyos motivos se desconocen aún, han impactado tanto sobre la cosecha de la quinua como en la cosecha de sal. En este sentido, los trabajadores plantean una concreta demanda hacia el Gobierno nacional en la distribución de los beneficios que pueda comportar la minería del litio y exigen que parte de esos beneficios les sean otorgados en formas de subsidios para sus actividades productivas.

En la zona norte del salar, específicamente en las comunidades de Taha y Llica, las demandas son de otro tipo, dado que estas expresan un rechazo a la forma de titulación en TCO que las ha dejado por fuera y exigen la propiedad sobre el salar de Tunupa (Uyuni), demandando al Estado una participación directa sobre el ingreso y los beneficios en la actualidad. En Llica, un movimiento de articulación entre la comunidad con algunos de los miembros del Comité Cívico Potosinista (Comcipo) es el que tiene una demanda más fuertemente regionalista que —de manera inversa a la política de recursos naturales que se sostiene en la propia Constitución— reclama que los beneficios económicos que se obtengan de



la exportación de los recursos del salar se distribuyan en un 70% para el departamento de Potosí y un 30% para el Estado Nación.

El artículo 23<sup>23</sup> prácticamente nos mata a los actores del desarrollo de los salares. Primero porque la Constitución política del Estado lo declara recurso estratégico tanto al azufre como a los evaporíticos. Eso significa que solo el Estado lo puede trabajar, nadie más, ni el departamento de Potosí, ni los municipios y comunidades de Llica y Tagua. Entonces, imagínate que nosotros no podemos desarrollar ninguna empresa, ¿adónde vamos a ir a trabajar? Prácticamente la Constitución del Estado de Bolivia y el Código de Minería nos expulsan. A eso se suma que ningún banco nos da un crédito para la minería (entrevista a miembro de Comcipo oriundo de Llica).

El Comcipo<sup>24</sup> ha articulado esta exigencia con un conjunto de demandas que son presentadas bajo una premisa de “federalismo”. Así, desde el año 2010 Comcipo ha sido la estructura de movilización de protestas tanto en la ciudad de Potosí, como marchas hacia la ciudad de La Paz. La relación entre Comcipo y el Gobierno se tensó de manera particular en el momento en que en el año 2010 este movimiento en defensa del “pueblo potosino” sostuvo una medida de lucha de 19 días (julio/agosto de 2010) que incluyó el paro total de la ciudad de Potosí, y la presentación al presidente Evo Morales de un pliego petitorio que incluía demandas como la fabricación de un aeropuerto, la creación de carreteras conectoras con los centros urbanos más importantes, la apertura de una fábrica de cemento, la preservación del Cerro Rico, entre otros (Alemán Vargas, 2013). En el año 2010 se firmaron actas de acuerdos mediante las cuales el Gobierno se comprometía a dar atención a estos puntos, entre ellos el más urgente para el Gobierno era el estudio de relevamiento de la situación del Cerro Rico. Las marchas y movilizaciones se repetirían en el año 2013 y 2015.<sup>25</sup>

La oposición de Comcipo caló y se expandió en el seno de un grupo de las comunidades potosinas cuando en el año 2010 el Gobierno anunció, por medio del decreto n.º 444, la creación de la Empresa Boliviana de Recursos Evaporíticos (EBRE), con sede en la ciudad de La Paz. Allí el argumento central de Comcipo era que se atentaba contra el artículo 371 de la Constitución, en el cual se indica que el domicilio legal de las empresas mineras debe ser establecido en la jurisdicción local en la que se realice la mayor explotación minera. Al rechazo de la instalación

23 Se refiere al artículo 23 de la Ley Minera sancionada en marzo de 2014.

24 En un estudio sobre la acción colectiva del Comité Cívico Potosinista, Alemán Vargas (2013) plantea que el Comcipo es una organización de reivindicación con un discurso cívico regional, constituido en sus orígenes como una organización elitista que centraba su poder en torno a la defensa de algunos intereses sectarios de la población, pero con el correr del tiempo se fue expandiendo, llegando a articular a sectores populares en defensa del territorio de Potosí. Según su presidente, en la actualidad “Comcipo acoge a empresarios, campesinos, mineros, profesionales colegiados, no profesionales, choferes, transportistas, albañiles o maestros constructores, maestros de educación, universitarios, estudiantes; es decir que el Comité Cívico es una suprainstitución de todas las organizaciones sindicalizadas, no sindicalizadas, comerciantes, no comerciantes, transportistas, inclusive agrupaciones de personas con capacidades diferentes que están afiliadas a la entidad cívica” (entrevista a Jonhy Lali, presidente de Comcipo, Potosí, 2017).

25 En esta última oportunidad la movilización se trasladó desde la ciudad de Potosí hacia La Paz, para impedir, en el marco de la visita del papa Francisco, la realización del desfile cívico que se iba a efectuar en su bienvenida. El pliego petitorio se extendía hasta 26 puntos, entre los cuales el tema de evaporíticos seguía presente, pero secundando a las demandas por la preservación del Cerro Rico y la resolución de problemas litóficos con Oruro y el conflicto diplomático con Chile por las polémicas aguas del Silala.



de EBRE en La Paz, la demanda regionalista de Potosí encabezada por Comcipo y el pedido desde las oficinas de Uyuni de que la EBRE se instalara en esta localidad, se le sumaron las denuncias por obstrucciones o irregularidades del proceso administrativo comandado por Comibol desde la capital del país, que reflejaban obstáculos burocráticos en la propia gestión del proyecto.

Así, las oficinas de administración de la GNRE de Uyuni y los campamentos mineros iniciaron una protesta debido a la falta de partidas para remesas, las precarias condiciones de contratación que tenían los cada vez menos obreros provenientes de la zona y la llegada de trabajadores provenientes de otras ciudades contratados por la Comibol. Si bien el avance del proceso exigía cada vez más tecnificación en el proceso productivo y calificación del trabajo en laboratorios y plantas, no se correspondía con la oferta y, fundamentalmente, la formación y conocimientos locales; este proceso fue percibido por las comunidades como un “acomodo” desde la Comibol de trabajadores de La Paz y demás centros urbanos en desmedro de los habitantes del lugar. Hacia el año 2012 estalló un conflicto que finalizó con la creación de un sindicato mixto que se mantuvo en huelga exigiendo a la GNRE las mejoras de las condiciones laborales y culminó con el desplazamiento de una decena de trabajadores miembros de Frutcas como habitantes de las comunidades aledañas al salar.

A pesar de que esos sucesos tensaron particularmente la relación Frutcas/Comibol/GNRE y comunidades, todas en su conjunto continúan manifestando un concreto apoyo al proyecto de control estatal de los recursos evaporíticos. Las demandas territoriales de las comunidades ligadas al Comcipo no son reconocidas por Frutcas, pero permiten avizorar que a futuro (en el momento en que las plantas estén en estado de producción industrial) esta integración dependerá de la capilaridad organizativa real que tenga Frutcas en el territorio, y de la capacidad que tengan las estructuras de la acción colectiva sindicales y comunitarias para contener la expansión de las demandas más regionalistas.

Asociado con eso, existe un riesgo potencial respecto a las demandas comunitarias por el uso del agua. Si bien los habitantes de las comunidades de Colchani, Llica, Río Grande manifiestan una preocupación vinculada con la baja de las precipitaciones (entrevista a habitante de Colchani; entrevista al presidente de la comunidad de Río Grande y representante del Comité del Agua de Río Grande, 2017), no cuentan con información precisa respecto de cuál sería el impacto sobre su consumo humano y sobre sus cosechas y ganados. Consultados sobre el problema que podría ocasionar la minería para la disponibilidad del agua, responden con una mayor preocupación relativa a las cantidades estimadas en 500 litros/segundos que consume la empresa minera privada instalada en San Cristóbal que, por lo demás, no deja ningún beneficio al pueblo boliviano. Vale decir que, en condiciones de producción piloto, el agua no emerge como una problemática directamente asociada a la minería del litio en las comunidades aledañas al salar de Uyuni, a diferencia de las comunidades situadas en territorio argentino y chileno. Este riesgo potencial es reconocido por el área de geología de la GNRE, dedicando sus labores a los estudios de las tasas de recuperación del agua, al tiempo que investigan nuevas fuentes acuíferas por fuera de Río Grande (entrevista al responsable de la dirección de geología, GNRE, La Paz, 2017).

## 5. Los caminos sinuosos del control estatal

Con resultados aún inciertos respecto de la real concreción de las metas propuestas para el proyecto de extracción e industrialización del litio, lo cierto es que el Estado Plurinacional de Bolivia ha tenido que enfrentar obstáculos no menores. Si bien no es objeto de este estudio, es menester mencionar que el primero de ellos tiene que ver con la reiterada presión que, desde el año 2008, han recibido diversos actores económico-empresariales que no han aceptado los términos de la negociación política impuesta (Memoria GNRE, 2010: 59). Así, las transnacionales japonesas Mitsubishi (con acciones en yacimientos argentinos) y Sumitomo (concesionaria de Mina San Cristóbal en el salar), la francesa Bolloré, la surcoreana Kores, entre otras, han intentado participar del procesamiento del mineral en alguna de sus fases. La forma en que el Gobierno boliviano ha priorizado la participación ha sido la firma de convenios solo para la tercera fase; es decir, la producción de materiales catódicos (con la surcoreana Kores-Posco) y “compra llave en mano” de una planta piloto de baterías recargables por la empresa china Linyi Gelon New Battery Materials (Nacif, 2012).

El segundo obstáculo está relacionado con la dinámica interna de la política pública y los diversos actores que la han cuestionado. En la Memoria anual del año 2012 de la GNRE se anunciaba la utilización en las plantas de Lipi de la técnica de “encalado” para la primera etapa de los procesos de evaporación de las salmueras y producción de carbonato de litio (Memoria GNRE, 2012: 21). A partir de esto se inició la construcción de piscinas de encalado, halita, silvinita y concentrados de litio. Paralelamente al comité de científicos que asesoraban a Comibol, desde la Universidad Tomás Frías de la ciudad de Potosí, en articulación académico-científica con la Universidad Técnica “Academia de Minas de Freiberg” de Alemania, se impulsaron estudios sobre la no conveniencia de la técnica de encalado y la propuesta de una técnica alternativa de “conos de evaporación intensiva”, que permitirían velocidades de evaporación superiores (alrededor de diez veces) y resultados de mayor pureza, método ya patentado en el órgano de Registro de Patentes de Alemania (Fornillo, 2017).

Entre los cuestionamientos que se hacían estaba presente el problema de los desechos de cal que constituían graves pasivos ambientales para la región. Es así que en el año 2012, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (Cedla) encargó a un grupo de profesionales un estudio exhaustivo acerca de las técnicas alternativas, impactos ambientales y socioculturales en la región del departamento de Potosí, expectativa de plazos y deterioro del salar, cuyos resultados se plasmaron en un informe denominado “Un presente sin futuro”. Como su nombre indica, el informe era concluyente respecto de rasgos negativos sobre: a) los plazos estimados para la obtención de metas previstas no se estaban cumpliendo;<sup>26</sup> b) la técnica utilizada hasta ese momento produciría una cantidad riesgosa de desechos de cal que suponían la necesidad de ser transportados para su posterior tratamiento; y c) no existían informes científicos que registraran los riesgos medioambientales fundamentalmente remitidos a la cuenca hídrica del

26 Ninguna de las plantas estaba lista en 2013 para producir las cantidades de producto propuesta en 2010 (Greenberg, 2016).

Río Grande de Lípez y a la problemática del agua que impactaría sobre las formas de reproducción de la vida en estas comunidades (Calla, 2014; Montenegro y Montenegro, 2014).

Por esas épocas, el Gerente de la GNRE oficializaba que la técnica del “encalado” utilizada para la primera etapa no era la mejor opción para el tratamiento de las salmueras de Uyuni, y establecía el pasaje posterior hacia técnicas alternativas. Es a partir de aquí que se comienza a impulsar el remplazo por una tecnología superior basada en “la línea de los sulfatos”, que presentaba, a más de una conveniencia económica, una considerable reducción de riesgo ambiental (entrevista GNRE, La Paz, 2017). La adaptación de las técnicas y construcción de piscinas habrían entonces influido de manera considerable en cierto retraso respecto de las metas planteadas. El paso hacia la línea de los sulfatos redundaría positivamente en dos cuestiones: el aprovechamiento de la exportación del sulfato de sodio (que en el corto plazo remitiría más beneficios) y la reducción de la utilización de la cal, y por ende, de los deshechos de la misma.<sup>27</sup>

## 6. A modo de cierre

Desde el año 2008 hasta la fecha, no pocas han sido las presiones económicas y las voces científicas y técnicas que han criticado el proyecto de control estatal de extracción e industrialización del litio en Bolivia (Echazú, 2011). Los argumentos van desde que este país carece de los recursos tecnológicos disponibles para lograr los insumos más complejos de la batería (las celdas que solo se confeccionan en Japón es quizás el mayor ejemplo), hasta que en rigor el auge del litio puede llegar a ser efímero si el avance tecnológico impulsa la utilización de otro mineral para la confección de las tan deseadas baterías para el mercado del transporte eléctrico. En todos los casos, se persiste en la hipótesis de que Bolivia pierde una “ventana de oportunidad” del mercado al no exportar este mineral o se enfatiza en las desigualdades estructurales que posee este país como obstáculo para el aprovechamiento de dicho recurso (Ströbele-Gregor, 2015). Lo cierto es que el Gobierno boliviano continúa ensayando caminos alternativos no exentos de ambivalencias, dado que mientras se ha impulsado una relativa apertura a los capitales foráneos, en el año 2017 se creó Yacimientos del Litio Boliviano (YLB) con el objetivo de mantener control estatal sobre el mineral.<sup>28</sup>

Más allá de los límites y potencialidades que supone la industrialización del litio, los resultados principales de este trabajo han sido el demostrar el modelo de integración territorial del proyecto de extracción e industrialización del litio en Bolivia, que impulsa una estrecha articulación estatal con las dinámicas territoriales y las estructuras de la acción colectiva como los sindicatos mineros (Comibol), campesinos (Frutcas) y ciertas comunidades. En este sentido, la implementación del proyecto del litio en Bolivia se distancia largamente de las características que

27 Para un análisis de la decisión política para el abandono de la línea de encalado y el pasaje a la línea de los sulfatos, ver Fornillo (2017). Respecto del impacto ambiental de la técnica de encalado, ver Cedla (2014).

