

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Políticos
Convocatoria 2017-2019

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Política Comparada

¿Maldición o Bendición?: El uso político de la renta petrolera en el Ecuador a partir de 1972

Jonathan Patricio Suárez Cantos

Asesora: Carolina Curvale

Lectores: Gustavo Pérez y Raúl Aldaz

Quito, diciembre de 2022

Dedicatoria

A Zoe, mi fuerza para estar en pie y mi motivación para ser mejor cada día.

Epígrafe

Los Estados desarrollistas no solo han tenido un mayor nivel de capacidad, sino que ejercieron una mayor selectividad en las tareas que acometieron.

- Peter Evans: *El Estado como problema y como solución.*

Índice de contenido

Resumen	VII
Agradecimientos	VIII
Introducción.....	1
Capítulo 1. Revisión de la literatura y marco teórico	9
1.1. La maldición de los recursos naturales	9
1.2. La abundancia de recursos naturales no es una maldición	14
1.2.1. Recursos naturales en América Latina durante el último boom de los commodities 2000 al 2015.....	16
1.3. Instituciones y desarrollo económico	21
1.3.1. Instituciones y desarrollo económico desde una perspectiva neo institucionalista	22
1.3.2. Estado, instituciones y desarrollo	25
Capítulo 2. Marco metodológico	31
2.1. Tipo de metodología y selección de caso	31
2.2. Herramientas y técnicas de recolección de información	33
2.2.1. Process Tracing	33
2.2.2. Entrevistas en profundidad semiestructuradas.....	35
2.2.3. Análisis de decretos ejecutivos, actas y documentos institucionales.....	37
2.2.4. Análisis de los presupuestos institucionales	38
2.3. Consolidación de resultados de investigación	39
Capítulo 3. El uso político de la renta petrolera en el Ecuador a partir de 1972	40
3.1. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) 1972 – 1979	42
3.2. Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) 1979 – 1998.....	56
3.3. Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN) 1998 – 2004	76
3.4. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2004 – 2019.....	79
Conclusiones	107
Lista de referencias	112

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfica 1. PIB Ecuador en millones de dólares (1970-2018)	5
Gráfica 2. Porcentaje de la renta petrolera en relación al PIB (1970-2017)	6
Gráfica 1.1. Recursos naturales y riesgo de conflicto en países de bajo ingreso.	12
Gráfica 1.2. Comparativo PIB América Latina 1990, 2000 y 2015 a precios reales (en miles de millones de dólares).....	17
Gráfica 1.3. Comparativo PIB América Latina 1990, 2000 y 2015 a precios reales excluyendo a Argentina, Brasil y México (En miles de millones de dólares).....	18
Gráfica 3.1. Comparativo PIB vs precio promedio anual del petróleo en dólares 1970-1980.	44
Gráfica 3.2. Rentas Petroleras % del PIB vs Precio promedio anual del petróleo en dólares 1980-2000.....	61
Gráfica 3.3. Comparativo PIB vs Precio promedio anual del petróleo en dólares 1980-2000	62
Gráfica 3.4. Comparativo PIB vs Precio promedio anual del petróleo en dólares 2000-2018	81
Gráfica 3.5. Rentas del petróleo % PIB vs Precios del petróleo 2000-2018.....	82
Gráfica 3.6. Presupuesto devengado CONAM vs Precio promedio anual del petróleo 2000 – 2007.....	83
Gráfica 3.7. Presupuesto devengado SENPLADES vs Precio promedio anual del petróleo 2007 – 2018.....	84
Gráfica 3.8. Inversión extranjera directa 2003-2005.....	92
Gráfica 3.9. Gasto en educación 2003-2005	93
Gráfica 3.10. Índice de necesidades básicas insatisfechas por cantón.	97
Gráfica 3.11. Pobreza de consumo por provincia 2006.	98
Gráfica 3.12. Comparativo crecimiento del PIB; porcentaje de la renta petrolera y precio promedio anual del barril de petróleo 1970-2018.	99
Gráfica 3.13. Composición del PIB por grandes sectores 2000-2011.....	100
Gráfica 3.14. Extracción del petróleo vs Recaudación tributaria.....	101
Gráfica 3.15. Modelos de Estado y gobierno en la historia del Ecuador	102
Cuadros	
Cuadro 1.1 Índice de Desarrollo Humano en América Latina año 2000 al 2015.	18
Cuadro 3.1. Instituciones de planificación y desarrollo en el Ecuador a partir de 1972.....	41

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Jonathan Patricio Suárez Cantos, autor de la tesis titulada ¿Maldición o Bendición?: El uso político de la renta petrolera en el Ecuador a partir de 1972. Declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de master en Política Comparada concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, diciembre de 2022.

Jonathan Patricio Suárez Cantos

Resumen

Este trabajo busca conocer cómo la renta extractiva influye en los procesos políticos y en los cambios institucionales, específicamente en la creación y eliminación de instituciones estatales enfocadas en promover la planificación y el desarrollo. El objetivo general es analizar cómo contribuyó la renta petrolera, a través de los gobiernos de turno, a impulsar cambios que permitieran la creación de instituciones enfocadas en planificar y promover el desarrollo a partir de 1972, identificando si los recursos naturales que posee el Ecuador, específicamente el petróleo, han sido una bendición o una maldición para la política nacional al momento de crear y sostener este tipo de instituciones. Se coloca especial énfasis en analizar los cambios que realizaron los diferentes gobiernos para tratar de implementar y mantener operativas en el tiempo las instituciones señaladas, las cuales tenían que sortear: la disminución de los recursos económicos provenientes de la renta petrolera, los cambios de gobierno y las disputas por el poder político. A la vez que buscaban: cumplir algunas demandas sociales, mecanismos para mantenerse en el poder, tener un grado de gobernabilidad y satisfacer ciertas demandas de los grupos de presión sociales, políticos y económicos.

Agradecimientos

A Carla, por su comprensión.

A mis padres Patricia y Segundo, por su apoyo incondicional.

A la Dra. Carolina Curvale, quien tuvo la gentileza de guiar este trabajo en calidad de tutora.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador, FLACSO-E, institución que me otorgó una beca completa para poder realizar la fase docente del programa de maestría, así como la presente investigación. Sin esa ayuda me hubiera sido imposible realizar los estudios de posgrado.

Introducción

Este trabajo busca conocer cómo la renta extractiva influye en los procesos políticos y en los cambios institucionales, específicamente en la creación y eliminación de instituciones estatales enfocadas en promover la planificación y el desarrollo. El objetivo general es analizar cómo contribuyó la renta petrolera, a través de los gobiernos de turno, a impulsar cambios que permitieran la creación de instituciones enfocadas en planificar y promover el desarrollo a partir de 1972, identificando si los recursos naturales que posee el Ecuador, específicamente el petróleo, han sido una bendición o una maldición para la política nacional al momento de crear y sostener este tipo de instituciones. Se coloca especial énfasis en analizar los cambios que realizaron los diferentes gobiernos para tratar de implementar y mantener operativas en el tiempo las instituciones señaladas, las cuales tenían que sortear: la disminución de los recursos económicos provenientes de la renta petrolera, los cambios de gobierno y las disputas por el poder político. A la vez que buscaban: cumplir algunas demandas sociales, mecanismos para mantenerse en el poder, tener un grado de gobernabilidad y satisfacer ciertas demandas de los grupos de presión sociales, políticos y económicos.

A partir de 1972 se inauguró en el Ecuador un nuevo ciclo económico dominado por la renta proveniente de la exportación de petróleo. Los recursos económicos procedentes de esta actividad no tuvieron un destino homogéneo o un uso sistemático por parte de los diferentes gobiernos; más allá de cubrir falencias y necesidades en el presupuesto general del Estado o garantizar pagos de deuda e intereses del país con los acreedores internacionales. A parte de lo señalado, los gobiernos ecuatorianos pudieron disponer de una proporción de estos recursos para garantizar, entre otras cosas: su permanencia en el poder, algún tipo de estabilidad política, cumplimiento de ciertas ofertas de campaña, generar una suerte de clientelismo popular o favorecer a los grupos sociales, políticos y económicos cercanos a los gobiernos de turno. Sin embargo, cuando los precios internacionales del petróleo eran favorables, los gobiernos también utilizaron el excedente de la renta para tratar de generar ciertos cambios que permitieran la creación de instituciones que tenían como objetivo planificar y promover el desarrollo a través de la creación de infraestructura, vialidad, educación, sistemas de salud, etc., anclando sus planes en los recursos económicos provenientes del petróleo (Larrea 2014; Thorp et al. 2012). Por lo tanto, estas instituciones estarían condicionadas al flujo monetario generado por la renta petrolera.

No es interés de este trabajo centrarse en los problemas económicos que trae consigo la dependencia de la exportación de un *commoditie* para la economía local, como son: reprimarización de la industria, pérdida de capacidad industrial instalada, disminución de competitividad, disminución de la diversificación económica, afectación al sector manufacturero y agroexportador o cómo el shock positivo de recursos naturales beneficia principalmente a las actividades económicas relacionadas con el sector extractivo, favoreciendo el movimiento de una parte de la capacidad industrial instalada hacia dicho sector. Las consecuencias económicas de estos procesos son muy severas, sobre todo, cuando los precios de la materia prima disminuyen (Jaramillo, Lehmann y Moreno 2009; Dávalos 2013; Orihuela y Thorp 2013; Larrea y Larrea 2017; Larrea 2017). Tampoco se abordará las problemáticas ambientales, ecológicas, sociales o territoriales que genera la industria extractiva, sobre lo cual existe una amplia producción que analiza el caso ecuatoriano y que entra en tensión con los problemas ambientales, el autoritarismo y la afectación a los pueblos que habitan estos territorios (Meschkat 2015; Carrión 2015; Gudynas 2016; García Álvarez 2016; Holst 2016; Acosta y Cajas Guijarro 2016; Acosta y Hurtado Caicedo 2016; Svampa 2016).

Este trabajo problematiza con los estudios que analizan al Ecuador a partir de la teoría de la maldición de los recursos naturales o maldición de la abundancia, evidenciando la dependencia de la economía ecuatoriana a los recursos provenientes del petróleo (Acosta y Hurtado Caicedo 2016; Larrea 2016; Larrea 2017; Swett-Morales 2017; Moncayo 2017). Estos autores, se refieren a la fragilidad de la economía nacional frente a la fluctuación internacional de los precios de los productos primarios. Se ha relacionado la existencia del petróleo como un impedimento para el desarrollo (Acosta y Cajas Guijarro 2016). También se ha mencionado que en el Ecuador se cumplen los postulados de la enfermedad holandesa (*Dutch Disease*) sobre todo en periodos de bonanza (Fountain 2002). Y que posiblemente, la abundancia de riqueza natural está relacionada con el subdesarrollo e impide al país salir de éste (Schuldt 2005; Acosta y Cajas Guijarro 2016; Swett-Morales 2017). Los estudios que utilizan este marco teórico son los más frecuentes en la literatura que da cuenta del caso ecuatoriano. Sin embargo, los estudios que abordan la relación entre renta petrolera y política no han sido desarrollados en la misma magnitud que los que abordan una perspectiva económica. La economía juega un rol importante en los Estados nacionales, pero esta no opera aislada del Estado, los agentes políticos y las disputas de poder que existen al interior de dichos Estados nacionales y particularmente de los gobiernos de turno.

La literatura sobre la maldición de los recursos naturales menciona que la abundancia de recursos suele fortalecer regímenes que buscan su propio beneficio y no el de la población (Ross 1999) y que los Estados exportadores de recursos naturales manejan pobremente sus economías (Ross 1999, 298). La maldición de los recursos naturales y los efectos económicos, políticos y sociales han sido ampliamente estudiados en todos los países exportadores de *commodities* (Sachs y Warner 1995; Ross 1999; Auty 2000; Sachs y Warner 2001). Sin embargo, las conclusiones a las que llegan estos estudios son mucho más significativas y determinantes en países muy pobres (Evans 1996). La idea principal en este tipo de estudios, en términos generales, es que una pequeña élite controla las instituciones estatales y la exportación de los recursos, con lo cual, sólo dicha élite se enriquece, al tiempo que adquiere un mayor poder y control del Estado, las instituciones, la población y los recursos económicos de dicho país (Evans 1996, 536; Ross 1999; Acemoglu y Robinson 2012). El caso emblemático de lo mencionado es Zaire, bajo el poder de Joseph Mobutu Sese Seko en 1965, a partir del cual Evans (2006) acuñó el término “estado predatorio” (*predatory state*). El problema con esta literatura, y el marco teórico que ha generado, es que cuando se lo lleva a países como los latinoamericanos, particularmente el Ecuador, la evidencia empírica no es tan contundente o evidente como sí ocurre con los países muy pobres, sobre todo de África. En el caso ecuatoriano, las condiciones que plantea la teoría sobre la maldición de los recursos naturales se cumplen parcialmente. En este trabajo, se argumenta que este fenómeno ocurre porque el Ecuador, a diferencia de los países africanos, no es un país muy pobre, sino uno de renta media y con cierto grado de desarrollo institucional, donde los gobiernos de turno no tienen el control total del Estado, sino que tienen que disputar ese poder con otros actores: económicos, políticos y sociales. También existen instituciones, que de una u otra manera, obligan a los gobiernos a tener un proceder dentro del marco institucional y de la ley; inclusive si este proceder se da por simple apariencia de cumplimiento de la normativa legal vigente. Este hecho, contribuye a que el Ecuador sea un caso de análisis interesante para poner a prueba los argumentos teóricos que propone la maldición de la abundancia. Ecuador es un país considerado de renta media desde hace casi 70 años. De acuerdo a Domínguez y Caria (2016) y “con los datos de Han y Wei (2015, 3), Ecuador sería uno de los 14 países (de 41 en 1960) que entre 1960 y 2011 no cambiaron su situación de renta media” (Domínguez y Caria 2016, 98-99). Durante este periodo, Ecuador vivió dos grandes *booms* petroleros que generaron importantes cantidades de recursos económicos al Estado central, lo cual, entre otras cosas, impulsó el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Junto con el crecimiento del PIB, se generaron varios programas de modernización estatal, entre los cuales

sobresalían las instituciones de planificación, cuyo principal objetivo era tratar de alcanzar el desarrollo económico, velando que la inversión estatal se destinara a la construcción de infraestructura, vialidad, educación y salud; áreas que fueron denominadas como claves o estratégicas para encaminar al país en la senda del desarrollo.

Si se utiliza la clasificación del Banco Mundial, en 1978 (cuando se introdujo la distinción entre renta baja y media para los países en desarrollo), Ecuador ya era un PRM [País de Renta Media]; en 1987 (el primer año en que se estableció la clasificación cuatripartita de países de acuerdo a los umbrales de PIB per cápita por el método Atlas) tenía un PIB per cápita de 1.660\$ y, por tanto, estaba considerado como PRM baja, situación que mantendría hasta que en 2008 cruzó a la categoría de PRM alta (en la que aún permanece)” (Domínguez y Caria 2016, 98).

El ser considerado un país de renta media, con un tipo de desarrollo intermedio y estar por encima de los umbrales de pobreza y pobreza extrema,¹ de acuerdo a las clasificaciones del Banco Mundial, hacen necesario contar con un tipo de análisis más preciso que el de la maldición de los recursos naturales, el cual típicamente, aunque no de forma exclusiva, se utiliza en el Ecuador para analizar los aspectos económicos, políticos y sociales que ha generado la renta primaria exportadora. Se considera necesario analizar el aspecto político e institucional, pues en lo económico existe un consenso sobre las problemáticas que genera el alto flujo de recursos en las economías locales, sobre todo en países de renta baja y renta media, sin embargo, qué ocurre con los actores políticos y las instituciones, específicamente con las instituciones de planificación y desarrollo en países como el Ecuador, donde la inestabilidad institucional y fragmentación política son temas recurrentes (Mejía Acosta 2009; Aldáz 2018).

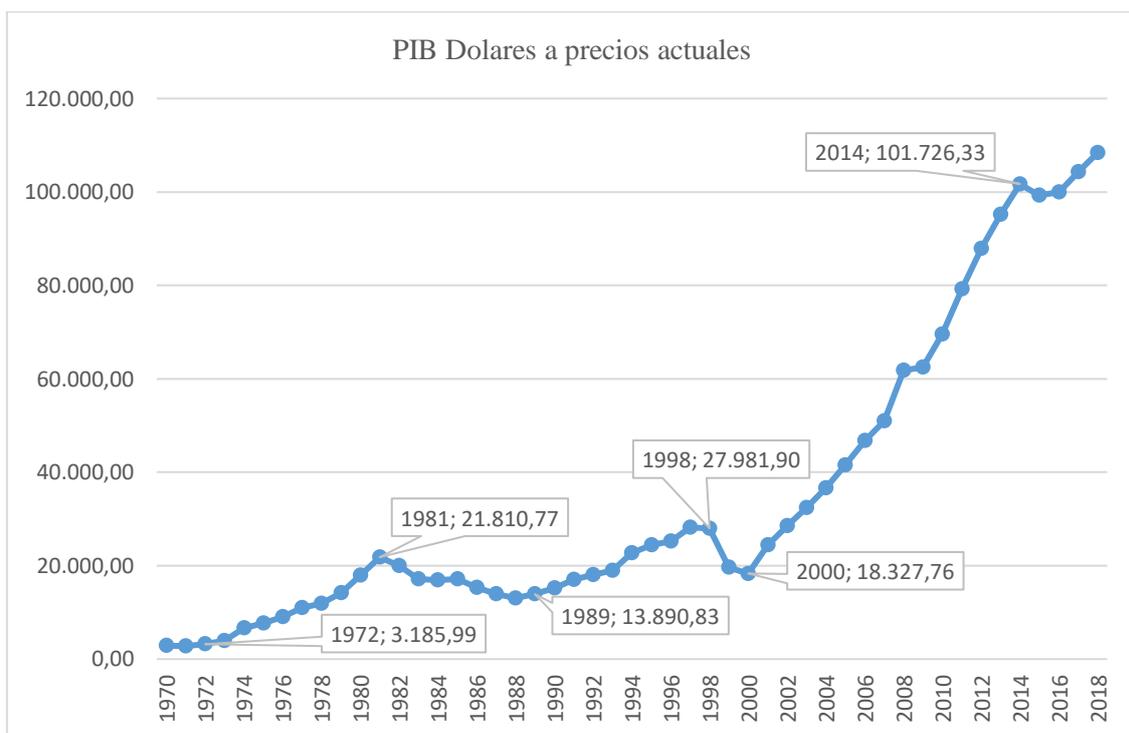
Se mencionó anteriormente que parecería ser que los postulados de la maldición de la abundancia son más evidentes en los países muy pobres, sobre todo de África. Sin embargo, ¿se cumplen todas estas condiciones en países de renta media o de desarrollo intermedio? A diferencia de los países muy pobres, los países de renta media poseen: un desarrollo intermedio, cuentan con cierto tipo de infraestructura, ciertos niveles de burocracia, servicios públicos e institucionalidad, que, aunque imperfectos funcionan. También han mejorado, sobre todo a partir del año 2000, varios indicadores de desarrollo. En estas condiciones, resulta más complejo para una élite capturar la renta petrolera y operar únicamente en beneficio propio y favorecer exclusivamente al *status quo*, sin satisfacer en alguna medida

¹ Esto no quiere decir que en el Ecuador no exista un porcentaje de la población que vive en situación de pobreza y pobreza extrema. En este trabajo, cuando hablamos de renta media y desarrollo intermedio nos referimos a la clasificación del Ecuador de acuerdo a los indicadores del Banco Mundial, pero en ningún caso estamos ocultando la realidad de los estratos menos favorecidos del país, quienes aún viven en condiciones complejas que impiden un desarrollo adecuado de la vida.

ciertas demandas de la población, generando cambios institucionales e infraestructura que respondan a dichas demandas.

Ecuador ha pasado por periodos de crecimiento económico y por periodos de crisis, hechos que complican el análisis desde una postura teórica enmarcada en la maldición de los recursos naturales. Larrea (2016) menciona que “en el caso ecuatoriano se observan también periodos de crecimiento y mejoras sociales, como el *boom* petrolero (1972-1982) y la recuperación post-neoliberal (2004-2014) acompañado por fases de crisis (1982-2004)” (Larrea 2016, 133). Durante estos periodos, los diferentes gobiernos intentaron satisfacer ciertas demandas de la población a través de las instituciones de planificación y desarrollo.

Gráfica 1. PIB Ecuador en millones de dólares (1970-2018)



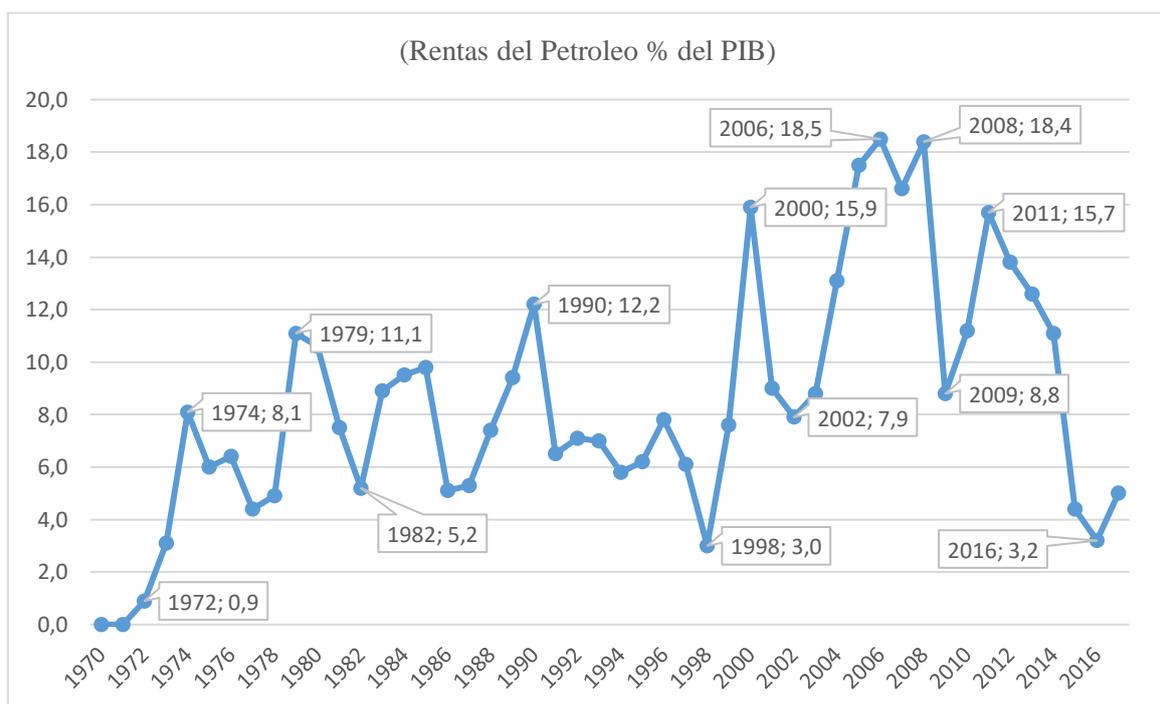
Fuente: Banco Mundial 2019

La gráfica 1 muestra la variación del crecimiento del PIB en el Ecuador desde 1970 hasta el 2018. Se puede evidenciar que el mayor crecimiento del PIB está relacionado con los *booms* petroleros de 1970 y 2000 en adelante. Se debe aclarar, que el ingreso en funcionamiento del oleoducto de crudos pesados (OCP) el 14 de noviembre del 2003 contribuyó a expandir la exportación petrolera, lo cual está correlacionado con el crecimiento del PIB y se puede evidenciar en la gráfica antes señalada.

Sin lugar a dudas, la economía ecuatoriana es altamente dependiente de la exportación petrolera. La gráfica 2 evidencia el porcentaje que ha ocupado esta renta en el Ecuador a partir de 1972 con relación al PIB. Se puede observar que los periodos de mayor crecimiento, así como los periodos de estancamiento o decrecimiento, están relacionados con auges o crisis

económicas internacionales, que derivan de fluctuaciones del precio internacional del petróleo. Por ejemplo, el auge petrolero de la década de los 70s, la crisis de los 80s y del 98 y el posterior boom del 2000 en adelante. Dependiendo de la cantidad de recursos económicos provenientes del petróleo que ingresen en la economía nacional, se generan importantes variaciones en el PIB. Para Dávalos (2013) la renta petrolera ha tenido una significativa participación en el crecimiento económico nacional, sobre todo durante el último boom, pues “durante el periodo 2007-2012 Ecuador tuvo ingresos por 59.150,7 millones de dólares, de los cuales 23.7 mil millones de USD (el 41,2%) correspondieron a ingresos petroleros; 14,6 mil millones correspondieron a ingresos por impuestos directos y 20,7 mil millones de USD (33,8%) a impuestos indirectos” (Dávalos 2013, 193).

Gráfica 2. Porcentaje de la renta petrolera en relación al PIB (1970-2017)



Fuente: Banco Mundial 2019

De la problemática señalada se desprende la pregunta que direcciona esta investigación, que es ¿Cómo contribuyó la renta petrolera a que el Estado ecuatoriano, a través de los diferentes gobiernos, impulsara la creación de instituciones enfocadas en planificar y promover el desarrollo a partir de 1972? De la pregunta propuesta, se desprende una subpregunta que está directamente relacionada con la pregunta central y sirve para profundizar en ella, y es, ¿cómo influyó la disminución de los recursos provenientes de la renta petrolera, los cambios de gobierno y las disputas por el poder político en las instituciones relacionadas con la planificación y el desarrollo?

Para poder responder a las preguntas planteadas se propone tres objetivos específicos. El primero, se centra en analizar las diferencias que existen entre la maldición de los recursos naturales y las vertientes teóricas que plantean que los recursos naturales no son una maldición en sí mismo, centrándose en el debate entre instituciones y desarrollo, el cual sirve de marco teórico para este trabajo. El segundo objetivo, analiza si la renta petrolera impulsó la creación de instituciones que promovieran la planificación y el desarrollo en el Ecuador a partir de 1972, analizando si estas instituciones beneficiaban a las grandes mayorías de la población nacional o únicamente a la élite gobernante y a los grupos económicos, políticos o sociales cercanos al poder de turno. Finalmente, interesa determinar la afectación que tuvieron las instituciones de planificación y desarrollo a causa de la disminución de los recursos económicos provenientes de la renta petrolera, los cambios de gobierno y las disputas por el poder político.

A lo largo de este trabajo, se argumenta que explicar el caso ecuatoriano exclusivamente a partir de la teoría de la maldición de los recursos naturales es insuficiente, porque no explica el fenómeno en su totalidad, destacando que para el Ecuador la evidencia empírica arroja resultados mixtos sobre las condiciones políticas que genera la renta petrolera a partir del análisis de las instituciones de planificación y desarrollo. Enfatizando que, en este país, la renta extractiva no fue controlada y administrada exclusivamente por la élite gobernante, la cual tampoco tenía un control total del Estado y las instituciones, sino que las pugnas de poder que vivió el Ecuador a nivel político, fueron las que afectaron a las instituciones de planificación y desarrollo, desincentivando a los gobiernos de turno a fortalecer estas instituciones para que perduren en el tiempo, fenómeno que se agravaba y profundizaba cuando la renta petrolera disminuía debido a fluctuaciones internacionales en el precio.

A manera de hipótesis, se plantea que la creación de instituciones estatales para promover el desarrollo en el Ecuador a partir de 1972, fue posible o se consolidó, gracias a los recursos provenientes de la renta petrolera y duraron mientras los recursos económicos fueron abundantes. Estos cambios, respondían a intereses de los gobiernos de turno para mantenerse en el poder, promoviendo coaliciones y buscando apoyo de grupos sociales y políticos afines al gobierno, a la vez que se satisfacían ciertas demandas y necesidades de la población nacional. Las instituciones de planificación y desarrollo contribuyeron a mejorar las condiciones sociales del país y no favorecieron únicamente a consolidar el poder y enriquecimiento de la élite gobernante, pero generaron disputas políticas a su alrededor, las cuales se agravaron cuando la renta petrolera disminuía.

El trabajo se encuentra dividido en tres capítulos. El primer capítulo se encarga de la revisión de la literatura y de la discusión teórica. Primero se realiza una revisión de la literatura, que aborda las diferencias entre los trabajos que proponen que la renta proveniente de la exportación de materias primas son una maldición y los estudios que señalan que la renta proveniente de la exportación de commodities no necesariamente tienen que ser una maldición, sino que depende de la forma como estos recursos son utilizados. Finalmente, se esboza la teoría que da sustento a este trabajo, la cual se nutre de la discusión teórica entre Estado, instituciones y desarrollo; señalando que son las instituciones, pero, sobre todo, el tipo de instituciones que posea un Estado, lo que será determinante para una economía nacional al momento de recibir un alto flujo de recursos económicos provenientes de la exportación de una materia prima.

El segundo capítulo se encarga de delinear la estrategia metodológica que se utiliza en este trabajo y se divide en tres puntos principales. Primero, se señala la metodología que guía este trabajo y los argumentos que explican y justifican la selección del caso ecuatoriano. Segundo, se detallan las herramientas y técnicas de recolección de información, mismas que sirven y direccionan el levantamiento de la evidencia empírica de este trabajo. Finalmente, se habla de la consolidación de los resultados de la investigación y cómo se busca dar respuesta a la pregunta de investigación propuesta.

El tercer capítulo se centra en analizar la evidencia empírica, centrándose en el análisis de las instituciones de planificación y desarrollo que tuvo el Ecuador durante el periodo de tiempo propuesto en este trabajo. Este capítulo se encuentra dividido en cuatro puntos, cada punto corresponde a una de las instituciones de planificación y desarrollo. Primero, se analiza la Junapla. Segundo, el Conade. Tercero, la Odeplan y Finalmente, Senplades. Dentro de cada una de estas instituciones se realiza un análisis por los ámbitos económico, político y social, finalizando con una evaluación de cada una de estas instituciones.

Capítulo 1. Revisión de la literatura y marco teórico

Este capítulo se encuentra dividido en tres puntos. Primero, se considera los postulados que señalan que la abundancia de recursos naturales no renovables como petróleo, gas y minerales son una maldición. Segundo, se analiza los estudios que sostienen que la abundancia de recursos naturales no necesariamente son una maldición; en esta postura, se aborda el auge económico que vivió América Latina a partir del año 2000, analizando los trabajos que señalan que la adecuada explotación y uso de los recursos naturales que posee cada país pueden ser determinantes para salir de la pobreza y alcanzar el desarrollo. Finalmente, se analiza el marco teórico sobre el que se asienta este trabajo, mismo que está relacionado con las instituciones y el desarrollo, donde se argumenta que son las instituciones las que permiten alcanzar el desarrollo, independientemente de la abundancia o escases de los recursos naturales que posea un Estado.

1.1. La maldición de los recursos naturales

El fenómeno que produce la renta proveniente de un recurso natural ha sido ampliamente estudiado. En el aspecto económico, Sachs y Warner (1999) plantean en “*the curse of natural resources*” que los países que poseen o han descubierto abundantes reservas naturales no han logrado experimentar un crecimiento económico sostenido. El objetivo de este estudio es analizar empíricamente por qué los países con mayor riqueza relativa en cuanto a recursos naturales crecen a tasas inferiores en relación al PIB que aquellos países que poseen menos recursos naturales (Sachs y Warner 1995, 2001), generando una suerte de maldición dada por la abundancia (Auty 2000; Sachs y Warner 1995, 2001; Ross 1999). Estos autores, argumentan que parecería ser “que los gobiernos de Estados exportadores de recursos naturales manejan pobremente sus economías” (Ross 1999, 298). Sin embargo, desde esta perspectiva teórica, la abundancia de recursos naturales no afecta únicamente al crecimiento económico, también tiene una afectación sobre el Estado, el gobierno y las instituciones. Autores como Humphreys, Sachs y Stiglitz (2007) señalan que “los países con abundancia de recursos naturales, gas o petróleo, con frecuencia funcionan peor en términos de desarrollo económico, buen gobierno y gobernanza que los países con pocos recursos” (Humphreys, Sachs y Stiglitz 2007).

Se llama maldición de los recursos naturales cuando el crecimiento económico dado por la abundancia de un recurso natural tiende a desplazar a otros tipos de capital (Gylfason 2001). En el caso de la enfermedad holandesa (*Dutch disease*), los efectos que genera la abundancia de recursos naturales en la economía local, tienen un mayor impacto en el sector industrial, donde lo determinante es el movimiento de un conjunto de actividades productivas, capacidad

industrial instalada y mano de obra hacia el sector extractivo, junto con una escasez de encadenamientos productivos con otros sectores de la economía y la industria (Gylfason 2001; Fernández 2010). De acuerdo con Barrón, Gómez y Meza (2013) la enfermedad holandesa adquirió ese nombre “por los efectos que tuvo el descubrimiento de reservas de gas natural en el mar del norte a fines de los años cincuenta y su explotación a inicios de los sesenta, esto provocó una fuerte contracción en las exportaciones industriales como porcentaje del PIB, causada por una abrupta apreciación real de su moneda, desencadenando un proceso de desindustrialización en pequeñas economías en desarrollo” (Barrón, Gómez y Meza 2013, 18).