28 Dedicado a la producción y comercialización estatal de cloruro de litio, sulfato de litio, hidróxido de litio, carbonato de litio, cloruro de potasio, nitrato de potasio, sulfato de potasio, sales derivadas e intermedias y otros productos de la cadena evaporítica (Nodal, 28/8/2017).

asume la profundización extractivista y la reprimarización de las materias primas en nuestra región. El ciclo actual de expansión del capital y de la actividad minero-exportadora en América Latina (Seoane, Taddei y Algranati, 2013; Svampa y Viale, 2013; Alimonda, 2005; Teubal *et al.*, 2013) está signado por las formas de apropiación e intervención territorial que tienen las empresas y capitales transnacionales de la mano de la figura de la Responsabilidad Social Empresarial.<sup>29</sup>

A su vez, la integración o articulación de las estructuras de la acción colectiva con el proyecto del litio presenta características específicas. La primera de ellas es que existe un alto grado de apoyo y aceptación al proyecto de extracción e industrialización del litio en los territorios, en el que destacan los sentidos ligados a la defensa territorial, la soberanía nacional, el rechazo a la privatización y el apoyo a la Comibol como actor estatal de control. Esta aceptación se observa también en la ausencia de procesos de resistencia antiextractivista, la ausencia de actores territoriales u organizaciones no gubernamentales (ONG) que impulsen los debates sobre la cuestión ambiental y el escaso nivel de permeabilidad que tienen las demandas por la realización de la Consulta Previa Libre e Informada (CPLI). Si bien las comunidades y sindicatos son debidamente informados y pueden solicitar instancias consultivas o de auditorías o demás mecanismos de control social, no se han implementado los mecanismos de CPLI regulados en la legislación y tratados internacionales como el convenio 169 de la OIT (FARN, 2012) y en rigor, para una gran parte del territorio comprendido en las TCO, el único actor que puede solicitar este procedimiento es Frutcas.

En segundo lugar, observamos que existen relaciones diferenciales en los territorios que van desde un mayor margen de integración de la comunidad de Río Grande,<sup>30</sup> posible, a su vez, por la tradición fuertemente cooperativista y las características mineras del municipio y una escasa integración de las comunidades productoras de quinua o de sal, que demandan hacia el Estado mayores beneficios para emprendimientos productivos y oportunidades laborales. Para ello, desde Frutcas y la alcaldía de Uyuni se impulsan formas de inserción comunitaria, porque entienden que en la actualidad la etapa de prueba implica la necesidad de organización y, sobre todo, de fuerte inversión para obtener los resultados o metas productivas esperadas (entrevista a ejecutivo de Frutcas, Uyuni, 2017) o gestionan desde el poder local proyectos para políticas públicas que favorezcan la creación de unidades académicas o de formación técnica en la ciudad de Uyuni, hacia una futura inserción profesional (entrevista al alcalde municipal de Uyuni, Uyuni, 2017).

En tercer lugar, el proyecto del litio se asocia a los postulados plasmados en la agenda de nacionalización de recursos naturales como horizontes de sentidos emergentes del ciclo de movilización desplegado entre 2000 y 2005, pero en la región de Potosí —específicamente en el caso de los recursos evaporíticos del salar de Uyuni— encuentra sus raíces tanto en los repertorios de movilización de las protestas

29 Se hace referencia a una forma de ocupación o apropiación territorial (Porto Gonzalez, 2009) que en la articulación político-económica redundan en un escaso encadenamiento productivo y mínima generación de puestos de trabajo, propiciando más bien la perpetuación de economías de enclave.

30 Este caso se encuentra en las antípodas de las formas de participación individual o microempresarial precarizados o la tercerización de funciones secundarias a las que logran acceder las comunidades litíferas argentinas (Argento, Puente y Slipak, 2017; Puente y Argento, 2015).

de la década de 1990 contra la LITHCO, como en las estructuras de la acción colectiva presentes en ese conflicto (comunidades, sindicatos Frutcas y Comcipo, Central Obrera, entre otros). El protagonismo compartido en aquella ocasión se quiebra ahora respecto a los beneficios económicos futuros que tenga la actividad industrial a escala masiva (aún no concretada) y configura un clivaje oficialismo masista Frutcas-Comibol frente a fuerzas de oposición regional, siendo uno de los escenarios protagónicos la ciudad de Potosí. La fortaleza que tuvo la articulación de Comcipo en la oposición a la privatización del salar a fines de la década de 1980 e inicio de la de 1990 impacta en la actualidad en la articulación de una fuerza de oposición al MAS, que no parece incorporar a escala territorial más comunidades que aquellas en la que este comité tiene presencia. Desde dicha demanda regional impulsan lo que podría ser un contraproyecto de extracción, industrialización y comercialización del litio que debería articularse con los actores locales (universidad, comité, municipios, etc.) y, fundamentalmente, recaudar impuestos y beneficios de manera regional. Esta tensión nación/región, en el marco de que aún el proyecto nacional no está percibiendo los beneficios de una producción a escala masiva, comporta riesgos relativos en el mapa de apoyos que tiene actualmente el proyecto.

## 7. Referencias bibliográficas

- Alemán Vargas, V. (2013). La movilización de los diecinueve días: la identidad colectiva potosina y su resignificación. *Revista Temas sociales*, (33).
- Argento, M., Puente, F., y Slipak, A. (2017). ¿Qué debates esconde la explotación del litio en el noroeste argentino? Perspectivas y proyecciones sobre la dinámica Estado-empresas-comunidad. En C. Toro Pérez (Coord.), *Ecología política: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica* (pp. 403-427). Buenos Aires y México, D. F.: Clacso.
- Argento, M., y Zícarí, J. (2017). Las disputas por el litio en Argentina. ¿Materia prima, recurso estratégico o bien común? *Revista Prácticas de Oficio*, 1(19), jun. 2017 dic. 2017.
- Calla Ortega, R. (2014). Impactos de la producción industrial del carbonato de litio y del cloruro de potasio en el salar de Uyuni. En J. C. Guzmán (Coord.), *Un presente sin futuro: el proyecto estatal del litio en Bolivia*. La Paz: Cedla.
- Cefai, D. (2001). Los marcos de la acción colectiva: definiciones y problemas. Traducción de José Cornejo en A. Natalucci (Ed.), *Sujetos, movimientos y memorias: sobre los relatos del pasado y los modos de confrontación contemporáneos* (pp. 49-79). La Plata: Al Margen.
- García Linera, Á. (2008). *La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: Prometeo/Clacso.
- \_\_\_\_\_. (2001). Sindicato, multitud y comunidad: movimientos sociales y formas de autonomía política en Bolivia. *Tiempos de rebelión* (pp. 9-82). La Paz: Muela del Diablo Editores.
- Greenberg, G. (2016). *Perspectivas locales sobre el Litio en el Salar de Uyuni: niveles de conocimiento y opiniones regionales sobre el proyecto que puede determinar el futuro del litio en el mundo*. STI Digital Collections, Spring.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales [FARN] y Centro de Investigación y Documentación Bolivia [Cedib] (2012). El litio en la Puna argentina y boliviana: principales implicancias de la explotación de litio en la zona. Resumen de la investigación efectuada por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y Centro de Investigación y Documentación Bolivia (Cedib) (2011-2012).

- Fornillo, B. (2017). *¿Qué sucede con la energía del Litio en Bolivia? Sombras y luces en el tránsito del salar a la Batería*.
- \_\_\_\_\_. (2017b). La energía del litio en Argentina y Bolivia: comunidad, extractivismo y pos desarrollo. *Revista Colombia Internacional*. Recuperado el 12/04/2018 de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint93.2018.07>.
- \_\_\_\_\_. (Coord.). (2015). *Geopolítica del litio: industria, ciencia y energía en Argentina*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.
- Federación Regional Única de Trabajadores Campesinas del Altiplano Sud [Frutcas] (2008). *Pronunciamiento de la Federación Regional Única de Trabajadores Campesinas del Altiplano Sud*. Recuperado el 27/01/2018 de <https://www.bolpress.com/?Cod=2008112011>.
- Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos y Corporación Minera de Bolivia (2010). *Memoria anual 2010*.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Memoria anual 2011*.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Memoria anual 2016*.
- Greenberg, G. (2016). Perspectivas locales sobre el Litio en el Salar de Uyuni: niveles de conocimiento y opiniones regionales sobre el proyecto que puede determinar el futuro del litio en el mundo. Recuperado el 24/05/2018 de [http://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/2301/](http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/2301/).
- Hunt, S., Benford, R., y Snow, D. (2005). Marcos de acción colectiva y campos de identidad en la construcción social de los movimientos. En A. Chihu Amparán (Comp.), *El análisis de los marcos en la sociología de los movimientos sociales*. México, D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Klein, H. S. (1982). *Historia de Bolivia*. La Paz: Librería Editorial Juventud.
- La Razón (2016). Bolivia exporta a China sus primeras 10 toneladas de carbonato de litio. Agosto 10. Recuperado el 15/01/2018 de [http://www.la-razon.com/index.php?url=/economia/Litio-Bolivia-exportacion-China-toneladas\\_0\\_2543145727.html](http://www.la-razon.com/index.php?url=/economia/Litio-Bolivia-exportacion-China-toneladas_0_2543145727.html).
- \_\_\_\_\_. (2010). “Nueva ley minera: nueve salares del país serán declarados reserva fiscal”. Marzo 9. Recuperado el 17/1/2018 de <http://plataformaenergetica.org/content/379>.
- Melucci, A. (1994). Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales”. *Zona -Abierta*, (69), 153-178.
- Montenegro Bravo, J. C., y Montenegro Pinto, Y. (2014). El proyecto estatal de industrialización del litio y potasio en Bolivia: impactos previstos. En J. C. Guzmán Salinas (Coord.), *Un presente sin futuro: el proyecto de industrialización de litio en Bolivia*. La Paz: Cedla.
- Nacif, F. (2012). Bolivia y el plan de industrialización del litio: un reclamo histórico. *Centro Cultural de la Cooperación*, 5(14/15).
- Nodal (2017). Bolivia crea la empresa estatal Yacimientos del Litio boliviano: no a las multinacionales. Agosto 28. Recuperado el 28 /03/2018 de <https://www.nodal.am/2017/08/bolivia-crea-la-empresa-estatal-yacimientos-del-litio-boliviano-no-las-multinacionales>.
- Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (2002). Accountability social, la otra cara del control. En E. Peruzzotti (Ed.), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Editorial Temas.

- Porto Gonzalvez, C. W. (2009). De saberes y territorios: diversidad y emancipación a partir de la experiencia latinoamericana. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, (8), 121-136.
- Prefectura de Potosí (2009). *Plan de desarrollo departamental*. Recuperado el 28/03/2018 de <http://www.bivica.org/upload/plan-desarrollo-potosi.pdf>.
- Puente, F., y Argento, M. (2015). Conflictos territoriales y construcción identitaria en los salares del noroeste argentino. En B. Fornillo (Coord.), *Geopolítica del litio: ciencia, industria y tecnología*. El colectivo /Clacso.
- Strobele Gregor, J. (2015). Working Paper, (79). Desigualdades estructurales en el aprovechamiento de un recurso estratégico: la economía global del litio y el caso de Bolivia. Publicado por *desiguALdades.net* International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.
- Svampa, M., y Antonelli, M. (Eds.). (2009). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencia sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Svampa, M., y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz editores/ Fundación Rosa Luxemburgo.
- Teubal, M., y Giarracca, N. (Coords.). (2013). *Actividades extractivas en expansión: ¿Reprimarización de la economía argentina?* Buenos Aires: Clacso. Recuperado el 12/4/2018 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20161025040851/Actividades.pdf>.
- Zícari, J. (2015). El mercado del litio desde una perspectiva global: de la Argentina al mundo. Actores, lógicas y dinámicas. En B. Fornillo (Coord.). *Geopolítica del litio: industria, ciencia y energía en Argentina* (pp. 19-50). Buenos Aires: Editorial El Colectivo.

## Entrevistas realizadas

- Aleida Pozo y Graciela León (05/02/2017). Área operativa a cargo de las plantas piloto de carbonato de litio y cloruro de potasio. Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos. Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). La Paz.
- Anónimo (10/02/2017). Ejecutivo de Frutcas. Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). Uyuni.
- Anónimo (10/02/2017). Extrabajadora administrativa de Uyuni en proyecto Comibol/ GNRE. Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). Uyuni.
- Anónimo (11/02/2017). Artesano y trabajador en envasado de sal en la comunidad de Colchani. Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). Colchani.
- Anónimo (13/02/2017). Corregidor de la comunidad de Río Grande. Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). Río Grande.
- Anónimo (13/02/2017). Representante del Comité del agua de la comunidad de Río Grande. Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). Río Grande.
- Anónimo (13/02/2017). Responsable del Comité Cívico de la comunidad de Río Grande. Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). Río Grande.

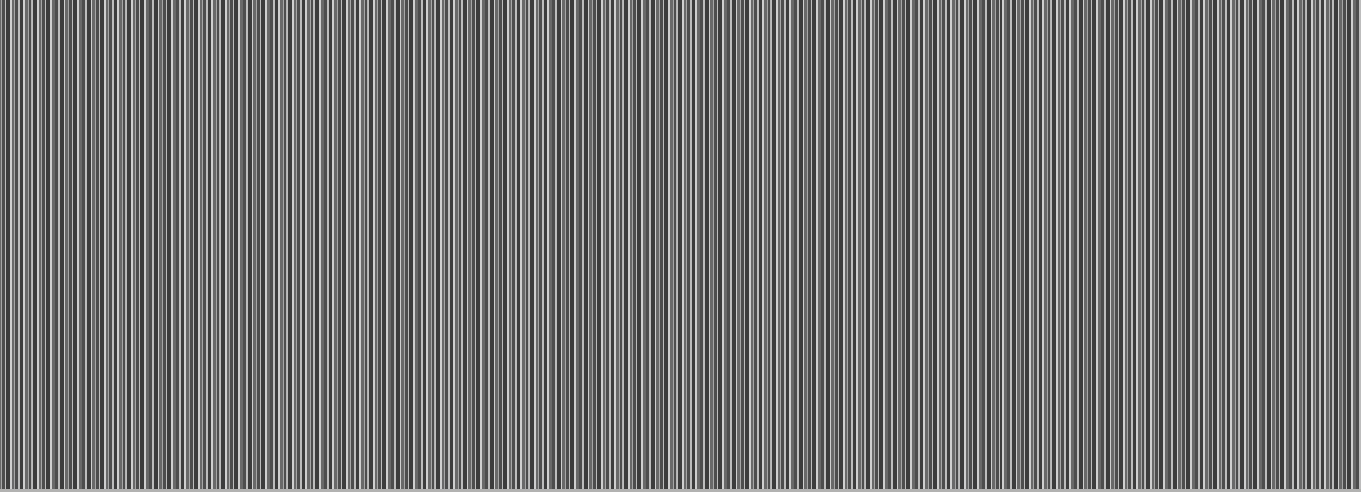


- Anónimo (13/02/2017). Trabajador en empresa comunitaria Delta de transporte en la comunidad de Río Grande. Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales. (cinta de audio). Río Grande.
- Anónimo (06/02/2017). Exrepresentante de relaciones comunitarias y trabajador en planta piloto Comibol/ GNRE. Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales. (cinta de audio). La Paz.
- Anónimo (06/02/2017). Integrante del Comité Cívico de Potosí, oriundo de Tahua. Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales. (cinta de audio). La Paz.
- Anónimo Trabajadora de la Sociedad Minera Cooperativa de Río Grande (Socorming). Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). Río Grande.
- Bernard Edwin Jurado A. (05/02/2017). Responsable de la Dirección de Medioambiente. Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos. Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). La Paz.
- Guido Humberto Quezada (05/02/2017). Responsable de la Dirección de Geología. Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos. Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). La Paz.
- Héctor Córdova (05/02/2017). Exrepresentante de Comibol, La Paz. Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). La Paz.
- Ingeniero Caspa (15/02/2017). Universidad Autónoma Tomás Frías. Entrevista del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). Potosí.
- Ingeniero Claros (15/02/2017). Carrera de procesos de ingeniería de la Universidad Autónoma Tomás Frías. Entrevista del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). Potosí.
- Juan Ronandt Carballo (05/02/2017). Responsable de la Dirección de electrolitos y baterías. Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos, La Paz. Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). La Paz.
- Lali y Jonhy (16/02/2017). Presidente del Comité Cívico de Potosí. Entrevista del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). Potosí.
- Pedro López Cortes (16/02/2017). Vicerrector de la Universidad Autónoma Tomás Frías. Entrevista del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). Potosí.
- Raúl Martínez (09/02/2017). Relaciones Comunitarias de Uyuni. Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos/ Comibol. Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). Uyuni.
- Vladimir Apala (02/2017). Secretario Municipal de Uyuni. Entrevista de Melisa Argento y del Grupo de estudio en Geopolítica y Bienes Naturales (cinta de audio). Uyuni.