La enfermedad holandesa genera que las economías locales pierdan competitividad, porque se descuida otras ramas de la industria nacional, lo cual es altamente riesgoso y peligroso, sobre todo frente a *shocks* externos (Acosta y Cajas Guijarro 2016). Mientras los precios del producto extractivo sean altos, la economía local vivirá una suerte de bonanza económica: los indicadores macroeconómicos serán positivos, la balanza de pagos estará equilibrada, el presupuesto general del Estado no tendrá inconvenientes y se estará al día con los acreedores nacionales e internacionales. Sin embargo, cuando los precios internacionales de los productos extractivos tienden a la baja, comienza a generarse serios problemas en la economía local (Sachs y Warner 1995, 2001; Acosta y Cajas Guijarro 2016). Durante el periodo de bonanza, gran parte de la industria local y de la mano de obra se mueve hacia el sector extractivo, pero cuando el precio del recurso natural baja, la economía local no tiene las herramientas suficientes para hacer frente al déficit económico, generándose serios problemas al interior de los países como son: desempleo, inflación y bajo crecimiento económico. Otro aspecto dado por la maldición de la abundancia tiene relación con el ámbito político. Ross (1999) propone tres tipos de explicaciones para los efectos que produce la abundancia de recursos naturales: “[1] Explicación cognitiva: la abundancia de recursos produce un tipo de ceguera o miopía entre los agentes políticos (*policymakers*). [2] Explicaciones sociales: la exportación de recursos naturales tiende a empoderar sectores, clases, o grupos de interés que favorecen las políticas que impiden el crecimiento económico. [3] Explicación centrada en el Estado: la abundancia de recursos naturales tiende a debilitar las instituciones estatales” (Ross 1999, 298). Estas explicaciones buscan señalar que la abundancia de recursos naturales tiene un efecto que va mucho más allá del pobre crecimiento económico que experimentan los países que poseen abundancia de recursos (Sachs y Warner 1995, 2001). La renta proveniente de la exportación de recursos naturales genera alteraciones en todo el Estado, hecho que trasciende lo económico.

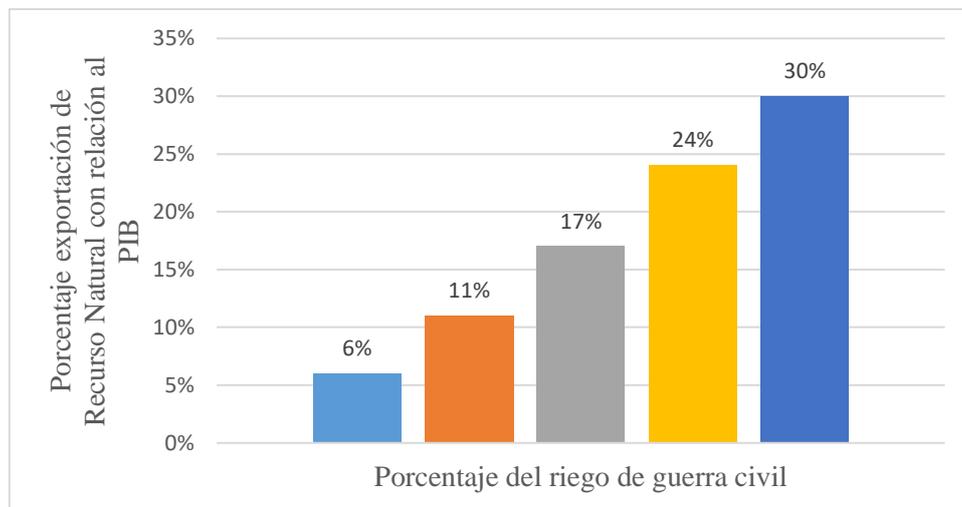
La abundancia de recursos naturales puede generar efectos negativos al momento de elaborar o desarrollar una política pública (Ross 1999, 298), también puede generar corrupción, favorecer a grupos de poder local y debilitar las instituciones estatales (Ross 1999, Humphreys, Sachs y Stiglitz 2007, 12), es decir, a parte de los problemas relacionados con el crecimiento económico que señalan Sachs y Warner (1995, 2001) y de las problemáticas industriales y de producción que menciona Gylfason (2001), Ross (1999) identifica problemas de tipo político, que pueden devenir como efecto de la abundancia de recursos económicos provenientes de la explotación y exportación de recursos naturales. La abundancia de recursos señalados, pueden llegar a generar “el efecto político adverso asociado con altos niveles de corrupción y Estados débiles, que, en última instancia, tienen consecuencias para el sistema político en sí” (Humphreys, Sachs y Stiglitz 2007, 12). Estas hipótesis han sido testeadas en todos los países exportadores de recursos naturales no renovables, pero las conclusiones son más contundentes en países muy pobres, sin embargo, es interesante analizar si sucede lo mismo en países de renta media o en países con un desarrollo social y político medio como el Ecuador, un país que no cumple todas las condiciones de naciones muy pobres como Nigeria, Zaire o el Congo, donde los efectos antes mencionados parecerían ser más evidentes.

El estudio de Sachs y Warner (1995, 2001) tuvo un fuerte impacto al tratarse de una explicación de amplio alcance y pionera en este campo. Sin embargo, pronto se comenzaron a realizar investigaciones para comprobar si las hipótesis de estos autores eran suficientes, lo mismo se realizó con los argumentos de Ross (1999) y Gylfason (2001). Un estudio interesante, que aporta con una perspectiva diferente a la de los autores antes mencionados, es el que realizan Ian Bannon y Paul Collier (2003). Estos autores plantean que la abundancia de recursos naturales también está relacionado con conflictos armados y violencia al interior de los países exportadores de recursos naturales, sobre todo por la disputa que existe en los territorios donde se encuentran los yacimientos de estos recursos (Bannon y Collier 2003), de acuerdo a estos autores, “un país que, por lo demás, es típico, pero tiene exportaciones de productos básicos primarios en torno al 25 por ciento del PIB, tiene un 33 por ciento de riesgo de conflicto, pero cuando tales exportaciones son solo el 10 por ciento del PIB, el riesgo se reduce al 11 por ciento” (Bannon y Collier 2003, 2-3).

En la gráfica 1.1 Bannon y Collier (2003) evidencian que entre más dependa un país de la exportación de un recurso natural mayores serán las probabilidades de una guerra civil. Los autores argumentan, que la abundancia de recursos naturales sobrepasa el tema económico, político o industrial. Para estos autores, los efectos que produce la renta proveniente de la

exportación de recursos naturales no renovables se dan en varios ámbitos: económico, político, religioso o étnico (Bannon y Collier 2003).

Gráfica 1.1. Recursos naturales y riesgo de conflicto en países de bajo ingreso



Fuente: Bannon y Collier 2003, 3

Sin embargo, y al igual que con los temas antes analizados, se debe aclarar que el argumento de los autores es plausible cuando se lo realiza en países pobres o muy pobres, donde existen fuertes problemas y enfrentamientos religiosos o étnicos previos, los cuales se profundizan y agudizan con el descubrimiento y exportación de recursos naturales, debido a una disputa por el control de los recursos provenientes de la industria extractiva, por ejemplo, el Congo.

El argumento del que parten Bannon y Collier (2003) es que la abundancia de recursos naturales y los efectos que genera el auge de recursos económicos proveniente de la exportación de un recurso primario es una maldición, porque acrecienta las diferencias al interior de los pueblos e incrementa la posibilidad de una guerra civil interna. Las problemáticas étnicas o religiosas se fortalecen cuando existe una fuerte división territorial. Esta división, ya existente, detona o se fortalece con el ingreso de la industria y empresas extractivas, lo que deviene en una mayor presencia del Estado en el territorio. Esta presencia reconfigura a las poblaciones ahí existentes y puede llegar a generar nuevas problemáticas enfocadas en la posesión del territorio y la disputa por el control de los recursos que ahí se encuentran.

El autoritarismo es otra de las causas por la cual la abundancia de recursos naturales es considerada una maldición. Para Haber y Menaldo (2011) “la dependencia económica y fiscal del petróleo, el gas natural y los minerales ayudan a crear y perpetuar regímenes políticos autoritarios” (Haber y Menaldo 2011, 1). Los autores señalados parten del texto seminal de Ross (2001) antes mencionado, proveyendo evidencia empírica de 18 países exportadores de

gas y petróleo. Sin embargo, de los países analizados por Haber y Menaldo (2011) solo 6 se encuentran en democracia, el resto de países estaban en transición a la democracia, eran casi democracias o autocracias (Haber y Menaldo 2011, 5-6). En ese sentido, se entiende que la renta proveniente de recursos naturales fortalece regímenes autoritarios, porque los países de la evidencia proporcionada carecen de instituciones que controlen a los regímenes políticos o favorezcan la rendición de cuentas (*accountability*). En esta misma línea se encuentran Clark, Golder y Golder (2009) quienes señalan, también siguiendo a Ross (2001), que la abundancia de recursos naturales ayuda a los dictadores a comprar la lealtad de las fuerzas armadas y por lo tanto a permanecer en el poder (Clark, Golder y Golder 2013, 199).

Desde esta vertiente teórica se plantea que la abundancia de recursos naturales tiende a debilitar la democracia y a favorecer el autoritarismo. Con esta postura concuerda Karl (1997) para quien la democracia tiende a dispersar el poder a través de la extensión de derechos a los ciudadanos, rendición de cuentas (*accountability*) y el cumplimiento de la ley, “esto podría ser razonablemente esperado para contrarrestar patrones de una extrema centralización e intervención del Estado, dependencia fiscal de los petrodólares, distribución de los beneficios de la renta y la autoridad administrativa subdesarrollada ” (Karl 1997, 92). Lo mencionado por Karl (1997) se da sobre la base del análisis de Venezuela, donde el argumento principal es que la abundancia de recursos provenientes de la exportación de petróleo ha sido perjudicial para el sistema político democrático y la construcción del Estado venezolano.

La renta extractiva también genera un tipo particular de competencia por tratar de controlar el Estado, pues el apoderarse del aparato estatal significa tener el control de la renta que produce la exportación de productos primarios.

En los países con abundantes recursos, las rentas de los recursos naturales, particularmente en forma concentrada, ofrecen un imán para la competencia política [donde el grupo vencedor controlará las rentas provenientes de la actividad extractiva]. Por lo tanto, la abundancia de recursos fomenta la competencia por el control de las rentas, lo que tiende a engendrar Estados políticos predatorios o fraccionados autónomos. Para mantenerse en el poder, los gobiernos de los países abundantes en recursos naturales deben encontrar una manera de redistribuir las rentas a los grupos favorecidos [cercaos al poder] y tienden a hacerlo a expensas de una política económica coherente (Auty y Gelb 2000, 3)

El análisis de Auty y Gelb (2000) plantea que este tipo de competencia es común en América Latina, región donde se han perpetuado instituciones que favorecen el *status quo* desde los procesos de distribución de tierras durante el periodo colonial, lo cual generó un clase dominante que ha buscado tener un control permanente del Estado. Estos estudios plantean que los países latinoamericanos, desde que comienzan a exportar recursos naturales, y sobre todo, recursos no renovables con altas tasas de rentabilidad, lo que hacen es fortalecer regímenes que no favorecen la democracia y mucho menos la rendición de cuentas

(*accountability*). Para Karl (1997) “la restricción deliberada de la democracia en pleno funcionamiento produjo una institución política rígida que benefició al *status quo* y, por lo tanto, no se reformó o reajustó fácilmente” (Karl 1997, 93). Sin embargo, es necesario mencionar que los argumentos de Karl (1997) para Venezuela y los de Auty y Gelb (2000) no se cumplen en su totalidad para el Ecuador durante el boom petrolero de los años 70 y tampoco lo hicieron durante el último súper ciclo de los commodities que experimentó América Latina entre los años 2000 al 2015.

Ninguno de los estudios antes expuestos genera una conclusión definitiva sobre las condiciones que genera la abundancia de recursos naturales en los Estados nacionales. Sin embargo, autores como Neary y Van Wijnbergen (1986) sugieren que el desempeño económico que experimenta un país, debido a una gran dotación de recursos naturales, va a depender en gran medida, de las políticas implementadas por los gobiernos de turno. A partir de ahí, se desprende toda una literatura que sostiene que la abundancia de recursos naturales no necesariamente tiene que ser una maldición, sino que depende de cómo los gobiernos los administren. Los ingresos económicos resultantes de la actividad extractiva, si son correctamente administrados, pueden proveer de condiciones materiales que ayudarían a un país a superar la pobreza y a tener altas tasas de crecimiento; el ejemplo típico de lo señalado es Botswana. A continuación, se mencionará los estudios que sostienen que la abundancia de recursos naturales, y la renta que generan, no necesariamente son una maldición.

1.2. La abundancia de recursos naturales no es una maldición

Existe otra vertiente teórica que plantea que la abundancia de recursos naturales no necesariamente tiene que ser una maldición, sino que esto dependerá en gran medida de cómo los Estados, a través de sus gobiernos, administren los recursos económicos provenientes de la explotación y exportación del recurso natural. Autores como Evans (1996) o Stijns (2005), mencionan que las decisiones gubernamentales es lo que finalmente determinará la trayectoria del crecimiento (Stijns 2005). Esta corriente plantea que, para evitar una maldición de los recursos naturales, los Estados deben poseer y desarrollar buenas y eficientes instituciones, generando mayores capacidades estatales (Evans 1996; Stijns 2005; Dietsche 2012). En esta perspectiva teórica se adscriben aquellos autores que señalan que el Estado puede ser un problema, sobre todo cuando posee gobiernos predatorios de la renta de los recursos naturales; pero también, el Estado puede ser una solución, fundamentalmente cuando genera las instituciones y los mecanismos necesarios para utilizar adecuadamente los recursos provenientes de fuentes extractivas (Evans 1996). La discusión central en estos autores no es la abundancia de recursos naturales, sino cómo los Estados y sus gobiernos los utilizan.

Acemoglu y Robinson (2012) coinciden en que son las instituciones las determinantes para el desarrollo de los países, “el desarrollo generado por instituciones extractivas es muy distinto del que se crea bajo instituciones inclusivas. Lo más importante es que el desarrollo bajo instituciones extractivas no es posible. Por su propia naturaleza, las instituciones extractivas no fomentan la destrucción creativa y generan, en el mejor de los casos, solamente una cantidad limitada de avance tecnológico” (Acemoglu y Robinson 2012, 182). En países como el Ecuador, se evidencia que durante los procesos de auge económico, impulsado por la renta petrolera, existió cierto tipo de desarrollo económico, lo cual se tradujo en una mejora parcial de las condiciones de vida de la población y de la infraestructura estatal.

Los estudios realizados por Ding y Field (2005) proveen otra perspectiva. Estos autores concluyen, que el capital humano es más importante para una economía antes que los recursos naturales (Ding y Field 2005). La renta proveniente de fuentes extractivas puede ser invertida en formación y desarrollo, mejorando las capacidades del talento humano en beneficio de una nación, este hecho incrementará las probabilidades de que un país logre insertarse en el camino al desarrollo. A través de la educación, la población obtendrá destrezas especiales para la producción y la industria, pero también, adquirirá información, misma que hará que sus gobiernos sean más responsables con los recursos económicos, la población buscará fortalecer la democracia y exigirá mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) a sus gobernantes, haciendo más difícil la consolidación de Estados predatorios (Evans 1996) y limitando el poder ejercido por la élite gobernante. Una población correctamente formada e informada es fundamental para evitar que los gobiernos usufructúen indevidamente la renta proveniente de la explotación y exportación de un recurso natural. En las condiciones mencionadas, la abundancia de recursos naturales no sería considerada una maldición, sino que todo dependerá del uso que los gobiernos otorguen al excedente económico proveniente de la exportación de productos primarios.

Lo comentado hasta el momento proviene de un marco teórico que comenzó a cobrar relevancia a finales del siglo XX. A partir de ese momento, el mundo vivió un nuevo super ciclo de los commodities debido a los altos precios de las materias primas en el mercado mundial. Este hecho proporcionó nueva evidencia empírica de cómo los Estados pueden hacer uso de la renta proveniente de recursos naturales para mejorar las condiciones de vida de su población. América Latina y ciertos países africanos, se vieron favorecidos por la abundante renta proveniente de la exportación de recursos naturales, sobre todo a partir del año 2000. A continuación, se mencionará cuál ha sido la experiencia latinoamericana y cómo este proceso aportó con nueva evidencia empírica, formulaciones teóricas y categorizaciones para la

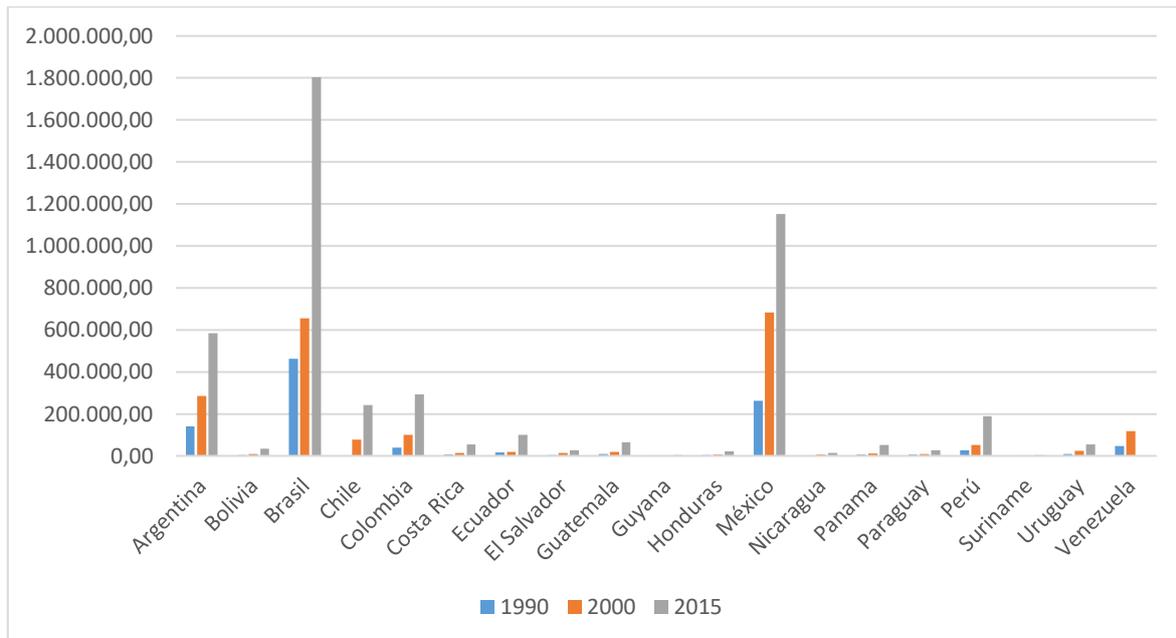
discusión sobre el uso que hacen los Estados con la renta proveniente de fuentes extractivas, junto a las condiciones que dicha renta genera para los Estados nacionales y sus gobiernos.

1.2.1. Recursos naturales en América Latina durante el último boom de los commodities 2000 al 2015

Entre los años 2000 al 2015 América Latina vivió un crecimiento económico sin precedentes; debido al importante incremento que tuvieron los precios de las materias primas durante este periodo, donde los recursos naturales no renovables: petróleo, gas y minerales, tuvieron una importante participación (Kosacoff 2007, Gudynas 2009, Peters 2016, Burchardt 2016). La alta demanda de productos primarios por parte de economías gigantes como la China y la India contribuyeron en este fenómeno. Kasacoff (2007) considera que “el boom de los commodities se debe a diversos factores. Además de los movimientos especulativos, se destaca el protagonismo creciente de la demanda de China y, en menor medida, de la India. Las importaciones de materias primas de China se han multiplicado por veinte en las últimas dos décadas” (Kosacoff 2007, 8). En este escenario, América Latina jugó un rol importante, dado por la exportación de productos primarios renovables y no renovables, lo cual permitió que la región viviera un flujo de recursos económicos sin precedentes hasta ese momento. China comenzó a experimentar tasas de crecimiento altamente considerables, llegando en ciertos años al 16% del PIB, lo cual es altamente significativo para un país que posee 1600 millones de habitantes. “El impacto de China en el escenario económico mundial entre el año 2000 al 2015 despierta especial atención, no solo por su sobresaliente crecimiento, en torno al 10% durante los últimos años, sino también por su enorme tamaño” (Jaramillo, Lehmann y Moreno 2009, 68). Este hecho, influyó directamente en el crecimiento económico que experimentó América Latina durante este periodo. De acuerdo con Jaramillo et al., (2009) “Hacia el año 2005, China se convierte en el mayor consumidor de cobre, mientras en petróleo muestra un crecimiento promedio anual de su demanda en torno al 8%” (Jaramillo, Lehmann y Moreno 2009, 75).

El crecimiento económico, en relación al PIB, que experimentaron los países latinoamericanos se puede evidenciar a partir de los datos proporcionados por el Banco Mundial. Se puede observar que absolutamente todos los países de la región experimentaron un crecimiento económico altamente significativo. Al realizar una comparación del PIB de cada uno de los países latinoamericanos entre los años 1990, 2000 y 2015, se evidencia que varios países latinoamericanos duplicaron y hasta triplicaron el PIB, esto debido a que la exportación de recursos naturales inyectó una cantidad considerable de liquidez en las economías nacionales, haciendo que éstas se volvieran más dinámicas y productivas.

Gráfica 1.2. Comparativo PIB América Latina 1990, 2000 y 2015 a precios reales (en miles de millones de dólares)

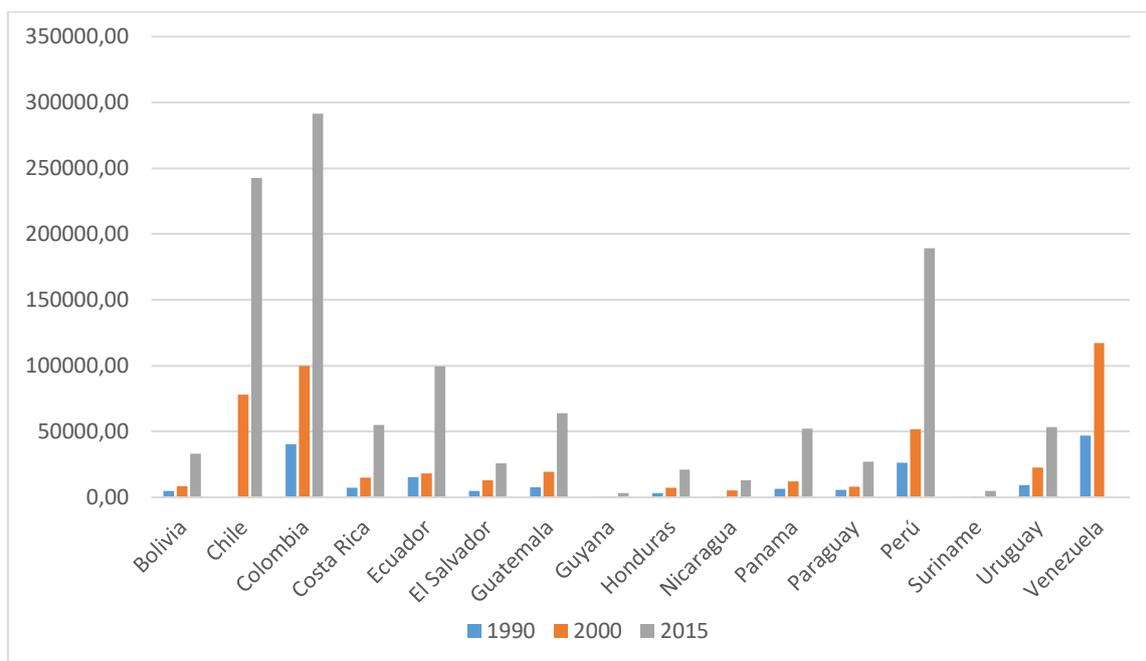


Fuente: Banco Mundial 2019

La gráfica 1.2 permite observar que para al año 2015 todos los países latinoamericanos experimentaron un importante crecimiento económico. Este fenómeno tuvo diferentes impactos en los países de la región, pues el excedente de recursos económicos sirvió para que los gobiernos latinoamericanos, independientemente de la visión política o ideológica, buscaran promover una serie de programas cuyo principal objetivo era mejorar las condiciones de vida y de desarrollo de la población. La década de los 90 fue altamente conflictiva en América Latina, entre otras cosas, por los recortes sociales que implementaron los gobiernos de turno. Al existir un auge económico, la mayoría de los gobiernos de la región consideraron que era necesario utilizar esos recursos para tratar de solucionar varias demandas históricas de la población, sobre todo en servicios básicos como: salud, educación, infraestructura, seguridad, acceso a tecnología, empleo, etc. El auge económico también sirvió para mejorar los indicadores sociales (ver cuadro 1.1) de los países latinoamericanos, evidenciando que parte de la renta extractiva llegó a diferentes sectores sociales y no únicamente a la élite gobernante como el caso de Zaire.

La gráfica 1.3 permite observar de mejor manera el crecimiento económico que experimentaron los diferentes países de América Latina durante el periodo señalado. Al excluir de la gráfica a las economías más grandes de la región: Brasil, México y Argentina, se puede observar de mejor manera como todos los países latinoamericanos, sin excepción, se beneficiaron del boom económico dado por los altos precios de las materias primas.

Gráfica 1.3. Comparativo PIB América Latina 1990, 2000 y 2015 a precios reales excluyendo a Argentina, Brasil y México (En miles de millones de dólares)



Fuente: Banco Mundial 2019

El proceso señalado tuvo diferentes consecuencias en los países latinoamericanos, que vieron en la exportación de materias primas, una forma rápida de incrementar sus ingresos con el fin de mejorar de forma concreta las condiciones de vida de la población, objetivo que sin duda se logró, evidenciándose en la mejoría de varios indicadores de desarrollo.

Cuadro 1.1 Índice de Desarrollo Humano en América Latina año 2000 al 2015

PAIS/AÑO	2000	2010	2015
Argentina	0.771	0.816	0.827
Bolivia	0.607	0.649	0.674
Brasil	0.685	0.724	0.754
Chile	0.761	0.820	0.847
Colombia	0.653	0.700	0.727
Costa Rica	0.708	0.752	0.776
Ecuador	0.670	0.710	0.739
El Salvador	0.615	0.666	0.680
Guatemala	0.546	0.609	0.640
Guyana	0.606	0.624	0.638
Honduras	0.557	0.611	0.625
México	0.700	0.745	0.762
Nicaragua	0.570	0.620	0.645
Panamá	0.721	0.758	0.788
Paraguay	0.624	0.675	0.693
Perú	0.677	0.721	0.740
Suriname		0.704	0.725
Uruguay	0.742	0.780	0.795
Venezuela	0.672	0.756	0.767

Fuente: Human Development Report 2019

El cuadro 1.1 permite realizar una comparación entre los países de América Latina y evidenciar que, independientemente del tipo de gobierno que hayan tenido, todos mejoraron los indicadores de desarrollo humano durante el periodo señalado. En América Latina, se llegó a pensar que la abundancia de recursos naturales no necesariamente tiene que ser una maldición, sino que esos recursos pueden ser utilizados para alcanzar el desarrollo de una manera más rápida, realizando cambios institucionales y una importante inversión pública, la cual debía ser dirigida a sectores estratégicos como son: el mejoramiento de la infraestructura, provisión de servicios básicos adecuados, instituciones estatales eficientes, mayor acceso a salud y educación. Sin embargo, estos cambios y mejoras en las condiciones de vida de la población sólo fueron superficiales, pues no se logró afectar la raíz de las desigualdades sociales internas (Gudynas 2009; Peters 2016; Burchardt 2016). Sin embargo, no es menos cierto, que el shock positivo de recursos económicos contribuyó para mejorar las condiciones de vida de un importante grupo poblacional, mejorando el acceso a servicios básicos, la infraestructura local y aumentando el consumo, dando la percepción de bienestar económico y social.

Dependiendo del tipo de gobierno que cada uno de los Estados nacionales tuvo durante el denominado super ciclo de los commodities, es posible identificar si la inversión social y la creación de instituciones para el desarrollo fue mayor o menor, pero sin duda, todos los países buscaron mejorar las condiciones sociales de la población. Sobre la base de lo mencionado, autores como Gudynas (2009); Peters (2016); Burchardt (2016) y Svampa (2016) han dividido en dos grupos a los países de la región, categorizándolos entre extractivistas y neo-extractivistas. Esta división está dada fundamentalmente por el uso que cada uno de los gobiernos dio al excedente económico que se vivió entre los años 2000 al 2015. No es objetivo de este trabajo analizar los diferentes gobiernos de América Latina durante el periodo señalado. Sin embargo, los denominados gobiernos progresistas apostaron al uso de los recursos de las materias primas como una forma rápida de superar el subdesarrollo.

Eduardo Gudynas (2009) divide en dos grupos a los Estados latinoamericanos: 1) extractivistas convencionales, los cuales están caracterizados por encontrarse “dominados por el sector empresarial transnacionalizado, donde el Estado tiene un papel subsidiario” (Gudynas 2012, 400), y 2) neo-extractivistas, donde “el Estado es mucho más activo, con reglas más claras (independientemente si estas sean buenas o no), y no necesariamente orientado a servir a “amigos” del poder político” (Gudynas 2009, 195). Entre los Estados neo-extractivistas se clasifica a Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina e inclusive Brasil durante el gobierno del expresidente Lula da Silva. El nombre de Estados neo-extractivistas gozó de

un amplio análisis durante este periodo; inclusive Peters (2016) señala que “políticamente el modelo fue, sin duda, muy exitoso hasta el 2014” (S. Peters 2016, 28) básicamente porque pretendió, a partir del excedente económico dado por extractivismo, realizar una serie de transformaciones del Estado y las instituciones (Burchardt 2016, 57).

De acuerdo con Meschkat (2015) el último súper ciclo de los commodities permitió observar “el acceso a una importante fuente de dinero [que] implicó el fortalecimiento del poder ejecutivo” (Meschkat 2015, 80). Este fortalecimiento fue más evidente en los denominados Estados neo-extractivistas, quienes usaron el poder ejecutivo para acelerar los cambios institucionales y encaminar a los Estados nacionales en el desarrollo, o por lo menos, esa era la intención. Hoy se puede conocer, que este fortalecimiento también permitió una cooptación de las instituciones públicas y favoreció a la corrupción y el clientelismo, algo que generalmente ocurre cuando existe abundancia de recursos económicos. Sin embargo, esto no anula el hecho de que la población local se haya beneficiado del auge económico que se vivió durante este periodo, es decir, sería un error asegurar que durante este periodo toda la renta proveniente de la exportación de los recursos naturales no renovables fue usufructuado por la élite gobernante y que la población no se benefició del auge económico que vivió la región entre los años 2000 al 2015.

El otro grupo de países que señala Gudynas (2012) son los pertenecientes al viejo extractivismo. “En los últimos años se ha mantenido un extractivismo convencional, en especial en Colombia y Perú (y en parte en Chile), dominado por el sector empresarial transnacionalizado, donde el Estado tiene un papel subsidiario” (Gudynas 2012, 400). Este extractivismo está caracterizado por el poco peso que tiene el Estado en el control del sector primario, sobre todo en la obtención de recursos. Para Gudynas (2012) “la lógica de este viejo extractivismo sostiene que esos emprendimientos privados generarían crecimiento económico y ciertos niveles de empleo, los que desencadenarían efectos de derrame que mejorarían el bienestar y servirían para combatir la pobreza” (Gudynas 2012, 400). La visión de este viejo extractivismo es completamente contraria a la del neo-extractivismo, pues desde el viejo extractivismo se piensa que la distribución de los recursos tiene que ser realizada por el mercado y el Estado no debe tener una mayor interferencia en este proceso.

Durante el periodo analizado se pudo evidenciar, sobre todo en los Estados neo-extractivistas, el rol activo que jugó el Estado, pues se generó evidencia que con un Estado más fuerte la renta extractiva podría contribuir a mejorar las condiciones de vida de las diferentes poblaciones de los Estados latinoamericanos. En este sentido concuerda Peters (2016), quien sostiene que “la ampliación e intensificación de la extracción de materias primas, como

también el rol del Estado en el proceso de apropiación de rentas que provienen de su exportación, dinamizaron el desarrollo económico” (S. Peters 2016, 28). Este hecho generó una percepción de bienestar en la población en general, debido al incremento en el poder adquisitivo. Sin embargo, las condiciones estructurales de pobreza y desigualdad no pudieron ser eliminadas; condiciones que retornaron cuando los precios de las materias primas bajaron y el flujo positivo de recursos económicos disminuyó en las arcas estatales.

Rozenwurcel y Katz (2010) sostienen que “al aliviar en forma significativa la tradicional restricción externa de las economías, el boom contribuyó en lo inmediato a generar una mejora notable en el desempeño macroeconómico de la región, que exhibió un ritmo de crecimiento muy superior al de las dos décadas previas” (Rozenwurcel y Katz 2010, 7). Este último hecho permite pensar que la renta extractiva no necesariamente significó una maldición para los diferentes Estados latinoamericanos, y tampoco significó que todos los ingresos provenientes de este sector fueron dilapidados o usurpados por la élite gobernante. Durante este periodo, América Latina experimentó un proceso híbrido, donde muchos recursos fueron dilapidados o se perdieron a causa del mal manejo y la corrupción, pero no es menos cierto, que una importante cantidad de esos mismos recursos contribuyó en el incremento del PIB y en mejorar las condiciones de vida de la población de los países latinoamericanos, mejorando los indicadores de desarrollo.

A continuación, abordaremos la postura teórica en la que se asienta este trabajo, la cual sostiene que son las instituciones las determinantes para el desarrollo. La renta extractiva puede generar un sin número de efectos en un Estado nacional, sin embargo, esos efectos pueden ser controlados si los Estados poseen instituciones eficientes y correctamente articuladas hacia un objetivo específico. En esta perspectiva, la gestión política es fundamental debido a la toma de decisiones por parte de los gobernantes (*policymakers*).

1.3. Instituciones y desarrollo económico

La perspectiva teórica que se aborda a continuación sirve de sustento para este trabajo, a partir de la cual, se analizará la evidencia empírica que se desarrolla en el capítulo tres. Esta teoría sostiene que la abundancia de recursos naturales, por sí misma, no es una maldición ni una bendición, sino que todo depende del tipo de instituciones que posean los países al momento del descubrimiento de un recurso natural no renovable. Desde esta perspectiva, la renta extractiva no debería afectar a los Estados que poseen instituciones sólidas, sin embargo, en países con instituciones débiles, el descubrimiento de un recurso natural podría traer serias complicaciones en lo económico, político y social, señalando que la clave se encuentra en las instituciones que posea cada uno de los respectivos países.

El argumento que sostiene que las instituciones son importantes para el desarrollo económico y social se viene trabajando con mayor atención y relevancia a partir de la década de los 90. Douglas North (1993) fue uno de los primeros economistas en asegurar que “es innegable que las instituciones afectan en el desempeño de la economía” (North 1993, 13). Sin embargo, este mismo argumento era sostenido mucho antes por sociólogos como Peter Evans (1979, 1995) y por un grupo de economistas no ortodoxos: Hamilton y Biggart (1988); Hirschman (1958, 1963) quienes ya sostenían la importancia de las instituciones para el desarrollo, sin lograr influir en la corriente económica dominante de esa época, la teoría neoclásica (Portes 2007). Luego del trabajo de North (1993), Joseph Stiglitz (2002) también aseguró la importancia de las instituciones en el desarrollo, resaltando las limitaciones del PIB como un indicador de progreso, abriendo de esa manera una nueva vía de interpretación e investigación para el desarrollo económico de las naciones (Stiglitz 2002).

Esta sección tiene por objetivo conocer la relación que existe entre instituciones y desarrollo económico. La sección se organiza en dos puntos. Primero, se aborda la relación existente entre instituciones y desarrollo económico. Segundo, se analiza la relación entre Estado, instituciones y desarrollo económico, argumentando que son los Estados y los agentes políticos que en éste operan, quienes poseen la capacidad de impulsar la creación de instituciones con la finalidad de alcanzar el desarrollo, sin embargo, existe un amplio debate sobre el tipo de instituciones que promueven el desarrollo. Desde esta perspectiva se realizará una discusión teórica al respecto.

1.3.1. Instituciones y desarrollo económico desde una perspectiva neo institucionalista

Para el año 2000 la perspectiva neo institucionalista había llamado la atención de un importante grupo de economistas y sociólogos (Portes 2007). Era tan fuerte esta nueva forma de pensar el desarrollo de los países, que un conocido economista del desarrollo declaró: “ahora todos somos institucionalistas” (Roland 2004), dando cuenta de la relevancia de los estudios sobre instituciones y desarrollo. Este tipo de teorías han contribuido a pensar el desarrollo más allá de la escuela neoclásica, la elección racional y el equilibrio perfecto de los mercados. Pero, ¿qué son las instituciones? Douglas North (1993) señala que “las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North 1993, 13).

El estudio de las instituciones se ha convertido en parte fundamental para las teorías sobre el desarrollo. Esta vertiente teórica sostiene que las naciones que han logrado consolidar instituciones fuertes y eficientes son las que han conseguido alcanzar un mejor desempeño en

cuanto a indicadores de desarrollo. En este sentido, Joseph Stiglitz (2002) propone que “la concepción del desarrollo como transformación social nos lleva a enfocarnos en qué lo promueve, qué lo sostiene, qué puede canalizar el cambio y qué puede impedirlo” (Stiglitz 2002, 81-82). En esta línea, comienza a cobrar relevancia el estudio de las instituciones, buscando dar una explicación global al problema del desarrollo, más allá de las explicaciones convencionales centradas únicamente en el crecimiento económico medido a través del PIB (Stiglitz 2002).

Las instituciones incluyen todo tipo de limitación que los humanos crean para dar forma a la interacción humana (North 1993, 14). Según North (1993) estas instituciones pueden ser formales e informales, pues la interacción de los sujetos se desarrolla entre estos dos tipos de instituciones. Para Portes (2007) la conceptualización de instituciones dada por North (1993) es muy amplia y general, no logra definir con nitidez qué se entiende por una institución. Es “una definición vaga que abarca todo, desde las normas incorporadas en el proceso de socialización hasta la coerción física” (Portes 2007, 476). Sin embargo, North (1993) tiene razón al mencionar que las instituciones pueden ser formales o informales, es decir, pueden ser: a) reglas que han sido construidas a través de procesos legales, discusión, socialización y coerción mediante una fuerza externa o, b) pueden ser reglas que no han cumplido con ningún tipo de proceso de coerción establecido, pero funcionan en la sociedad y los sujetos las usan en su cotidianidad (North 1993).

Las instituciones, formales e informales, siempre están presentes en las sociedades y no son buenas o malas en sí mismas, sino que direccionan la conducta y el comportamiento de los sujetos. Sin embargo, cuando se trata de analizar cómo estas instituciones influyen en los procesos de desarrollo, es cuando varios autores llegan a la conclusión de que existen ciertos tipos de instituciones, formales e informales, que facilitan el desarrollo (North 1993, Stiglitz 2012, Acemoglu y Robinson 2012). Refutando así, ciertos postulados de la corriente teórica dominante (neoclásica) que planteaba que “la mejor forma de apoyar el desarrollo era sacar al Estado de los procesos económicos. Así se generaba una clara y simple recomendación para el desarrollo: quitar del medio al Estado, privatizar y liberalizar” (Stiglitz 2002, 81).

Los cambios que ocurren al interior de las sociedades, junto con los gobiernos y el tipo de instituciones estatales que poseen los Estados, deben ser analizados cuidadosamente. North (1993) propone que “Las instituciones, junto con las limitaciones ordinarias de la teoría económica, determinan las oportunidades que hay en la sociedad. Las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan los organismos, alteran las instituciones” (North 1993, 18-19). En este sentido, North (1993)

propone dos puntos que permiten analizar los cambios que ocurren al interior de un país y sus instituciones. “1) el entrelazamiento que es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución como consecuencia de la estructura incentivadora que proporcionan esas instituciones; y 2) el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades” (North 1993, 19). Estos dos tipos de cambios institucionales evidencian la importancia que tiene el análisis institucional para comprender el desarrollo.

North (1993) considera que existen una serie de críticas a los postulados teóricos de la elección racional, sobre todo a la idea de que los sujetos toman decisiones de forma racional y a la idea de la cooperación entre sujetos (Olson 1965). Esta teoría no considera que “la conducta humana es obviamente más complicada que la que puede englobarse en un supuesto conductual tan simple” (North 1993, 13). Durante el auge y dominio de la teoría de la elección racional, las instituciones políticas y estatales fueron relegadas y no formaban parte de los proyectos de investigación de los académicos. Rothstein (2001) señala que “el conductismo y el análisis teórico de los grupos políticos: Estructural funcionalismo, análisis de sistemas, teoría de grupos, neo marxismo, relegaron a las instituciones políticas” (Rothstein 2001, 207). Sin embargo, el estudio de las instituciones recobró fuerza de la mano del neo institucionalismo, enfocándose en los procesos que deben existir para moldear el comportamiento de los miembros de una institución, pero también, considerando que los individuos pueden, en determinado momento, afectar las reglas que rigen el comportamiento dentro de una institución, es decir, se trata de una influencia que fluye en ambas direcciones y no unidireccionalmente desde la institución hacia el individuo (G. Peters 2003).

Las instituciones se tornaron imprescindibles al momento de tratar de explicar los factores que permiten el desarrollo y, sobre todo, como las instituciones cambian. Rothstein (2001) menciona que las instituciones pueden cambiar por tres razones: 1) Por accidente o factores no previstos y dar lugar a nuevos tipos de instituciones. 2) Cambio evolutivo: las instituciones que mejor se adaptan a las diferentes etapas del cambio de la sociedad son las que simplemente sobreviven. 3) Diseño intencionado: Se realiza por parte de actores estratégicos (Rothstein 2001). Los cambios que menciona Rothstein (2001) son posibles de ser analizados únicamente en el marco del nuevo institucionalismo, donde se estudia a las instituciones y a los individuos que juegan un rol dentro de las mismas. A lo largo de los estudios sobre instituciones y desarrollo, se puede identificar los tres tipos de cambios institucionales que señala Rothstein (2001).

A continuación, se analizará cómo los Estados han buscado promover cambios intencionales en las instituciones con la finalidad de alcanzar el desarrollo. Se abordará una perspectiva teórica que sostiene que lo importante para el desarrollo no es necesariamente la abundancia de recursos naturales, sino el tipo de instituciones que posea un Estado. Instituciones inclusivas, eficientes, correctamente diseñadas y que prevalezcan en el tiempo. Esta teoría propone que el desarrollo es principalmente un problema político antes que económico.

1.3.2. Estado, instituciones y desarrollo

La relación entre Estado, instituciones y desarrollo económico ha experimentado una mayor producción en los últimos 30 años. En un trabajo seminal, Chalmers Johnson (1982) acuñó el término Estado desarrollista o Estado para el desarrollo (*developmental state*). En ese trabajo, Johnson (1982) le presta especial atención al cambio institucional que vivió Japón luego de la primera guerra mundial y que lo llevó a experimentar un desarrollo económico sin precedentes hasta ese momento (Johnson 1982), enfatizando en cómo su población se adaptó a ese proceso. Sobre este caso, se comienza a construir un cuerpo teórico que señalaba que las buenas instituciones y la buena gobernabilidad son determinantes para alcanzar el desarrollo (Hillbom 2012, 68). En la misma línea, North (1993) señala que analizar los cambios institucionales es clave para comprender los procesos de transición en las sociedades, señalando que “el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual, es la clave para entender el cambio histórico” (North 1993, 13). Los argumentos de Johnson (1982) y North (1993) evidencian la importancia que tienen las instituciones en las sociedades y cómo un adecuado conjunto de instituciones puede marcar la diferencia entre un país y otro con relación al desarrollo.

Las características de un Estado desarrollista (*developmental state*) que señala Johnson (1982) son: “la coherencia corporativa le permite resistir las incursiones de la mano invisible de la maximización individual de los funcionarios; en lo interno, predominan en él las características weberianas [del tipo ideal de burocracia]. El reclutamiento meritocrático sumamente selectivo y las satisfacciones proporcionadas por una larga carrera burocrática crean adhesión y un sentimiento de coherencia corporativa” (Evans 1996, 546). Estas características le han otorgado a los Estados desarrollistas una alta capacidad administrativa que funciona en beneficio del Estado y no de una élite gobernante, hecho que lo diferencia sustancialmente de los Estados predatorios, donde la élite gobernante busca su beneficio particular y no el de la sociedad en general (Evans 1996; Acemoglu y Robinson 2012). Peter Evans (1996) señala que los Estados desarrollistas tuvieron éxito no simplemente por los programas implementados, sino por las capacidades estatales que poseían. “La autonomía

del Estado desarrollista difiere totalmente de la dominación absolutista, carente de toda finalidad, propia del Estado predatorio” (Evans 1996, 547). Este tipo de Estados, generalmente asociados con los países del Este asiático, experimentaron impresionantes tasas de crecimiento económico y generación de riqueza, con una burocracia independiente del gobierno, capaz de implementar y desplegar las capacidades estatales eficientemente. El éxito de estos Estados no solo está dado por la generación de riqueza, sino por la distribución de la misma entre la sociedad, impidiendo que una élite concentre el poder político y, a partir de ahí, todos los recursos económicos generados desde los diferentes estamentos.

Los Estados desarrollistas lograron construir instituciones fuertes y hacer cumplir las reglas gracias a las capacidades estatales que poseían en todo el territorio nacional. La antítesis de este tipo de Estado son los Estados predatorios. Los Estados predatorios generalmente poseen fuertes conflictos internos, donde diversos grupos sociales se disputan el control del Estado con la finalidad de usufructuar de éste. Para Evans (1996) “el Estado predatorio está dado por los intereses de la clase política de apropiarse de las rentas públicas de la sociedad aun a costa de sumir a la población en la miseria” (Evans 1996, 536). Ejemplos del tipo de Estado mencionado son: El Congo o Zaire. Los denominados Estados predatorios poseen instituciones de tipo extractivo (Acemoglu y Robinson 2012) donde una élite pequeña es la que controla todo el poder político y usufructúa de los recursos del Estado en beneficio particular.

A partir de estos estudios, el análisis del Estado y las instituciones comenzaron a cobrar fuerza en las investigaciones sobre el desarrollo, logrando permear, inclusive, instituciones caracterizadas por el análisis o visión neoclásica de la economía, como el Banco Mundial.

En 1997, cuando el Banco [Mundial], sorprendentemente, dedicó su informe anual sobre el Desarrollo Mundial a una reconsideración del papel del Estado en el desarrollo, su posición se había vuelto mucho más favorable al Estado (IDS, 1998), argumentando que el Estado es central para el desarrollo económico y social, no como un proveedor directo de crecimiento, sino como un socio, catalizador y facilitador "(Banco Mundial, 1997b: 1). Por lo tanto, la capacidad del Estado, "definida como la capacidad de emprender y promover acciones colectivas de manera eficiente", necesitaba ser mejorada si se quería lograr "el desarrollo sostenible, tanto económico como social" (Leftwich 2007, 40).

Los nuevos informes sobre desarrollo económico, provenientes de organismos multilaterales, comenzaban a posicionar la importancia del Estado y un buen gobierno para la elaboración de instituciones y normas que permitieran alcanzar el desarrollo. En este sentido, coinciden Acemoglu y Robinson (2012) para quienes el Estado se tornó central en este tipo de análisis, principalmente porque tenía la capacidad de facilitar y promover procesos de innovación. “Este proceso de innovación es posible gracias a instituciones económicas que fomentan la propiedad privada, hacen cumplir los contratos, crean igualdad de condiciones y fomentan y

permiten la creación de nuevas empresas que pueden dar vida a las nuevas tecnologías” (Acemoglu y Robinson 2012, 99-100). Sin embargo, para los autores señalados, esto es posible únicamente cuando los Estados promueven la creación de instituciones inclusivas por encima de instituciones extractivas, y cuando el Estado logra enraizarse en la sociedad, teniendo en cuenta que el Estado se enraíza en la sociedad por medio de las instituciones formales e informales que en ésta operan (North 1993).

En contraposición a lo señalado, March y Olsen (1997) señalan que “las instituciones son fuente de vitalidad en la vida política y de coherencia en la identidad política. Sin embargo, no hay garantía alguna de que el desarrollo institucional promueva necesariamente la integración de una forma de gobierno” (March y Olsen 1997), es decir, no existe garantía de que un crecimiento en el número de instituciones desarrolle de forma natural un enraizamiento del Estado en la sociedad. Esto se debe, principalmente, al factor humano que existe al interior de las instituciones, las cuales no operan de forma autónoma e independiente. Los individuos pueden tener la capacidad de impedir que las instituciones políticas funcionen de manera adecuada en la sociedad, pero también, pueden impulsar que las instituciones se enraícen en la sociedad promoviendo sus valores.

El Estado tiene la capacidad de generar una serie de instituciones que afectan directamente en la vida de los sujetos, y que, si son bien elaboradas y planificadas, pueden conducir al desarrollo económico de las naciones (Acemoglu y Robinson 2012). Desde esta perspectiva, Acemoglu y Robinson (2012) proponen que los países fracasan porque no poseen las instituciones adecuadas que promuevan el desarrollo económico, es decir, instituciones inclusivas con enraizamiento en la sociedad. La característica de estas instituciones es que “creaban límites al uso del poder político y repartían dicho poder ampliamente en la sociedad” (Acemoglu y Robinson 2012, 43) Las instituciones políticas inclusivas “son aquellas que están suficientemente centralizadas y que son pluralistas” (Acemoglu y Robinson 2013, 103). No es posible crear o mantener instituciones económicas inclusivas sin la existencia de instituciones políticas inclusivas. Por el contrario, las instituciones políticas inclusivas, que confieren el poder ampliamente, tienden a eliminar las instituciones económicas que expropiaban los recursos de la mayoría, levantan barreras de entrada y suprimen el funcionamiento de mercados que solamente benefician a un número reducido de personas (Acemoglu y Robinson 2013, 103-104). Las instituciones políticas inclusivas son determinantes para el desarrollo de los países, porque promueven el crecimiento económico a través de la generación de instituciones económicas inclusivas.

El tipo de instituciones mencionadas por Acemoglu y Robinson (2012) salvaguardan los derechos de propiedad, generando en la población la certeza de que su trabajo y propiedades no serán expropiados por una élite gobernante que busca extraer recursos de la población (Acemoglu y Robinson 2012). A diferencia de lo propuesto por Acemoglu y Robinson (2012), existe otra visión con relación al tipo de instituciones necesarias para el desarrollo. Desde la perspectiva de Przeworski (2004) el argumento propuesto por Acemoglu y Robinson (2012) sería enredado, básicamente porque “la propiedad puede asegurarse por deber, sin derechos” (Przeworski 2004) No es cierto que las instituciones inclusivas salvaguarden los derechos, controlen el poder político repartido entre un grupo de actores y que protejan la propiedad. De acuerdo a Przeworski (2004), existe una amplia cantidad de ejemplos donde la propiedad ha sido salvaguardada sin la existencia de instituciones inclusivas, donde el poder político se encontraba centralizado en una pequeña élite (Przeworski 2004) y no repartido entre un grupo representativo de sujetos como proponen Acemoglu y Robinson (2012). Przeworski (2004) propone que existe una amplia literatura neo-institucionalista, que a partir de los trabajos de North y Thomas (1973) plantean que las instituciones que salvaguardan los derechos son las que importan para el desarrollo. Acemoglu y Robinson (2012) se encuentran en esta línea, para ellos, las instituciones inclusivas permiten tener la certeza que el trabajo producido y la propiedad de la tierra no será extraído por la élite gobernante, dando la certeza y la confianza para producir, es decir, salvaguardando sus derechos, sobre todo ante la expropiación. Przeworski (2004) plantea que incluso, si las instituciones son la causa primaria del desarrollo, los autores neo-institucionalistas antes mencionados, se equivocan de instituciones, “casi todo el mundo utiliza como medidas de calidad institucional evaluaciones acerca de la protección contra el riesgo de expropiación” (Przeworski 2004). La evidencia que propone Przeworski es que no son los riesgos de expropiación los que deberían tener la atención primaria, sino las barreras de entrada, ya que “proteger la propiedad por medio del levantamiento de barreras de entrada es altamente ineficiente” (Przeworski 2004) y esto es lo que realmente impide el desarrollo, porque en el largo periodo beneficiará a un reducido grupo, el cual buscará impedir que nuevos actores ingresen en el mercado y que luego puedan disputar el poder político.

En las dos visiones propuestas, es decir, Acemoglu y Robinson (2012) y Przeworski (2004), el rol del Estado es fundamental, pues tanto si se trata de instituciones inclusivas o del control de las barreras de entrada, el Estado juega un rol preponderante, pues es éste quien creará y controlará las instituciones con la finalidad de alcanzar el desarrollo. Los Estados desarrollistas poseen un amplio control institucional, en ese sentido, el rol regulador del

Estado adquiere un papel central. Przeworski y Curvale (2007) sostienen que el desarrollo económico es posible cuando: a) existen instituciones políticas estables, b) los efectos sobre el crecimiento no dependieron de si dichas instituciones eran o no igualitarias, c) lo importante para el crecimiento fue la estabilidad de las instituciones y no la permanencia de los gobernantes en los cargos (Przeworski y Curvale 2007, 160). El último punto señalado por Przeworski y Curvale (2007) coincide con los argumentos propuestos por Johnson (1982) sobre los Estados desarrollistas, donde lo importante para el desarrollo es que las instituciones prevalezcan en el tiempo y se mantengan más allá de los gobiernos de turno, generando instituciones estables y políticas de Estado de largo alcance. Este punto será uno de los que evaluaremos en este trabajo.

Uno de los aspectos determinantes que identifican Przeworski y Curvale (2007) en el bajo desarrollo económico de los países es la inestabilidad de las instituciones. Al analizar la diferencia entre el desarrollo de EEUU y América Latina, los autores encuentran que los años de inestabilidad que sufrieron los diferentes países, luego de los procesos de independencia, fueron determinantes para el crecimiento económico y el desarrollo (Przeworski y Curvale 2007). EEUU tuvo una transición corta y mantuvo sus instituciones, mientras que varios países de América Latina tardaron varias décadas en lograr estabilizar sus instituciones. Este hecho fue determinante en el rezago de la región. Las explicaciones que proveen los autores a la inestabilidad que sufrió América Latina aún se mantienen vigentes, y son: las redes clientelares y la corrupción (Przeworski y Curvale 2007). Con este punto coincide Prats (2008) para quien “las raíces de la debilidad de las instituciones formales están relacionadas con la presencia de redes clientelares y con la percepción de corrupción” (Prats 2008, 176). Si un Estado se encuentra cooptado por redes clientelares, difícilmente logrará consolidar instituciones que perduren en el tiempo y trasciendan a los gobiernos. Lo mencionado resulta convincente a nivel teórico, sin embargo, resulta altamente complicado de ser implementado en la política real y en la administración concreta de los Estados nacionales.

Para Prats (2008) los Estados facilitan la transformación de las instituciones con la finalidad de regular y direccionar las actividades económicas, “los países desarrollados han evolucionado de un Estado productor hacia un Estado regulador orientado principalmente a coordinar las acciones de los agentes económicos y a congeniar la actividad pública y privada” (Prats 2008, 169). Un Estado que cumpla eficientemente este rol es indispensable para el desarrollo económico y social de los países. Sin embargo, los Estados latinoamericanos carecen de estas características y son considerados débilmente institucionalizados por no poseer la fortaleza necesaria para hacer cumplir las normas que

ellos mismo crean. Levitsky y Murillo (2012) señalan que “por un entorno débilmente institucionalizado, nos referimos a un contexto en el cual (1) el *enforcement* de las normas es bajo, o bien, existe un amplio margen de discrecionalidad de facto con respecto a su aplicación y (2) en el cual la durabilidad institucional es baja, en el sentido que las reglas formales cambian constantemente, rara vez sobreviviendo a las fluctuaciones en el poder y a la distribución de preferencias” (Levitsky y Murillo 2012, 18). En la misma línea Brinks, Levitsky y Murillo (2019) señalan que las instituciones débiles son aquellas que no logran cumplir los objetivos que se habían propuesto (Brinks, Steven y Murillo 2019) con lo cual los planes de dicha institución no llegan a plasmarse.

La planificación, implementación y consolidación de instituciones para el desarrollo, con normas específicas y la capacidad de hacerlas cumplir, es una tarea que debe realizarse al interior de los Estados que busquen caminar la senda del desarrollo. Las formulaciones teóricas permiten proveer herramientas y planes que deberían aplicarse en los países, generalmente sustentados en una sólida base empírica. Sin embargo, se debe considerar que la realidad al interior de los Estados es disímil y compleja, por lo que la implementación de estos planes no necesariamente puede ser realizado de acuerdo a las formulaciones teóricas propuestas, radicando ahí la importancia de los agentes estatales (*policymakers*).

El marco teórico desarrollado en esta última sección sirve de base para analizar el caso ecuatoriano. Se busca encontrar la relación entre las instituciones estatales de planificación y desarrollo que florecieron durante los dos grandes booms petroleros que ha vivido el Ecuador entre 1972 y el 2016. Pero también, se analiza cómo durante los periodos de escasos recursos y baja liquidez del Estado central, en parte por los bajos precios del petróleo, no permitieron la consolidación de instituciones sólidas, eficientes y que perduren en el tiempo. Se pone especial énfasis en analizar cómo en los periodos de bonanza económica, dado por altos precios del petróleo en los mercados internacionales, el país pudo mejorar varios indicadores de desarrollo y consolidar en cierta medida instituciones estatales de planificación y desarrollo, las cuales duraron mientras los recursos económicos fueron abundantes. A esto se añadirá, las disputas de poder por el ejercicio de la administración pública y cómo esto influyó en la consolidación o no de las instituciones para el desarrollo que tuvo el Ecuador durante el periodo estudiado.

Capítulo 2. Marco metodológico

Este capítulo tiene por objetivo presentar el diseño y las herramientas metodológicas utilizadas en esta investigación. Se busca analizar el caso ecuatoriano entre los años 1972 al 2016. Durante este periodo, el Ecuador vivió dos grandes *booms* petroleros y tuvo una variedad de gobiernos, comenzando con una dictadura militar y extendiéndose durante todo el periodo democrático. Se propone analizar el manejo político de la renta petrolera por parte de los gobiernos ecuatorianos durante el periodo señalado, buscando conocer si una parte de estos recursos fueron utilizados en la creación de instituciones de planificación y desarrollo, prestando especial atención a las disputas políticas que se generaron alrededor de dichas instituciones. Para lograr este objetivo, se plantea el marco metodológico que se desarrolla a continuación.

2.1. Tipo de metodología y selección de caso

Para abordar el problema de investigación planteado se propone utilizar el método cualitativo, el cual se caracteriza por explicar los fenómenos sociales desde las perspectivas de los sujetos y en relación al contexto en el que interactúan (Hernández Sampieri, Fernández y Baptista 2014). Este método es útil porque permite indagar en los procesos sociales con la finalidad de comprender los sentidos y significados de las acciones de los actores políticos y sociales que estuvieron relacionados con la creación y eliminación de las diferentes instituciones de planificación y desarrollo que tuvo el Ecuador a partir de 1972. También permite conocer los procesos que dieron paso a la consolidación de los cambios en las instituciones analizadas (Durán 2012) y cómo estas transformaciones estaban relacionadas con el flujo de recursos provenientes de la renta petrolera.

Esta investigación se enfoca en analizar el caso ecuatoriano. Los estudios de caso son concebidos como un proceso de indagación pormenorizado, sistemático, holístico, delimitado en tiempo y espacio, con el objetivo de alcanzar un conocimiento profundo del fenómeno social estudiado (Stake 1995; Gundermann 2001). Para Duran (2012), una de las ventajas de los estudios de caso es que “pueden acercarse a situaciones de la vida real y comprobar ideas en relación directa con el fenómeno a medida que se desarrolla en la práctica” (Durán 2012, 132), de modo que son de utilidad para articular la evidencia empírica, contrastarla entre sí y con los referentes conceptuales utilizados en la investigación, permitiendo corroborar o señalar ciertos vacíos en la teoría utilizada para estudiar determinados fenómenos sociales (Durán 2012). Siendo lo señalado uno de los intereses del presente trabajo.

Se considera que el Ecuador es un caso de estudio interesante, pues parecería ser que en este país no se cumplen a cabalidad los postulados generados a partir de la teoría de la maldición

de los recursos naturales. Como se lo mencionó en la problematización de la investigación, durante todo el periodo petrolero el Ecuador ha sido considerado como un país de renta media de acuerdo a las clasificaciones del Banco Mundial. En este trabajo, se considera que analizar un país de ingresos medios podría proporcionar nuevas luces sobre el fenómeno que produce la renta petrolera, sobre todo a nivel político, pues a nivel económico se ha comprobado que el efecto se mantiene constante en prácticamente todos los países, independientemente del nivel de ingresos y desarrollo que posean dichos países (Sachs y Warner 1995, 2001).

Analizar el caso ecuatoriano podría resultar significativo por el nivel de ingresos que el país ha manejado durante todo el periodo petrolero. Los ejemplos que han inspirado las teorías sobre la maldición o bendición que produce la renta petrolera, generalmente se han basado en casos extremos. Frecuentemente, estas teorías utilizan casos extremos para sustentar las hipótesis planteadas, por ejemplo: Zaire, el Congo, Noruega o Canadá (Acemoglu y Robinson 2012; Ding y Field 2005; Evans 1996; Haber y Menaldo 2011; Hillbom 2012) son los casos más usados por las dos teorías señaladas. Parecería ser que los casos extremos ejemplifican mejor los postulados teóricos y argumentos de las teorías mencionadas, siendo esto recurrente en la literatura revisada. Sin embargo, no se ha desarrollado con el mismo énfasis un tipo de teoría que explique de mejor manera los efectos que tiene la renta extractiva en países con desarrollo económico, político o institucional intermedio, como es el caso del Ecuador o la mayoría de países de América Latina que son exportadores de materias primas no renovables. Los países que poseen altos ingresos e instituciones más sólidas al momento del descubrimiento del recurso natural, tienen una mayor probabilidad que la abundancia de recursos se torne en una bendición (Auty 2000; Acemoglu y Robinson 2012). Al contrario, en países pobres o muy pobres, con instituciones débiles e inestables, lo más probable es que la abundancia de recursos naturales se torne en una maldición (Sachs y Warner 1995; 2001; Ross 1999). Sin embargo, queda un vacío ¿Qué pasa con los países de desarrollo económico e institucional intermedio? ¿Son este tipo de países más propensos a una maldición o a una bendición dada por la abundancia de recursos naturales? Se parte del argumento que, en los países de desarrollo institucional y económico intermedio, como el Ecuador, los postulados de maldición o bendición no se cumplen en su totalidad, sino que se evidencian resultados híbridos, sobre todo en el manejo de recursos que realizan los agentes políticos para promover instituciones que impulsen el desarrollo.

Argumentaremos que no se puede plantear que los recursos provenientes de la renta petrolera fueron una completa maldición. Pero tampoco, se puede asegurar que fueron una bendición para el país y para la toma de decisiones de los agentes políticos. Por este motivo, se

considera que Ecuador es un excelente caso de análisis para intentar testear los efectos políticos que produce la renta petrolera en países de desarrollo económico e institucional intermedio, considerando que las condiciones políticas, institucionales y económicas en países como el Ecuador, son diferentes a las existentes en los países muy pobres o muy ricos.

2.2. Herramientas y técnicas de recolección de información

A continuación, se detallan las herramientas y técnicas de recolección de información que son utilizadas en esta investigación. Se usaron varias técnicas que en conjunto otorgaron la información suficiente para responder a la pregunta de investigación planteada. Las herramientas y técnicas señaladas deben ser comprendidas como partes de un engranaje mayor y no de forma independiente, pues se considera que estas técnicas son complementarias unas con otras.

2.2.1. Process Tracing

Se considera el *Process Tracing* como una de las herramientas metodológicas específicas porque permite tener un mayor acercamiento al objeto de estudio. La fecha de inicio, o coyuntura crítica, para comenzar el rastreo de procesos es el año de 1972, es decir, el inicio del boom petrolero en el Ecuador, con lo cual se inaugura un nuevo periodo en la política nacional, la que estuvo altamente influenciada por los recursos económicos provenientes de la renta petrolera. Se busca conocer el camino de la dependencia (*path dependence*) que el Ecuador ha tenido con relación a la creación y eliminación de instituciones de planificación y desarrollo, relacionando este proceso con el flujo de recursos económicos provenientes de la renta petrolera.

El rastreo de los procesos que siguieron las instituciones de planificación y desarrollo permite acercarnos a los actores políticos que operaron durante la creación, existencia y eliminación de dichas instituciones, buscando analizar como contribuyó la renta petrolera en dichas decisiones, centrándonos en las dinámicas políticas que se generaron a partir de ese momento y cómo los diferentes gobiernos que tuvo el Ecuador durante el periodo estudiado fueron determinantes en la vida institucional. Analizar la vida de las instituciones de planificación y desarrollo es importante porque permite testear la teoría de la maldición de los recursos naturales en el caso ecuatoriano (Sachs y Warner 1995; 2001; Ross 1999; Acosta y Cajas Guijarro 2016; Acosta y Hurtado Caicedo 2016), teoría que generalmente se utiliza para analizar al país Andino, argumentando que en Ecuador no se cumplen a cabalidad los postulados de la maldición de los recursos naturales (Acosta y Cajas Guijarro 2016; Acosta y Hurtado Caicedo 2016).

Bril-Mascarenhas, Maillet-y Mayaux (2018) distinguen en el método de *Process Tracing* dos importantes sentidos: inductivo y deductivo. En este trabajo nos guiamos por el enfoque deductivo, el cual se aplica para evaluar la pertinencia de hipótesis ya estructuradas, y tratar de verificar el rol ejercido por los mecanismos causales deducidos de una hipótesis particular en una secuencia de eventos históricos. Los eventos históricos estarán direccionados por la creación o eliminación de las instituciones de planificación y desarrollo durante el periodo propuesto para el análisis, así como las dinámicas que llevaron a los gobiernos de turno a proponer estos planes de desarrollo en el Ecuador. El *Process Tracing* permite realizar un rastreo a todos los gobiernos que ha tenido el Ecuador durante el periodo petrolero, analizando los acontecimientos importantes como los booms petroleros de las décadas de los 70s y 2000 o las crisis de los 80s y 98. Pero también, buscando identificar cómo estos procesos afectaron las políticas impulsadas por los gobiernos ecuatorianos para alcanzar el desarrollo desde la creación o eliminación de diferentes instituciones.