# Entrevistas



# Nunca es tarde para enmendar: los malos momentos de la política industrial en Latinoamérica y lecciones del mundo para la región

*Never too late to mend: The ill timing  
of industrial policy in Latin America and lessons  
from the world to the region*

Entrevista a Syed Mansoob Murshed

Profesor de Economía en Coventry University, Reino Unido y Universidad de Erasmio, Países Bajos

Correo electrónico: murshed@iss.nl

Por Sebastián Torres Ledezma y Po Chun Lee

Investigador asociado del Transnational Institute, Países Bajos /  
Docente e investigador del Centro de Economía Pública y Sectores  
Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: s.torres@tni.org / po.lee@iaen.edu.ec

*Recibido: 10-abril-2018. Aceptado: 15-abril-2018.*



Fotografía de Syed Mansoob Murshed.

*Syed Mansoob Murshed*

Syed Mansoob Murshed es docente de Economía en Coventry University (Reino Unido) y docente de Economía de la Paz y el Conflicto en el Instituto Internacional de Estudios Sociales (ISS) en Erasmus University (Países Bajos). Fue el primer titular de la presidencia rotativa Príncipe Claus en Desarrollo y Equidad en 2003 (Noruega). Fue Investigador de UNU-WIDER en Helsinki, en donde dirigió

proyectos sobre la globalización y economías vulnerables y estudios sobre conflictos. También dirigió un proyecto sobre las dos economías de Irlanda financiado por el Fondo Internacional para Irlanda en el Centro de Investigación Económica de Irlanda del Norte (NIERC). Es autor de siete libros y más de 140 artículos arbitrados y capítulos de libros. Es miembro de los consejos editoriales de *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* (PEPS) en Alemania, así como de *Civil Wars* (Estados Unidos). También es el coordinador del proyecto de investigación CoCoon del Consejo de Investigación Científica de los Países Bajos (NWO) sobre los efectos del medioambiente y el conflicto entre Bolivia y Ecuador (NEBE). Sus intereses de investigación son economía del conflicto, la abundancia de recursos, la condicionalidad de la ayuda externa, la economía política, la macroeconomía y la economía internacional. Su último libro, publicado en 2010, se denomina *Explaining Civil War a Rational Choice Approach*.

El profesor Murshed habla sobre la política industrial en Latinoamérica. Empieza definiendo bajo sus preceptos lo que debería contener la política industrial y contrasta el proceso de industrialización entre Asia Oriental y Latinoamérica. No cree que es muy tarde para industrializarse en Latinoamérica; sin embargo, tiene que industrializarse de una manera que detalla en la entrevista. Nos habla sobre las prioridades de las políticas de industrialización: los retos de estabilidad macroeconómica, la potencialización de las capacidades y habilidades de la población, la diplomacia económica, la reforma de micropolíticas, y todo esto en relación con el caso de Botsuana con una alusión de vuelta a Latinoamérica. La entrevista continúa y discute sobre el impacto de la Inversión Extranjera Directa (IED), las fallas de la implementación de la IED y otras políticas industriales. Finalmente, da su opinión sobre si Latinoamérica debería abrir o no sus economías.

—¿Cómo definiría la política industrial?

—Estas son políticas para promover la competitividad, retener la cuota de mercado y avanzar en la cadena de valor.

**[...] los países latinoamericanos han sido más ricos en recursos naturales por más tiempo y sus salarios reales han sido más altos...**

—¿Nos podría dar un ejemplo basado en su definición?

—La diferencia entre Latinoamérica y Asia Oriental es que los países latinoamericanos han sido más ricos en recursos naturales por más tiempo y sus salarios reales han sido más altos, de manera que la presión por industrializarse no ha sido alta. Además, las escuelas de pensamiento para la industrialización, en países como Brasil y México, y paralelamente en países peronistas como Argentina, se

basaban en la política de sustitución de importaciones la cual protegía la industria doméstica de la competencia extranjera, desalentando importaciones y alentando la producción local.

Desafortunadamente todo esto colapsó en la década de 1980 debido a la crisis de la deuda, particularmente en Brasil y México. Las políticas peronistas no promovían competitividad en la manufacturación. De alguna manera, esto no funcionó y ahora es muy tarde debido a un proceso de hiperglobalización, lo que significa que el mercado está siendo capturado por Asia Oriental mientras que la manufactura de alto valor en otros lugares como Estados Unidos o Europa. Entonces, hay muy poco alcance para entrar en la manufactura, o lo que Dani Rodrik denomina “desindustrialización prematura”.

En otras palabras, es muy difícil entrar a competir internacionalmente en la manufactura, esto a pesar de que en muchos países en vías de desarrollo, incluidos los latinoamericanos, han mejorado su competitividad en productividad. Pero eso no es suficiente debido a la masiva competitividad de China. En el pasado se podía seguir políticas industriales para el mercado interno, y Latinoamérica hasta muy recientemente está explorando acuerdos de comercio regional. Así que tradicionalmente no había mucho comercio entre ellos.

—*China ahora es uno de los socios comerciales más grandes en la región...*

—Sí, China y Asia Oriental para la manufactura en general. En las manufacturas de alto valor, Alemania aun lo mantiene al igual que Estados Unidos a pesar de lo que se diga sobre ese país. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Italia, Suecia, Francia) lo han mantenido. Lo que ha sucedido también es una extrema robotización, en la cual pocos acaban trabajando en la manufactura con la excepción de Reino Unido. Ha habido una real, muy real desindustrialización. Además, en el pasado ha habido países que producían para sus propios mercados. En África, por ejemplo, Zimbabue o Nigeria antes del petróleo, o en el caso de Latinoamérica. Para ponerlo en términos muy simples: con la globalización es más difícil articular competitividad industrial porque alguien más ya tiene capturado el mercado.

—*¿Usted cree que es muy tarde, en el juego o el partido, para Latinoamérica?*

—Nunca es muy tarde, las cosas son posibles. El país exitoso, se dice que es exitoso, es Chile, que basado en el buen manejo de sus recursos naturales, es excelentemente operado mediante reglas fiscales muy claras y políticas contracíclicas en el que el precio del cobre, a contraste del precio de petróleo de Ecuador, es más estable. Adicionalmente, Chile es un buen exportador de productos manufacturados basado en sus recursos naturales, vinos o productos hechos en cobre, por ejemplo. Esto crea buenos eslabonamientos regresivos o progresivos en relación con la producción local. Uno puede aprender de esto, y los países pueden desarrollar capacidades productivas relacionadas con el recurso nacional, soya y sus derivados o petróleo y petroquímica.

En Latinoamérica, con excepción de Venezuela, los ciclos de auge y depresión han sido relativamente estables. Y generalmente se pone más atención en países donde tienen fondos de riqueza soberana para justamente atender a la

competitividad. Mi punto de vista es que todo el mundo enfatiza la competitividad internacional, y debido a la hiperglobalización, las políticas domésticas no tienen mucho alcance. No digo que es imposible, pero el espacio para maniobrar es mucho más restringido que en el pasado. No digo que no se pueda hacer nada, sino que las restricciones, debido a la globalización, son muy altas. Esa es la causa de toda la reacción populista, antiglobalización en el mundo ya sea de derecha o izquierda. Veamos cómo nos va con eso.

—*En su opinión, ¿qué políticas industriales deberían priorizarse, en qué orden y por qué?*

—Las políticas preliminares previas son macroeconómicas: baja inflación, políticas fiscales basadas en reglas y evitar la apreciación excesiva del tipo de cambio real. Los países con recursos naturales deberían realizar metas de inflación vinculadas a los precios de los productos básicos. En segundo lugar, el aumento del gasto en potenciar las habilidades y capacidades de la población, educación e infraestructura que aumenta la productividad. Lo anterior es necesario pero no suficiente. Por tanto, las lecciones deben aprenderse de las políticas regionales de los países desarrollados y las políticas para atraer la inversión. Otras lecciones de la diplomacia económica incluyen misiones comerciales, que debería ser el objetivo de las escuelas o facultad de negocios.

**Las lecciones deben aprenderse de las políticas regionales de los países desarrollados y las políticas para atraer la inversión.**

—*¿Nos podría dar un ejemplo en Latinoamérica? Ecuador no puede manejar la tasa de cambio por la dolarización por lo que se complican las políticas macroeconómicas.*

—Sí, Ecuador no puede. También fue un error de Argentina. En el caso de Latinoamérica usualmente es debido a los ciclos macroeconómicos de auge y depresión, crisis de la deuda. Aunque últimamente se ha estabilizado, el peligro de la crisis financiera aún está allí. Si hay deuda internacional asociada con las políticas macroeconómicas, como en el caso argentino en el 2001, ellos debieron haber tenido el coraje de repudiar la deuda y no dejar que los fondos buitres trataran de recuperar su dinero. Esencialmente creo que el manejo de deuda y crisis financiera, aparte de la inflación, son importantes.

Las buenas noticias vienen de Bolivia, que son completamente diferentes a la década de 1980 y también porque están manejando sus recursos extremadamente bien, además de lograr reducción a la pobreza y reducción de inequidades entre grupos étnicos. Las noticias macroeconómicas son buenas, pero hay que tener cuidado con el manejo de crisis de la deuda, de los peligros asociados con la crisis financiera y de las crisis gemelas con la tasa de cambio. Esa es la lógica de Ecuador, prevenir estos problemas, ya que está dolarizada la economía.

De ahí, las micropolíticas tienen que ver con el fomento de las industrias de nicho que están enlazadas al recurso natural, petroquímicos con el petróleo y la exportación de estos. A excepción de uno o dos países en Centroamérica la

mayoría no puede dedicarse a la manufactura de mano de obra intensiva, ni en componentes de alto valor agregado, ya que esto ya se ha desarrollado en Asia Oriental. Lo único posible es que, si el salario real en China aumenta, tal vez parte de esta actividad manufacturera se transfiera a otros lados, que no necesariamente es Latinoamérica.

*—¿Alguna lección en particular sobre diplomacia económica que nos puede enseñar las escuelas de negocios?*

—La diplomacia económica sugiere que la era en la que vivimos es la era de Donald Trump y la de antiglobalización, desde la extrema derecha, en la cual el marco multilateral no es suficiente. Debemos promover nuestras exportaciones, nuestras actividades, atraer inversión entrante, de eso se trata la diplomacia económica. A pesar de que hay barreras de comercio y muchos otros factores de incertidumbre, la diplomacia económica crea certidumbre dentro de la incertidumbre. Hay que promover los productos para que se reduzca la posibilidad de sanciones comerciales.

*—¿Cuál sería el escenario ideal para implementar estas políticas industriales? ¿Cómo se definirían y medirían su desempeño?*

—Como se mencionó anteriormente. Sin embargo, la política y la economía son inseparables. Hay lecciones que se pueden aprender del éxito en medio del fracaso, por ejemplo, Botsuana tuvo éxito cuando otros fracasaron en África. Este caso iluminó el liderazgo político que dirigió el camino intermedio entre el populismo y la influencia de las élites.

Botsuana es otro caso de buen manejo de recursos naturales que no llevó a la transformación estructural de la economía a industrializarse en manufacturas. Es un éxito por las políticas fiscales que no llevaron a más corrupción o intrigas políticas, allí están los éxitos, pero el gran error fue la inhabilidad de diversificar la economía. En Botsuana el desempleo abierto es enorme. Botsuana es un caso exitoso dentro de su contexto porque lo que se espera dentro de esa región es que los ingresos por recursos naturales sean mal manejados, que haya guerra civil y pugnas por los recursos naturales como los diamantes. Para repetir lo que dije antes, la manufactura basada en los recursos naturales es una buena manera para progresar para muchos países latinoamericanos.

*—¿Cuál es la importancia de la Inversión Extranjera Directa (IED) en la reestructuración del proceso de producción en los países de América Latina y el Caribe?*

—Esto es probablemente más importante en el Caribe y Centroamérica debido a la proximidad regional con Estados Unidos ya que hay ciertas manufacturas reubicados en esas regiones. En el caso del Cono Sur, la IED está más concentrada a recursos naturales y ciertos servicios. Ejemplos como Chile, en donde la IED es procíclica, y otros países como Argentina, que siempre pedían prestado en el mercado de capital internacional y que ha sufrido debido a esto. Sé que esto no es

IED, pero es una forma de financiación debido a la globalización y ha sido el talón de Aquiles de Argentina.

La IED regional debe ser enfatizada. Esta región es una región de salarios más altos, y una mayor globalización después de la crisis financiera significó la desaparición de las industrias que funcionaban bajo la protección de las importaciones. Entonces, realmente temo que la región tenga pocas perspectivas del tipo de industrialización, tal como se observa en Asia Oriental.

—¿Cuál sería la prospectiva de la IED en los mercados internos?