Los momentos claves que dirigen el rastreo de proceso son la creación de las instituciones de planificación y desarrollo, sobre todo: La Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN) y Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Estas cuatro instituciones comprenden todo el periodo analizado y están presentes en los booms y crisis petroleras antes mencionados. Sin embargo, se debe considerar que la creación y eliminación de estas instituciones no fue un proceso lineal, sino que se generan a partir de la fusión, creación y eliminación de otras instituciones de menor jerarquía; por lo tanto, este trabajo busca rastrear cuales fueron las motivaciones que tuvieron los agentes políticos para promover la creación o eliminación de las instituciones de planificación y desarrollo, cómo el precio del petróleo influyó o no en este proceso y en qué medida las disputas de los actores y partidos políticos por tener acceso al poder y manejo de recursos influyó en la vida de la instituciones analizadas.

Los mecanismos causales que se analizan durante el *Process Tracing* son la creación y eliminación de las diferentes instituciones de planificación y desarrollo, así como los cambios constitucionales que permitieron que dichas instituciones fueran creadas. La correlación causal que se intentará realizar a lo largo del rastreo de procesos busca evidenciar que, en los periodos de mayor auge económico, debido a la renta petrolera, fue cuando las instituciones analizadas se vieron fortalecidas porque contaron con mayores recursos económicos en su gestión. Bajo este mismo argumento, se sostiene que cuando los recursos económicos fueron

escasos las instituciones de planificación y desarrollo no lograron contar con los recursos económicos y el apoyo político suficiente para su operación y gestión.

Otro de los de los mecanismos causales que se sigue en este trabajo, está relacionado con el diseño institucional que tuvo cada una de las instituciones de planificación y desarrollo, buscando argumentar que el diseño particular con el que contó cada institución fue creado debido a las condiciones y coyunturas políticas particulares que vivió el Ecuador durante cada uno de los momentos en los que se eliminó una institución y se creó una nueva, evidenciándose que las condiciones políticas y disputas internas tuvieron un gran peso al momento de decidir cual sería el diseño de la nueva institución. Se considera a este proceso como uno de los mecanismos causales del rastreo de procesos porque permite identificar el cambio que experimentó cada una de las instituciones analizadas a lo largo del tiempo, correlacionando estos procesos con el auge de la renta petrolera y el proceso de eliminación y creación institucional.

Los Estados para el desarrollo (*developmental states*) son aquellos que realizan sustanciales esfuerzos para que las instituciones sean coherentes y prevalezcan en el tiempo, siendo enfáticos en que las buenas instituciones y la buena gobernabilidad son importantes para el desarrollo (Johnson 1982; Evans 1996; Leftwich 2007; Hillbom 2012). El realizar un rastreo de los procesos de las instituciones de planificación y desarrollo permitirá identificar los cambios que atravesaron estas instituciones, si tenían una coherencia corporativa interna, cómo se articulaban con las decisiones de los agentes políticos y las disputas de poder internas por parte de los actores políticos externos a la institución. Todo esto relacionandolo con las condiciones que generaba el aumento o escases de recursos provenientes de la renta petrolera.

Se considera que el rastreo de procesos es relevante porque las instituciones de planificación y desarrollo que son analizadas fueron creadas durante diferentes tipos de gobierno, que van desde la dictadura militar hasta los gobiernos del periodo democrático. El análisis de estas instituciones permite conocer el uso político que los gobiernos de turno dieron a los recursos provenientes de la renta petrolera al momento de la creación y eliminación de dichas instituciones y en los diferentes tipos de gobierno que ha tenido el Ecuador durante el periodo analizado.

2.2.2. Entrevistas en profundidad semiestructuradas

Se realizaron quince entrevistas en profundidad a historiadores políticos, académicos, actores políticos claves de este proceso y técnicos de instituciones estatales. El objetivo de las entrevistas era obtener una idea general de las decisiones políticas que tomaron los gobiernos

de turno, específicamente lo actores políticos, con relación a la creación de instituciones de planificación y desarrollo. Se propuso a los entrevistados un conjunto de diez preguntas que sirvieron de base para la conversación, a partir de las cuales se llegó a entablar un diálogo amplio y solvente con las personas entrevistadas. Los entrevistados proporcionaron un primer acercamiento al proceso analizando en esta investigación.

Fue interesante poder conversar con actores políticos que ejercieron su actividad durante los momentos claves de las instituciones analizadas. Sin duda su experiencia, durante la existencia de estas instituciones aportó significativamente a este trabajo, y sobre todo, ayudó a poder comprender, en medida de lo posible, las condiciones que operaban a nivel político al momento que se tomaban las decisiones particulares. A continuación, se detalla el banco de preguntas que direccionaron las entrevistas en profundidad.

1. ¿Considera usted que las instituciones de planificación y desarrollo que se crearon en los diferentes periodos de gobierno contaban con una planificación exhaustiva por parte de los tomadores de decisiones?
2. ¿Cuál cree usted que era el principal motivo que tenían los gobernantes para invertir una ingente cantidad de recursos económicos al crear instituciones que busquen el desarrollo en el Ecuador?
3. ¿A qué se debe la creación y eliminación de instituciones durante el periodo 1972 - 2016?
4. ¿Considera usted que el Estado ecuatoriano ha logrado construir una política de Estado con respecto al desarrollo más allá de los gobiernos de turno?
5. ¿Considera usted que las instituciones creadas fueron utilizadas como espacios de cooptación y reparto por los gobiernos de turno, a través de las cuales satisfacían las demandas de sus clientelas políticas?
6. ¿Considera usted que la renta petrolera motivó a los gobiernos de turno a crear instituciones de planificación y desarrollo en el Ecuador?
7. ¿Qué ocurría con las instituciones de planificación y desarrollo cuando la renta proveniente de la exportación del petróleo disminuía?
8. Cuando la renta del petróleo disminuía ¿Qué priorizaban los gobiernos de turno al momento de realizar recortes en el presupuesto general del Estado?
9. ¿Algún gobierno consideraba que la renta del petróleo algún día se iba a terminar y que el país debe buscar nuevas fuentes de ingresos para obtener recursos económicos?
10. ¿Considera usted que con la creación de instituciones de planificación y desarrollo los gobiernos buscaban crear espacios en la burocracia para satisfacer a los grupos económicos, políticos o sociales que los respaldaban, repartiéndolos como una suerte de prebenda?

Las preguntas planteadas fueron elaboradas para tratar de tener algún tipo de respuesta o acercamiento a las preguntas de investigación, argumento e hipótesis que direccionan este trabajo. Estas preguntas sirvieron como directriz a lo largo del trabajo, pues a partir de ahí se buscó dar una respuesta sólida y argumentada a las preguntas de investigación y objetivos planteados.

2.2.3. Análisis de decretos ejecutivos, actas y documentos institucionales

Se analizaron varios decretos ejecutivos, principalmente aquellos que estaban relacionados con la eliminación y creación de las instituciones de planificación y desarrollo que se analizan en este trabajo. El análisis de los decretos ejecutivos permitió observar bajo qué condiciones y en qué momento particular los diferentes gobiernos, durante el periodo analizado, optaron por crear las diferentes instituciones de planificación y desarrollo que ha tenido el Ecuador. La pregunta de investigación busca determinar cómo contribuyó la renta petrolera a que el Estado ecuatoriano, a través de los diferentes gobiernos, impulsara la creación de instituciones enfocadas en planificar y promover el desarrollo a partir de 1972. En ese sentido, se buscó analizar las coyunturas políticas y económicas que vivía el Ecuador en el momento en que estos decretos fueron creados y firmados, enfocándonos en si el alto o bajo precios del petróleo, en ese momento particular, fue determinante para la creación o eliminación de una institución de planificación y desarrollo. Esta técnica de recolección de información contribuyó a dar forma y agregar contenido al rastreo de procesos.

Se puso especial énfasis en tratar de analizar las disputas políticas internas en el momento específico de creación o eliminación de una institución, con la finalidad de tratar de conocer, en la medida de lo posible, las motivaciones que tenían los gobernantes al momento de disponer la creación o eliminación de una institución particular, enfatizando en conocer si el precio del petróleo, en ese momento, jugó un rol determinante para que los gobernantes tomaran una decisión con respecto a las instituciones analizadas.

El análisis de los decretos que dieron paso a la creación o eliminación de las instituciones de planificación y desarrollo también permitió testear la hipótesis planteada y conocer el momento y las condiciones políticas bajo las cuales se dio paso a la creación de dichas instituciones. También permitió tener un acercamiento al tipo de presiones políticas que estaban viviendo los gobernantes de turno en ese momento específico, es decir, se buscó conocer si existió algún tipo de relación entre la fecha de creación y eliminación de las instituciones, con algún tipo de crisis política interna, o disputa de poder particular bajo la cual el gobernante tuvo que pactar con los grupos políticos opositores; esto con la finalidad de

tener apoyo político y evitar una salida anticipada del poder, o cumplir con pactos políticos previos otorgando espacios en la burocracia estatal a los aliados políticos.

A través del análisis de las actas y de los documentos institucionales, se trató de conocer si las instituciones fueron creadas con el objetivo de satisfacer las demandas políticas de los grupos de presión: políticos, sociales o económicos. La fecha de los decretos sirvió como guía para tratar de cruzar la información con las condiciones sociales y políticas particulares que vivía el Ecuador en ese momento específico. El uso de *process tracing* como herramienta metodológica permitió tener un proceso claro del curso que siguieron las instituciones de planificación y desarrollo en el Ecuador y cuáles fueron las condiciones sociales, políticas y económicas que direccionaron la creación o eliminación de dichas instituciones.

Estos documentos también permitieron conocer si: 1) la eliminación de una institución se hacía con el afán de proveer una mayor eficiencia al funcionamiento del Estado, 2) se lo realizaba para eliminar a la burocracia que había sido cuota política del gobierno anterior, 3) si la coyuntura económica y las presiones de ajustes en el presupuesto general del Estado fue una determinante al momento de decidir dar por terminado el funcionamiento y trabajo que venía realizando una de las instituciones analizadas.

Nos enfocamos en tratar de analizar las competencias y atribuciones que tuvieron las instituciones eliminadas y cuáles fueron las funciones que se le atribuían a la nueva institución creada. Se colocó especial atención al margen de tiempo que existió entre la fecha de eliminación de una institución y la fecha de creación de la nueva institución. Esto permitió observar si las instituciones de planificación y desarrollo se creaban con fines técnicos o netamente políticos, buscando satisfacer a los grupos que facilitaron la llegada al poder del gobierno de turno.

2.2.4. Análisis de los presupuestos institucionales

Este punto fue el más complicado de llevar a cabo, en un primer momento se pensó que sería útil conseguir los presupuestos asignados a cada una de las instituciones de planificación y desarrollo estudiadas desde 1972, pues esto permitiría establecer una correlación entre el presupuesto asignado a las diferentes instituciones, el crecimiento del PIB y el precio del barril del petróleo. Sin embargo, ya en el trabajo de campo nos dimos cuenta que era imposible completar la serie de tiempo, principalmente porque el Estado ecuatoriano no cuenta con una información consolidada al respecto.

Sobre este punto, se realizó dos pedidos formales al Ministerio de Economía y finanzas se pudo conversar con tres técnicos diferentes al respecto, quienes supieron señalar que el Estado ecuatoriano posee información consolidada a partir del año 2000, antes de este periodo, la

información se encontraba en los computadores personales de los servidores públicos, misma que se perdía cuando estos equipos se dañaban o en libros contables los cuales no son posibles de ubicar en la actualidad, debido a los cambios que experimentó el ministerio de Finanzas al trasladar sus instalaciones a la nueva plataforma financiera.

Sobre la base de lo señalado, se pudo analizar los presupuestos de las instituciones de planificación y desarrollo a partir del año 2000, enfocándonos principalmente en los montos asignados anualmente al Conade y Senplades, que son las instituciones que operaron a partir del periodo señalado. Se analizó la participación que tuvieron estas instituciones en los planes de desarrollo y en el presupuesto general del Estado, específicamente en las asignaciones presupuestarias, es decir, la cantidad de recursos económicos que se les asignó para su ejecución. Se realizó un análisis que buscaba relacionar el monto asignado en el presupuesto general del Estado de estas instituciones con el precio internacional del petróleo. El objetivo es determinar si los planes de desarrollo y sus instituciones sobreviven cuando los recursos provenientes de la renta petrolera disminuyen.

2.3. Consolidación de resultados de investigación

La propuesta metodológica antes mencionada permite dar respuesta a la pregunta de investigación planteada, buscando obtener un resultado plausible sobre el argumento e hipótesis propuesta. Se debe aclarar que las cuatro herramientas de recolección de información señaladas anteriormente no operarán por separado, sino que se encuentran articuladas lo largo del capítulo que evidencia los resultados de la investigación.

Se señaló que el *process traicing* es la metodología específica que direcciona este trabajo, sin embargo, son las cuatro herramientas de recolección de información, descritas anteriormente, las que permiten recabar la evidencia empírica necesaria para dar respuesta a la pregunta de investigación propuesta. Las cuatro herramientas señaladas son entendidas como complementarias entre sí, y en conjunto, proporcionaron toda la evidencia empírica necesaria para este trabajo, por lo tanto, el lector no debe esperar un reporte separado a partir de cada una de las herramientas metodológicas señaladas. Lo que se propone evidenciar es cómo estos cuatro aspectos se complementan unos con otros para proveer toda la evidencia empírica necesaria para este trabajo, y a partir de las cuales, se construye y evidencia los resultados obtenidos a lo largo del proceso de investigación.

Capítulo 3. El uso político de la renta petrolera en el Ecuador a partir de 1972

Este capítulo se encarga de analizar las posibles relaciones existentes entre: las instituciones de planificación y desarrollo que ha tenido el Ecuador entre los años 1972 al 2016, la renta que recibió el Estado ecuatoriano fruto de la exportación de petróleo durante este periodo y el uso que los gobernantes y actores políticos dieron a estos recursos con relación a las instituciones analizadas. Por uso político se entiende el destino que los gobernantes asignaron a los recursos provenientes de la renta petrolera, buscando analizar cómo estos recursos favorecerían o no a las instituciones de planificación y desarrollo, o si fueron utilizados por los gobernantes como una forma de cooptación política, gobernabilidad, o un mecanismo para mantenerse en el poder.

El capítulo se encuentra organizado en cuatro puntos, cada punto corresponde a una de las instituciones estudiadas. Así, el primer punto se encarga de analizar la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA); a pesar que esta institución fue creada el 28 de mayo de 1954 mediante decreto ejecutivo del ex presidente José María Velasco Ibarra, en este trabajo nos enfocaremos en analizar principalmente las funciones realizadas por esta institución a partir de 1972. El segundo punto, analiza el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE); esta institución surge luego de la dictadura militar y reemplaza a la Junapla. En tercer lugar, se aborda el trabajo realizado por la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN); esta oficina surge con la elaboración de una nueva constitución en 1998, misma que ponía fin al Conade. Finalmente, se analiza a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES); considerada una de las instituciones de planificación y desarrollo más fuertes que ha tenido el Ecuador, sobre todo porque existió durante el último gran *boom* petrolero, hecho que la dotó de importantes recursos económicos para su funcionamiento.

Es necesario señalar que las cuatro instituciones de planificación y desarrollo que se analizan en este trabajo no fueron las únicas que existieron durante el periodo estudiado. Las instituciones analizadas son las principales, o las que gozaban de mayor jerarquía. Sin embargo, paralelamente a las instituciones señaladas se erigían oficinas o instituciones de menor rango o jerarquía, generalmente adjuntas a la presidencia de la República como son: El Consejo Nacional de modernización del Estado (CONAM) que funcionó entre 1993 al 2007. Proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Estado (MOSTA) que operó entre 1995-1998. Secretaría de Diálogo Social y Planificación 2003-2004 y la Secretaría Nacional de los objetivos del Milenio (SODEM) que funcionó entre los años 2005-2007. Estas

instituciones funcionaron de forma paralela entre ellas y con relación a las cuatro grandes instituciones analizadas como es el caso del CONAM.

Cuadro 3.1. Instituciones de planificación y desarrollo en el Ecuador a partir de 1972

Instituciones de planificación y desarrollo en el Ecuador a partir 1972		
Nombre de la Institución	Años	Gobiernos desde 1972
Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica - JUNAPLA	1954 - 1979	Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976). Junta Militar: Admirate Alfredo Poveda Burbano, General Luis Leoro Franco, General Guillermo Durán Arcentales (1976-1979)
Consejo Nacional de Desarrollo - CONADE	1979 - 1998	Jaime Roldós (1979-1981)
		Osvaldo Hurtado (1981-1984)
		León Febres Cordero (1984-1988)
		Rodrigo Borja (1988-1992)
		Sixto Durán Ballén (1992-1996)
*Consejo Nacional de Modernización del Estado - CONAM (1993-2007) *Proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Estado - MOSTA (1995-1998)		Abdalá Bucaram (1996-1997)
Oficina de Planificación de la Presidencia de la República - ODEPLAN	1979 - 1998	Fabian Alarcón (1997-1998)
*Consejo Nacional de Modernización del Estado - CONAM (1993-2007)		Jamil Mahuad (1998-2000)
*Secretaría de Dialogo Social y Planificación (2003-2004)		Gustavo Noboa (2000-2002)
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES	1998 - 2004	Lucio Gutiérrez (2002-2005)
*Consejo Nacional de Modernización del Estado - CONAM (1993-2007)		Lucio Gutiérrez (2002-2005)
*Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio - SODEM (2005-2007)		Alfredo Palacio (2005-2007)
	2004 - 2019	Rafael Correa (2007-2016)
* Son las instituciones adscritas a la presidencia de la República y que funcionaron paralelamente a las instituciones de mayor jerarquía		

Nota: La tabla fue realizada por el autor para resumir las instituciones de planificación y desarrollo que ha tenido el Ecuador durante el periodo analizado.²

El cuadro 3.1 realiza un resumen de las instituciones de planificación y desarrollo que tuvo el Ecuador durante todo el período analizado. Se ha colocado en negrilla el nombre de la institución principal, el año de creación y eliminación, así como los gobiernos durante los cuales existió dicha institución. Debajo del nombre de cada institución y con asterisco se resalta las oficinas que funcionaron de forma paralela a la institución principal, estas instituciones son de menor jerarquía y generalmente se crearon como proyectos adjuntos a la presidencia de la República.

Las instituciones adjuntas a la presidencia de la República fueron creadas durante la década de los 90. En su mayoría, fueron establecidas bajo recomendación de los organismos multilaterales, que durante esa década se encontraban operando de forma constante y permanente junto a los diferentes gobiernos que tuvo el Ecuador. La ayuda de los organismos multilaterales se daba bajo la figura de cooperación internacional y buscaba solventar ciertas problemáticas estructurales del Estado ecuatoriano, promoviendo lo que se denominó como

² En el cuadro 3.1 se consideraron únicamente los presidentes que permanecieron en su cargo. No se tomaron en cuenta los gobiernos de transición que existieron en la década de los 90, sobre todo porque fueron gobiernos que duraron días, por ejemplo: Lucio Gutiérrez luego del derrocamiento de Abdalá Bucaram, Rosalía Arteaga o la Junta de Estado comandada por el General Carlos Mendoza Poveda.

modernización estatal a través de la promoción de privatizaciones de ciertas instituciones y empresas estatales, que tenían como objetivo la descentralización y eficiencia del Estado. A continuación, se comenzará el rastreo de procesos de cada una de las instituciones de planificación y desarrollo que tuvo el Ecuador durante el periodo que se propone estudiar, buscando realizar las conexiones y relaciones antes mencionadas.

3.1. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) 1972 – 1979

La Junapla fue creada en el año de 1954. Sin embargo, su rol más significativo³ ocurrió durante el periodo de 1972 a 1979, es decir, durante el gobierno y la junta militar respectivamente. El general Guillermo Rodríguez Lara, conocido como *bombita*, llegó a ocupar la presidencia de la República desde el 15 de febrero de 1972 hasta el 11 de enero de 1976. Su ascenso al poder se da luego del golpe militar que puso fin a la última presidencia de Velasco Ibarra.

En el Ecuador, la década de los 60s estuvo marcada por una profunda inestabilidad política, pues durante esta década se constituyeron siete gobiernos distintos⁴ que evidenciaban el débil sistema de partidos ecuatorianos (Freidenberg y Pachano 2016; Pachano 2019). La inestabilidad política de este periodo se corresponde a varias determinantes, entre las que destacan: el boom petrolero que se avizoraba al final del último gobierno de Velasco Ibarra, una clase política incapaz de llegar a consensos mínimos y el temor a que el país pudiera caer en manos de un posible gobierno populista como el de Assad Bucaram; siendo los determinantes para la ejecución del golpe militar que llevó a Rodríguez Lara al poder. Para Moncayo (2017) el golpe militar no solucionó la crisis política del país, sino que la adormeció hasta el retorno a la democracia; “no obstante, haber sido vencidas las clases políticas y económicas con el golpe de 1972, estas no fueron liquidadas ni perdieron su capacidad de

³ Se debe aclarar que la Junapla tuvo un rol muy importante en la planificación del país. Desde su creación en 1954, contó con un grupo de técnicos altamente calificados, recibió transferencia de conocimientos, tecnología y capacitación desde la CEPAL, produjo información antes inexistente en el país y elaboró una serie de planes y proyectos de gran importancia. Uno de los planes más importantes fue el Plan General de Desarrollo Económico y Social (1963-1973). “Este plan permitió la generación de “objetivos, metas, programas y políticas de desarrollo económico y social del país para el decenio” (Salvador 1979, 34). Este proceso fue altamente significativo, porque por primera vez se pensó en un programa de desarrollo que marcara una hoja de ruta y que trascendiera a los gobiernos. Sin embargo, el análisis de este periodo no es objeto de nuestra investigación, pero lo señalado sirve para clarificar que la Junapla de 1972 había acumulado una serie de recursos humanos y cognitivos que le permitió realizar un trabajo mucho más prolijo cuando contó con mayor apoyo político y económico como el brindado por los gobiernos militares durante el periodo de 1972 a 1979, permitiéndole tener un rol mucho más dinámico e influyente en los procesos de planificación estatal (Moncayo 2019; Andrade 2019).

⁴ La década de los 60 fue conflictiva en la política ecuatoriana, tiempo en el que se conformaron siete gobiernos distintos que son: José María Velasco Ibarra (1960-1961), Carlos Julio Arosemena Monroy (1961-1963), La junta militar compuesta por: Gen. Mario Gándara Enríquez, Cornl. Guillermo Freile Posso, Gen. Luis Cabrera Sevilla, Admr. Ramón Castro Jijón (1963-1966), Gen. Telmo Vargas (1961), Clemente Yerovi Indaburu (1966), Otto Arosemena Gómez (1966-1968), José María Velasco Ibarra (1968-1972).

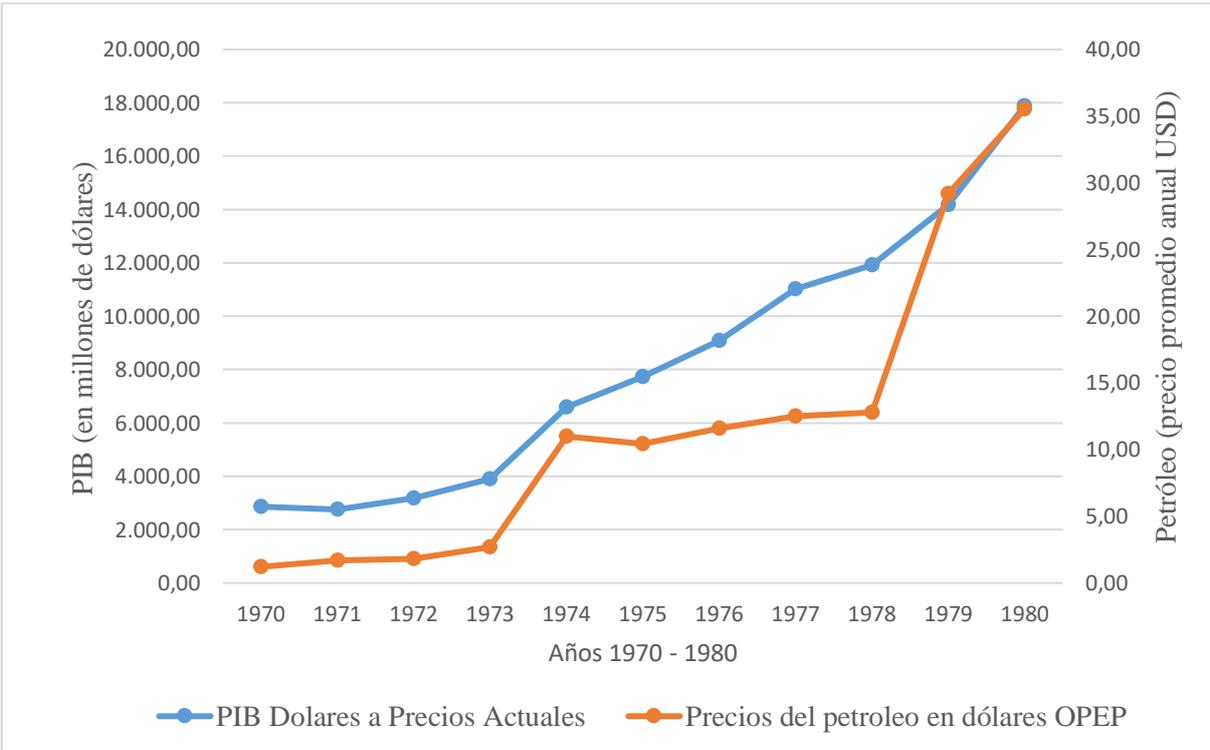
reaccionar y vertebrar una oposición que frenó el ímpetu reformista del Gobierno y creó las condiciones para su progresivo deterioro” (Moncayo 2017, 187) Las viejas clases políticas se erigirían en las principales adversarias del gobierno militar; convirtiéndose en las principales opositoras de las tareas reformistas emprendidas por los gobiernos dictatoriales y cuestionando contantemente el trabajo realizado desde la Junapla (Moncayo 2019), sobre todo, porque los actores políticos durante este periodo buscaron reconfigurarse para acceder al poder luego de la dictadura militar (Pachano 2019).

Durante el periodo dictatorial, las tareas reformistas emprendidas desde la Junapla fueron blanco constante de críticas y cuestionamientos por parte de los actores políticos. Durante este periodo, la Junapla acumuló mucho poder gracias al apoyo político que otorgaron los gobiernos militares a los encargados de la planificación. Para Cheibub y Gandhi (2004) los gobiernos militares se auto conciben como “guardianes del interés nacional” en ese sentido "ellos justifican su rol como árbitros neutrales sobre la base de su pertenencia a las fuerzas armadas, una institución que se supone está encima de la política” (Cheibub y Gandhi 2004, 29). Sin embargo, la Junapla también acumuló poder gracias a los recursos económicos con los que contó el país debido al *boom* petrolero, mismos que permitieron a la Junapla implementar una serie de proyectos que buscaban encaminar al país en la senda del desarrollo. La Junapla no solo planificaba, sino que decidía cuales eran los proyectos prioritarios para el país, convirtiéndose en una institución con capacidad de distribuir recursos económicos en el territorio a través de la intervención estatal (Moncayo 2019; Andrade 2019).

A partir de 1972, el Estado ecuatoriano comienza a percibir un incremento sostenido en sus rentas estatales, lo que permite que el PIB ecuatoriano también se incremente. Los gobiernos militares contaron con recursos suficientes para emprender la tarea de encaminar al Estado ecuatoriano en la senda del desarrollo. Sin embargo, para Moncayo (2017) este proceso no fue lineal, sino que tuvo una serie de consecuencias inesperadas “por un lado, permitió al Estado contar con capacidad económica para encausar el proceso productivo bajo ciertos lineamientos; pero por otro, su inusitado crecimiento distorsionó la aplicación del proceso de sustitución de importaciones, que apoyaba el desarrollo del sector agropecuario” (Moncayo 2017, 188). Este fenómeno provocó que mientras unos sectores sociales y políticos se beneficiaban por la inyección de recursos económicos otros sectores se vieran afectados. Económicamente, el Estado ecuatoriano sufrió los males de la denominada enfermedad holandesa (Fontaine 2002), esto debido al repentino flujo de ingresos económicos hacia las

arcas fiscales, lo que hizo que se descuidaran otros aspectos o sectores de la economía.⁵ Sin embargo, y a diferencia de lo señalado por las teorías sobre la maldición de los recursos naturales, los gobiernos militares buscaron la manera de sortear estas problemáticas y no necesariamente buscaron un beneficio personal. Los planes de los gobiernos militares se centraron en fortalecer el Estado nacional y sus instituciones con la finalidad de alcanzar el desarrollo, aunque este hecho implicara un abuso de poder por parte de los agentes estatales. La abundancia de recursos económicos fue visto por los agentes políticos de los gobiernos militares, como la oportunidad para romper con las viejas estructuras políticas nacionales, se pensaba que “el petróleo iba a financiar el “desarrollo” un giro en el modelo hasta entonces vigente; para otros, era el momento de la “revolución”, que consistía en desalojar del poder a sus consuetudinarios detentadores y afirmar la soberanía del Estado frente a las asechanzas del poder económico transnacional” (Moncayo 2017, 189). En otras palabras, los gobiernos militares trataron de usar el auge de recursos económicos para cambiar la correlación de fuerzas políticas en el país y no necesariamente para beneficiarse de forma particular o a su círculo de amigos cercanos (Moncayo 2019; Swett 2019), o por lo menos esa era la intención.

Gráfica 3.1. Comparativo PIB vs precio promedio anual del petróleo en dólares 1970-1980



Fuente: Banco Mundial y OPEP 2019

⁵ Se señaló anteriormente que no es interés de este trabajo abordar de manera exhaustiva las problemáticas económicas que trajo la renta petrolera. En esta sección se abordarán ciertos aspectos económicos cuando se lo considere necesario para fortalecer el argumento. Sin embargo, el foco de atención se centrará en las dinámicas y las decisiones de los actores políticos en ese momento, específicamente con las instituciones analizadas.

La gráfica 3.1 evidencia la fuerte correlación que existe entre el crecimiento económico medido a través del PIB y al aumento sostenido del precio promedio anual del barril de petróleo. Durante la década de los 70 el Estado ecuatoriano incrementó su Producto Interno Bruto desde los 2862,50 millones de dólares anuales en 1970 hasta los 17881,51 millones de dólares en 1980 (Banco Mundial 2019). Durante el mismo periodo, el precio promedio anual del barril del petróleo pasó de 1,21 dólares en 1970 a 35,52 dólares en 1980 (OPEP, Statista 2018). Durante esta década, la intención de los gobiernos militares era utilizar la renta petrolera para cambiar las estructuras económicas, políticas y sociales del país, siendo la Junapla la institución clave designada para llevar adelante el proceso de transformación que requería el Ecuador para encaminarse en la senda del desarrollo.

Este trabajo se adhiere al argumento teórico que sostiene que las instituciones son importantes para el desarrollo (Evans 1996; Przeworski y Curvale 2007; Acemoglu y Robinson 2012), mismo que fue expuesto en el primer capítulo de esta investigación. Se puede sostener que el gobierno militar trató de crear un conjunto de instituciones, bajo el mando de la Junapla, que buscaran encauzar al país en la senda del desarrollo y de esa manera dar un uso adecuado al auge de recursos económicos que vivió el Ecuador durante este periodo. Sin embargo, este proceso fue duramente cuestionado por los actores políticos contrarios a los gobiernos militares, principalmente por Assad Bucaram.

A nivel económico

La Junapla tuvo un amplio margen de acción, debido a la ingente cantidad de recursos con los que contó, pero, sobre todo, por el apoyo político provisto desde los gobiernos militares. Gordillo (2005) señala que durante este periodo “el PIB petrolero creció en 1973 el 318% y en 1974 el 168%. El ingreso por habitante se incrementó paulatinamente hasta 624 dólares” (Gordillo 2005, 143). Esta cantidad de recursos permitió al gobierno militar pensar que era posible, a través de la planificación de la Junapla, encaminar al país en la senda del desarrollo, razón por la cual los gobiernos militares otorgaron todo el apoyo político y económico para implementar los planes y proyectos necesarios para alcanzar este objetivo. También se señala que “el presupuesto del Estado alimentó con petróleo el 9,2% de sus ingresos; el PIB creció en 14,4% con relación a 1971 para llegar a ser del 16,4% para 1972, y las exportaciones petroleras fueron el 17,8% de las exportaciones del país” (Gordillo 2005, 142).