Enfatizar el mercado interno y sus vínculos con los recursos naturales pueden fomentar el crecimiento de algunas manufacturas. Una de las ventajas de la IED tradicionalmente ha sido la transferencia de tecnología, la cual es más importante para países donde la manufactura está o muy subdesarrollada o muy sobre-desarrollada. La IED en África resulta en períodos de alto aprendizaje para la manufactura básica, y otros casos como China, la IED permite actualizar y crear productos de más alto valor, además de la difusión de alta tecnología y conocimientos. Para Latinoamérica, la IED resultaría en una transferencia de alta tecnología.

**Creo que una de las grandes fallas fue no industrializarse en su momento.**

—En su opinión, ¿cuáles son las principales fallas de la implementación de políticas industriales en la región?

Creo que una de las grandes fallas fue no industrializarse en su momento, antes de la hiperglobalización, en el período en el que la competitividad industrial internacional se podía haber obtenido antes de la década de 1990. En esa época, los problemas fueron la mala gestión macroeconómica y crisis de la deuda impulsadas por el populismo o, en el caso de Argentina, el peronismo previno la prudencia productiva. Porque ahora, aunque usted tenga competitividad internacional no puede entrar ese mercado.

—Cuando se refiere a abrir la economía en el momento equivocado, ¿se refiere a los años de la década de 1990?

Sí. Las economías latinoamericanas ya estaban abiertas en la década de 1980 debido a la crisis de la deuda, así que tenían que exportar y obtener dólares para pagar la deuda externa. El exceso de confianza en el libre comercio viene desde la década de 1990 al creer que una economía abierta generaría más comercio. Brasil y México son el clásico ejemplo que se perdieron en la fase anterior. A pesar de que México tiene una buena base industrial, estos son de productos de bajo valor agregado y relacionado con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Y finalmente, la dependencia de los recursos naturales relacionada con



el legado dejado por las economías basadas en la producción de cultivo intensivo o economías de plantaciones. Estas produjeron una desigualdad excesiva y una competencia entre las élites y el populismo que produjo.


—*¿Nos podría explicar sobre las economías de plantaciones?*

—Eso tiene que ver con las inequidades y la falta de derechos que sucedía en las plantaciones o haciendas, que eran manejadas por una pequeña y poderosa élite y una fuerza laboral con salarios de subsistencia. Aunque no es muy relevante hoy, esto tiene su legado, su pasado y su acumulación: la ausencia de clases medias fuertes, la falta de aumento de salarios reales en la agricultura y la falta de desarrollo en la manufactura de países ricos en recursos naturales. Por ejemplo, no se observó un desarrollo como en Canadá o Estados Unidos, donde también son ricos en recursos naturales.

—*¿La excesiva dependencia en el libre comercio ha sido un problema para la política industrial?*

—Sí, ha sido debido al marco temporal. En el pasado, las economías debían ser más abiertas y ahora deberían ser menos abiertas. En las décadas de 1950 y 1970 teníamos economías muy cerradas, y hoy que están muy abiertas, aún tenemos espacios para promover la competitividad internacional a pesar de la hiperglobalización y las reglas sobre la manufacturación y el comercio mundial. La hiperglobalización está en la manufactura y los recursos naturales.

—*Para el contexto de hoy, de hiperglobalización, ¿deberíamos abrirnos o cerrarnos más al mundo?*

—Yo creería que cerrarnos un poquito, aunque no se pueda cerrar completamente, y es posible, mediante ciertas rendijas o escapatorias dentro de las reglas de la globalización. Por ejemplo, no se puede subsidiar a un sector o industria, pero sí a una región. 



## Donde hay incentivos falta palo: la falta de disciplina en la política industrial de Latinoamérica

*Where there are carrots, there ain't sticks:  
The lack of discipline in Latin America's  
industrial policy*

Entrevista a Richard Kozul-Wright

Director de la División de Estrategias de Globalización  
y Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas  
sobre Comercio y Desarrollo (Unctad), Suiza

Correo electrónico: Richard.kozul-wright@unctad.org

Por Po Chun Lee y Sebastián Torres Ledezma

Docente e investigador del Centro de Economía Pública y Sectores  
Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador /  
Investigador asociado del Transnational Institute, Países Bajos

Correo electrónico: po.lee@iaen.edu.ec / s.torres@tni.org

*Recibido: 8-abril-2018. Aceptado: 15-abril-2018.*



Fotografía de Wikimedia Commons

*Richard Kozul-Wright*

Richard Kozul-Wright es director de la División de Estrategias de Globalización y Desarrollo de la Unctad. Ha trabajado en las Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra. Tiene un doctorado en economía de la Universidad de Cambridge, Reino Unido, y ha publicado numerosos artículos sobre cuestiones económicas, incluyendo, entre otros, en *Economic Journal*, *Cambridge Journal of Economics*, *Journal of*

*Development Studies* y *Oxford Review of Economic Policy* (todos en el Reino Unido). Su último libro es *Resistible Rise of Market Fundamentalism* (con Paul Rayment, 2014) y *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development* (International Labour Office, 2014). También ha editado volúmenes sobre corporaciones transnacionales y la economía global, inseguridad económica y desarrollo, y el desarrollo de la paz y la protección climática. Su investigación se concentra en temas de desarrollo económico de países emergentes y transformación estructural económica.

Richard Kozul-Wright empieza su entrevista definiendo sueltamente la política industrial y explica la evolución de este término. Luego expone y detalla las herramientas de la política industrial y cómo ajustar las prioridades de acuerdo al contexto de cada país. Kozul-Wright contextualiza lo antes mencionado y lo reenfoca al caso latinoamericano, en el cual menciona la política de industrialización en la época de la sustitución de importaciones, la crisis de la deuda y la competencia con China. Contrasta la política industrial entre Latinoamérica, Asia oriental y China, en la cual puntualiza lecciones importantes sobre el balance de incentivos y castigos al sector productivo, el desarrollo de una burocracia continua y competente, y el fortalecimiento institucional para respaldar la continuidad de la política industrial.

Otra lección importante es el tratamiento de Inversión Directa Extranjera (IED). Kozul-Wright explica los éxitos de ciertos países y regiones frente a la actitud de la recepción de IED en Latinoamérica. Después discute brevemente sobre la experiencia de Chile y Uruguay, en uno sobre la exportación y el encadenamiento de productos de mayor valor agregado, y el otro, sobre el rol de las empresas estatales para llevar a cabo políticas de industrialización. Finalmente, aconseja la necesidad de aplicar el concepto de “experimentalismo pragmático” en la región.

—¿Cómo definiría la política industrial?

—No tenemos una definición que se alinea con el argumento de “escoger ganadores”.

**Describimos a la política industrial como políticas de gobierno seleccionadas y direccionadas a trasladar la estructura productiva hacia actividades o sectores de mayor productividad...**

Dentro del trabajo que realizamos, describimos a la política industrial como políticas de gobierno seleccionadas y direccionadas a trasladar la estructura productiva hacia actividades o sectores de mayor productividad para crear mejores trabajos y mayor potencial tecnológico. José Antonio Ocampo ha usado una definición similar para hablar sobre “políticas de transformación productiva” porque hay gente que no le gusta el término “política industrial” por su angostura. Hay algo especial en la política industrial de manufactura, que nos gustaría mantener por ciertas cualidades, por ejemplo: economías de escala, innovación y los

por ciertas cualidades, por ejemplo: economías de escala, innovación y los

profundos eslabonamientos productivos. Por eso, vale la pena hablar de política industrial por el sentido sacrosanto del término.

*—¿Y tal vez existe alguna definición de política industrial para Latinoamérica?*

—No lo creo. La definición de políticas seleccionadas y direccionadas cumpliría con metas de diversificar y modernizar la economía. La naturaleza y generalidad de los problemas de Latinoamérica no ameritan una configuración especial para las especificidades del contexto latinoamericano.

*—En su opinión, ¿qué políticas industriales deberían priorizarse, en qué orden y por qué?*

—El rango de políticas que caen en esta rúbrica no cambia mucho. Hablamos de subsidios de una forma u otra, exenciones tributarias de alguna manera u otra; no creo que exista una secuencia y todo esto depende mucho del contexto de cada país y sus instituciones.

*—Lo que se observa es que Latinoamérica sigue siendo una región con altos niveles de recursos naturales frente a Asia oriental y una región rica en productividad de manufacturas; parece que es difícil que logre insertarse en manufacturas y de ahí viene esta pregunta de prioridades: ¿han cambiado para la región?*

—Las prioridades pueden cambiar, pero diversificar o crear un mayor rango de actividades industriales sigue siendo el objetivo de la política industrial. Si eres un exportador de hierro y soya, no puedes de repente saltarte a exportar robótica de alta gama. Donde empiezas determina qué puedes o no hacer, y depende mucho de los fundamentos de tus instituciones, así como la dotación de recursos. El uso de subsidios, el uso de aranceles, acceso a crédito, contratación pública, nacionalización de recursos o propiedades, regulaciones de una forma u otra son herramientas que se deben usar, obviamente con legitimidad, para reflejar las prioridades y circunstancias.

Creo que Dani Rodrik decía que todos los hacedores de política en este mundo están condenados a convertirse en blancos, así que es importante tener un gran rango de herramientas para hacerlo apropiadamente y efectivamente. Cuando estás consciente de que tienes más herramientas puedes enfrentarte de mejor manera a los retos de diversificación y modernización de la industria. En contraste con Asia Oriental, de que no se puede hacer nada porque China entró en la cancha, se crea esa pasividad que no es útil para iniciar el debate de política industrial o el de una ruta para el desarrollo sostenible e inclusivo.

*—¿Nos podría citar algún ejemplo en Latinoamérica, donde tal herramienta funcionó en un particular lugar en un particular momento?*

—Si observas las tasas de crecimiento entre las décadas de 1950 y 1970 y las comparas con las de hoy, la sustitución de importaciones funcionó. Claro que el

problema con la experiencia latinoamericana es que no se conjugó con la promoción de exportaciones. Para finales de la década de 1970, cuando ya tenían serios problemas, abandonaron esas políticas y cambiaron completamente de agenda: abran todo, desregularicen y privaticen para que metan mano en todo lo que puedan.

—*También existió la crisis de la deuda con el Fondo Monetario Internacional...*

—Sí, la crisis de la deuda era parte del contexto para que haya ese cambio radical. Pero si ves a un país como Corea del Sur, que empezó en las décadas de 1960 y 1970 como un exportador de bienes de baja tecnología y se convirtió en un exportador de bienes de capital intensivo para la mitad de la década de 1980, no hizo cambios radicales, más bien fueron movimientos graduales hacia la creación de capacidades en áreas de alta tecnología y destrezas. Esto dependió mucho en el desarrollo de las actividades de bajas destrezas al principio.

Ese proceso de aprendizaje e industrialización es largo y difícil, y no puedes esperar que seas un exportador de automóviles de la noche a la mañana. Obtener ese nivel de competitividad a Corea del Sur le tomó veinticinco años. Las instituciones que definen la política económica latinoamericana parecen carecer de ese nivel de paciencia y eso es necesario para la agenda de política industrial.

—*Sí, Gobiernos derrocados y falta de estabilidad...*

—Es esa continuidad la que falta, la continuidad de la burocracia. Claro que crear una burocracia competente es algo que se debe construir también. Además, es la continuidad del enlace entre la burocracia y el sector privado, y hasta el sector público, si es que tienes un sector público que se dedique a actividades productivas. Vas a necesitar una burocracia competente y una interacción entre la burocracia y los sectores productivos.

Hay lecciones exitosas de Asia Oriental, porque no solo es la historia de proveer incentivos, de modernizar la industria o mover la cadena de bajo a alto valor agregado, sino también la historia de los burócratas disciplinando a los receptores de esos beneficios cuando estos receptores no se comportan de la manera esperada. Uno de los fracasos en Latinoamérica y también en África, y el Sur de Asia en relación con Asia del Este, es que muchas de estas regiones estaban dispuestas a dar incentivos para entregar subsidios, exenciones tributarias, proveer de protección arancelaria, pero muchos no estaban dispuestos a disciplinar cuando los receptores de estos incentivos no cumplían con las metas propuestas.

—*Si me pregunta a mí, creo que es un problema hasta cultural. No hay ese concepto en español del “law enforcement”. De manera que existe leyes, pero no hay “enforcement” si no seguimos las reglas...*

—Si ves la experiencia entre el sur de Asia y Asia Oriental, en el primero estaban dispuestos a apoyar al sector privado como lo hacían los coreanos y los taiwaneses,

pero no eran capaces, por razones más políticas que económicas, de encontrar las instituciones políticas para controlarlos o disciplinarlos. Citando a Rodrik, con referencia hacia Latinoamérica, el Estado era muy bueno para entregar zanahorias, pero malo para dar palo. Este es un fracaso que se observa en países que no saben balancear incentivos con castigos.

—*¿Cuál cree que es el rol de la Inversión Extranjera Directa (IED) en la restructuración del proceso productivo en Latinoamérica y el Caribe?*

—Para mí es parte del mismo problema. La IED puede, pero no necesariamente, traer beneficios. Las empresas multinacionales pueden tener mayor productividad, son empresas grandes que tienen estructuras de gestión a escala, tienden a tener grandes canales para exportación y son cosas buenas que los países en desarrollo quisieran tener también. Al ser empresas grandes por definición, esto acarrea barreras económicas que pueden distorsionar los mercados. Hasta que no se reconozca que hay facetas positivas y negativas del IED, no se podrá manejar bien la IED.

**Hasta que no se reconozca que hay facetas positivas y negativas del IED, no se podrá manejar bien la IED.**

Mucha de la experiencia en Latinoamérica, particularmente en la era neoliberal, ha sido la estrategia de atraer IED, sin manejar suficientemente una IED que sea consistente con una estrategia de desarrollo más integral. Y eso es a pesar de experiencias exitosas como Costa Rica, que logró atraer IED hacia el sector electrónico, pero que ahora está languideciendo porque hay nuevas oportunidades a menores costos y por eso se salieron. Porque también la transferencia tecnológica no es automática, no hay evidencia sobre la automatización de la transferencia tecnológica. Y aquí hay otra pregunta: ¿Por qué Trump ataca a China? Dicen que los chinos se han robado la tecnología de sus empresas. Yo argumentaría que los chinos han sido muy exitosos en palanquear su influencia para conseguir la tecnología de las empresas extranjeras que ellos albergan.

—*Sí... basado en esos términos de compromiso.*

—¡Sí, si quieres hacer plata en nuestro país, vas a hacerlo bajo nuestros términos! Todos los latinoamericanos dicen que si quieres hacer plata en nuestros países, te vamos a proveer de exenciones tributarias, acceso a infraestructura, que los sindicatos no sean muy “demostrativos”. La actitud es muy diferente y refleja la necesidad de este balance entre la zanahoria y el palo.

—*Otro de los grandes lamentos que tenemos sobre IED es que si alguna vez vamos a juicio internacional, siempre perdemos.*

—Ese es un problema de cómo se firmaron los convenios de inversión y comercio en la década de 1980 que están apilados a favor de la inversión extranjera privada.

Sabemos que todo ese sistema de disputas y liquidaciones están tremendamente perjudicadas. Ecuador mismo ha sufrido esto. Un reciente y excelente *paper* de Rodrik pregunta: ¿Qué hacen los convenios de inversión y comercio que firman los países? Lo que hacen es apilar a favor de las grandes corporaciones internacionales. Pregunta y respuesta. La verdad es que los chinos, como los coreanos, y los japoneses antes que ellos, encontraron maneras para sacar lo que necesitan de estas empresas. A ellos no les interesaba que solo ganaran dinero, sino saber cómo las empresas multinacionales hacen bien lo que hacen.

—*En su opinión, ¿cuáles son las principales fallas de la implementación de políticas industriales en la región?*

**Creo que el fracaso es no tener ese balance entre incentivos y disciplina.**

—Creo que el fracaso es no tener ese balance entre incentivos y disciplina. Detrás de ese fracaso está la falta de crear instituciones apropiadas para implementar política industrial efectiva. Tanto la política económica de la política industrial, al igual

que las técnicas de la política industrial, deja a muchos países de Latinoamérica por hacer. Y de ahí abrimos el debate sobre por qué existen Estados sumisos y cómo construimos Estados más duros con esas capacidades y habilidades necesarias para implementar políticas industriales eficaces. Esa es una pregunta que dejo a toda la región.

—*Un buen ejemplo vale más que mil teorías. ¿Podría darnos alguna?*

—Ya hemos visto las historias de éxito. Las fáciles de reconocer son las de Asia Oriental. Pero si vemos otras historias como Europa Occidental o los países escandinavos en las décadas de 1940 y 1950 se observa al Gobierno apoyar a sus industrias y disciplinarlos cuando no retribuyen. En el mundo en desarrollo es más difícil, porque no hay muchos ejemplos de los países en desarrollo, salvo Asia oriental, aunque podemos ver rastros de éxitos en países como Turquía, recientemente, y en períodos de la historia en Latinoamérica. Brasil en las décadas de 1950 y 1960, se veía una historia emerger, pero por razones políticas no se sostuvieron.

—*¿Cree usted que tiene algo que ver con más democracia o ser más mano dura?*

—Siempre es una pregunta que los colegas latinos me lanzan. El problema de ese argumento es que aun en los períodos más represivos de la historia latinoamericana, no se ha mostrado que se mueve en esa dirección. Los gobiernos represivos en África tampoco han establecido esta clase de relaciones. De manera que podemos decir que en momentos de inestabilidad política es más difícil retomar políticas industriales. Aunque el contraejemplo interesante de esto sería Italia en la etapa de posguerra que tuvo más cambios de gobierno que Latinoamérica, pero que logró formar un desarrollo industrial. No desde un Gobierno central sino una



configuración regional. La relación entre economía y política es complicada, pero desde ahí se debe buscar el porqué la política industrial emergió y falló en ciertas épocas.


*—Si es complicado, porque yo no veo algún país en Latinoamérica, asumiendo estabilidad política, que haya logrado industrializarse. A menos que venga de un líder fuerte a decirnos qué hacer.*

—Si ves el caso de Chile, es el ejemplo que viene a la mente en Latinoamérica. Su patrón de industrialización es diferente porque es basado en recursos naturales o agrícolas, pero con un alto valor de exportación agregado, por ejemplo, de vino y salmón. Esto requiere también un tipo de política industrial. Y este tipo de políticas no ocurrió con Pinochet, ocurrió mucho más tarde en la experiencia chilena. O mira, Uruguay, la experiencia propia de Sebastián Torres,<sup>1</sup> donde se usaba empresas de propiedad estatal que son muy poderosas en el contexto uruguayo, como base de una política industrial, y es una experiencia alternativa, interesante.

*—¿Algún último comentario o advertencia sobre la política industrial para Latinoamérica?*

—Creo que es importante recalcar que se debe aprender tanto de los éxitos como de los fracasos. La experiencia de Asia Oriental nos ha dado una frase que usamos comúnmente “experimentalismo pragmático”. Son pragmáticos en el sentido de que no se aferran a algo por mucho tiempo, y reconocen que deben soltar lo que no funciona, reconociendo el error. Y ese experimentalismo pragmático es una necesidad para la narrativa de la política industrial en Latinoamérica.

*—Sí, creo que nos damos muchas vueltas.*

—Se van a los extremos, van desde compromisos del patrón oro a la economía cerrada, de sustitución de importaciones e industrialización, al libre comercio. Esos cambios de posiciones extremas no son la base para una iniciativa sólida para la concreción y la sostenibilidad de políticas industriales. 

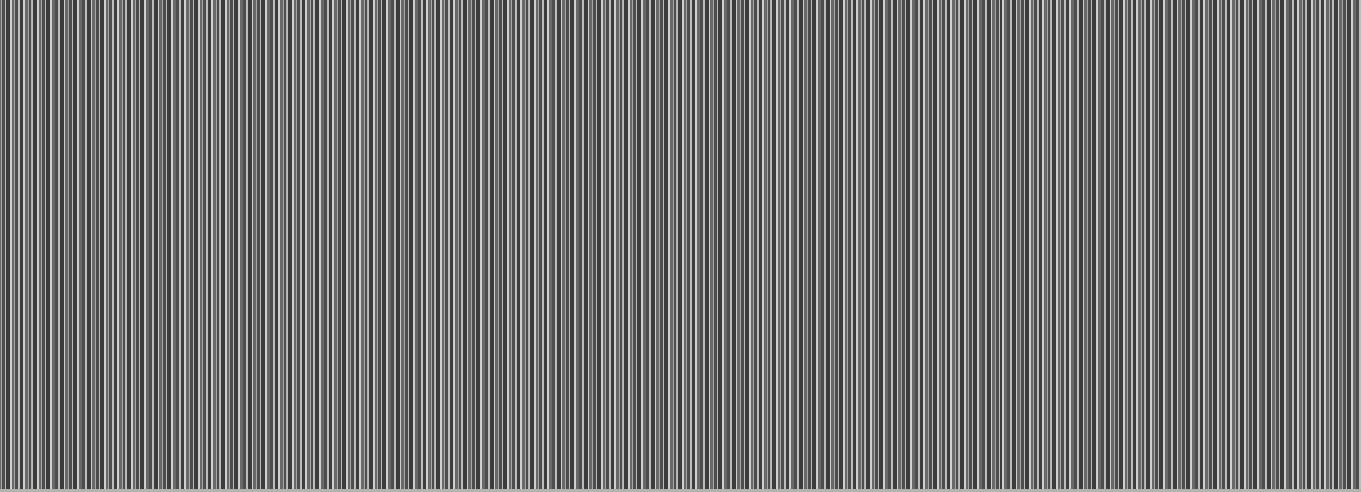
---

<sup>1</sup> Véase Justice, W. (2014). *Reorienting development: State-owned enterprises in Latin America and the world*. En D. Chavez, & S. Torres (Eds.). Transnational Institute (TNI).





**Arte**



## Tras de la vida

*Beyond life*

Nicolás Herrera

Pintor y escultor

Correo electrónico: nherreradavila@gmail.com



Fotografía: Nicolás Herrera (2018).

*Nicolás Herrera*

Oriundo de la parroquia Los Andes, ubicada en la provincia del Carchi, Ecuador, Nicolás Herrera está radicado en la ciudad de Ibarra, en donde desarrolla su obra artística en su casa-taller, que también es un centro cultural y desde el cual se aprecia la zona de la laguna de Yaguarcocha.


La obra de Herrera es reconocida en Ecuador, Perú, Estados Unidos, España, Alemania, China, Suiza, Panamá, México, Colombia, entre otros países. Sus pinturas muestran un mundo de personajes que salen de la mente y de los sueños de este pintor ecuatoriano.

Para llegar al arte, como forma de vida, Herrera estudió primero matemáticas en la Politécnica Nacional, pero más fuerte fue el llamado del arte, al cual se subyugó, y, desde una corriente autodidacta, fue entregándose cada vez más a la pintura y la escultura, a la paleta y los pinceles, al color y las formas.

El camino recorrido por Nicolás Herrera para lograr que su obra artística sea valorada no ha sido fácil, pero el esfuerzo, constancia, sumados al talento, le han llevado a presentar exposiciones individuales y colectivas en galerías tanto dentro como fuera del país. Es así que su trabajo se ha exhibido en Cuenca, Guayaquil, Ibarra, Carchi y Quito, así como en Miami, Madrid, Bayer, Beijing y Santa Marta, entre otras ciudades.

## Tras de la vida

Las obras de Nicolás Herrera que se presentan en este número de la revista *Estado & comunes* constituyen una parte de la serie titulada *Tras de la vida*, en la cual, como dice su autor, “se dan cita mitos y leyendas, fantasías, delirios, vida y muerte, tiempo, visión y desvarío, esperas, silencios, ataduras y liberaciones, vencimientos y levantamientos del ser humano recreados en estas obras, porque mediante ellas cada uno de nosotros, en nuestra conciencia, fluye creando espacios de meditación. Tragedia y comedia: las dos caratulas del ser humano. El inagotable faltante invariable teatro de nuestra especie. Y en nuestras oquedades mas hondas: el bien y el mal, la inteligencia y la astucia, el poder del amor las soledades, erotismos, sexualidad y muerte. Nuestra breve vida que va apagándose sin rastro, sin pausa ni tiempo queda el mundo poblado, sembrado de estas vivencias”.

De esta serie, el artista señala que “el fin primario del color es abrigar con luz la confirmación de la vida y la revelación de nuestra existencia por medio de la envoltura de la vida, aceptando la vibración de los colores, el ritmo de las formas, todo cuanto en la naturaleza conmueve y transfigura y que se desata en mi intimidad que obedece a las presiones del instinto, hallazgos de la conciencia, meditación acatando las reclamaciones del inconsciente, prototipos e imágenes que advienen sin ser deseadas, pero que obligan a ser expresadas. Trazos y veladuras mágicas palpitan en los lienzos, creando figuras vigorosas, ascendiendo o descendiendo, a los misteriosos espacios de los infinitos humanos”. 

Fuente: <http://www.nicolasherrera.com/> (adaptación).



**Título:** Dolor  
**Técnica:** Óleo  
**Dimensión:** 150 x 170 cm  
**Año:** 2008



Título: **Ángel de la guarda**  
Técnica: **Óleo**  
Dimensión: **120 x 120 cm**  
Año: **2006**