Gordillo (2005) señala que los ingresos petroleros cambiaron radicalmente las finanzas del Estado ecuatoriano. “Para 1973-1975, las exportaciones petroleras pasaron a ser el 44,5%; 61,8%; y 57% del total de las exportaciones del país respectivamente” (Gordillo 2005, 142). Paulatinamente, los ingresos petroleros comenzaron a ocupar un rol preponderante en la

economía nacional. “Durante los primeros cuatro años hasta 1975 las exportaciones petroleras generaron un ingreso de 1734 millones de dólares; el presupuesto del Estado llegó a depender en más del 20% de los ingresos petroleros” (Gordillo 2005, 142-143) Este hecho, a pesar de ser beneficioso para la economía nacional, también fue perjudicial para otros sectores de la economía, pues se dio paso a los problemas económicos generados por la abundancia de un recurso natural, conocido como enfermedad holandesa.⁶ Sin embargo, y a pesar de las problemáticas económicas que trajo el *boom* petrolero, el gobierno y la junta militar se mantuvieron firmes en su intención de fortalecer la Junapla como la institución encargada de planificar e implementar sus planes en instituciones concretas. Concentrando en la Junapla un amplio poder de decisión e implementación.

La Junapla buscó, a través del petróleo, cambiar la estructura productiva del país andino. Se está consiente que no solo fue el incremento de los precios del petróleo lo que favoreció este periodo. Swett (1979) señala que “las exportaciones pasaron de US\$ 326 millones en 1972 a US\$ 1400 millones en 1977. En la composición de la canasta de exportaciones hubo un crecimiento sensible de nuevos bienes y productos. Los productos tradicionales, unidos esta vez al petróleo, fueron preponderantes en un 89 por ciento del total a través del periodo” (Swett 1979, 85). También hubo un esfuerzo por pasar de productos primarios a productos industriales y manufacturados.⁷ “Las exportaciones de productos industrializados subieron de US\$ 34.7 millones en 1972 a US\$ 121 millones en 1976, mientras que las exportaciones de bienes manufacturados subieron de US\$ 7 millones a US\$ 21 millones” (Swett 1979, 85-89). La Junapla tenía un objetivo claro, que era generar las condiciones necesarias para que la economía dependiera en menor medida de la renta petrolera, sin embargo, este objetivo no se cumplió. En la búsqueda por generar las condiciones necesarias para realizar la transición al desarrollo, el Estado ecuatoriano tuvo que engrosar sus filas de manera sustancial, este proceso ha sido ampliamente criticado. Sin embargo, se debe analizar las condiciones

⁶ No es objetivo de este trabajo analizar las problemáticas económicas que generó la abundancia de recursos proveniente de la renta petrolera. Sin embargo, existen varios trabajos donde se evidencia el descuido o afectación que sufrieron otros sectores de la economía. Sobre este punto se puede revisar (Acosta 2017, 2019, Cajas Guijarro 2015, Fountaine 2002, Swett 2017) que abordan las problemáticas económicas al respecto. En entrevista realizada a Francisco Swett señaló que el petróleo fue más perjudicial que beneficioso para el país en términos económicos (Swett 2019).

⁷ Se está plenamente consciente que estos productos industriales y manufacturados no son significativos en una relación proporcional con relación al PIB, lo que se quiere evidenciar es que hubo ciertos esfuerzos, mínimos e insuficientes sí, pero se buscó tratar de usar la renta petrolera para transitar a un camino al desarrollo que dependiera menos de la renta petrolera. Sin embargo, también se tiene plena conciencia que esto no se logró, los datos económicos así lo demuestran, pero esa renta, por lo menos durante la década que se está analizando en esta sección, no fue dilapidada totalmente o apropiada exclusivamente por la élite gobernante, como sí ocurrió y se ha demostrado para casos como Zaire o el Congo.

mínimas del Estado ecuatoriano antes de 1972, en relación a la infraestructura necesaria para que la Junapla pudiera implementar sus planes en el territorio. La literatura especializada no señala cual debe ser el tamaño óptimo que debe tener un Estado, lo que si se menciona es que los Estados y sus instituciones deben ser eficientes para solventar las necesidades y servicios que la población necesita, en consecuencia, el tamaño de un Estado dependerá en gran medida de la eficiencia que éste tenga para operar adecuadamente los proyectos que busca implementar en el territorio.

A nivel político

La Junapla se centra en la creación de una estructura institucional que permitiera al Estado ecuatoriano procesar los recursos económicos en busca del desarrollo. A partir de 1972 la Junapla identifica que uno de los problemas del Estado ecuatoriano para alcanzar el desarrollo era la falta de instituciones que faciliten ese proceso. Swett (1979) señala que la Junapla al ser asesora directa de la presidencia de la República y la encargada de la planificación y el desarrollo del país, tenía una injerencia directa en las actividades más importantes del Estado (Swett 1979, 33) dando cuenta de la importancia que había adquirido esta institución (Moncayo 2017, Pachano 2019). El trabajo de la Junapla durante este periodo era pensar de forma global lo que el Ecuador necesitaba para encaminarse en el desarrollo, siendo ese el objetivo principal de los técnicos de la institución,⁸ los cuales podían imponer su visión sin una mayor necesidad de acuerdos o consensos con otros actores económicos políticos o sociales, esto debido al apoyo otorgado por los gobiernos dictatoriales (Moncayo 2017). Sin embargo, este proceso causaba fuertes tensiones con los actores políticos desplazados (Pachano 2019), siendo el autoritarismo y la imposición en la visión de desarrollo el principal blanco de las críticas.

Se debe aclarar que bajo ningún concepto se está señalando que existe una causalidad entre incremento de la renta petrolera y las instituciones de planificación y desarrollo, pero si se evidencia una fuerte correlación entre estos dos procesos, pues una mayor cantidad de recursos económicos le permitió a los agentes políticos del gobierno militar tener un mayor margen de maniobra frente a sus adversarios y detractores políticos, disminuyendo el malestar

⁸ Durante las entrevistas realizadas para este periodo todos coincidieron en la alta capacidad técnica de la Junapla. Esta institución contó con un cuerpo técnico altamente calificado y logró generar y transmitir una importante cantidad de capacidades y recursos cognitivos, sobre todo por la transferencia de tecnología que recibió por parte de organismos multilaterales que apoyaron a la Junapla desde su creación en 1954. Pachano (2019), Andrade (2019), Swett (2019) y Moncayo (2019) coinciden es que la Junapla se guio bajo parámetros técnicos específicos dejando de lado la ideología política de los gobiernos de turno. Es interesante notar, señala (Pachano 2019), que la Junapla sobrevivió a diferentes tipos de gobiernos incluido dos periodos de dictaduras militares y los Velasquismos, hecho que habla muy bien de esta institución.

social de una población que estaba recibiendo cierto tipo de beneficios, servicios sociales o prebendas por parte del gobierno a través de la intervención del Estado en infraestructura y la creación de nuevas instituciones que dotaban a la población de mayores y mejores servicios. La Junapla tenía una hoja de ruta muy bien marcada. En ese sentido, se crearon una serie de instituciones para atender sectores que hasta antes de este periodo no habían sido atendidos, normados o controlados. Desde la Junapla se promueve la “elaboración de reformas legales y leyes de fomento; en la creación y conducción de instituciones especializadas como CENDES, INECEL, INERHI, CEDEGE, IETEL, CEPE y otras; en investigaciones académicas y operativas; en la elaboración de estadísticas e indicadores de desarrollo” (Swett 1979, 33-34). Este grupo de instituciones fueron consideradas estratégicas para el desarrollo del país, pues en líneas generales se encargaban de: hidrocarburos, telecomunicaciones, electrificación, recursos hídricos, ambiente y la generación de información para la toma de decisiones políticas (Moncayo 2017).

La mayoría de estas empresas comenzaron a operar con los recursos económicos provenientes de la exportación petrolera de la década de los 70. Sin embargo, en la década de los 50 y 60 ya se hablaba de la necesidad de contar con instituciones de este tipo. Varias de las instituciones señaladas en el párrafo anterior comenzaron a ser pensadas y planificadas por la Junapla desde ese periodo. Sin embargo, la crisis económica y política de la década de los 60 no facilitaron el proceso, sino hasta el año de 1967 cuando se sabía con certeza que el Ecuador contaba con importantes reservas de petróleo de buena calidad en la región oriental (Gordillo 2005), hecho que motivó y facilitó la creación de instituciones para controlar y normar la explotación, otorgándole al Estado mayor margen de maniobra política.

Para Gordillo (2005) “el descubrimiento de petróleo de buena calidad y en cantidades comerciales acaecido en el Oriente ecuatoriano por Texaco-Gulf en 1967, desencadenó, entre otras cosas, una ola de especuladores y traficantes que trataban de conseguir del gobierno concesiones para prospectar petróleo...[para] salir a vender con grandes ganancias los derechos de concesión a compañías extranjeras” (Gordillo 2005, 96-97) La pregunta en ese momento era ¿quién será el principal beneficiario de la nueva riqueza? Pues a diferencia de los procesos ocurridos en varios países africanos, en el caso ecuatoriano, la clase política y sobre todo los gobiernos militares, a través de la Junapla, buscaron generar las condiciones para que los contratos sean beneficiosos para la economía nacional y contribuyeran al desarrollo del Ecuador y no necesariamente beneficiaran a los especuladores que buscaban obtener mayores réditos con las concesiones, sino que se buscó tratar de controlar este proceso desde y en beneficio del Estado.

Desde el año de 1967 se buscaba crear una empresa que se encargara de la actividad petrolera,⁹ este proyecto tuvo que atravesar varias trabas burocráticas, debido, entre otras cosas, a los intereses particulares que rondaban a este sector, pues se tenía previsto que los recursos provenientes de la exportación de petróleo serían significativos en la economía nacional. Se debe recalcar que los gobernantes ecuatorianos de este periodo no cedieron a las presiones particulares de concesión y optaron por crear una institución estatal que regulara y controlara el sector petrolero. “Finalmente en 1971, el dictador Velasco Ibarra expidió un Decreto ejecutivo (37) que creó en el papel la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana, CEPE, lo cual volvió a ser ratificada en la nueva ley de Hidrocarburos del mismo año” (Gordillo 2005, 115). Con este decreto, el Estado ecuatoriano se convertía en rector de la renta petrolera, hecho que fue ampliamente beneficioso para los gobiernos militares del periodo de la dictadura, otorgando los recursos necesarios para el cambio institucional llevado a cabo por la Junapla.

Gordillo (2005) señala que “hasta mediados de 1972 CEPE fue una empresa que existió solo en nombre, sin ninguna actividad ni personal” (Gordillo 2005, 115). Sin embargo, se debe resaltar la institucionalidad pensada desde 1967, pues esta otorgó al Estado¹⁰ la rectoría sobre los hidrocarburos, pensando en que la renta petrolera sería determinante para el desarrollo nacional, sobre todo porque representaría una importante inyección de recursos para las arcas fiscales. Estos recursos financiaron una ingente cantidad de proyectos articulados a impulsar el sector productivo e industrial, sobre todo en aspectos relacionados con vialidad, puertos, aeropuertos y telecomunicaciones, a la vez que se crearon planes para mejorar las capacidades técnicas de la población nacional (Moncayo 2017).

El poder político de la Junapla se extendió a diferentes sectores del Estado, contando con representación en los directorios de: “el Banco de Fomento, INECCEL, SECAP, CEDEGE, CENDES, Corporación Financiera Nacional, CEPE, Consejo Nacional de Pesca, IEOS, Junta Nacional de la Vivienda, IERAC, Consejo Nacional de Ferrocarriles, INIAP, IETEL,

⁹ “Los diputados Carlos Julio Arosemena y Alejandro Aguilar habían presentado a la Asamblea constituyente un proyecto de decreto mediante el cual se pretendía crear la empresa estatal de petróleo. Dicho proyecto inició un tortuoso camino burocrático de informes” (Gordillo 2005, 114) mismos que fueron provistos por varias instancias estatales. Se buscaba que la empresa petrolera no fuera estatal, sino abierta a capitales privados, razón por la cual existió un amplio cabildeo por parte de los grupos económicos interesados en este tema, tanto nacionales como internacionales. Este hecho da cuenta que los actores políticos que tomaron la decisión de crear CEPE como empresa estatal buscaban que la riqueza del petróleo permaneciera en la mayor medida posible para el financiamiento del Estado nacional y no en beneficio del sector privado nacional o transnacional.

¹⁰ El hecho que haya sido el Estado ecuatoriano quien controlara la renta petrolera nos da un indicador de que los gobiernos militares no buscaron beneficiarse de forma particular, y mucho menos a su grupo social o político cercano. Se puede decir que existió una visión nacional de usar esa renta para cambiar la correlación de fuerzas políticas y encaminar al país en la senda del desarrollo.

FONADE, FONAPRE y muchas otras” (Swett 1979, 34). Lo mencionado da cuenta del poder político que adquirió la Junapla durante los gobiernos militares, pues en este proceso primó la idea de que eran los técnicos quienes conocían el “camino” hacia el desarrollo, y, por lo tanto, ellos fueron los encargados de implementar la planificación y el desarrollo a nivel nacional. El problema principal fue que en muchos proyectos no se conoció los intereses y necesidades de la población, lo que creó una resistencia hacia los proyectos implementados desde la Junapla (Barrera 2019) y un proyecto que no satisfaga las necesidades o intereses de la población se convierte en un gasto antes que en una inversión.

La Junapla también tenía representaciones en las instituciones más importantes del Estado durante ese periodo. “La Junapla contó con representación en los principales cuerpos colegiados del país como son: El consejo de gabinete, el Frente Económico, la Junta Monetaria y los Comités de Presupuesto y Crédito Externo” (Swett 1979, 34). En dialogo con Francisco Swett mencionó que este hecho era de suma importancia, pues el objetivo principal era lograr una sinergia entre las instituciones del Estado con relación al Plan integral de transformación y desarrollo elaborado por la Junapla (Swett 2019) el cumplimiento de este objetivo llevó a la institución de planificación a concentrar un poder nunca antes ostentado por ninguna otra institución estatal en el Ecuador.¹¹

Lo mencionado fue uno de los puntos más criticados hacia la gestión de la Junapla, pues daba la sensación de que los recursos invertidos no eran correctamente aprovechados. Los críticos de este periodo, sobre todo Osvaldo Hurtado, mencionaba que esto sirvió para derrochar la renta petrolera, colocando este tema como una de las principales causas de la crisis de 1983 (Hurtado 2019). El principal problema fue la centralización de la planificación en Quito, en un periodo en que la movilización al interior del país era extremadamente complicada por la deficiente red vial. Los técnicos no conocían en su totalidad y en detalle el territorio sus necesidades y problemáticas, haciendo que muchos de los proyectos planificados desde Quito fueran rechazados o experimentaran una fuerte oposición en el territorio.

La Junapla tenía como objetivo direccionar, modificar o diseñar toda la institucionalidad estatal con la finalidad de encaminarla en el Plan integral de transformación y desarrollo. Se

¹¹ El poder de planificación, decisión y ejecución que ostentó la Junapla durante el periodo de 1972-1979 no lo ha vuelto a tener ninguna institución estatal en el Ecuador. Se conoce que quien maneja los recursos tiene la capacidad de dictar las reglas, pues precisamente eso fue lo que ocurrió con la Junapla, que al contar con un fuerte apoyo político dado por los gobiernos militares y tener a su disponibilidad una ingente cantidad de dinero, logró imponer una visión particular de desarrollo. El poder que luego tendría la Senplades no logra igualar el poder de la Junapla, básicamente porque Senplades, a pesar de la importancia que tuvo durante los gobiernos del presidente Correa, no tuvo un poder político autónomo tan amplio, sino que las decisiones más importantes debían contar con la aprobación del Ejecutivo (Andrade 2019).

sostiene que este proceso fue posible gracias a la renta petrolera, pues de esa manera la Junapla contó con los recursos necesarios para implementar proyectos en los territorios a nivel nacional, esto a través de las diferentes instituciones mencionadas. Al tener representantes en los directorios de varias instituciones estatales, la Junapla podía chantajear o coaccionar a dichos directorios para que se alineen con la ruta marcada en el plan integral de planificación y desarrollo. Para este proceso la Junapla contó con la administración de recursos económicos suficientes, en ese sentido, ninguna institución estatal, donde tenía presencia la Junapla, podría contradecir los lineamientos establecidos, porque eso podía implicar el remplazo de los directivos por otros que si se acoplen con la visión general de la planificación descrita en el plan elaborado por la Junapla.

A nivel social

El Ecuador a comienzos de la década de los 70 se encontraba en un periodo de transición, fruto de las migraciones campo ciudad y del crecimiento demográfico que experimentó la región en este periodo, representando un reto significativo para el Estado ecuatoriano. La clase media se incrementó durante esta década; debido a esto “el consumo final de energía total del Ecuador desde 1969 hasta 1971 había crecido en 13,6%, con una marcada tendencia al alza; la industria tenía la tasa de crecimiento más alta, con el 22%, mientras que el sector residencial y comercial prácticamente se habían estancado en los niveles de 1969” (Gordillo 2005, 122). El crecimiento demográfico implicaba que el Estado debía suplir servicios para una población creciente y que agravaban los problemas ya existentes como: desnutrición, analfabetismo, mortalidad infantil, escolaridad, etc. La Junapla creía que estas falencias, junto con los problemas estructurales del Estado como: déficit de infraestructura productiva, escasa electrificación, una red vial precaria y deficiente, así como una escasa red de comunicaciones de puertos y aeropuertos debían ser solucionados de forma inmediata.

Los recursos petroleros dieron a los gobiernos militares la sensación de que estos problemas sociales podrían ser solucionados con una adecuada planificación y un correcto uso de la renta petrolera. “Durante los años 1973-77 la economía ecuatoriana creció a tasas que superaron el 11 por ciento anual, se registró un notable incremento del ingreso per cápita, hubo un auge en sectores críticos tales como: transportes, industrias, y desarrollo de nuestras áreas metropolitanas” (Swett 1979, 136). Sin embargo, al interior de la Junapla se debatía la forma como debía implementarse la transición hacia el desarrollo, pues de acuerdo a Moncayo (2019) existía una confrontación entre *jacobinos* y *moderados*, es decir: entre aquellos que planteaban que los cambios debían realizarse de forma radical y dictatorial si era necesario, sirviéndose de la coyuntura de la dictadura militar, pues se planteaba que “no había tiempo

que perder”, y por otro lado, aquellos que creían que la planificación debía considerar la opinión de las poblaciones intervenidas (Moncayo 2019) y así generar un proceso de planificación y desarrollo desde las bases sociales, esto debido a la diversidad de poblaciones que habitan en el Ecuador.

La población en general no tenía claro que significaba exactamente el cambio de modelo productivo impulsado por la dictadura militar y planificado e implementado desde la Junapla. La población entendía que en el Ecuador se habían descubierto importantes reservas de hidrocarburos en la Amazonía y que eso significaba una importante fuente de ingresos económicos. Para Moncayo (2017), los sectores populares no lograban comprender el cambio institucional que se gestó a partir del descubrimiento del petróleo “el discurso de la revolución y la planificación no fue pensado para las masas” (Moncayo 2017, 193) por lo tanto, todo lo relacionado con la planificación y el desarrollo fue pensado a nivel tecnocrático. Este hecho hizo que los planes implementados desde la Junapla fueran un centro de crítica con el retorno a la democracia. La verticalidad y el autoritarismo con que operó la Junapla fue una de las condiciones a tomar en cuenta al momento de pensar el diseño institucional y características que debía tener el futuro Conade.

La Junapla pensó en una planificación desde arriba, pues eran los técnicos los encargados de analizar, con el beneficio de las rentas petroleras para el Estado, cuáles eran los proyectos que necesitaba el Ecuador y su población para realizar una transición rápida hacia el desarrollo. Siguiendo esa lógica, la Junapla también diseñó las condiciones de vida que debían tener las poblaciones y cuáles eran los servicios que debían poseer, buscando mejorar las tasas de desnutrición infantil, analfabetismo, educación y esperanza de vida. Sin embargo, los planes de la Junapla distorsionaban con la realidad y con las aspiraciones de la población.

El periodo de 1972-1979 fue de importantes cambios sociales para el país. La Junapla se encargó de fortalecer el trabajo de planificación y de impulsar la creación e implementación de proyectos que buscaban beneficiar directamente a la población. “Estamos conscientes de que el proceso de racionalización productiva y de ordenamiento social que conlleva la planificación del desarrollo es un hecho que permite enfrentar los siglos de historia de atraso y dependencia que ha sufrido la América Latina en general y el Ecuador en particular” (Swett 1979, 27). Los opositores políticos hablaban de la verticalidad de la planificación y del “despilfarro” de los recursos petroleros, con los cuales se estaban creando una serie de obras que no eran prioritarias para el país y lo único que hicieron fue engrosar el tamaño del Estado

dilapidando la renta petrolera¹² (Hurtado 2019) Sin embargo, se debe considerar que la Junapla emprendió un diseño de instituciones en un país que carecía de la institucionalidad mínima necesaria para albergar y canalizar los proyectos y la planificación central. De ninguna manera se está señalando que el trabajo realizado por la Junapla haya sido perfecto y altamente eficiente, sin lugar a dudas existieron una serie de falencias en la implementación y en las inversiones, pero esto es un proceso que ocurre en todos los países que realizan importantes inversiones, sea en infraestructura, productividad o en programas sociales.¹³ Pero se debe notar que en el juego político y en la disputa del poder no se realizó una evaluación profunda de los avances de la Junapla, aunque los técnicos de la Junapla sí fueron responsables al medir sus avances y en señalar puntualmente lo que restaba por hacer.

Evaluación de la Junapla

En uno de los últimos informes presentados por Francisco Swett, presidente de la Junapla durante los dos últimos años en el poder del Consejo Supremo de Gobierno (Junta Militar) y previo al retorno a la democracia, mencionaba: “el nivel de bienestar colectivo continua siendo bajo al subsistir la problemática del analfabetismo, la marginalización social y económica, las altas tasas de mortalidad infantil, morbilidad por motivo de las enfermedades infecto contagiosas, los bajos niveles de nutrición; y, finalmente, por las aun exiguas oportunidades de empleo remunerativo y productivo” (Swett 1979, 33). La Junapla en la parte final de su periodo fue enfática en mencionar los avances realizados, pero también señalaba las problemáticas latentes y lo que restaba por hacer, que, a pesar de haber avanzado, aún continuaban presentes. “De ser una sociedad predominantemente rural, el Ecuador ha pasado a construir una sociedad con características urbano-industriales de significación, se ha robustecido y expandido de forma significativa la clase media, se han revolucionado las comunicaciones, se ha dotado al país de una infraestructura física y de servicios públicos de importante magnitud” (Swett 1979, 136) También se acentuaba la inversión realizada en sectores estratégicos para el desarrollo, tanto de infraestructura física como en el desarrollo del talento humano “se ha sistematizado la oferta energética y se han atendido las necesidades

¹² Se debe recordar que el ex presidente Osvaldo Hurtado fue un actor clave durante el gobierno del retorno a la democracia y fue un actor principal en la elaboración de la constitución de 1979. Se estableció como uno de los principales opositores al régimen militar y al trabajo realizado por la Junapla, mencionando que fue un trabajo poco democrático, ineficiente y despilfarrador.

¹³ Sobre este punto se puede revisar el texto de Ha-Joon Chang. ¿Qué fue del buen Samaritano? Naciones ricas, políticas pobres (2008) en el que se menciona que los países que han transitado hacia el desarrollo han tenido que atravesar problemas de implementación de políticas, análisis, ejecución y corrupción (Chang 2008). Sin embargo, para el caso ecuatoriano la evaluación de las políticas de desarrollo no se realizó con el afán de perfeccionarlas o mejorarlas, sino como un instrumento para criticar el trabajo de los adversarios políticos en la disputa por del poder.

humanas más apremiantes mediante la puesta en marcha de importantes proyectos sociales en educación, salud y vivienda” (Swett 1979, 136).

Al contrastar con académicos los avances señalados desde la institución oficial, se coincide en que durante este periodo se realizaron varios proyectos de relevancia para las instituciones y la infraestructura estatal, los principales puertos, carreteras o hidroeléctricas se ejecutaron o planificaron durante este periodo¹⁴ (Barrera 2019; Pachano 2019). La Junapla fue una de las instituciones más estables que ha tenido el Ecuador,¹⁵ esto frente a la debilidad e inestabilidad institucional que ha caracterizado al Ecuador en todos los niveles (Andrade 2019; Moncayo 2019) Esto no quiere decir que haya sido una institución altamente eficiente, pero si fue mucho más estable que el resto de instituciones estatales.

La Junapla pudo implementar un sinnúmero de políticas sociales tanto urbanas como rurales. Evidentemente en 10 años era imposible solucionar todas las problemáticas, pero se debe recalcar que pudo identificar y comenzar a afectar las problemáticas más importantes como: mortalidad infantil, desnutrición, problemas de empleo y subempleo, enfermedades infectocontagiosas, etc. Es interesante notar que las problemáticas que no pudo afectar, por lo menos las dejó identificadas a partir de instituciones como el INEC, que le permitió generar información para conocer la realidad nacional concreta más allá de presunciones.

La Junapla reconoció los avances realizados, pero también lo que restaba por hacer. “Estos logros se han dado al mismo tiempo que subsiste la marginalidad económica y social, evidenciada por la escasez relativa de empleos remunerativos y productivos, los aun insatisfactorios índices de mortalidad, morbilidad y nutrición, y el desempeño aún insuficiente de nuestro aparato educativo” (Swett 1979, 136-137) Estos hechos muestran, lo que fue corroborado por varios entrevistados como: Moncayo (2019), Barrera (2019), Swett (2019), Andrade (2019), Pachano (2019), que la Junapla fue una institución altamente técnica en el trabajo que realizó durante su periodo de existencia. Sin embargo, se debe señalar que la técnica y la centralidad de la planificación los llevó a cometer errores por falta de

¹⁴ Una fuerte crítica a este periodo es que los avances en los indicadores sociales no prevalecieron en el tiempo y que fueron únicamente una suerte de espejismo dado por la abundancia de recursos proveniente de la renta petrolera, siendo una característica de la enfermedad holandesa y la maldición de los recursos naturales (Acosta 2017). Sin embargo, este argumento es un poco híbrido para el caso ecuatoriano, sobre todo cuando se habla de infraestructura o capacidad instalada como: inversión en hidroeléctricas, redes de electrificación, carreteras, puertos o aeropuertos, esta inversión se convierte en un activo para el país colocándolo en mejores condiciones con relación al periodo anterior. Lo mismo ocurre con la mejoría del talento humano.

¹⁵ La Junapla fue una de las instituciones más estables que ha tenido el Ecuador, país caracterizado por la debilidad y volatilidad institucional altamente significativa. Sin embargo, eso no quiere decir que haya tenido una estabilidad sólida, pues si lo hubiera tenido habría logrado sobrevivir la transición a la democracia. Sin embargo, queda una pregunta abierta, ¿Fue la institución o la falta de acuerdos entre las élites políticas las que impidieron que la Junapla perdure en el tiempo?

conocimiento del territorio (Barrera 2019) Siendo esto uno de los puntos que serían fuertemente criticados con el retorno a la democracia.

Al revisar las actas de la Junapla y los informes oficiales, es interesante notar una constante autoevaluación de los logros alcanzados y lo que faltaba por realizar. Con respecto al plan integral de transformación y desarrollo “El plan integral se cumplió en lo atinente a sus objetivos de crecimiento sectorial, pero esto se debió en buena parte a factores como el petróleo, cuya ponderación dentro del proceso evolutivo del Plan no pudo ser adecuadamente prevista” (Swett 1979, 159), es decir, no se consideró adecuadamente la volatilidad de los precios del petróleo en el mercado internacional, lo que llevó a que varias obras quedaran inconclusas por falta de presupuesto. Desde la Junapla se tenía claro que los avances y logros alcanzados fueron posibles gracias al petróleo, sin embargo, se planificó pensando en que siempre se iba a contar con una cantidad de recursos homogénea (Barrera 2019).

En relación con lo mencionado, Swett (1979) era enfático en señalar que “a pesar de los cambios fundamentales que se han suscitado en el país durante el último quinquenio, subsiste de forma patética la problemática de la marginación económica y social de gran parte de la población como secuela fundamental de los múltiples problemas de índole estructural y de subdesarrollo del país” (Swett 1979, 159) En otras palabras, se notaba el nivel técnico que funcionaba al interior de la Junapla, donde convivían diferentes posiciones políticas e ideológicas entre los niveles directivos y técnicos (Moncayo 2017). En entrevista a Francisco Swett, se señaló que había una suerte acuerdo tácito al pensar en la planificación para solucionar las problemáticas más urgentes del país (Swett 2019) donde se buscaba priorizar lo técnico por encima de lo ideológico. Siendo este hecho lo que permitía realizar una evaluación constante al trabajo realizado desde la Junapla y alertar sobre las acciones que debían realizarse, sobre todo cuando ya se conocía que la Junapla desaparecería y sería remplazada por el Conade, señalando la necesidad de que “el mejoramiento técnico del Sistema de Planificación deberá conllevar el robustecimiento de la interacción entre la Junta Nacional de Planificación, el Instituto Nacional de Estadística (INEC), el Fondo Nacional de Preinversión (FONAPRE) y el futuro Banco Ecuatoriano de Desarrollo” (Swett 1979, 162). La Junapla, sobre todo la que operó durante el boom petrolero y dictadura militar 1972-1979, fue ampliamente criticada con el retorno a la democracia. Sin embargo, se puede evidenciar que durante este periodo la renta petrolera sirvió para generar una serie de cambios en: creación de instituciones, infraestructura y mejoramiento de condiciones sociales que no habían sido atendidas durante las décadas anteriores, precisamente por la falta de recursos económicos. Durante este periodo, se pudo evidenciar una decisión política para tratar de usar

la renta petrolera para generar cambios en las condiciones económicas, políticas y sociales. Evidentemente, estos cambios no fueron suficientes, tal y como lo reconocen los propios informes y actas de la Junapla, pero lo que si podemos señalar es que luego del boom petrolero, el Ecuador no era el mismo, pues había mejorado sustancialmente a nivel social, económico e institucional.

La alta inversión realizada, los problemas macroeconómicos producidos por la abundancia de la renta petrolera y la deuda contraída, generaría una crisis económica considerable que estallaría en el año de 1983, durante el primer gobierno democrático. Este hecho fue muy complejo para la economía nacional, sin embargo, el centrarse únicamente en ese proceso impide ver con detenimiento que existieron una serie de avances importantes durante la década de los 70. Se considera que la evaluación política realizada con el retorno a la democracia, en su afán de distanciarse de la dictadura militar, no fue del todo adecuada, impidiendo tener la decisión política de dar continuidad a proyectos estratégicos como la electrificación, el apoyo a la industrialización o la construcción de redes viales secundarias¹⁶ que facilitarían a los pequeños productores la conexión con los centros económicos del país. A continuación, se abordará el paso de la Junapla al Conade y las problemáticas políticas que se tejieron en un contexto de incertidumbre frente a la caída de los precios del petróleo y a un reposicionamiento de los actores políticos que buscaban llegar al poder con la expedición de la nueva constitución en 1979. Se argumentará que el afán de los actores políticos por posicionarse electoralmente luego de haber estado excluidos durante cerca de diez años del poder, los llevó a cuestionar gran parte del trabajo realizado por la Junapla. Este hecho generó un cambio en la conformación de la institución de planificación y desarrollo, dando origen de esa forma al Consejo Nacional de Desarrollo.

3.2. Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) 1979 – 1998

El Conade nace con la entrada en vigencia de la Constitución de 1979. Esta institución tenía el objetivo de mejorar las falencias de la Junapla, misma que había sido caracterizada como vertical, autoritaria y dictatorial por parte de los grupos políticos que con el retorno a la democracia buscaban reposicionarse en la escena pública. En este proceso, los actores políticos jugaron un rol preponderante, pues con el descubrimiento del petróleo los gobiernos del periodo de la dictadura pensaron que la transición al desarrollo sería cuestión de tiempo,

¹⁶ Se está consiente que es complicado dar continuidad a proyectos de inversión en un contexto de crisis económica. Pero precisamente ahí radica la voluntad política y los acuerdos a los que deben llegar los actores políticos, pues no dar continuidad a las instituciones y a los proyectos emprendidos, luego de la respectiva evaluación para mejorarlos o solucionar sus falencias, ha sido uno de los principales problemas de la planificación en el Ecuador, contribuyendo a desperdiciar o no aprovechar adecuadamente los recursos que ya fueron invertidos.

creyendo contar con los recursos necesarios para hacerlo. El error de los gobiernos dictatoriales fue pensar que el desarrollo era una cuestión meramente económica, algo que no es del todo acertado. Pues en el caso ecuatoriano se debían sortear estructuras de desigualdad económica y social arraigadas desde el periodo colonial.