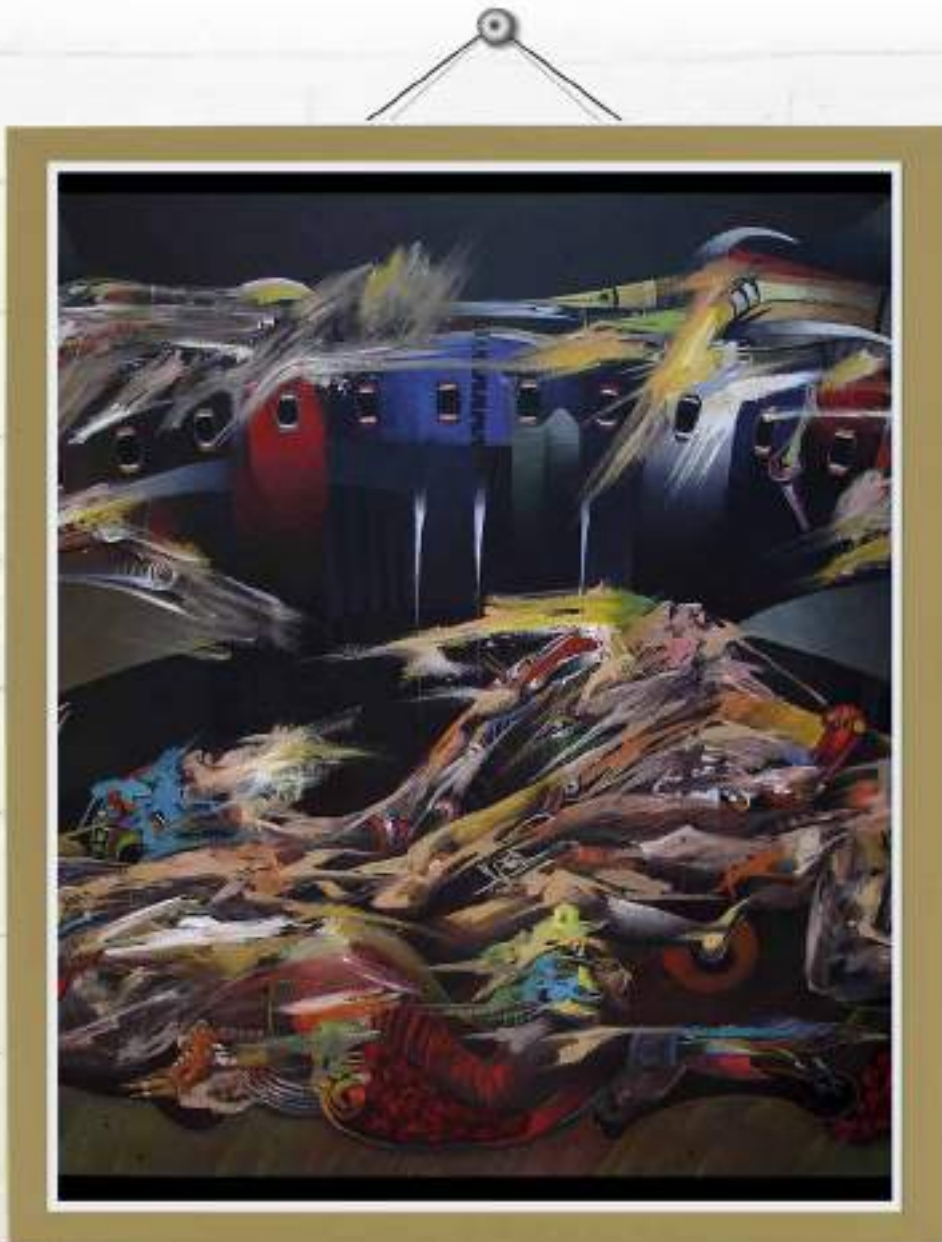




**Título:** Subyugado  
**Técnica:** Óleo  
**Dimensión:** 100 x 120 cm  
**Año:** 2006



**Título:** Funeral  
**Técnica:** Óleo  
**Dimensión:** 180 x 240 cm  
**Año:** 2002



**Título:** Orgía  
**Técnica:** Óleo  
**Dimensión:** 180 x 240 cm  
**Año:** 2002



**Título:** La peste  
**Técnica:** Óleo  
**Dimensión:** 180 x 240 cm  
**Año:** 2002





**Título:** Envidia  
**Técnica:** Óleo  
**Dimensión:** 170 x 150 cm  
**Año:** 2006



**Título:** La gula  
**Técnica:** Óleo  
**Dimensión:** 170 x 150 cm  
**Año:** 2006



**Título:** Lujuria  
**Técnica:** Óleo  
**Dimensión:** 170 x 150  
**Año:** 2006





**Título:** Soberbia  
**Técnica:** Óleo  
**Dimensión:** 170 x 150 cm  
**Año:** 2006



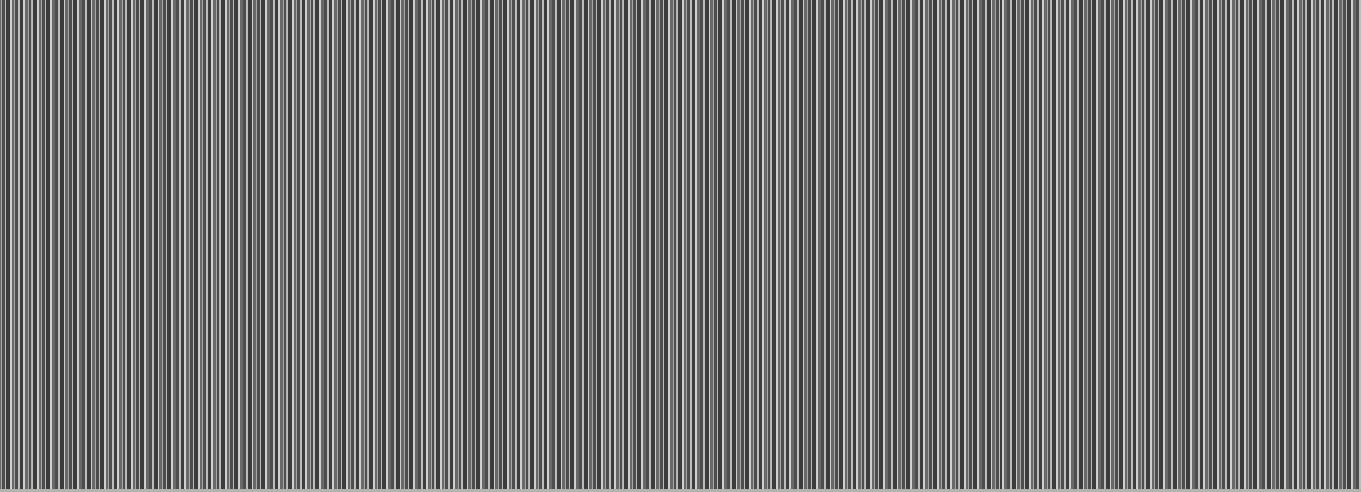


**Título:** Avaricia  
**Técnica:** Óleo  
**Dimensión:** 170 x 150 cm  
**Año:** 2006



**Título:** La ira  
**Técnica:** Óleo  
**Dimensión:** 170 x 150 cm  
**Año:** 2006

# Reseñas





## ¿Qué tan importante es lo que se exporta? Guía práctica para la formulación de políticas industriales

Autores: Daniel Lederman  
y William F. Maloney  
Editorial: Banco Mundial  
y Universidad de los Andes  
Ciudad: Bogotá  
Año: 2014

Reseñado por: Xavier Rivera Ron  
Maestrante del programa Administración Tributaria  
del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Recibido: 16-abril-2018. Aceptado: 26-abril-2018.

Las exportaciones cumplen un papel preponderante en la economía de un país ya que evidencian la capacidad de producir bienes de calidad o útiles para otros. Las balanzas comerciales suelen ser un medidor tangible de lo que se vende frente a lo que se compra. “El déficit comercial resultante puede producir un futuro problema de equilibrio de la balanza externa peor incluso que los problemas que de otro modo hubiera producido la inflación” (Spiegel, 2007: 15). Con todo este panorama de lucha para mantener una balanza comercial positiva, las exportaciones se convierten en un tema de análisis en la era de la globalización. Por ende, todo lo relacionado con las políticas de industrialización, en las cuales surgen los productos que

son exportados, toma especial relevancia en el mundo actual porque nos permite conocer cuál podría ser la política más óptima e ideal de industrialización para un determinado país.

En *¿Qué tan importante es lo que se exporta?* Lederman y Maloney muestran con simplicidad lo que realmente es significativo en una exportación, realizando un análisis de las políticas de industrialización y mostrando sin ambigüedades lo que debería ser una política industrial por parte de un Gobierno, manifestando que no es importante el cuánto y cómo se exporta, sino la manera en cómo se producen los bienes. El libro empieza abordando un tema controversial referente a los recursos naturales, denominados como “Bienes malditos”, en el cual se

analiza qué tan “malditos” podrían ser, porque para el común de la gente los recursos naturales son algo invaluable que posee un país. A lo largo de la historia los recursos naturales han sido vistos como una fuente de riqueza, dejando de lado la importancia de su conservación. “Si algún colono usaba la mano de obra y los recursos naturales en un cierto modo que prometiera dar más entradas a la Corona, era cosa común que se hicieran a un lado las consideraciones políticas o morales” (Wolf, 1987: 183).

Los autores del libro avanzan con el análisis de otro tema relevante: la importancia tangible de producir bienes con una “sofisticada tecnología” e invirtiendo mucha investigación y desarrollo, indicando que existen empresarios que se “aventuran” a producir bienes innovadores, que si el resultado de esta aventura otorga réditos, inmediatamente induce a que otros busquen imitarlo, tratando de evitar ese costo implícito de la aventura. Lo manifestado por Lederman y Maloney pone en evidencia lo que sucede en el mundo actual, en el cual la tecnología de punta y sofisticación de las patentes producen un bien de “alta y reconocida calidad”, y aquello lo consiguen países ricos, los cuales invierten gran parte de su presupuesto en investigación y desarrollo. “Las patentes y los llamados ‘derechos de propiedad intelectual’ se han convertido así en un importante campo de batalla en el que se defiende los poderes de monopolio” (Harvey, 2014: 142). Con tal antecedente, se puede entender que a los países en desarrollo les cuesta ingresar a esta competencia, ya que sus economías son tan apretadas que incluso no pueden satisfacer las necesidades básicas de su población,

mucho menos van a dedicar una parte de su presupuesto al descubrimiento de nuevas tecnologías.

Otro tema abordado en el libro es acerca de los “bienes inteligentes”, en los cuales sale a relucir un tema primordial acerca de la influencia de la educación en un país, lo que permite tener una implícita ventaja en la industria, puesto que su mano de obra es calificada y, por ende, su nivel de conocimiento lo trasladará a la producción de un determinado bien. Manifiestan además que las políticas de gobierno suelen concentrarse en las industrias en las que existe mayor parte de trabajadores calificados, para evitar la fuga de los mismos hacia otros países; mientras que para aquellos trabajadores no calificados, su suerte es pasar desapercibidos y son los que se mueven constantemente de una industria a otra, por el simple hecho de lograr ganar algo más de su bajo salario.

Lederman y Maloney continúan con la exploración del tema de la fuerte heterogeneidad existente en las exportaciones a lo largo de la dimensión de la calidad, y muestran qué tan importante es la calidad en un producto, indicando que existen muchos países que exportan exactamente el mismo bien; sin embargo, su precio es distinto simplemente por haberle dado un valor agregado de calidad. Surge así uno de los argumentos principales planteados en este libro acerca de que lo importante no es el “qué” sino el “cómo” se produce; es decir, la manera de producir ese bien con la mayor calidad es lo que marca la diferencia y eso recae en no escatimar en algunos costos tales como tener trabajadores muy calificados. “Pagando un salario superior al de equilibrio, una empresa puede reducir la selección

adversa, mejorar la calidad media de sus trabajadores y aumentar así la productividad” (Mankiw, 2006: 267).

Se aborda también la heterogeneidad existente en la producción de bienes, manifestando que el punto de discusión en sí no es el “bien”, sino la forma de cómo se produce el mismo, y determina que en realidad un bien casi nunca cambia; es decir, por ejemplo, el cobre seguirá siendo cobre y el petróleo seguirá siendo petróleo; no obstante, el punto fundamental está en darle un giro y atención específica en la manera de cómo se produce el mismo. El caso ecuatoriano es un ejemplo: su producto “estrella” es el petróleo, el cual lo poseen varios países, mas su precio está marcado por la forma en cómo se produce y se lo extrae. El último tema abordado es la calidad del comercio como diversificación del portafolio, tratando un tema neurálgico del hilo conductor de este libro, referente al direccionamiento que deberían tener las políticas industriales, las cuales tradicionalmente se han enfocado en los *commodities*.

Los autores terminan con conclusiones interesantes acerca de su libro, indicando que es necesario repensar las políticas de industrialización y reemplazarlas con políticas que promuevan el desarrollo económico, que dinamicen a la industria desde una perspectiva de complemento y no de intervención por parte del Gobierno, sobre todo de los países en desarrollo. “Si los países en desarrollo pueden adoptar políticas (e instituciones) más apropiadas a su etapa de desarrollo y a las condiciones a las que han de hacer frente, podrán crecer más rápidamente” (Chang, 2013: 53). Concluyen en que ya no son eficientes las políticas de manera vertical, sino

más bien políticas de tipo horizontal, que toquen en mayor o menor grado a todo el proceso productivo involucrado en cada una de las industrias, y que es necesario repensar lo que se exporta, a la manera de cómo se producen los bienes que van a ser exportados.

*¿Qué tan importante es lo que se exporta?* abre el debate sobre la formulación de las políticas industriales. Ecuador debe repensar su política diversificando su portafolio de exportación, dejando de lado al sector de la manufactura, dominado ya por los países asiáticos, e insistir en ello sería necio. Según los datos del último censo, los salarios de los trabajadores en el sector manufacturero son de los más bajos. “Este hecho puede ser indicativo de una baja productividad existente en el sector, que ha podido ser la responsable de la falta de competitividad internacional de las manufacturas ecuatorianas” (Varela, 2013: 53). Lo óptimo es más bien incursionar en la producción de bienes derivados de nuestros recursos naturales, reenfocando el financiamiento que recibimos de países como China. “Para el contexto ecuatoriano, las finanzas chinas también están fuertemente enfocadas en industrias como la minería y la energía” (Lee & Reyes Herrera, 2017: 31).

En definitiva, Ecuador debe tratar de ser pragmático, como la política China, la cual se basa en lo que alguna vez dijo el padre de la apertura de China al capitalismo y a los mercados mundiales, Deng Xiaoping: “No importa de qué color es el gato, lo importante es que cace ratones”, deja en evidencia el argumento del libro sobre: no es el qué, sino la manera en cómo se produce y exporta.

## Referencias bibliográficas

- Chang, H. J. (2013). Patada a la escalera: la verdadera historia del libre comercio. *Ensayos de Economía*, (42), 27-50.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Lee, P. C., y Reyes Herrera, M. (Septiembre de 2017). *La relación China-Ecuador en el siglo XXI: elementos relevantes para la discusión*. Quito: IAEN.
- Mankiw, N. G. (2006). *Macroeconomía*, 6.ª ed. Barcelona: Antoni Bosch, editor.
- Spiegel, S. (2007). *Políticas macroeconómicas y de crecimiento*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (ONU DAES/ UN DESA).
- Varela, M. (2013). *Salarios e inflación: una ecuación relativamente estable*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Wolf, E. (1987). *Europa y la gente sin historia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.





## Políticas industriales y tecnológicas en América Latina

**Autores:** Joseph E. Stiglitz, Giovanni Dosi, Mariana Mazzucato, Mario Pianta y Wilfried Lütkenhorst

**Editorial:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)  
**Ciudad:** Quito  
**Año:** 2017

**Reseñado por:** Andrea Alarcón  
 Maestrante del programa Administración Tributaria del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

*Recibido: 16-abril-2018. Aceptado: 22-mayo-2018.*

La política industrial pretende buscar una estabilidad de crecimiento para el desarrollo de productividad y que sea sostenible en lo ambiental, así como en lo social. Ante el desequilibrio que existe en la actualidad debido a la productividad y consumismo, se pretende realizar un giro de conciencia para cambiar dichos patrones y avanzar en un modelo que genere la productividad que se busca, tal como lo plantea el libro *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, el cual afirma que las políticas de cambio tienen que ser activas y el rol de los Gobiernos insustituibles (Cepal, 2017).

Los autores mencionan en el texto que existen desequilibrios que han generado un patrón de crecimiento y gobernanza, mencionando que se ha dejado de lado a una parte importante de la población de los beneficios de crecimiento y el comercio; en otras

palabras, se refiere a que el patrón con el que se ha venido manejando el Gobierno no ha promovido una recuperación después de la crisis del 2008, que se vio enfocada en la inversión extranjera, la inflación, la crisis financiera entre otros factores.

Al respecto, se busca cambiar el enfoque tratando de buscar otros resultados, como se lo plantea en “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que vienen a ser el resultado de los intentos para cambiar los patrones de la economía, en la cual se trata de priorizar la atención al ciudadano.

Los autores identifican dos razones a las que se debería apuntar el crecimiento de la economía. Una de ellas es adoptar medidas fiscales expansivas, basadas en la inversión pública, lo cual es un rol importante para recuperar el

crecimiento económico; seguidamente, como segunda razón, que si la inversión siguiera el patrón predominante, eso se reflejaría en la política fiscal. Indican también, que los cambios que se realicen en el patrón económico deberían estar direccionados especialmente al ambiental sostenible desde un campo abierto tecnológico que permita el crecimiento en América Latina y el Caribe en relación con la estrategia de inversión tecnológica.

Para los autores, una de las soluciones para la recuperación y sostenibilidad económica es la inversión pública, a tal punto que se vea reflejada en las agendas políticas de los países en América Latina, con un enfoque importante en el tema ambiental.

En el siglo *xxi* se ha contado con una alianza más amplia que las existentes anteriormente, según los autores del libro, dirigida a unos procesos de diversificación e innovación, enfocándose en los ejes de educación y salud, especialmente. Se espera que este proceso cuente con expansión de capacidades y se lo vincule con el conjunto de la sociedad y futuras modalidades de pacto social.

La Cepal en el libro introduce un aporte, según la visión de los autores, para que sea empleado como un diseño nuevo de la actual generación de políticas, haciendo una referencia de la situación que se presenta en la actualidad, la cual es un rezago con brechas evidentes acerca de temas de productividad, a diferencia de países con más desarrollo. Además, la participación de la economía en relación con temas tecnológicos evidencian más avances en los países desarrollados que en los de América Latina.