Gordillo (2005) señala que los gobiernos dictatoriales buscaron solucionar problemas históricos del Estado ecuatoriano como son: pago de deudas, creación de instituciones, generación de la infraestructura productiva necesaria, atención de problemas sociales, etc. Sin embargo, el periodo de la dictadura no logró cambiar a los grupos económicos y políticos tradicionalmente dominantes.¹⁷ El desarrollo necesita de un grupo de élites económicas, políticas y sociales que estén dispuestas a deponer intereses particulares y priorizar los colectivos, pero, sobre todo, se necesita de una población que aúne esfuerzos entorno a un objetivo común, es decir, el desarrollo no es solo una cuestión económica, sino que es un proceso donde debe involucrarse toda la población (Stiglitz 2015; Chang 2008). En otras palabras, el desarrollo económico involucra aspectos que tienen relación con la política y con cómo los diferentes actores disputan los espacios de poder y los recursos que existen al interior de un Estado, sobrepasando el crecimiento medido a través del PIB (Stiglitz 2002). El Conade surge en un momento de alta tensión política en el Ecuador, que fue el retorno a la democracia. Los actores políticos del momento buscaron crear una institución menos vertical y autoritaria que su antecesora, pues consideraban que la Junapla había logrado concentrar mucho poder y eso había sido perjudicial para la planificación y el desarrollo, pues se había centrado en la visión de los técnicos sin considerar las posturas de los actores sociales. Sin embargo, Swett (1979) planteaba que existía un alto riesgo de que el naciente Conade pierda sus capacidades técnicas y se politice, “los riesgos de politización de la institución de planificación en el nuevo esquema no son despreciables, y dependerán en mucho de lo que el vicepresidente de la República decida hacer con la planificación” (Swett 1979, 165) El Conade buscaba bajar las tensiones antes expuestas. Las funciones del nuevo consejo se encontrarían “consagradas en el artículo 89 de la Constitución del Estado aprobada plebiscitariamente en enero de 1978” (Swett 1979, 165), garantizando una participación activa y plural de diferentes actores en la planificación estatal. El Conade contó “con entidades

¹⁷ Es interesante notar que uno de los objetivos de la dictadura militar era poner fin a los grupos económicos y políticos tradicionales. Sin embargo, estos grupos lograron sobrevivir el periodo de la dictadura y estuvieron prestos a buscar reposicionarse con el retorno a la democracia. La pugna de poderes Costa-Sierra estuvo más vigente que nunca con la expedición de la nueva constitución, tanto así, que Jaime Roldós tuvo que buscar a su binomio vicepresidencial en los sectores políticos de la Sierra, siendo Osvaldo Hurtado el compañero de fórmula de Roldós. Lo que se quiere señalar es que luego del periodo dictatorial, las estructuras políticas tradicionales permanecieron casi inalterables (Moncayo 2019; Pachano 2019).

adscritas, como, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el Fondo Nacional de Pre inversión, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)” (SENPLADES 2010). El objetivo de estas instituciones era dotarle al Conade de las herramientas necesarias para que la tarea de planificación para el desarrollo sea eficiente; al tiempo que buscaba incorporar a diferentes actores de la sociedad civil, sectores no gubernamentales y otros estamentos estatales.

En 1978 se establecieron tres comisiones para desarrollar el nuevo marco jurídico y constitucional que tendría el Ecuador en la transición hacia la democracia. “Las tres Comisiones de Reestructuración Jurídica del Estado se establecieron mediante Decreto Supremo N.º 995, publicado en el Registro Oficial N.º 239 del 23 de noviembre de 1976” (Freidenberg y Pachano 2016, 21) estas comisiones fueron: Elaboración del texto Constitucional, Reformas a la constitución de 1945 y la comisión que elaboraría el texto para la nueva ley de partidos, de la cual fue presidente Osvaldo Hurtado como representante del partido Demócrata Cristiano (Freidenberg y Pachano 2016). Estas comisiones abordarían el poder que había concentrado la Junapla, creando un diseño que repartiera el poder, otorgando un espacio dentro del naciente Conade a miembros “notables” de la sociedad civil, sin embargo, estos ciudadanos generalmente tenían cercanías con diferentes actores políticos. Las tres comisiones estuvieron conformadas por actores y representantes de los principales partidos y grupos políticos de la época, que buscaron repartir el poder y establecer las características de una democracia liberal guiada por el principio básico de pesos y contrapesos.¹⁸ Este es un proceso complejo que involucra una serie de aristas, sin embargo, para este trabajo es suficiente con resaltar que las comisiones conformadas tenían como objetivo construir las bases para una sociedad democrática, o como lo planteaba la Junta Militar, para devolver el poder al pueblo.¹⁹ El problema de este proceso, es que el poder no fue devuelto al pueblo, sino a los grupos políticos de la costa y de la sierra, mismos que no tenían una estructura de base amplia para ser considerados representantes de los intereses populares, más bien, eran grupos políticos de élite sin un enraizamiento real en la sociedad

¹⁸ El objetivo de los pesos y contrapesos (*check and balance*) es crear un sistema que sea autorregulado por los propios actores y así impedir la concentración del poder en un grupo minoritario o particular. Sin embargo, este principio no ha sido la norma en la democracia ecuatoriana, donde los partidos y actores políticos han llegado a acuerdos en busca de sus beneficios particulares, mas no generales.

¹⁹ Este proceso es complejo y tiene una serie de aristas. Sin embargo, uno de los temas principales es la disputa por el poder de los partidos políticos existentes. No todos los actores estuvieron de acuerdo con el proceso, hubo quienes se opusieron, como el partido Comunista. Para este trabajo nos interesa saber que hubo una disputa por el poder entre los actores políticos que estuvieron excluidos de la toma de decisiones durante el periodo dictatorial. Para mayores detalles se puede revisar el texto el Sistema Político Ecuatoriano (Freidenberg y Pachano 2016).

(Freidenberg y Pachano 2016), quienes luego de la dictadura militar buscaban volver a ocupar los espacios de poder que se les había limitado o excluidos en el periodo anterior.

En su afán de reposicionarse en la escena pública, los actores políticos optaron por realizar una serie de críticas al trabajo realizado por los gobiernos dictatoriales. Sin embargo, al centrarnos en los procesos de planificación y desarrollo, se puede evidenciar que una de las críticas más fuertes fue la que se realizó a la estructura misma de la Junapla. Osvaldo Hurtado (1999) argumentaba que el gobierno dictatorial había realizado una pobre gestión de la economía y un despilfarro de los recursos del petróleo, siendo este uno de los principales argumentos para poner fin a la Junapla y dar paso al Conade. “A través de la creación del Consejo Nacional de Desarrollo; se trataba de generar una mayor autogestión de la economía. Proponía la creación de cuatro áreas económicas: privada, pública, mixta y comunitaria” (Hurtado 1999, 330).

Se pensaba que el Conade realizaría una mejor gestión de los recursos económicos, porque contaría en su directorio con representantes de diferentes sectores de la sociedad civil, lo que contribuiría al fortalecer el sistema democrático, a través del *check and balance*. Se argumentaba que los cambios propuestos contribuirían a que las inversiones realizadas en los diferentes proyectos fueran mucho más consensuadas y, por ende, más eficientes porque primaría el consenso al momento de realizar un proyecto desde el Estado, evitando así el despilfarro en obras “innecesarias” (Hurtado 1999; 2019). Sin embargo, las diversas facciones políticas y grupos sociales y económicos que tenían un representante al interior del Conade no buscaron constituirse en guardianes de la planificación y el desarrollo, al contrario, se pudo evidenciar que estos grupos buscaban beneficiar de forma particular al sector al que representaban. Este hecho impidió que se realizara una evaluación seria y profunda de los avances que habían ocurrido durante la década de los 70, impidiendo dar continuidad a proyectos prioritarios y mejorar lo que no había sido adecuadamente realizado por la Junapla.

A nivel económico

El Conade surgió en un periodo marcado por los bajos precios del petróleo y la profunda crisis económica que marcó la década de los 80, por lo tanto, no contaría con el mismo poder económico que tuvo su antecesora. En el año de 1973 la Junta militar contrae una fuerte deuda externa con la certeza de que los recursos provenientes de la renta petrolera servirían para cubrir dichos compromisos. Se pensaba que una mayor inyección de recursos económicos serviría para profundizar y acelerar la transición del país hacia el desarrollo. Con la transición hacia la democracia en 1979 y con la búsqueda constante de los actores políticos por reposicionarse en la escena pública, se sostuvo de forma categórica que el endeudamiento

había servido para el derroche y no para la inversión. Este tipo de narrativas creaban una realidad paralela, que, si bien era muy rentable políticamente a nivel electoral, era bastante irresponsable al momento de evaluar el proceso de planificación y desarrollo que vivió el Ecuador durante la década de los 70.

En 1977, por ejemplo, se contrataron US\$ 787.8 millones de deuda pública externa. Los recursos fueron distribuidos de manera que 301.3 millones fueron destinados a la infraestructura económica (que comprende riego, electrificación y transporte); un total de US\$ 167.2 millones fueron distribuidos para la infraestructura social en proyectos de agua potable y salud; US\$ 237.1 millones para los sectores de producción (agricultura e industria, con participación mayoritaria de industria por US\$ 210.6 millones); y US\$ 84.2 millones para otros fines que incluyeron la capitalización de FONADE, y US\$ 8.2 millones para fines de apoyo al presupuesto (Swett 1979, 91).

Lo señalado por Swett (1979) da cuenta que la deuda contraída durante el gobierno militar tenía como objetivo dar cumplimiento al Plan de desarrollo elaborado por la Junapla. La deuda señalada se contrajo bajo el supuesto que la abundancia de recursos provenientes de la renta petrolera serviría para cubrir las deudas. Sin embargo, la planificación no consideró que la renta petrolera era variable y los precios volátiles (Andrade 2019; Barrera 2019).

El Conade sabía que todos los planes de desarrollo y la planificación respectiva estaría condicionada a la liquidez del Estado central. “El directorio del Conade podría sugerir temas para ayudar a la Secretaría a fijar líneas políticas a las cuales la Secretaría debe ceñirse para elaborar el Plan Operativo” (CONADE, Acta 17 1981) Sin embargo, este plan debía ajustarse de acuerdo a las condiciones económicas concretas que vivía el país, radicando ahí la importancia de implementar planes operativos anuales que se reajusten a las condiciones económicas del país y al contexto internacional. La Junapla, durante los gobiernos militares, gozó de una bonanza económica sin precedentes hasta ese momento en el Ecuador, hecho que contribuyó en la implementación de un plan y en la ejecución de varios proyectos que buscaban promover el desarrollo. Sin embargo, el Conade no tuvo la misma suerte, sobre todo, luego de la segunda mitad de la década de los 80 y durante la década de los 90, época en la que los precios del petróleo sufrirían una importante disminución.

A partir de 1982 los recursos provenientes de la renta petrolera comienzan a decrecer sustancialmente. En el año de 1983 el Ecuador sufre una profunda crisis económica²⁰ debido a

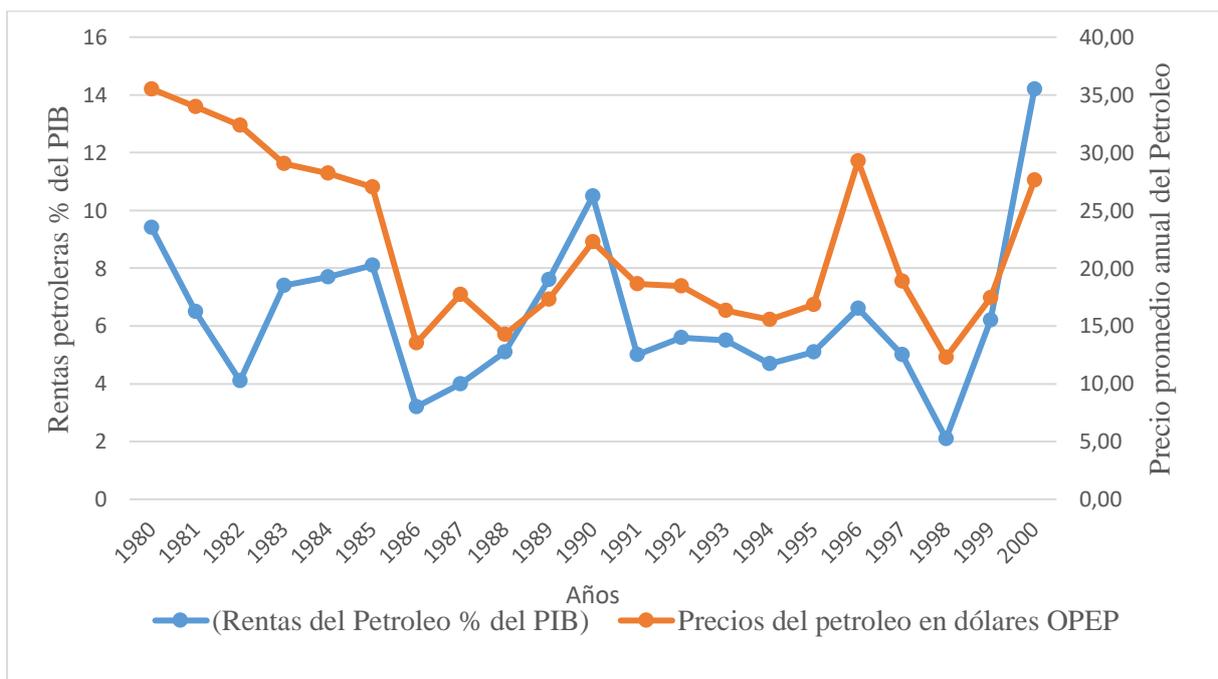
²⁰ La crisis económica se vio acentuada, entre otras cosas, por las políticas de contracción económica impulsadas durante el gobierno de Osvaldo Hurtado, y, sobre todo, por la sucretización de deudas de empresas privadas contraídas en el extranjero. El Estado para evitar un colapso mayor de la economía decide comprar la deuda de las empresas en sucres, pero pagarla a sus acreedores extranjeros en dólares, asumiendo el diferencial cambiario. Este hecho ha sido ampliamente estudiado, sin embargo, no es objetivo de esta investigación, pero se lo señala porque es un hecho importante durante este periodo y porque determinó el flujo de recursos económicos hacia la institución del desarrollo como fue el Conade. Otro aspecto que se debe señalar de este periodo es el gasto suntuario de la época. La población, en general las clases medias, al ver incrementado su poder adquisitivo comenzaron a importar una serie de artículos suntuarios entre los que destacaban: ropa, perfumes, wiski, etc.

la falta de liquidez. En este escenario, el Estado debe priorizar los gastos, siendo responsabilidad de los agentes políticos determinar qué tipo de políticas y proyectos van a continuar y cuales se van a retrasar o suprimir. La crisis Económica de 1983 obliga a poner un freno y a repensar el programa de desarrollo que se venía implementando desde el periodo de la Junapla y que el Conade dio continuidad en medida de lo posible. Sin embargo, con una disminución de la renta petrolera era muy difícil sostener el nivel de inversión que demandaba un plan tan ambicioso como el de la Junapla, obligando a los agentes políticos del periodo democrático a repensar el Conade y el desarrollo que se tendría en el Ecuador.

El Conade tenía que adaptarse a las nuevas condiciones económicas que vivía el país.

“Durante 1982 y 1983, América Latina se vio presionada por sus acreedores a implantar penosos procesos de ajuste, destinados primordialmente a generar superávit en cuenta corriente” (CONADE 1984, 3). Este proceso llevó a que desde los diferentes sectores de la sociedad civil y sobre todo a través de los medios de comunicación se cuestionara los procesos de planificación y desarrollo que buscaron una industrialización al interior del Estado ecuatoriano.

Gráfica 3.2. Rentas Petroleras % del PIB vs Precio promedio anual del petróleo en dólares 1980-2000



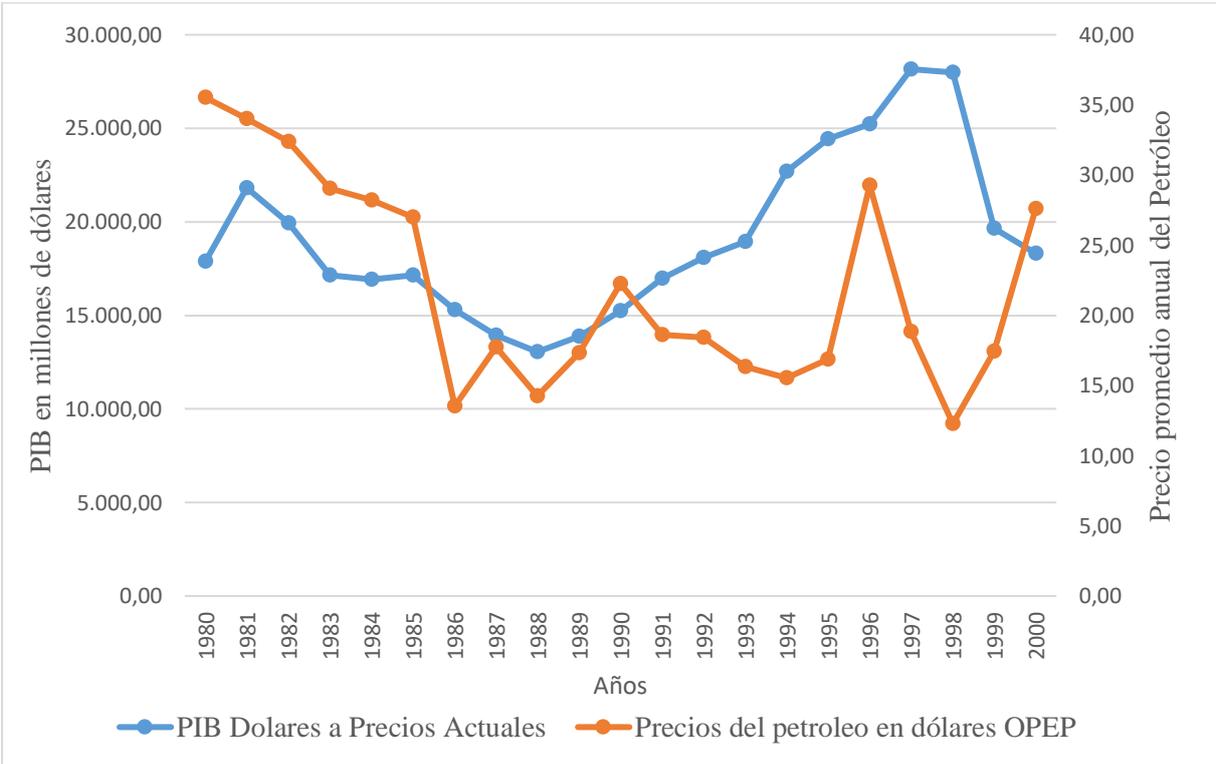
Fuente: Banco Mundial y OPEP 2019

La gráfica 3.2 evidencia la relación entre el porcentaje que ocupaban las rentas petroleras en el PIB comparándolo con el precio promedio anual del barril de petróleo. La economía

Creando una fuerte presión en la balanza de pagos. Hecho que fue considerado como otro de los detonantes de la crisis del 83 y que daría palestra al discurso político que llevaría a León Febres Cordero a la presidencia en 1984.

ecuatoriana durante las décadas de los 80 y 90 ya no pudo captar, en la misma dimensión que los años 70, un alto margen de renta proveniente de la exportación petrolera, principalmente debido a los bajos precios de este commodity en los mercados internacionales. Con lo cual, la existencia del Conade estuvo anclada a una constante crisis económica y falta de recursos para dar continuidad a la planificación e implementación de los proyectos de desarrollo. Este hecho se vio agravado por la revisión de varios contratos petroleros²¹ con las empresas que se encontraban operando en el país, lo que significó una mayor reducción en los ingresos que recibía en Estado, colocando más presión sobre las arcas estatales y obligando a los agentes políticos a realizar constantes ajustes y recortes presupuestarios.

Gráfica 3.3. Comparativo PIB vs Precio promedio anual del petróleo en dólares 1980-2000



Fuente: Banco Mundial y OPEP 2019

La gráfica 3.3 evidencia que entre los años 1980 al 2000 no existe una correlación tan marcada entre precios del petróleo y crecimiento del PIB, como si se lo pudo evidenciar durante la década de los 70. Durante el periodo 1980-2000 se evidencia una constante inestabilidad, tanto en los precios internacionales del petróleo como en el porcentaje que ocupaba la renta petrolera con relación al PIB. A partir de 1980, los precios del petróleo

²¹ La revisión de los contratos petroleros se realizó sobre la base de tener una economía moderna, diversificada y menos centralista. Se debe recordar que la escuela neoclásica, vigente en esa época, recomendaba una menor intervención del Estado en los procesos económicos, dando vía libre a los actores del mercado. En esa línea, se realizó la revisión de los contratos petroleros con el objetivo de mejorar la inversión privada, la producción y en consecuencia las rentas para el Estado ecuatoriano, hecho que no se logró.

comienzan a descender desde 35.52 dólares como precio promedio anual, hasta los 13,53 dólares durante el año de 1986 (OPEP, Statista 2018). Este descenso en los precios se da en los primeros años luego del retorno a la democracia. Siendo esto una de las razones por la cual el Conade no contó con un rol tan preponderante como el que tuvo la Junapla durante los años 70. La disminución de los recursos económicos hacia las arcas estatales obligaba a los gobiernos a priorizar la inversión, donde la institución de planificación y los proyectos relacionados con el desarrollo eran vistos como un gasto y no como una inversión de largo alcance. Este hecho llevó a que se comenzaran a realizar recortes presupuestarios en salud, educación, infraestructura, energía, etc. Sin dar continuidad a proyectos o programas que eran vitales para el desarrollo de la nación, por ejemplo: puertos, aeropuertos, vialidad, electrificación, mejoramiento de las capacidades del talento humano nacional, etc. Desde el Conade se reconoció que durante la década de los 70 “el Ecuador registró durante varios años una de las tasas de crecimiento del PIB más altas del mundo, el valor de sus exportaciones creció en más de seis veces entre 1972 y 1979 (de US\$ 323 millones a US\$ 2151 millones)” (CONADE 1984, 6) los indicadores económicos eran significativos para el último periodo de la Junapla. “La capacidad productiva industrial se amplió sustancialmente, el Estado pudo emprender proyectos públicos de dimensiones antes desconocidas en el país” (CONADE 1984, 6). Sin embargo, los problemas en la balanza de pagos eran un dolor de cabeza para los gobernantes de turno, hecho que no pudo corregirse y que llevaría al país a enfrentar la crisis de la década de los 80. “A fines de 1982 el déficit en cuenta corriente de balanza de pagos llegó a US\$ 1064 millones y la reserva monetaria descendió a US\$ 151 millones con problemas pendiente de pagos y reembolso” (CONADE 1984, 7). A pesar de lo complejo de la situación, que se extendería durante la década de los 90, los actores políticos no le prestaron la debida atención a la institución de planificación, lo cual detallaremos a continuación.

A nivel político

La creación del Conade traía consigo una serie de preocupaciones para los técnicos que habían trabajado durante el periodo de la Junapla. El diseño del Conade otorgaba mayor peso político al Ejecutivo, pues el cargo de presidente de la institución debía ser ocupado por el vicepresidente de la República, hecho que generaba una serie de cuestionamientos, sobre todo de tipo técnico²² y operativo. A nivel político, había una suerte de consenso en el diseño

²² La principal alerta fue dada por Francisco Swett, quien para 1979 advertía de los riesgos de politización de la institución bajo este diseño, colocándole un tinte político a una actividad netamente técnica y operativa. En entrevista realizada a Francisco Swett, quien ahora se desempeña como decano de la Facultad de Economía de la

señalado. Sin embargo, Swett (1979; 2019), manifestaba serias dudas sobre el desempeño técnico de la institución, esto debido a que “la planificación provee los insumos técnicos, articula las pautas de la política de desarrollo, y concretiza, en programas y proyectos, la acción del sector público en pro del crecimiento económico y la justicia social” (Swett 1979, 13). Cuando la presidencia del Conade pasó a ser ocupada por el vicepresidente de la República, la institución se convirtió en un medio de coerción política (Moncayo 2019), precisamente aquello que quería evitarse con este diseño institucional y que fue uno de los principales argumentos para dar por terminado el trabajo de la Junapla.

Swett (1979) señala que la Junapla quedó absorbida por el naciente Conade “La junta de planificación se adscribe como secretaría técnica de dicho consejo. El Consejo de Desarrollo, en consecuencia, le da una representación al más alto nivel a la institución de la planificación” (Swett 1979, 165). El Conade contó con dos direcciones, una técnica que era la herencia de la Junapla y otra administrativa con representantes políticos y sociales, estas dos dependencias se encontraban bajo la dirección del vicepresidente de la República. Este hecho generó conflictos y pugnas al interior del nuevo organismo, pues como era de esperarse, los técnicos de la ex Junapla no iban a someterse sin cuestionamientos a los designios del poder político de turno. La articulación entre las diferentes direcciones del Conade y luego con los vocales del directorio no sería cosa sencilla, sobre todo por las diferentes visiones sobre el desarrollo, latentes entre: las dos direcciones, los vocales y el presidente de la institución (Moncayo 2017; 2019).

El Conade tenía el desafío de generar un plan de desarrollo articulado y consensuado. “El plan ya no sería obra exclusiva del poder central o del Gobierno nacional, al menos así lo entendieron los representantes incorporados al directorio como vocales, lo que contrastaba con el estilo vertical de planificación practicado por el régimen de facto” (Moncayo 2017, 120). Sin embargo, este plan consensuado no estaría exento de pugnas por el poder, pues la incorporación al Conade de otras instituciones y la diversidad de actores dificultaría los consensos y la toma de decisiones.

Universidad Espíritu Santo en la ciudad de Guayaquil, se pudo confirmar, con la ventaja de la historia, que la politización del Conade se concretó desde sus inicios (Swett 2019). Luego de la muerte de Jaime Roldós, Osvaldo Hurtado asume la presidencia de la República y la vicepresidencia pasó a ser ocupada por León Roldós, hermano del difunto presidente. Hurtado pudo confirmar que el Conade fue usado por Roldós para oponerse a su gobierno (Hurtado 2019), debido al enorme poder político que otorgaba esa institución, la politización también fue confirmada por Patricio Moncayo en una entrevista (Moncayo 2019). Esta tónica se mantendría en los siguientes gobiernos con ciertas variaciones, hecho que impidió dar continuidad al trabajo que venía realizando la Junapla, pues los aspectos técnicos fueron relegados por los intereses políticos de los gobiernos de turno.

A nivel político también es necesario señalar que la antecesora del Conade había marcado una ruta de los ejes más delicados en el proceso de desarrollo. Sin embargo, esa ruta no se mantuvo con el paso al Conade, nuevamente, debido a las pugnas de poder al interior de la institución y a una falta de sinergia entre el Conade y el Ejecutivo, o lo que lo es lo mismo, a una falta de entendimiento entre el presidente y vicepresidente de la República y de este último con los vocales y técnicos de la institución de planificación.

La Junapla dejó marcada una ruta con relación a los principales temas que debía dar continuidad el Conade, estos eran:

Facilitación de la inversión privada en los campos críticos de la producción. Fomento sistemático a las exportaciones. Ampliación del mercado interno mediante políticas de empleo y redistribución del ingreso. Contención de las presiones inflacionarias. Robustecimiento de la gestión fiscal mediante el fortalecimiento de las finanzas públicas. Razonamiento de la capacidad de planificación y programación gubernamental. Concreción del apoyo prioritario al sector agrícola. Reformulación de la estrategia de desarrollo industrial. Establecimiento de políticas sistemáticas para la generación de recursos humanos como fuente primordial de la actividad productiva. Reordenamiento del rol del sector petróleo dentro de la economía nacional (Swett 1979, 96)

Con el proceso de transición y las posibles pugnas políticas que dicho proceso traería, se temía que esta hoja de ruta de trabajo sufriera alteraciones. A pesar que la Junapla conformó la oficina técnica de planificación en el nuevo Conade, ya no contaba con el poder económico que le otorgó la renta petrolera durante la década de los 70, ni tampoco tenía el poder político que tuvo durante los gobiernos militares, impidiéndole tomar decisiones de alto nivel. Este hecho llevó a que no se considerara una advertencia que los técnicos del Conade ya habían realizado en 1979 sobre la crisis que estallaría en 1983. Antes de dejar su cargo como presidente de la Junapla Swett (1979) señalaba:

Es un hecho incontrovertible que en la próxima década deberemos enfrentar el problema de presiones crecientes en la balanza de pagos. Y es claro, además, que no debe ser el petróleo o la agricultura, sino la industria quien financie su propio desarrollo. Sí, por ejemplo, los recursos captados por concepto de exportación donde US\$ 1400 millones, que corresponden en un 90 por ciento a la exportación de productos agrícolas y petróleo, y US\$ 750 millones son utilizados en alimentar el desarrollo industrial mediante la importación de bienes de capital y materias primas, son los sectores agrícola y petrolero los que están financiando el desarrollo industrial del país. El financiamiento del desarrollo industrial, no debe estar sustentado en una transferencia masiva de las divisas generadas por las exportaciones agrícolas y petroleras (Swett 1979, 127).

La creciente presión fiscal de la década de los 80 ponía en riesgo los avances sociales, de infraestructura e institucional que habían surgido con la Junapla. Sin embargo, el Conade no tenía las condiciones políticas ni económicas para enfrentar la crisis que se avecinaba. Se sabe que durante la década de los 70 se mejoraron sustancialmente una serie de indicadores sociales y económicos, pero la transición al desarrollo jamás se completó, entre otras cosas, por la falta de acuerdos de las élites políticas de aquel momento, hecho que imposibilitó dar

continuidad a lo que se había hecho bien durante el periodo anterior y mejorar o corregir lo que fuera necesario, impidiendo de esa manera una continuidad en la planificación y en la institucionalidad. Los teóricos del desarrollo (Stiglitz 2002, 2015; Acemoglu y Robinson, 2012; Chang 2008) han señalado desde hace varios años, la importancia de las instituciones y de la política para el desarrollo, porque si no existen instituciones fuertes y políticas de largo alcance, el desarrollo jamás se alcanzará.

Durante la década de los 90 el Conade mantiene su función como entidad rectora de la planificación. Sin embargo, a partir del gobierno de León Febres Cordero fue perdiendo paulatinamente injerencia en la escena pública y en la toma de decisiones a nivel nacional, principalmente porque “Febres Cordero tenía su propio staff de asesores, lo cual le llevó a prescindir del Conade. La labor del Conade se burocratizó” (Moncayo 2019). La escasez de recursos y la baja renta petrolera habían hecho que los gobiernos se centren en solventar problemáticas “urgentes” como encontrar los recursos necesarios para cubrir la demanda del presupuesto general del Estado o cubrir los pagos con los acreedores internacionales para mantener abiertas las líneas de crédito. Este hecho hizo que la planificación y los proyectos de desarrollo quedaran relegados a un segundo o tercer plano. A partir de este momento, el Conade comienza paulatinamente a perder poder de planificación y ejecución.

El párrafo anterior está relacionado con las constantes disputas entre presidente y vicepresidente, las cuales afectaron directamente los procesos de planificación del Conade. Era frecuente que el presidente de la República le restara competencias a su vicepresidente con el afán de disminuir su poder e injerencia política. El diseño institucional para la rectoría del Conade era complicado, se agravaba mucho más debido a los conflictos de nivel político²³ y la incapacidad de los actores para llegar a acuerdos mínimos. La pérdida de responsabilidades y encargos desde el ejecutivo hacia el Conade eran cada vez más evidentes, debido a que el Conade tenía la capacidad de decidir qué proyectos se ejecutarían y cuales no, hecho que a nivel electoral y de clientela política puede ser muy rentable, favoreciendo la figura política del vicepresidente.

²³ El diseño institucional del Conade, de colocar al vicepresidente de la república como presidente de la institución funcionaría adecuadamente en un país con instituciones estables y en la que los actores políticos estén obligados a llegar a consensos mínimos para la gobernabilidad y para dar continuidad a los diferentes proyectos emprendidos. Sin embargo, esa es una característica que no posee la democracia y el sistema político ecuatoriano. Las disputas y desacuerdos entre presidente y vicepresidente de la República fue una constante en prácticamente todos los gobiernos luego del retorno a la democracia, este hecho impedía que existiera una correcta articulación entre el ejecutivo y la oficina de planificación, llegando a ser altamente perjudicial para la planificación ecuatoriana porque impedía la planificación y ejecución de proyectos que sobrepasen los periodos de gobierno, hecho que se agravaba aún más por la crisis económica y la disminución de la renta petrolera.