No existe un esquema general de políticas o instrumentos para implementar en un Gobierno; esto dependerá de las características de cada país en relación con sus necesidades. Pero se podría decir, con base en las ideas de los autores, que hay dos formas de políticas, horizontales y verticales, siendo las horizontales direccionadas para llegar de forma similar a distintos sectores; en tanto que las verticales se enfocan en el beneficio de un grupo específico.

Dentro de la política industrial, esta se ha redefinido debido a la apertura del comercio y globalización, dejando un modelo abierto de economía, y de cierto modo —explican los autores— se limita a los sectores y las empresas locales porque se exponen a una competencia internacional. Se especifica que sí hay un sector de crecimiento por actividades de investigación y desarrollo en innovación. Los autores del libro plantean las fuertes tendencias que se generan respecto a los desafíos de la política, como la revolución de la tecnología en la nueva era, que persigue la economía digital con retos sobre el empleo, competitividad de las tecnologías rezagadas, crecimiento de las sociedades y cobertura de necesidades.

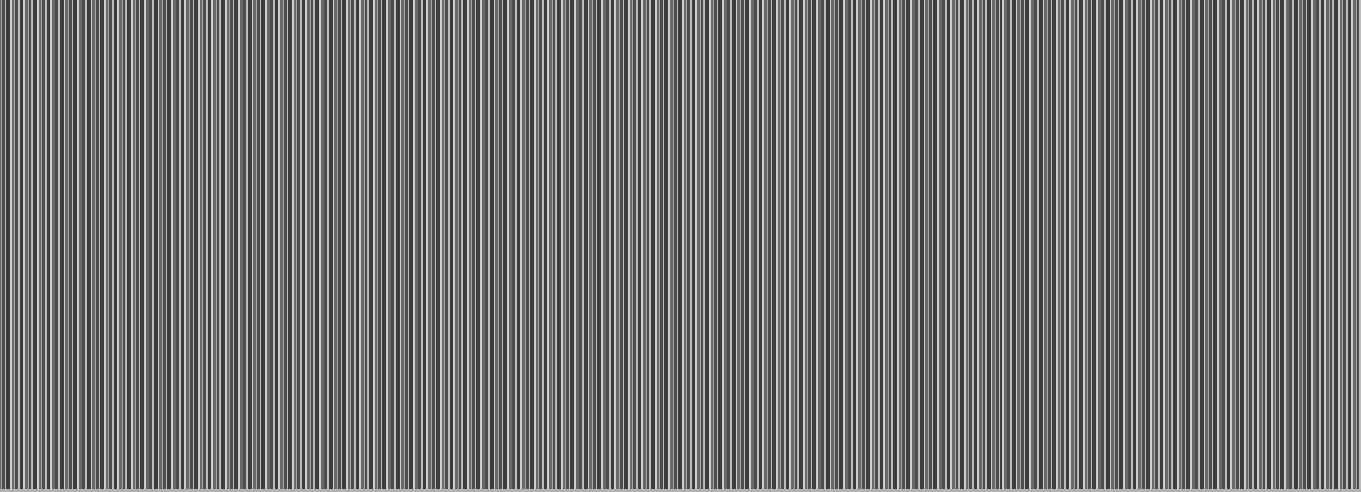
Los autores buscan concienciar a los países en la redefinición de sus paradigmas en relación con su economía; que establezcan nuevos esquemas de política industrial con apertura a la industrialización de la economía; que abran la posibilidad, mediante inversiones tecnológicas, de recuperar la economía en América Latina y el Caribe. Y que la renovación se vea reflejada en las agendas políticas.

Los autores proponen como punto primordial la sustentabilidad ambiental, económica y social, por medio de la inclusión de nuevas tecnologías. También proponen la introducción de las políticas verticales y horizontales dependiendo del sector que quieran cubrir. Otro punto es la mejora de competencias y capacidades de innovación para los intereses de cada país. Además, el incentivo del conocimiento en los sectores involucrados para una mejor estructura productiva e inversión extranjera directa que tome en cuenta los impactos que conlleva la innovación y empleos de calidad.

Se concluye, como parte de lo planteado por los autores, que la economía industrializada, relegada por mucho tiempo a un segundo plano, debería tener mayor importancia e influencia en la gobernabilidad de los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, se debe incluir mecanismos financieros que faciliten la posibilidad de implementar tecnología innovadora, tanto en empresas privadas como públicas, y de esa manera cambiar el patrón instaurado en América Latina y el Caribe.



**Política editorial**  
**Directrices para autores**  
**Normas de publicación**



## Política editorial

*Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos, es editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Recibe artículos originales e inéditos durante el tiempo de vigencia de las convocatorias enfocados en los problemas, el gobierno y administración pública, las relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública y sectores estratégicos, seguridad y defensa, bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. Los artículos deben ajustarse a la política editorial y normas de publicación del IAEN y deben contener los resultados o avances de investigación de su/s autor/es.

Cada convocatoria tiene un tema central, basado en los ámbitos de interés académico e investigativo del IAEN, razón por la cual es coordinada por un Centro de la universidad especializado en la temática. La revista también acepta ensayos y análisis de coyuntura con temas de interés nacional e internacional al momento de la convocatoria y sustentado en bibliografía especializada. En general, la revista contiene las siguientes secciones:

- **Tema central.** Presenta artículos relacionados con la administración y las políticas públicas; derechos y justicia; seguridad y defensa; prospectiva estratégica; territorialidad; economía pública y sectores estratégicos; relaciones internacionales, entre otras líneas de investigación del IAEN.
- **Coyuntura.** Contiene artículos de referencia sobre hechos actuales de la realidad nacional e internacional al momento de la convocatoria, acerca de las políticas y problemas públicos, del Estado, de la gestión y administración pública y del gobierno, entre otros temas.
- **Entrevistas.** Esta sección captura mediante el diálogo informado la opinión y reflexión de los académicos/as o personalidades del mundo sobre los asuntos públicos relacionados con el Tema central de *Estado & comunes*.
- **Reseñas.** Presenta reseñas de libros, material audiovisual, blogs, páginas web especializadas en la temática del Tema central.

## Directrices para autores

Todo artículo postulado a las convocatorias abiertas de la revista *Estado & comunes* debe ser original o inédito y no estar publicado en ningún medio impreso o digital al momento de la convocatoria. De igual modo, el artículo no debe tener limitación legal o contractual y no estar sometido a evaluación en otra revista o libro que impida su publicación. El autor se hace responsable de los contenidos, afirmaciones u omisiones de su artículo y libera de toda responsabilidad al editor, director editorial y demás órganos e instancias de la revista *Estado & comunes*.

Las personas interesadas en publicar en esta revista deben estar de acuerdo con los lineamientos para la recepción de artículos y con las políticas editoriales en la selección de los mismos. El Comité Editorial se reserva el derecho último a decidir sobre la publicación de los artículos, así como el número y la sección en la que aparecerá. Asimismo, el editor de la revista puede realizar correcciones de edición y estilo al artículo previo acuerdo y validación del autor.

El envío de los artículos a las convocatorias deberá realizarse en las fechas establecidas en el cronograma para las secciones Coyuntura y Tema central. El editor de la revista no excluye del proceso editorial a ningún artículo, sin embargo, solo hasta el 30% de los autores del total de los artículos a publicarse pueden ser docentes o investigadores activos que pertenezcan a la entidad editora (IAEN). Si esta cifra es superada, será el Comité Editorial de la revista el que determine los artículos que serán publicados hasta que se cumpla con dicho porcentaje.

### 1. Directrices

#### 1.1. Recepción de artículos

- Las personas interesadas en publicar en la revista deben enviar su artículo por medio de la plataforma Open Journal Systems (OJS) [estadoycomunes.iaen.edu.ec](http://estadoycomunes.iaen.edu.ec), con copia a los correos electrónicos [editorial@iaen.edu.ec](mailto:editorial@iaen.edu.ec), [estado&comunes@iaen.edu.ec](mailto:estado&comunes@iaen.edu.ec) y [editorialiaen@gmail.com](mailto:editorialiaen@gmail.com) dentro de los tiempos establecidos en la convocatoria.
- También se reciben postulaciones a la dirección postal del IAEN. En este último caso, el autor incluirá su dirección de domicilio y un número de contacto con el propósito de notificar la recepción de los trabajos, así como todo requerimiento editorial por parte de la revista. La dirección postal es:

Instituto de Altos Estudios Nacionales  
Dirección Editorial  
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.  
Tel.: (593 2) 3829900  
Quito – Ecuador



## 1.2. Sobre la originalidad de los artículos

- El editor de la revista analizará la originalidad del artículo recibido mediante el sistema de antiplagios Urkund, que considera como valor máximo de similitudes con otras fuentes el 8%, lo que excluye términos comunes no significativos.
- Con base a la revisión se le notificará y se le enviará el reporte al autor para que realice los cambios, corrija o referencie de mejor manera las fuentes bibliográficas que haya lugar, siempre y cuando las similitudes estén entre el 9 y el 20%. Si el porcentaje de similitudes es igual o supera el 21% se le notificará al autor que su artículo no continuará en el proceso editorial y, por lo tanto, no es publicable.
- Igualmente, cada autor debe firmar una autorización de publicación en la revista, en la cual declara, entre otros puntos, que el artículo es de su autoría, que es inédito y no se encuentra sometido en ese momento a otra evaluación en alguna revista o libro para su publicación.

## 2. Revisión por pares

La revista *Estado & comunes* utiliza la figura del “revisor par ciego” con el fin de mejorar la calidad, factibilidad y credibilidad de las investigaciones a ser publicadas. Los revisores son personas externas a la institución; es decir, no mantienen ninguna dependencia laboral en cualquiera de sus modalidades con el IAEN. Los autores y los revisores no se conocen entre sí, lo que asegura el derecho al anonimato y confidencialidad del artículo tanto de quien lo escribe como de quien lo evalúa. Cada revisor par debe ser un especialista del tema a evaluar, imparcial, académico de notable trayectoria, innovador y responsable. Considerará la originalidad, consistencia conceptual y metodológica, dominio y uso de la bibliografía, coherencia lógica de las argumentaciones, calidad y precisión del lenguaje utilizado del artículo a evaluar.

### 2.1. Descripción del proceso de revisión por pares

El proceso de revisión por pares ciegos tiene el siguiente procedimiento:

- El editor de la revista selecciona a dos (2) revisores pares ciegos externos basado en la búsqueda de los mejores perfiles en los registros internacionales de datos y según las sugerencias realizadas por los coordinadores de la revista.
- El editor toma contacto previo con los posibles revisores y se asegura de su interés en querer participar en el arbitraje. Una vez obtenida su aceptación, les remite el artículo a evaluar sin ninguna referencia que aluda o permita inferir la autoría del mismo. Junto a ello, se les entrega el formato de arbitraje que deberán diligenciar.

- El formato de evaluación de los pares se ajustará al formulario fijado por la revista *Estado & comunes* para este proceso.
- Cada revisor par enviará su informe en un plazo no superior a quince (15) días a partir de la entrega de la documentación. En caso de que el revisor par ciego no remita la evaluación en los tiempos establecidos, se le concederá una semana adicional con la justificación previa por parte del revisor. En caso de no obtener respuesta alguna, el editor seleccionará un nuevo revisor par ciego.
- Luego de revisar el artículo, el revisor par remite la evaluación correspondiente en la cual concluye con la recomendación de si procede o no la publicación del artículo, o si es pertinente su edición sujeta a los cambios que se recomienden. De existir controversia o un empate en el dictamen, el editor acudirá a un tercer revisor cuyo informe será decisivo para su publicación o no.
- Las evaluaciones emitidas por los revisores pares viene señalada con una de las tres recomendaciones editoriales, sustentadas con informe:
  - **Publicable:** el artículo puede publicarse.
  - **Publicable con modificaciones:** contiene los cambios y sugerencias menores que debe efectuar el autor en un tiempo no mayor a los quince (15) días. En este caso, el autor debe remitir el artículo con las incorporaciones al editor, quien comprobará que los cambios solicitados hayan sido efectuados y de esta manera aprueba o no la publicación del manuscrito. En el caso de los artículos de Tema central, la verificación contará con el apoyo de los coordinadores de la revista.
  - **No publicable:** el artículo no puede publicarse.
- El editor informará al autor sobre las recomendaciones editoriales hechas al artículo según los informes de arbitraje e indicará si el artículo será aceptado o rechazado para su publicación.
- En caso de rechazo, el autor podrá apelar la decisión ante el Comité Editorial el cual determinará la publicación o no del mismo. Este fallo será inapelable.

### 3. Normativa editorial

El autor o autores que remitan sus artículos a la revista *Estado & comunes*, acatarán las siguientes disposiciones:

- Los trabajos serán inéditos, originales y deben aportar conocimiento relevante en alguna de las siguientes áreas temáticas:
  - Política y problemas públicos
  - Gobierno y administración pública

- Relaciones internacionales
  - Seguridad y defensa
  - Derechos y justicia
  - Economía pública y sectores estratégicos
- Los artículos, tanto de Tema central como de Coyuntura, pasarán por un proceso de revisión par previa indicación hecha por los coordinadores, el editor y el Director de la revista sobre su pertinencia.
  - Los artículos que sean publicables deben ajustarse al formato editorial establecido por el IAEN que son las normas de *American Psychological Association* (APA), 6.ª edición.
  - El contenido y las afirmaciones de los artículos publicados en *Estado & comunes* son de responsabilidad exclusiva del/los autor/es, lo cual será aceptado por el/los autor/es, mediante autorización de publicación y responsabilidad de contenido.
  - Los artículos presentados a la revista *Estado & comunes* no estarán sometidos, de modo simultáneo, a otra evaluación en alguna revista o libro para su publicación.
  - La asignación de revisores pares ciegos se efectuará evitando conflicto de intereses académicos y posiciones ideológicas con los autores.
  - La revista *Estado & comunes* reconoce el esfuerzo intelectual de los autores y los revisores pares por la elaboración de sus artículos y emisión de los conceptos, pero en ningún momento entregará retribuciones económicas como reconocimiento a esta labor.
  - Cada autor debe firmar un contrato de cesión de derechos con el IAEN en el cual le otorga a esta última entidad los derechos patrimoniales de la obra, pudiendo esta (IAEN) reproducirlos, ponerlos en circulación, representarlos, comercializarlos.
  - Los derechos morales de los artículos publicados en la revista *Estado & comunes* le corresponden a cada uno de los autores de acuerdo con la normativa vigente en Ecuador, que es el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (Código Ingenios).
  - En el caso de que el autor no cumplierse con lo previsto en este normativo, el editor lo incluirá en una lista de autores que no podrán volver a publicar en la revista *Estado & comunes*.

# Normas de publicación

## 1. Propósito

Este documento presenta normas de estilo aplicables a la publicación de la revista *Estado & comunes*. Fundamentalmente pretende:

- Establecer criterios editoriales.
- Determinar consideraciones básicas sobre el formato de los artículos.
- Estandarizar criterios para la elaboración de la bibliografía o lista de textos consultados.
- Presentar pautas relacionadas con ciertas particularidades del lenguaje que se utilizan en las publicaciones del IAEN: libros, revistas, memorias, informes científicos, artículos o textos de capacitación, entre otros.

## 2. Criterios de admisibilidad y elegibilidad

- a. **Idioma.** Los artículos deben estar escritos en español. Solo el resumen (*abstract*) y palabras claves (*keywords*) de cada artículo también irán en inglés.
- b. **Calidad.** Serán escogidos los artículos por su:
  - Originalidad.
  - Consistencia conceptual y metodológica.
  - Dominio y uso de la bibliografía.
  - Coherencia lógica de las argumentaciones.
  - Claridad y precisión del lenguaje utilizado.
  - Proporcionar información fiable y actualizada.
  - Responder a las normas y políticas editoriales fijadas por la Dirección Editorial del IAEN.
- c. **Autoría**
  - El autor debe autorizar expresamente su publicación.
  - Se indicará claramente el título del trabajo, luego del cual irán el o los nombres y apellidos del autor o autores.
  - Junto al trabajo, el autor o autores enviarán su hoja de vida resumida.
- d. **Extensión para artículos científicos o trabajos académicos**

Sección	Extensión páginas	Extensión palabras
Tema central	14-20	7000-10 000
Coyuntura	8-10	4000-5000
Entrevista	5-6	2500-3000
Reseñas	2-3	1000-1500

### 3. Consideraciones generales

- En caso de artículos, se incluirá un resumen (*abstract*) del contenido no mayor a 150 palabras, y un máximo de ocho descriptores o palabras clave (*keywords*) que describan globalmente los temas tratados en el artículo.
- Deberán ser escritos en programa procesador de texto Microsoft Office, Word versión 2010 (o superiores), con tipo de letra Times New Roman, tamaño 12 puntos, en una sola cara a espacio sencillo.
- Gráficos y diagramas que contengan los trabajos se enviarán con archivos de respaldo en cualquiera de los formatos siguientes: jpg, eps, gif o psd, todos en buena resolución.
- El título del artículo contendrá máximo diez palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, acuerdo previo con los autores.
- Los gráficos, tablas, mapas e imágenes contendrán la numeración debida, así como la fuente de procedencia, la elaboración y año.

### 4. Elaboración de bibliografía o lista de textos consultados

La revista *Estado & comunes* utiliza el formato APA (*American Psychological Association*), 6.<sup>a</sup> edición. Estas pautas sirven tanto para las referencias bibliográficas que van en el texto, como para la bibliografía final de los artículos.

Como referentes de los diversos tipos de formato APA en la bibliografía, se detalla el uso en los diferentes casos:

#### Libro de un autor:

Apellido, A. A. (año de publicación). *Título del libro*. Lugar de publicación: Editorial.

Harvey, D. (2014). *17 contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

#### Libro de más de un autor:

Apellido, A. A., y Apellido, A. A. (año de publicación). *Título del libro*. Ciudad de publicación: Editorial.

Márquez, H., y Delgado, R. (2014). *Migración forzada y desarrollo alternativo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

#### Libro publicado electrónicamente:

Apellido, A. A. (año de publicación). *Título del libro*. Ciudad de publicación: Editorial. Recuperado el día/mes/año de dirección electrónica.

Minteguiaga, A. (2014). *Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010: Estudio sobre políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de "escuelas de calidad" (1980-2010)*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Recuperado el 15/10/2016 de <http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2015/01/Las-oscilaciones-de-calidad-educativa.pdf>.

**Artículo en libro de editor/es, coordinador/es o compilador/es:**

Apellido, A. A., Apellido, A. A. (año de publicación). Título del artículo. En A. apellido (abreviatura que corresponda a editor, compilador, coordinador), *Título del libro* (pp. ). Ciudad: Editorial.

Sánchez, J., y Soria, N. (2014). Los poderes del Estado ecuatoriano en pugna. En R. Restrepo (Ed.), *Pugna de poderes: crisis orgánica e independencia judicial* (pp. 21-55). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

**Prefacio, prólogo, introducción o partes similares de un libro:**

Apellido, A. A. (año de publicación). Prólogo. En Nombre y Apellido del autor. *Título del libro*. Ciudad de publicación: Editorial.

Ramírez, J. (2014). "Prólogo". En A. S. Ackerman. *La ley, el orden y el caos: Construcción social del Estado y el inmigrante en Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

**Artículo en revista:**

Apellido, A. A. (Fecha). Título del artículo. *Nombre de la revista, volumen*(número), pp-pp.

Le Quang, M. (2013). Elecciones y tendencias políticas, 2009-2013. *Estado & comunes, revista de política y problemas públicos, 1*(1), 19-35.

**Artículo en periódico:**

Apellido, N. (Fecha). Título del artículo. *Nombre del periódico*, pp.

Paucar, E. (25 de junio de 2018). La delincuencia en el mar deja 30 muertos. *El Comercio*, p. 8.

**Artículo en revista digital:**

Apellido, A. A. (mes, año). Título del artículo. *Nombre de la revista, volumen*(número). Recuperado el día/mes/año de dirección electrónica.

Estevez, A. (octubre-diciembre, 2015). Políticas públicas como dominio de estudios. *Revista Venezolana de Gerencia*. Recuperado el 21/05/2017 de <http://www.redalyc.org/pdf/290/29044047001.pdf>.

**Ponencia presentada en un simposio, seminario, congreso, etc.:**

Apellido, A. A. (mes, año). Título de la ponencia. *Título del simposio o seminario*. Simposio llevado a cabo en la conferencia de Nombre de la Organización, Lugar.

Andrade, V. (2012). Mecanismos de coordinación entre sistemas de justicia: la inclusión de la justicia indígena. *Seminario Internacional Pluralismo Jurídico y Justicia de Paz en el Estado Plurinacional*, Quito.

## Tesis y trabajos de grado:

Autor, A. A. (año). *Título de la tesis o el trabajo de grado* (Tesis o trabajo de grado). Recuperado de Nombre de dirección web.

Beltrán, A. C. (2017). Redes de colaboración solidaria: análisis de la Red Eco Turística del Intag - Provincia de Imbabura (Tesis de maestría). Recuperado de <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4600>

## Documentos electrónicos en página web:

a) Cuando se dispone de una versión digital que existe también en versión impresa se debe aclarar la procedencia del mismo.

Apellido, A. A. (año). Nombre del documento. *Título del libro o revista*. Ciudad: editorial. Versión electrónica: dirección web.

Podorga, V. (2014). Los planes de Dostoyevsky. *New Left Review*, (84). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Versión electrónica: [http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR\\_84.pdf](http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR_84.pdf).

b) En caso de no contar con la fecha del documento se debe especificar:

Apellido, A. A. (s/f). Nombre del documento. *Título del libro o revista*. Recuperado el día/mes/año de dirección electrónica.

Merchán, J. (s/f). Sobre Herman Melville y Ecuador: Travesía y ficción. Recuperado el 06/04/2015 de <http://www.afese.com/img/revistas/revista57/hermanmelville.pdf>.

c) Hay muchos casos en los que las direcciones web son muy largas, con letras y símbolos que pueden entorpecer su entendimiento; cuando este sea el caso, se recomienda acortar la dirección web en una de las varias páginas dedicadas a ello; a continuación se mencionan tres:

- *goo.gl*
- *bit.ly*
- *ow.ly*

Al pegar la siguiente dirección electrónica [http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR\\_84.pdf](http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR_84.pdf) en la página web *goo.gl*, se obtiene una versión abreviada de la misma que es más manejable: <http://goo.gl/Z65p4A>.

## Artículo no firmado en periódico:

Si se trata de un artículo no firmado se escribe el nombre de la noticia, seguido de la fecha de la publicación, el nombre del medio de comunicación y el número de página.

Los forenses analizan los rasgos físicos del equipo periodístico. (25 de junio de 2018). *El Comercio*, p. 2.

**Entrevistas:**

El entrevistado será mencionado primero, luego el entrevistador, identificando el lugar, la fecha de la entrevista y, de ser el caso, la localización de la grabación o transcripción de la entrevista.

Landázuri, G., presidente del Congreso Nacional. Entrevistado por Diego Oquendo Silva, en “Buenos Días”, *Radio Visión*, 91.7 FM. Quito, 12 de abril de 2004.

**5. Formas de citar dentro del texto**

Dar el crédito a una fuente es imperativo, asimismo, la forma en que se la cite también es fundamental para dar a entender al lector, sin equívocos y con la mayor precisión, que lo que acaba de leer le pertenece a alguien más.

**Citas textuales de hasta cuarenta palabras:**

La cita deberá aparecer entrecomillada y unida al texto mediante la prosa; se debe especificar el autor del texto de una de las dos siguientes formas:

El sociólogo François Houtart (2014, p. 12) considera que “Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma)”. Esta precisión fue la que...

“Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma)” (Houtart, 2014, p. 12). Esta precisión fue la que...

Nótese que en el primer caso el autor, François Houtart, ha sido citado por el autor nombrándolo, seguido por el año y la página entre paréntesis (año de publicación: página) y luego la cita entrecomillada. En el segundo caso, después de la cita entrecomillada, entre paréntesis aparece el apellido del autor de la cita, el año de la publicación y el número de página de la cual procede el extracto.

**Citas textuales de más de cuarenta palabras:**

Si la cita supera los cuatro renglones, es preciso separarla del texto (párrafo aparte) y darle formato especial: toda la cita irá con sangría y un punto menos de tamaño de letra, sin comillas; así:

Houtart considera que:

Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma). En su interior estaba dominada por la clase de los terratenientes y en el siglo II antes de nuestra era, en el momento del proceso de helenización (la influencia de Grecia), la región sufrió la revuelta de los Macabeos y el principio de una mayor diversidad social. Fue el Imperio romano, [...] que en el año 63 antes de nuestra era, se estableció como dueño en toda la región e integró la producción económica de Palestina en el comercio del Imperio (Houtart, 2014, p. 12).

Nótese que al final de la cita se da el crédito entre paréntesis con el formato ya explicado. En caso de que se omita una parte de la cita, esta elipsis se especificará con tres puntos suspensivos entre corchetes [...].



**Parafrasear:**

Otra forma de citar un pasaje es parafraseando el contenido, es decir, reescribiendo el texto según las necesidades y el estilo del autor para transmitir el mensaje central o aquello que más convenga a la investigación; al parafrasear, como en los casos anteriores, es imperativo dar el crédito correspondiente como ya se ha indicado; véase el siguiente ejemplo:

Persia y Roma fueron imperios que tradicionalmente ambicionaron a Palestina, la cual estuvo bajo el poder de terratenientes. Fue recién en el siglo II después de Cristo, tras la influencia de la cultura griega, que la región sufrió la revuelta de los Macabeos (Houtart, 2014, p. 12).

También, se parafrasea indicando al inicio el autor, seguido del año de la publicación entre paréntesis, después va el contenido y, al final, el número de la página entre paréntesis:

Según Houtart (2014), Persia y Roma fueron imperios que tradicionalmente ambicionaron a Palestina, la cual estuvo bajo el poder de terratenientes. Fue recién en el siglo II después de Cristo, tras la influencia de la cultura griega, que la región sufrió la revuelta de los Macabeos (p. 12).

**8. Uso de varios recursos****Notas al pie de página:**

Se presentarán de acuerdo con la estructura indicada en “Elaboración de bibliografía o lista de textos consultados”.

**Citas consecutivas:**

Cuando la nota o cita bibliográfica corresponde al mismo autor y obra citada anteriormente, se utilizará el latinismo *ibid.*, abreviatura de *ibidem*, que significa ‘allí mismo, en el mismo lugar’. Al no ser un latinismo no adaptado va en cursiva.

Harvey, V. (2014). *17 Contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

*Ibid.*

*Ibid.*: 95

**Cursiva:**

En locuciones latinas. Por ejemplo:

- *In dubio pro homine*
- *Pacta sunt servanda*
- *Ratio decidendi*
- Existen locuciones latinas que, por extendido uso en castellano, ya no se escriben con cursiva, como *hábeas corpus*, *a priori*, etc. Para saber más sobre latinismos remitirse al diccionario panhispánico de dudas de la Real

Academia Española, disponible en línea en [www.rae.es](http://www.rae.es).

Palabras en otros idiomas. Por ejemplo:

- *Affaire*
- *Leitmotiv*
- *Sumak Kawsay*
- Existen extranjerismos que ya han sido castellanizados, por ello ya no se escriben en cursiva. Para saber más sobre extranjerismos remitirse al diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española, disponible en línea en [www.rae.es](http://www.rae.es).

Cuando se quiera resaltar o poner énfasis en alguna palabra o idea. Por ejemplo:

- Sin embargo, cuando se dice que el juez es un actor político, el término “político” se refiere a la posibilidad del juez de ser actor por sí mismo, es decir de actuar con relativa libertad en su proceso interpretativo del Derecho...

Su utilización será excepcional dentro del texto. No se utilizarán negrillas ni subrayados.

#### **Abreviaturas (recomendadas):**

- capítulo, cap.
- compárase, cf.
- compilador, comp.
- edición o editor, ed.
- *ibidem*, *ibiWd*.
- número, n.º
- organismo no gubernamental, ONG (tanto en singular como en plural)
- página, p.
- páginas, pp.
- por ejemplo, p. ej.
- tomo, t.
- traducción o traductor, trad.
- volúmenes, vols.
- y otros, *et al.*
- y siguientes, ss.

**Siglas:**

Para la escritura de siglas se utilizará la primera vez el nombre completo a la que hace referencia, y a partir de la segunda mención a dicha sigla, abreviaturas en mayúsculas. Por ejemplo:

En agosto de 2009, los directivos del Fondo Monetario Internacional (FMI) se reunieron para discutir sobre la situación económica que atraviesa América del Sur, como consecuencia de la crisis mundial.

De acuerdo con sus atribuciones, FMI considera oportuno pronunciarse ante...

En las siglas o acrónimos de cinco letras en adelante, siempre y cuando sean legibles en castellano y su pronunciación sea como una palabra común y no deletreada, la letra inicial irá en mayúsculas y las restantes en minúsculas. Por ejemplo:

- Mercosur
- Senplades
- Unicef

Para mayor información sobre la política editorial, las directrices para autores, así como las normas de publicación, ingrese a <http://estadoycomunes.iaen.edu.ec/index.php/EstadoyComunes/about/submissions#onlineSubmissions>.