El poder del Conade y su capacidad de injerencia política para promover planificación para los gobiernos de turno se vio mermada por la creación de instituciones paralelas que disputarían directamente el poder y la injerencia política a esta institución. Durante el periodo de existencia del Conade²⁴ se determinó, con asesoría de organismos multilaterales: Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que uno de los problemas centrales de la economía ecuatoriana era la existencia de un Estado con instituciones y procedimientos obsoletos. Promoviendo e impulsando una modernización estatal y dando paso a la creación del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM 1993-2007) y del Proyecto Mosta (1995-1998). La adopción de los planes de modernización estatal era uno de los requisitos para que el Ecuador tuviera abierta las líneas de crédito con los organismos multilaterales. El contexto de crisis económica y bajos precios del petróleo, obligaban a los gobiernos a adoptar estos planes para mantener la liquidez estatal, pero perdiendo autonomía y rectoría en los procesos de planificación. A partir del gobierno del presidente Febres Cordero se ingresó en un constante proceso de pugnas por el poder y politización interna, lo que llevó al Conade a ver mermada su participación en la escena pública, en la planificación estatal y en los lineamientos para el desarrollo. Este proceso se profundizaría en la década de los 90 con el Conam y el Proyecto Mosta, que tenían como principal objetivo proveer de asesoría técnica al Estado sobre los procesos de modernización y descentralización. Sin embargo, se debe notar que la existencia de estas instituciones lo que hicieron fue restar competencias y atribuciones al Conade, impidiendo que exista una planificación de largo alcance que se transforme en políticas de Estado y no únicamente de gobierno

Moncayo (2017; 2019) analiza este proceso, señalando que:

El corto plazo prevaleció sobre el mediano y largo plazo. En el gobierno de Febres Cordero la pugna entre el presidente y el vicepresidente afectó la asesoría del Conade. En el gobierno de Rodrigo Borja, la planificación experimentó un cambio de enfoque y metodología, en la elaboración del plan de desarrollo. Se dio paso al método PES (Planificación Estratégica Situacional) con la asesoría de su creador, el experto chileno, Carlos Matus. Con Abdalá Bucaram el tiempo de su gestión fue muy limitado. Fabián Alarcón fue un gobierno interino; tampoco se registra mayor novedad en términos de la subordinación de los planificadores a los políticos (Moncayo 2019).

En el año de 1994, durante la presidencia de Sixto Durán Ballén CONAM, “en aplicación de la Ley de Modernización expedida en 1993, como órgano adscrito a la presidencia de la

²⁴ Este proceso se da principalmente en la década de los 90, que es la década en la que llegan con mayor fuerza a la región, y al Ecuador particularmente, los organismos multilaterales que promulgaban la modernización del Estado a través de las privatizaciones y la reducción del tamaño del Estado. En ese contexto, una institución de planificación y desarrollo como el Conade o como la ex Junapla no tenían cabida, radicando ahí el porqué del descuido y el poco interés político hacia esta institución de planificación y desarrollo durante este periodo.

República, para promover la modernización del Estado, la descentralización, desinversiones, privatizaciones, concesiones y reforma del Estado” (SENPLADES 2010). Las responsabilidades que asumía el Conam, pudieron haber sido desempeñadas por el Conade, sin embargo, la estructura del Conade impedía al ejecutivo tomar ciertas decisiones de forma directa, específicamente las relacionadas con las privatizaciones, siendo esa la motivación para crear una oficina adjunta a la presidencia de la República.

La sugerencia de los organismos multilaterales de modernizar el Estado, con la consecuente creación del Conam y el Proyecto Mosta, sirvió también para que el presidente pudiera restarle poder a su vicepresidente y así evitar posibles golpes de Estado. Junto con el Conam entro en funcionamiento el proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Estado (MOSTA). Este proyecto surgió “a raíz de las recomendaciones y los acuerdos entre el Estado y algunos de los bancos multilaterales para el desarrollo (BMD)” (Ramírez 1999, 1). Durante la década de los 90, frente a la poca liquidez del Estado ecuatoriano, la planificación del desarrollo era financiada principalmente por organismos multilaterales. En ese sentido, el desarrollo del Ecuador se lo pensó desde la idea de la modernización, donde la premisa principal era transitar hacia una menor intervención del Estado en la economía, asegurando que esa era la vía para alcanzar el desarrollo.

El objetivo del proyecto Mosta, junto con el Conam, era crear las bases para un Estado moderno, pues se pensaba que “los aspectos relativos a nuevas lógicas de gestión pública y sobre todo a la puesta en juego de formas modernas de administración institucional del estado (descentralización, desconcentración, fusiones, etc.) no se habían producido” (Ramírez 1999, 5). Para Ramírez (1999) otro de los objetivos del proyecto Mosta se encontraba en:

“incrementar la productividad en la gestión pública... definir nuevos conceptos sobre el rol del Estado mediante una reorganización administrativa, cambios jurídicos, actualización de métodos operativos, optimización del manejo de recursos y de la información en las entidades del sector público y del gobierno central” (Ramírez 1999, 6) En otras palabras, se buscaba sentar las bases institucionales para lo que en ese periodo se consideraba un Estado moderno, que no era otra cosa que una menor participación del Estado en la esfera económica e institucional y dando mayor apertura al mercado.

El proyecto Mosta fue promocionado como un impulso democrático que buscaba la participación de diferentes actores sociales “Hacia una Reforma del Estado, recoge y sistematiza la opinión que un grupo numeroso de distinguidos ecuatorianos tienen sobre la función del Estado en el Ecuador hoy” (CONAM-MOSTA 1998, 7). Este proyecto buscaba encontrar una respuesta a la pregunta planteada sobre la ingobernabilidad del Ecuador, para

lograrlo se consultó a una serie de “personajes ilustres” sobre cuál era su opinión sobre los principales problemas del Ecuador. “La motivación central de este trabajo era contar con un registro de los pareceres predominantes en el Ecuador sobre la reforma del Estado”

(CONAM-MOSTA 1998, 9) buscando tener una visión pluralista del acontecer político nacional.

El proyecto Mosta recolectó información de personalidades ecuatorianas por dos vías: La primera planteó una serie de temas sobre las problemáticas del Estado ecuatoriano a los participantes de los seminarios que se realizaron en las principales ciudades del Ecuador “los seminarios se celebraron en Quito, Cuenca y Guayaquil los días 17, 23 y 25 de abril de 1996, respectivamente. A ellos acudieron 223 participantes que, divididos en los talleres, constituían grupos con una representación bastante equilibrada de tendencias políticas y formación profesional” (CONAM-MOSTA 1998, 11).

Este proyecto buscaba recolectar las diferentes visiones sobre el Estado ecuatoriano y para eso se citó a diferentes exponentes de los círculos políticos nacionales. Al revisar el informe se pudo evidenciar que los criterios eran amplios y diversos. Uno de los temas centrales que recogía el proyecto Mosta era el de la gobernabilidad “es impresión general entre los ecuatorianos que nuestra sociedad y nuestro Estado están aquejados por severas carencias en el marco institucional que rige la vida colectiva” (CONAM-MOSTA 1998, 19) La debilidad institucional del Estado fue una constante durante toda la década de los 90, que fue el periodo de mayor inestabilidad política y social debido a las políticas de ajuste estructural que buscaban ser implementadas.

Los problemas de gobernabilidad han sido una constante en la política ecuatoriana y fueron unos de los determinantes al momento de evaluar el trabajo de las instituciones de planificación y desarrollo, debido a que la inestabilidad política generaba una inestabilidad y discontinuidad en la planificación y el desarrollo. El proyecto Mosta sistematizó un conjunto de cinco posibles causas de la ingobernabilidad del Estado ecuatoriano entre las que se destaca: 1) La tesis política, que tiene relación con la dificultad de gobernar el sistema político ecuatoriano. 2) La tesis de la estructura social, que estaba relacionada con la mala distribución de la riqueza y la falta de igualdad de oportunidades y la débil identificación con la nacionalidad. 3) La tesis de la inmadurez, habla de una sociedad inmadura políticamente, esta tesis planteaba una visión teleológica de la historia, donde se proponía que la sociedad ecuatoriana debía continuar madurando políticamente y que esto se lo conseguiría en el futuro. 4) La tesis de déficit educativo, la falta de educación de la población era vista como uno de los males más importantes para la carente gobernabilidad, principalmente por la falta de ciudadanos que existe en el Ecuador. 5) Finalmente, la tesis de la deformación, que habla de una descomposición del Estado ecuatoriano (CONAM-MOSTA 1998, 20-27). Estas

problemáticas permiten identificar los obstáculos que debían sortear las instituciones de planificación y desarrollo.

Durante los gobiernos de los presidentes: Rodrigo Borja, Sixto Durán Ballén, Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón, el Conade, como institución encargada de la planificación y el desarrollo, fue perdiendo cada vez más espacio en la escena pública. Esto no significa que la institución no tuviera ningún tipo de responsabilidad, lo que se quiere señalar es que en comparación con el periodo de esplendor de la Junapla 1972-1979, el Conade a partir del gobierno del presidente León Febres Cordero tendría menos responsabilidades y poder sobre otras instancias del Estado. Este hecho no es para nada sorprendente, más bien era de esperar que ocurriera algo así, debido a que el presupuesto asignado era cada vez menor, entre otras variables, por los problemas de liquidez que durante la década de los 80 y 90 experimentó el Estado ecuatoriano. En un contexto de ajuste estructural y con la implementación de políticas de ajuste estructural promovidas por los organismos multilaterales, los proyectos de desarrollos quedaron supeditados a los requerimientos y exigencias de los organismos internacionales. Es interesante notar que las sugerencias de estos organismos no fueron procesadas por el Conade, sino por el Conam y el proyecto Mosta, con lo cual la institución central de planificación quedó relegada, sobre todo en la década de los 90.

La falta de recursos agravó aún más los problemas de gobernabilidad y por lo tanto las condiciones de trabajo del Conade. Es interesante notar que el Conade surgió como una institución que traería consigo consenso a la planificación e implementación de los planes de desarrollo, sin embargo, la realidad estuvo muy alejada de la idea original para esta institución. El Conade como la institución rectora de la planificación y el desarrollo, debía ser la encargada de generar la institucionalidad necesaria que permitiera articular y solventar las problemáticas del país, sin embargo, esta institución fue relegada de ese proceso.

El Conam y Mosta, funcionaron a la par con el Conade desde que fueron creadas. El proyecto Mosta desaparecería con la aprobación de la nueva constitución de 1998 y el Conam funcionaría de forma paralela a las instituciones de planificación y desarrollo que sucedieron al Conade. La entrada en vigencia del Conam y del proyecto Mosta ahondó aún más la pérdida de injerencia política, de responsabilidades, de planificación y ejecución que fue experimentando paulatinamente el Conade desde el gobierno de León Febres Cordero. Siendo lo señalado uno de los aspectos que llevó al Conade a su extinción con la promulgación de la Constitución de 1998.

A nivel social

La planificación estatal, los procesos de industrialización y la aplicación de planes para el desarrollo fueron posibles mientras el Ecuador contó con un importante flujo de divisas provenientes de la renta petrolera. Sin embargo, cuando estos recursos escasearon se comenzó a cuestionar todo el proceso que había llevado adelante la Junapla y el Conade en su primera parte. Los avances en relación al desarrollo social y la crisis económica que estaba enfrentando el Ecuador a partir de la segunda mitad de la década de los 80 hicieron imposible que el Conade continuara con los proyectos que buscaban mejorar las condiciones de vida de la población. Para el Conade (1984) la constante migración a las ciudades, junto con el crecimiento urbano y una ampliación de la clase media y el consumo, colocaban mayor presión sobre los servicios estatales, los cuales irían disminuyendo a partir de la segunda mitad de la década de los 80 y durante toda la década de los 90.

El Conade había evaluado que para la década de los 80 “aparentemente se habría completado ya el proceso de sustitución de importaciones de manufactura en el subsector “alimentos y bebidas”, éste estaría muy avanzado en el subsector “textiles, confecciones y calzado”, y la sustitución de “bienes intermedios y de capital” importados constituye actualmente la principal tarea a realizar hacia adelante dentro del proceso de industrialización” (CONADE 1984, 7). En 1984, durante la transición al gobierno de León Febres Cordero. Los informes del Conade señalaban: “a propósito de la crisis que vive el país, en algunos círculos económicos y políticos se ha venido planteando con creciente insistencia que el determinante fundamental de los actuales desequilibrios económicos, particularmente el deterioro del sector externo, (son debido) al proceso de industrialización” (CONADE 1984, 14) . En el caso ecuatoriano, fue la Junapla la encargada de la implementación del proceso de sustitución de importaciones, “la crítica aduce que el país cometió un error estratégico hace ya más de 20 años al haber optado por un supuesto “Modelo de Sustitución de Importaciones”, en lugar de hacerlo por el desarrollo agropecuario donde aparentemente radicaría la verdadera “vocación” del Ecuador” (CONADE 1984, 14).

En la primera etapa del Conade, se sostenía que la industrialización era el camino que debía seguirse. Sin embargo, desde la misma institución se señalaba que se ha “logrado generar un cierto grado de prejuicio anti-industrialista que puede repercutir negativamente sobre el proceso de desarrollo en el Ecuador” (CONADE 1984, 14). Pablo Andrade, señaló en una entrevista, que el problema no eran las políticas de industrialización, el verdadero problema radicaría en que el país se insertó muy tarde en las políticas cepalinas (Andrade 2019), este hecho llevó a que en el Ecuador no se vivieran grandes procesos industriales como los

ocurridos en los países del Cono Sur. El esfuerzo que debía hacer el Estado para mantener operativo el proceso de industrialización hizo que se recortaran recursos del sector social. Para la década de los 80 el modelo de industrialización cepalino se encontraba en crisis en prácticamente toda la región y esas críticas también eran evidentes para el caso ecuatoriano. La crisis del modelo de desarrollo anclado en la industrialización por sustitución de importaciones fue usada como muletilla para fortalecer políticamente al Conade y así garantizar un espacio de poder que permitiera usar los proyectos de desarrollo como una forma de captar votación en los territorios y poblaciones intervenidas. Este hecho hizo que no se evaluara técnicamente los proyectos que se encontraban en marcha, inclusive se frenó los procesos de electrificación nacional promovidos desde el Estado, los cuales eran indispensable para el correcto funcionamiento de la industria y la provisión de servicios a los lugares alejados de las principales ciudades, dando en concesión la generación de energía a agentes privados por medio de barcazas, lo que llevó a que el Ecuador sufriera constantes racionamientos energéticos durante este periodo.²⁵

El Conade no tuvo mayor participación en el ámbito social, principalmente porque el campo político había cooptado la mayor atención de la institución. Adicionalmente, la institución no contó con los recursos económicos suficientes para poder realizar grandes proyectos de inversión social. Durante el periodo de existencia del Conade, la tónica constante fueron los recortes permanentes al gasto social, sobre todo en salud, educación, infraestructura, capacitación del talento humano entre otros (Barrera 2019). Estas eran las directrices dadas desde los organismos multilaterales, mismas que eran implementadas por el Conam y el proyecto Mosta, por lo tanto, el campo de acción del Conade en el ámbito social se vio mermado (Ramírez 1999).

Los recortes en el Conade había hecho que perdieran la capacidad de generar información actualizada, con este antecedente se realizaron proyecciones con datos de 1975, señalando que “no existen estimaciones recientes del tamaño del mercado para productos industriales, pero cálculos efectuados sobre la base de información estadística para 1975, estiman que hasta un 67% de las familias urbanas se encontraban en un nivel de pobreza absoluta” (CONADE 1984, 21) lo que evidencia la poca capacidad adquisitiva que poseía la mayoría de la población nacional. “La distribución concentrada del ingreso obstaculiza al proceso de

²⁵ El principal problema de no poder satisfacer las demandas energéticas es que es un impedimento directo para los procesos productivos, impidiendo la llegada de nuevos actores a la economía local o encareciendo la producción ya existente, sin señalar las afectaciones que se dan a la cotidianidad de la población en general.

industrialización, no sólo porque actúa la estrechez del mercado, sino porque lo fracciona” (CONADE 1984, 21), disminuyendo el consumo.

El Conade comienza a perder peso en la planificación estatal por la falta de recursos económicos para la inversión en proyectos de desarrollo social y por el recorte de gran parte del personal operativo. Los funcionarios restantes debían canalizar sus esfuerzos en atender cuestiones netamente burocráticas, dejando de lado los aspectos técnicos de la planificación. Para Moncayo (2019) “Los principales temas de disputa giraban en torno a la administración de la crisis de la deuda externa. La representación del Conade ante los organismos del Estado. El control de la gestión de los ministros; la relación entre centralización y descentralización; el conflicto entre presupuesto y plan” (Moncayo 2019) dejando en desatención el área social. A la falta de recursos económicos se le debe adicionar la falta de apoyo político, hecho que contrastaba a lo ocurrido durante el periodo de la Junapla. El inmediatez de los gobiernos de turno y la obstinación de pensar únicamente en proyectos de gobierno y no de Estado fueron mermando las capacidades del Conade y afectando la inversión y el gasto social.

Evaluación del Conade (Conam y Mosta)

El Conade atravesó por un sin número de problemáticas. En medio de éstas, se recomendaron una serie de acciones a seguir, entre las que destacaban: Auspiciar sistemáticamente la creación de una verdadera democracia participativa, La constitución de un Estado muy selectivo en sus funciones pero fuerte y capaz, respeto autentico a la constitución política, reforma del régimen de Partidos Políticos y de la ley electoral, limitar el gasto y la propaganda electoral, expedir las leyes y crear los sistemas de control necesarios y formar una élite de políticos y administradores (CONAM-MOSTA 1998, 27-29). Este conjunto de demandas resonó en la política ecuatoriana prácticamente desde el retorno a la democracia, siendo problemas que el Estado ecuatoriano no había logrado solucionar en 40 años.

El diseño institucional del Conade hubiera sido viable con actores políticos capaces de ejercer su actividad con responsabilidad, es decir, llegar a acuerdos y consensos en beneficio del país y no pensar únicamente en los costos políticos de sus actos y cómo éstos los beneficiarían. Sin embargo, ese tipo de políticos no existieron en el Ecuador durante el periodo de vigencia del Conade, hecho que lo llevó a ser una institución de planificación y desarrollo bastante mediocre. Las problemáticas y disputas evidenciadas entre: el presidente del Conade, los miembros del directorio, los técnicos y el presidente de la República, en su mayoría dada por ambiciones políticas particulares, impidieron que el Conade cumpliera las funciones que debía cumplir, es decir, diseñar políticas de Estado y supervisar la planificación y el desarrollo.

El diseño del Conade respondía a una fórmula clásica de la democracia liberal, guiada por el principio de *check and balance*, en la cual los miembros del directorio, al representar a diferentes sectores de la sociedad ecuatoriana: industriales, comerciantes y académicos, debían fiscalizarse mutuamente en beneficio de que los proyectos de inversión prioricen las necesidades de la población y no de grupos particulares. Bajo esa fórmula, se pensaba que existiría una mejor administración de los recursos del Estado. Sin embargo, lo que se observó fue una inactividad del Conade, pues los miembros del directorio no lograban llegar a consensos en los proyectos trascendentales para el país,²⁶ como: electrificación, educación, salud, infraestructura vial, manejo de la deuda, priorización de proyectos claves etc. Los actores políticos priorizaron el corto plazo y la inmediatez (Moncayo 2019), con lo cual, durante todo el periodo del Conade, el Ecuador no volvió a contar con una institución que planificara el destino y futuro del Estado, como en cierta medida sí lo hizo la Junapla. Lo máximo que pudo hacer el Conade era centrarse en las actividades que podía cumplir cada gobierno, por lo que la visión de futuro y planificación de largo alcance se perdió con esta institución.

Los técnicos del Conade, en su mayoría provenientes desde la extinta Junapla, recomendaban que: la planificación fuera descentralizada y participativa, que esté sustentada en las problemáticas locales, que funcione sobre la base de consensos sociales y concertación, considerando en todo momento el corto, mediano y largo plazo, pero enfocándose más en el largo periodo y en no funcionar adscrita a la presidencia de la República (CONAM-MOSTA 1998, 65-67), esto con la finalidad de poder tener planes de Estado y no únicamente de gobierno. Sin embargo, durante todo el periodo del Conade, es decir durante las décadas de los 80 y 90, fueron principalmente las ONGs en convenio con instituciones internacionales y multilaterales, las que se encargaron en mayor medida de los procesos de planificación y desarrollo, a través de la implementación de micro proyectos, hecho que llevó a que el Conade y el Estado ecuatoriano perdiera la visión global y rectoría de la planificación.

²⁶ Bajo ningún concepto debe entenderse que el Conade no cumplía ninguna función, evidentemente tenía funciones, funcionarios, partida presupuestaria y direccionaba ciertas inversiones prioritarias para el Estado. Sin embargo, las inversiones y proyectos realizados eran de corto plazo y de poca relevancia como para encaminar a un país en la senda del desarrollo, es decir: el inmediatismo de los gobiernos, la falta de voluntad y acuerdos políticos, impedía que el Conade planificara en relación de un proyecto de Estado, centrándose únicamente en actividades puntuales de cada gobierno (proyectos puntuales y específicos). Este tipo de planificación es mucho más económica, porque no demanda inversiones millonarias y a la vez es más rentable políticamente porque permite satisfacer pequeñas ofertas de campaña a grupos determinados. En un contexto de constante crisis económica y falta de recursos, debido a la inestabilidad en los precios del petróleo, este fue el modelo de planificación que se implementó desde el Conade durante prácticamente sus 20 años de funcionamiento.

El Conam fue una institución relevante y existió paralelamente al Conade. A partir de la cooperación internacional identificó aspectos institucionales en los cuales el Estado debía mejorar para lograr ser más eficiente. Esta institución ha sido fuertemente criticada por ser la encargada de gestionar los procesos de privatización al interior del Estado ecuatoriano, hecho que podría ser discutible. Sin embargo, el Conam también contribuyó a mejorar aspectos fundamentales para la gestión del desarrollo como es el sistema tributario y el servicio de Rentas internas. Fue el Conam quien en tiempos de austeridad económica y baja recepción de renta petrolera en el Ecuador, encabezó uno de los proyectos más importantes para el desarrollo, como es la recaudación de impuestos. Este proyecto debía haber sido gestionado desde la institución rectora de la planificación, el Conade, sin embargo, esto no ocurrió así, lo que evidencia la debilidad que llegó a tener el Conade sobre todo durante la década de los 90. El Conam, en conjunto con el proyecto Mosta, también se enfocó en analizar cuáles han sido las problemáticas sobre el desarrollo en el país, por ejemplo: “se discutió la política demográfica... se planteó “procurar un desarrollo demográfico moderado de acuerdo a la capacidad económica familiar, con lo cual al objetivo general se adicionó el concepto de la paternidad responsable” (CONAM-MOSTA 1998, 73-74). Esto debido al fuerte crecimiento demográfico que estaba experimentando el Ecuador y la preocupación del Estado de no poder atender las necesidades de la población naciente. El proyecto Mosta abordó una variedad de temas con relación al Estado, entre los que destacaban: El rol del Estado en relación al sector financiero, a la infraestructura económica, al comercio y la producción, el manejo de los recursos naturales y la formación del recurso humano (CONAM-MOSTA 1998, 143-294). Con relación a la política petrolera, el proyecto Mosta identificó dos problemáticas centrales, que son: la subinversión y el exceso de producción en los campos y el bajo costo de los productos derivados del petróleo al interior del país (CONAM-MOSTA 1998, 251-254). También se identificó la necesidad de realizar la construcción de un Oleoducto de crudos pesados, que debido a las características del petróleo ecuatoriano era necesario para incrementar la producción, el uso del gas del golfo para la producción de energía y de esa manera evitar los racionamientos eléctricos en tiempos de sequía, eliminar los subsidios al gas y las gasolinas por ser una carga muy fuerte para el Estado. Las propiedades del Estado no deben privatizarse y la participación privada es necesaria para los proyectos que incrementen la exploración-explotación de nuevos campos petroleros (CONAM-MOSTA 1998, 255-263). El Conam y el Proyecto Mosta remplazaron varias de las actividades centrales que debía cumplir el Conade. Estos dos proyectos adscritos a la presidencia de la República y financiados con capitales mixtos, entre fondos estatales y aportes de organismos

multilaterales, realizaron varios de los análisis y evaluaciones que debían ser realizados por la oficina de planificación y desarrollo nacional. El haber disminuido las atribuciones del Conade, el hecho de tratar de diferenciarse de la Junapla, la falta de recursos económicos y de voluntad política, llevaron a que el Ecuador no diera continuidad a una serie de proyectos que buscaban encaminar al país en la senda del desarrollo y no incorporar nuevos proyectos. La falta de instituciones o de continuidad de las mismas, la escasa liquidez del Estado, junto con una desatención de los proyectos de industrialización, una carencia en la inversión social, la inestabilidad política de estas dos décadas y factores externos como desastres naturales, llevaron al Ecuador en 1999 a vivir una crisis mucho más profunda a la experimentada en 1984. Pues la sociedad ecuatoriana de finales del siglo XX estuvo en peores condiciones que la sociedad de comienzos de la década de los 80. A continuación, analizaremos los años correspondientes al periodo de la crisis de 1999, mismo que coincide con la existencia de la tercera institución de planificación que ha tenido el Ecuador, la Odeplan.

3.3. Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN) 1998 – 2004

El Conade llegó a su fin luego del proceso constituyente llevado a cabo en la Academia de Guerra de las Fuerzas armadas en Sangolquí. La nueva constitución fue realizada durante el gobierno interino de Fabián Alarcón, que tuvo lugar luego del golpe de Estado realizado en contra del ex presidente Abdalá Bucaram. “La Constitución Política expedida el 10 de agosto de 1998, suprime al CONADE” (INEC s.f.) y en su lugar establece en el artículo 255 que señala que: “el Sistema Nacional de Planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley” (SENPLADES 2004, 1). Para dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución se crea la Oficina de Planificación (ODEPLAN) “mediante decreto ejecutivo 120 publicado en el Registro Oficial No. 27 de septiembre 16 de 1998, se creó la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN), ejecutora de las acciones técnicas y de coordinación interinstitucional necesarias para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 254 y 255 de la Carta Magna” (SENPLADES 2004, 1).

La Odeplan, al igual que lo ocurrido con el Conade, nace con la promulgación de una nueva Constitución, buscando solucionar los problemas que habían sido identificados con la creación y funcionamiento de su antecesora. La Odeplan fue diseñada y colocada, por mandato constitucional, como una oficina adscrita a la presidencia de la República, su principal objetivo era limitar las disputas de poder que se experimentó durante las casi dos décadas que estuvo en funcionamiento el Conade.

Las constantes disputas entre presidente y vicepresidente de la República impidieron que el Conade funcionara como una oficina de planificación con todos los roles que debía cumplir, es decir: evaluar, diseñar, planificar e implementar proyectos de Estado más allá de los intereses o ambiciones de los gobiernos de turno.²⁷ Las disputas señaladas, mismas que se pudieron evidenciar en prácticamente todos los gobiernos desde el retorno a la democracia, llevaron a la politización de la institución, es decir, el Conade fue usado como un espacio de poder para hacer frente, desde el interior del gobierno a los adversarios políticos que se encontraban dentro del mismo gobierno, pero también fuera de él. Estos hechos llevaron a que la institución se desviara de su objetivo principal que era la planificación y el desarrollo. Las constantes pugnas de poder y el “fantasma” siempre latente de los golpes de Estado, crearon una atmósfera de desconfianza entre los actores políticos, radicando ahí el porqué de buscar limitar el poder de los vicepresidentes. Siendo este punto uno de los principales aspectos a mejorar con el diseño de la Odeplan.

El diseño institucional de la Odeplan contemplaba su funcionamiento como una oficina adjunta a la presidencia de la República. El objetivo era eliminar las problemáticas que ocurrieron durante el periodo de funcionamiento del Conade. Se había mencionado las tensiones existentes entre presidente y vicepresidente de la República durante prácticamente toda la existencia del Conade. Con esa experiencia, la Odeplan trató de encontrar una solución a esa problemática, y lo hizo eliminando la figura del vicepresidente de la República como presidente de la institución de planificación y desarrollo. También eliminaba la figura de los miembros del consejo, quienes eran representantes de diversos sectores de la sociedad civil, quienes constantemente buscaron beneficiar a los sectores a los que representaban y no velar por un proyecto nacional de planificación y desarrollo.

Durante los 20 años de funcionamiento del Conade la prioridad fueron los proyectos de pequeño y mediano alcance. En cierta medida, esto puede ser comprensible debido a que el Ecuador de este periodo no contó con los recursos económicos necesarios, para siquiera pensar en un proyecto de Estado de largo alcance. Los precios del petróleo durante este periodo fueron bajos e inestables para tener la certeza que proveerían mayores recursos a las

²⁷ Esto no significa que las oficinas de planificación funcionaran como Estados paralelos, lo que se quiere señalar, es que las instituciones de planificación deben velar por que se cumpla una visión de Estado de largo alcance. El no contar con este tipo de visión llevó al Ecuador a ir planificando y solucionando proyectos de corto alcance enfocados en el inmediatismo de los gobiernos. Los Estados para el desarrollo (*developmental states*) son aquellos que tienen instituciones que trabajan y planifican para el largo periodo, sin perder de vista el presente. El Ecuador no contó con ese tipo de instituciones durante el periodo de funcionamiento del Conade, lo que lo llevó a no contar con una visión de Estado para las siguientes décadas, entre otras cosas, porque los gobiernos debían estar preocupados por mantenerse en el poder por lo menos durante todo el periodo de gobierno para el que fueron elegidos.

finanzas estatales; y el resto de sectores de la economía, a pesar que habían mejorado durante este periodo, incorporando otros productos primarios a la canasta de exportaciones ecuatorianas,²⁸ tampoco proveían al Estado de una fuente considerable de ingresos estables. La Odeplan surge en condiciones económicas y políticas aún peores que las experimentadas por el Conade en los últimos años de su gestión. El año de 1998 es la antesala a una de las crisis económicas, políticas y sociales más complejas que experimentó el Ecuador y que desencadenó una ola migratoria sin precedentes en el país. El Feriado Bancario ocurrido en 1999 fue una catástrofe en términos políticos, económicos y sociales. Estos acontecimientos impidieron que la Odeplan tuviera la más mínima participación en la escena política nacional. En otras palabras, la creación de la Odeplan, amparada en la Constitución de 1998, fue prácticamente un formalismo y se la colocó para que el Estado contara con una institución de planificación tal y como lo mandaba la constitución, pero en términos reales, no cumplió ningún rol significativo o de trascendencia.

La Odeplan fue una pequeña oficina adscrita a la presidencia de la República, funcionando más como una oficina de asesoría del presidente (Mideros 2019) antes que como una oficina de planificación y desarrollo. Durante su periodo de existencia, la Odeplan pasó prácticamente desapercibida, sobre todo durante los años 1998, 1999 y 2000, que fue el periodo más fuerte de la crisis producida por el Feriado Bancario. Es prácticamente imposible pensar que pueda existir un proceso de planificación y desarrollo en medio de una profunda crisis económica, por lo tanto, la Odeplan no tuvo mayor relevancia durante los pocos años de existencia que experimentó (Fuentes 2019).

Los constituyentes que dieron vida a la Odeplan se encontraban al tanto de las dificultades económicas del país y del funcionamiento de varios proyectos de planificación paralelos a las instituciones de planificación y desarrollo, por lo tanto, conocían que la Odeplan no tendría un rol representativo en la estructura del Estado.²⁹ Se debe señalar que, de forma paralela a la Odeplan, continuó funcionando el CONAM y en la práctica esta institución tuvo mayores atribuciones y responsabilidades que las que ocupó la Odeplan. Este hecho nos da cuenta de lo débil que llegó a ser la institucionalidad nacional de planificación en el Ecuador durante

²⁸ El atún, las bananas, las rosas, el camarón, entre otros, habían ganado espacio en ciertos mercados internacionales. Sin embargo, al seguir siendo productos primarios con poco valor añadido, no podían ser considerados como estratégicos para garantizar el financiamiento de un proyecto de desarrollo de todo el Estado ecuatoriano.

²⁹ Al revisar los documentos y proceso de creación de la Odeplan durante el periodo constituyente de 1998, da la impresión que la creación de esta institución fue realizada únicamente con el afán de cumplir un formalismo, pero en ningún momento se pensó en un proceso de desarrollo o planificación de Estado. En la cabeza de los constituyentes existían preocupaciones “más importantes” como tratar de encontrar posibles soluciones a la ya inminente crisis económica, que para ese momento se sabía que era prácticamente inminente.

este periodo, tanto así, que proyectos vinculados a organismos multilaterales tenían mayor margen de acción y presupuesto que la institución de planificación central del Estado ecuatoriano. En ese contexto, se puede comprender las problemáticas sociales y productivas que tenía el Ecuador de finales del siglo XX, porque no existió una institución que logre articular y encausar una visión general de Estado, sino más bien, se priorizó proyectos individuales³⁰ que no tenían un impacto real sobre la totalidad de las instituciones nacionales. A continuación, se abordará el proceso de planificación que se experimentó durante la existencia de la Senplades. A diferencia de las dos últimas instituciones de planificación y desarrollo que tuvo el Ecuador, Conade y Odeplan, Senplades tuvo responsabilidades y un margen de acción mucho más representativo. Siguiendo la lógica de este trabajo, esto fue posible porque durante este periodo el Estado ecuatoriano contó con una abundancia de recursos económicos provenientes del segundo boom petrolero que ha experimentado el Ecuador. Como se lo aclaró en páginas anteriores, no se sugiere una causalidad entre estos dos procesos, pero sí es posible evidenciar una clara correlación entre la abundancia de recursos proveniente de la renta petrolera y la creación y consolidación de una institución de planificación y desarrollo como Senplades. De esta forma, se buscará argumentar que la renta petrolera fue usada por los agentes políticos para tratar de consolidar instituciones que permitan al país insertarse en la senda del desarrollo.

3.4. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2004 – 2019

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) tuvo un rol planificador mucho más fuerte que sus antecesoras, entre otras cosas “porque le daba prevalencia a la planificación” (Mideros 2019). Esta secretaría juntó y articuló otras instituciones que estaban relacionadas con la planificación y el desarrollo. “Mediante Decreto Ejecutivo No. 1372 del 20 de febrero del 2004 se creó la Senplades, como organismo técnico responsable de la planificación nacional, fusionando la ex Odeplan y la Secretaría de Diálogo Social y Planificación” (SENPLADES 2010). En este primer momento, las atribuciones y responsabilidades que tenían la Odeplan y la Secretaría de Diálogo Social y Planificación, así como sus activos y pasivos pasaron a formar parte de la naciente Senplades (SENPLADES

³⁰ Los proyectos particulares de alcantarillado, potabilización de agua o pequeñas rutas de acceso, en su mayoría realizados en convenios con ONGs, sin duda alguna mejoran las condiciones de vida de la población beneficiaria. Sin embargo, si se piensa a nivel macro estatal este tipo de proyectos son insignificantes, porque no se enmarcan en una visión global de Estado y no se encuentran articulados entre ellos. El hecho que el Ecuador no haya tenido una visión de Estado dio vía libre a que este tipo de micro proyectos particulares proliferaran por todo el Ecuador, dando paso a la existencia de territorios donde la presencia estatal era prácticamente inexistente, y en esas condiciones, es imposible tener un Estado enraizado en la sociedad y por lo tanto un Estado para el desarrollo (Evans 1996).

2004). Se debe señalar que, en su creación, Senplades también se encontraría adscrita a la presidencia de la República, pues así lo determinaba la Constitución de 1998, sin embargo, iría adquiriendo mayor independencia con el aumento en el presupuesto asignado, y sobre todo, con los cambios constitucionales realizados en el año 2008.

A diferencia de la Odeplan y de la Secretaría de Dialogo Social y Planificación, Senplades tendría rango de ministerio y su labor sería la de coordinar un sistema único de planificación, en la cual deberían converger todas las instituciones del Estado. “La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en cumplimiento del mandato constitucional será responsable del diseño, implementación, integración y dirección del Sistema Nacional de Planificación en todos sus niveles” (SENPLADES 2004). Desde el retorno a la democracia, el Ecuador no había contado con una institución que planificara el desarrollo en todos sus niveles, radicando ahí la importancia que tendría la naciente Senplades, sobre todo para tratar de crear las instituciones de un Estado para el desarrollo (*developmental state*) (Evans 1996; Acemoglu y Robinson 2012).

Senplades nace con una serie de responsabilidades que no tuvieron sus antecesoras, una de las más importantes fue la capacidad de dictar los reglamentos que estimara convenientes para su adecuado funcionamiento, pudiendo “dictar acuerdos y resoluciones para el desenvolvimiento de las actividades y funciones de la Secretaría; y, nombrar y remover de acuerdo con la ley, al personal idóneo para su desempeño.” (SENPLADES 2004). A pesar de que en sus comienzos la Senplades aún se encontraba adscrita a la presidencia de la República, las atribuciones y responsabilidades que tuvo marcaban una sustancial diferencia con sus antecesoras. Entre las principales responsabilidades con las que nace Senplades se encontraban: “Procesar, armonizar y conciliar el conjunto de políticas públicas e integrarlas en el Plan de Desarrollo;... establecer los lineamientos generales de la planificación nacional;... formular y actualizar en forma conjunta con los Frentes Económico y Social, las políticas generales económicas y sociales del Estado y los planes de desarrollo económico - social con sus respectivas metas y sus reformas” (SENPLADES 2004) Estos puntos dan evidencia que Senplades nace con una visión de conjunto, cuyo objetivo principal era articular a todas las instituciones estatales, atribución que no tuvieron, en las mismas dimensiones que Senplades, las instituciones de planificación y desarrollo durante las décadas de los 80 y 90.

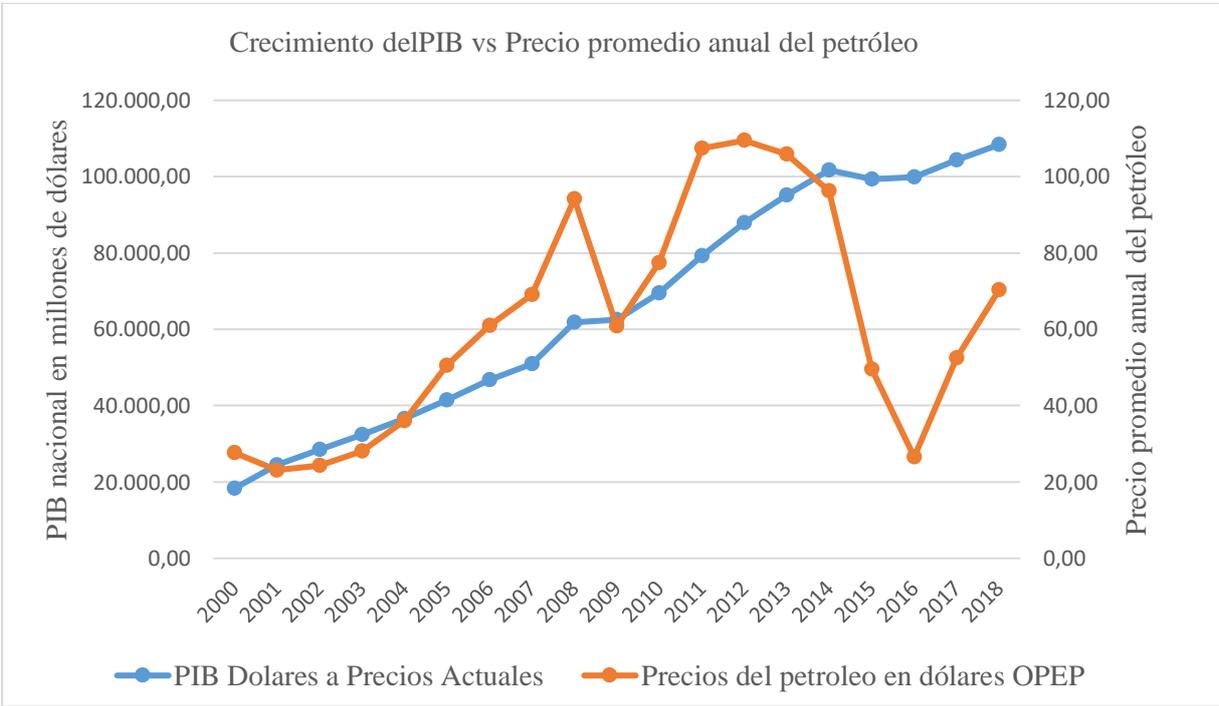
La nueva institución de planificación y desarrollo es compleja de analizar, porque existe en diferentes momentos políticos. En ese sentido, se podría hablar de la existencia de por lo menos tres Senplades. La primera, se encuentra enmarcada desde el momento de su creación hasta la promulgación de la nueva constitución (2004-2008). La segunda Senplades, es la que

nace con la Constitución del año 2008 y está relacionada con el primer gobierno del presidente Correa (2008-2010). Finalmente, la última Senplades se la podría asociar con el mayor auge de renta petrolera, coincidiendo con los dos últimos gobiernos de Rafael Correa (2010-2017). Luego de este periodo, y frente a problemas de liquidez debido a los bajos precios internacionales del petróleo, Senplades comienza a sufrir recortes en el presupuesto, terminando con la desaparición de esta institución en el año 2019 durante la presidencia de Lenin Moreno. El objetivo central será analizar en conjunto los tres momentos que se han identificado en Senplades y cómo estos coinciden con la abundancia de recursos económicos que tuvo el Estado ecuatoriano durante este periodo a nivel económico, político y social.

A nivel económico

La existencia de Senplades coincide con el segundo gran *boom* petrolero que vivió el Ecuador debido a los altos precios de esta materia prima en los mercados internacionales, hecho que dotó a la economía ecuatoriana de una ingente cantidad de recursos económicos.

Gráfica 3.4. Comparativo PIB vs Precio promedio anual del petróleo en dólares 2000-2018

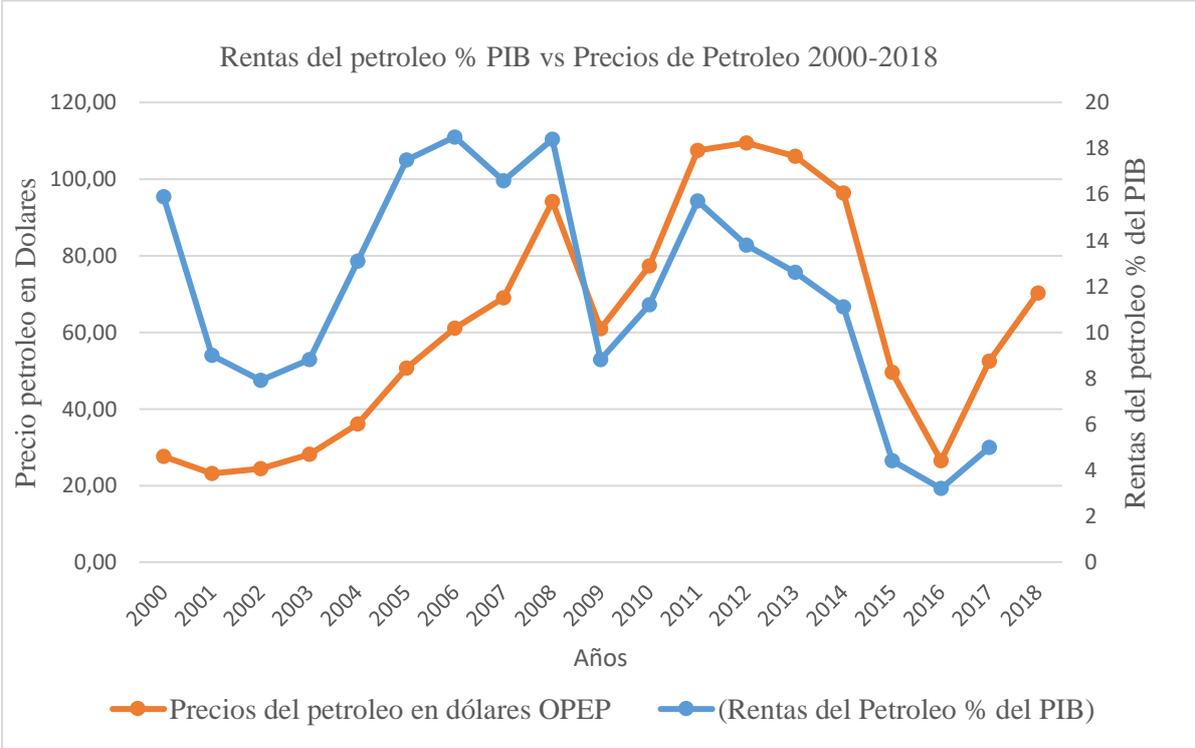


Fuente: Banco Mundial y OPEP 2019

La gráfica 3.4 evidencia como a partir del año 2000 el PIB ecuatoriano comienza a crecer de forma sostenida, existiendo una marcada correlación con el incremento de los precios internacionales del petróleo. Se conoce que el PIB comprende toda la producción que se realiza al interior de un Estado en un momento determinado, por lo tanto, asociarlo con un único producto, como el petróleo, sería erróneo. Sin embargo, la abundancia de recursos proveniente de la renta petrolera permitió que la economía nacional se dinamizara, esto

debido a la fuerte inversión que realizó el Estado central en la ejecución de miles de proyectos en el territorio. Como se lo ha mencionado anteriormente, no es parte del presente trabajo ahondar en los efectos de la renta petrolera en la economía local. Lo que interesa a la presente investigación, es mirar si la abundancia de la renta proveniente de la exportación del recurso natural influyó en alguna medida en la creación de instituciones de planificación y desarrollo. Es interesante notar el crecimiento sostenido que experimentó la economía ecuatoriana durante este periodo, pasando de tener un PIB que bordeaba los 20.000 millones de dólares en el año 2000 a un PIB superior a los 100.000 millones para el año 2018.

Gráfica 3.5. Rentas del petróleo % PIB vs Precios del petróleo 2000-2018

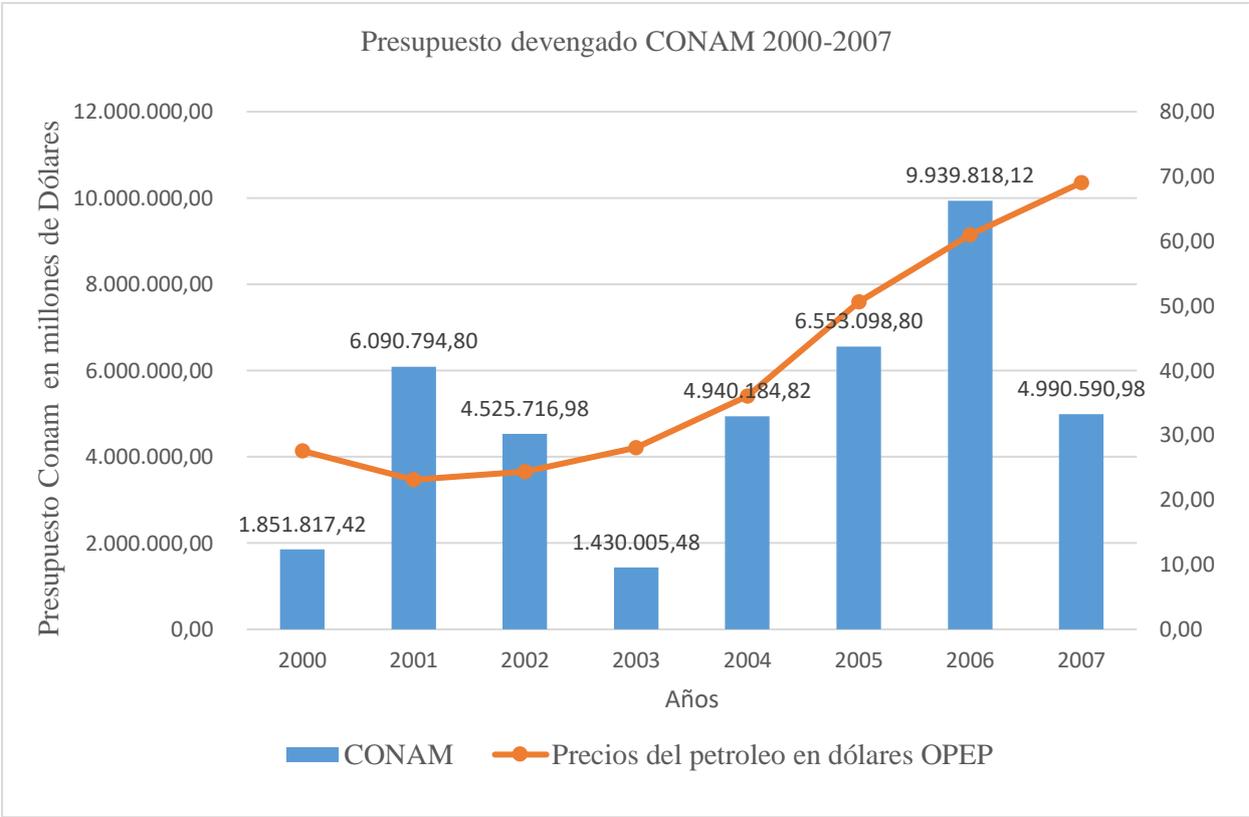


Fuente: Banco Mundial y OPEP 2019

La gráfica 3.5 permite observar las fluctuaciones del precio promedio anual del petróleo en los mercados internacionales, y cómo estas fluctuaciones están correlacionadas con el porcentaje de la renta que percibe el Estado. Esto no es nada novedoso en sí mismo, pues a mayor precio del petróleo mayor renta para el Estado. Sin embargo, esta información nos sirve para analizar los gráficos 3.6 y 3.7 donde se evidencia que existe una correlación entre el precio promedio anual del petróleo y la asignación que los gobiernos de los presidentes Lucios Gutiérrez y Rafael Correa dieron a las instituciones de planificación y desarrollo que tuvo el Ecuador entre los años 2000 al 2018. Estos datos permiten observar que existió, por lo menos en primera instancia, la decisión política de utilizar la abundancia de recursos económicos provenientes de la renta petrolera para impulsar las instituciones de planificación

y desarrollo. El Conam y Senplades fueron las instituciones emblema durante este periodo y se puede evidenciar como a raíz que el Estado ecuatoriano comienza a contar con una mayor solvencia económica, estas instituciones reciben un mayor presupuesto para supervisar y direccionar las inversiones estatales.

Gráfica 3.6. Presupuesto devengado CONAM vs Precio promedio anual del petróleo 2000 – 2007



Fuente: Reportes e-SIGEF / Ministerio de Economía y Finanzas / Dirección Nacional de Consistencia Presupuestaria y OPEP 2019

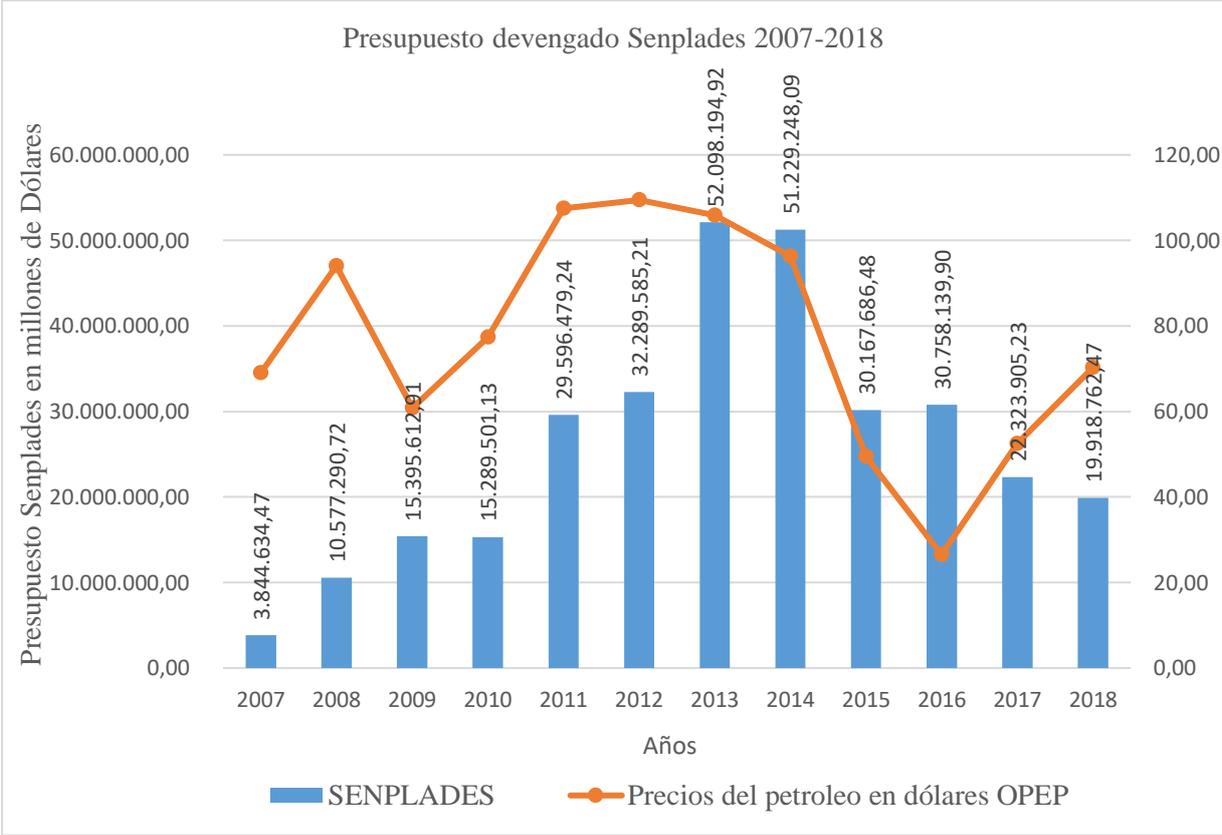
La gráfica 3.6 evidencia el presupuesto utilizado por el Conam³¹ para cada año de funcionamiento, los datos que se muestran son aquellos que la institución devengó en cada año de trabajo.³² Se pudo evidenciar que anualmente existe una diferencia entre el monto presupuestado y el monto devengado. Es interesante notar que el Conam era solamente un proyecto adscrito a la presidencia de la República, sin embargo, a medida que el Estado

³¹ Se debe recordar que el Conam existe desde el año de 1993. Sin embargo, el Estado ecuatoriano solo cuenta con datos oficiales sistematizados a partir del año 2000. Durante la etapa de investigación y levantamiento de información se pudo conversar con tres diferentes técnicos de la Dirección Nacional de Consistencia Presupuestaria, quienes supieron señalar que antes de este periodo la información es bastante dispersa, no se encuentra consolidada, se encuentra en reportes separados, en libros contables, en registros independientes para cada institución o simplemente fue llevada por el titular del ministerio de finanzas de la época por lo que no existen archivos al respecto. Este hecho hace difícil contar con información consolidada antes de este periodo.

³² Existe una diferencia entre el presupuesto asignado y el presupuesto devengado. En los gráficos 3.6 y 3.7 se trabaja con el presupuesto devengado, es decir la cantidad de recursos que la institución utilizó durante todo el año, este hecho nos permite tener la certeza que el monto señalad fue realmente utilizado.

comienza a recibir mayores recursos por diferentes vías de financiamiento, entre ellas el petróleo, los recursos asignados también se incrementan. El Conam estaba a cargo de la modernización del Estado y a partir del año 2004 comienza a invertir en proyectos de modernización de la red eléctrica en el Ecuador, siendo esta la razón del incremento en los recursos invertidos. Hasta el año 2007, el Conam funcionó de forma paralela a Senplades, teniendo un presupuesto independiente. Luego que Senplades absorbiera al Conam existiría una sola institución encargada de la planificación y el desarrollo en el Ecuador.

Gráfica 3.7. Presupuesto devengado SENPLADES vs Precio promedio anual del petróleo 2007 – 2018



Fuente: Reportes e-SIGEF / Ministerio de Economía y Finanzas / Dirección Nacional de Consistencia Presupuestaria y OPEP 2019

La gráfica 3.7 evidencia una curva prácticamente perfecta, en la que se puede evidenciar que el presupuesto devengado por Senplades durante los diferentes años está íntimamente relacionado con el porcentaje de renta percibida por el Estado ecuatoriano por concepto de renta petrolera. Se debe aclarar que sería un error señalar que la renta petrolera servía para financiar directamente a Senplades,³³ pues por normativa esto no ocurre así. Para el

³³ El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone que, los recursos que provienen de las actividades de las empresas del sector público deben ingresar al Presupuesto General del Estado (PGE) después de descontar los valores que requiere cada empresa para su funcionamiento, de igual manera como política está

financiamiento de las instituciones estatales se consolida todas las fuentes de ingreso de las empresas públicas, donde una de ellas es la renta petrolera (Moya 2019). Sin embargo, es interesante notar que, para el caso ecuatoriano, sobre todo durante el gobierno del presidente Correa, se asignó una mayor cantidad de recursos a Senplades cuando el Estado contaba con los recursos suficientes para invertir en esta institución, todo con miras al desarrollo. Se parte del argumento que el surgimiento de Senplades fue posible en un tiempo de bonanza económica. Para el año 2004 los precios internacionales del petróleo habían mejorado considerablemente, el Ecuador exportaba mucho más crudo gracias a la entrada en funcionamiento del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), mismo que comenzó a operar el 14 de noviembre del año 2003. Este hecho significó un importante incremento en los ingresos que recibiría el Ecuador de ahí en adelante. “La entrada en operación del OCP marcó cifras económicas sustancialmente mayores en el país. De inicio se puede afirmar que esta ha sido una de las inversiones privadas más grande de todos los tiempos, pues significó una inversión directa de más de 1400 millones de dólares y contribuyó a que el PIB del año 2004 creciera en un 8,2%” (OCPECUADOR 2015). La construcción del OCP fue con capital 100% privado y correspondía a inversión extranjera directa, hecho que contribuyó a mejorar los indicadores macroeconómicos del país.

Resta analizar la función que cumplió Senplades y que tan bien utilizados fueron estos recursos. Se debe aclarar que Senplades cumplía el rol de planificadora y supervisora de las inversiones realizadas por los diferentes ministerios en el territorio; siendo la institución que decidía o priorizaba que tipo de inversiones y proyectos se realizaban. Los datos presentados en los gráficos anteriores corresponden al presupuesto utilizado por la institución anualmente, pero ahí no se contabiliza la inversión en los proyectos realizados en el territorio, pues esas partidas presupuestarias se encuentran repartidas entre los diferentes ministerios. Sin embargo, Senplades tenía la capacidad de decidir qué ministerio ejecutaba los proyectos de inversión de acuerdo al Plan Nacional de Inversiones y a las necesidades de la población, otorgándole capacidad de decisión y supervisión sobre otras instituciones del Estado.

A nivel político

La primera Senplades no entró en funcionamiento inmediatamente luego de su creación. Como esta institución no lograba despuntar como rectora de la planificación y el desarrollo nacional, en el año 2005 se creó la Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio (SODEM), esto con la finalidad de dar cumplimiento a los compromisos que el Ecuador había

considerado al recurso público que se tenga del petróleo, que ingresa al PGE como ingreso de capital que se destina a inversión.

adquirido en el año 2000 frente a Naciones Unidas (NNUU). Esta secretaría funcionaría hasta el año 2007, también se encontraba adscrita a la presidencia de la República y estaba preocupada de cumplir los objetivos de desarrollo que habían sido determinados por NNUU. “El Estado ecuatoriano, en el año 2000 se comprometió con otros países miembros de las Naciones Unidas, a poner en marcha el cumplimiento de los 8 objetivos y 18 metas del milenio, que deberán ser alcanzadas hasta el año 2015” (SENPLADES 2010).

La Sodem no era propiamente una institución de planificación, más bien era una oficina o proyecto que estaba encargada exclusivamente de alcanzar ciertos objetivos señalados desde NNUU, entre los que destacaban: “fortalecer a la comunidad internacional para combatir la pobreza; el hambre; la falta de acceso a la educación básica; la inequidad de género; la mortalidad materna e infantil; combatir enfermedades como el VIH/SIDA; y evitar la degradación ambiental” (SENPLADES 2010.). La Sodem rivalizaba con Senplades, pues al ser una secretaría con agenda propia no permitía que Senplades determine cuales eran las prioridades nacionales, sino que introducía una agenda, que a pesar de ser importante en los aspectos sociales antes señalados, no pensaba en el desarrollo nacional de forma integral, siendo esa la misión que debía cumplir Senplades.

Lucio Gutiérrez llegó a la presidencia de la República con el apoyo del movimiento indígena ecuatoriano, y al ser Pachakutic el brazo político de la CONAIE, existió una suerte de acuerdo entre este movimiento político y el gobierno para hacerse cargo del desarrollo social nacional. No queda del todo claro si la Sodem fue creada como cuota política para Pachakutic, parecería que sí, pero la versión va a variar dependiendo el actor político al que se entrevistó. María Pubenza Fuentes (2019) fue la primera secretaria general de Senplades durante el gobierno de Lucio Gutiérrez y supo comentar que no entendía la razón por la cual el presidente Gutiérrez creó la Sodem (Fuentes 2019) pues en términos reales duplicaba funciones con la Odeplan y con la posterior Senplades, Fuentes (2019) habló de lo conflictivo que se tornó el ambiente de los gabinetes ministeriales al existir dos visiones de lo que debería ser la planificación y el desarrollo. Por otra parte, Augusto Barrera (2019) quien fue el secretario de la Sodem y era identificado en ese entonces como militante de Pachakutic, señaló que la Sodem respondía a las necesidades de la población, pero tampoco aclaró que esta secretaría haya sido creada como una cuota política para Pachakutic. Lo que el ex secretario de la Sodem supo mencionar, fue que esta institución surge en un proceso complejo de diseño institucional, pues existió en lo formal y paralelamente a Senplades. A la Sodem no se le asignó presupuesto, no tuvo edificio, oficina y el propio secretario no recibió su nombramiento formal hasta muchos meses después de iniciar su gestión (Barrera 2019), lo

que deja entrever, aunque no sea explícitamente, que posiblemente la Sodem fue creada como una estrategia política por parte del presidente Gutiérrez para mantener cercano al movimiento indígena y a las organizaciones campesinas y sociales agrupadas en la Conaie. Al existir una mayor solvencia económica, el gobierno de Lucio Gutiérrez pudo permitirse tener en el mismo gabinete a dos personas con rango de ministro, que en la práctica debían cumplir la misma función. Las tensiones al interior del gabinete fueron considerables e impidieron que se articule una línea única de pensamiento, pues de acuerdo a Barrera (2019), mientras desde la Sodem se realizaba un trabajo de base con las organizaciones campesinas, montubias e indígenas, desde el Ministerio de Finanzas, a través de Mauricio Pozo, se realizaba un acercamiento hacia los multilaterales en busca de financiamiento y con una visión de desarrollo totalmente diferente. Las posturas nuevamente son encontradas, Barrera mencionó que el gobierno podía funcionar sin ese financiamiento, pues las finanzas públicas comenzaba a mejorar con la entrada en funcionamiento del OCP (Barrera 2019), por otra parte, el ex ministro Pozo señaló que sin el financiamiento de los multilaterales el Estado se hubiera encontrado al borde de la quiebra (Pozo 2019), dejando entrever que la decisión del ex presidente Gutiérrez consideraba el contexto político que se vivía en ese momento. Senplades surge en el año 2004 por decisión del expresidente Gutiérrez, absorbiendo a la Secretaría de Dialogo Social y Planificación, Sodem (2005-2007) y a la Odeplan (1998-2004). Sin embargo, surge con el mismo diseño institucional de la Odeplan, es decir, como una oficina adscrita a la presidencia de la República. La diferencia entre la primera Senplades y la Odeplan está en la cantidad de recursos y atribuciones que recibió por parte del ejecutivo. Se recordará que la Odeplan, a pesar de existir por mandato constitucional, en la práctica no tuvo mayores responsabilidades. Sin embargo, Senplades nace en otro momento político; lo interesante es que lo hace de la mano de un militar. Fuentes (2019) señaló que “el presidente Lucio buscaba poner orden, como buen militar, y por eso para él era tan importante la planificación”³⁴ (Fuentes 2019) A pesar de la maximización que puede existir detrás de ese relato, la idea central da cuenta de lo que fueron las décadas anteriores en cuestión de planificación, el haber contado con una institución con poco poder de ejecución y altamente politizada como el Conade, llevó al surgimiento de una serie de instituciones paralelas, hecho

³⁴ Esta idea muestra “lo importante que es para un militar el orden” Fuentes (2019). Esta aseveración también fue confirmada en entrevistas con Augusto Barrera y Mauricio Pozo (2019). Llama la atención que sea otro militar quien busca generar una institución de planificación y desarrollo, tal como lo hiciera la Junta militar en la década de los 70.

que desembocó en una serie de proyectos muy bien intencionados pero pobremente articulados entre ellos.

La planificación y la cantidad de responsabilidades que se le otorgaron a Senplades fue posible gracias a que el Ecuador durante este periodo comenzó a tener una recuperación económica muy significativa. Se mencionó en párrafos anteriores que a finales del año 2003 ingresa en funcionamiento el OCP, lo que “significó una inversión total de alrededor de 3000 millones de dólares” (Pozo 2019) y permitió al Estado ecuatoriano incrementar las exportaciones petroleras, lo que en términos reales significó la obtención de una mayor cantidad de renta para el Estado. Los nuevos recursos económicos impulsarían al gobierno del presidente Gutiérrez a crear una institución como Senplades (Fuentes 2019), la cual, en términos reales, tuvo mayores competencias y presupuesto que la Odeplan, aún bajo el mismo diseño institucional.³⁵ Este proceso evidencia que no era el diseño institucional lo que impidió que la Odeplan se encuentre operativa, fue la falta de recursos, presupuesto y confianza política lo que no permitió que esa institución dejara de ser una pequeña oficina sin mayores responsabilidades.

Entre las atribuciones de Senplades también se encontraba la responsabilidad de coordinar con los gobiernos seccionales y con las diferentes organizaciones del país, entiéndase: empresarios, obreros, comerciantes, cámaras de industriales, profesionales, agricultores, universidades etc. Debía “Coordinar con los ministerios y entidades adscritas la elaboración de los planes institucionales plurianuales e integrarlos en el Plan Plurianual del Gobierno Nacional” (SENPLADES 2004) Era responsable de pensar el reordenamiento territorial, que permitiera regionalizar de mejor manera el país con el afán de facilitar los procesos de planificación. Se encargaría de emitir informes sobre los procesos de inversión. Sin embargo, entre las atribuciones más importante se encontraría el “gestionar y administrar en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas los distintos recursos de asistencia técnica y financiera internacional, de gobierno a gobierno y de organismos multilaterales” (SENPLADES 2004) Este último punto daba a esta institución acceso a los recursos económicos, sin los cuales la planificación y el desarrollo son prácticamente imposibles.

³⁵ Se debe recordar que la primera Senplades surge bajo el marco de la Constitución del año 1998, por lo tanto, debía funcionar como una institución adscrita a la presidencia de la República, este hecho le permitió al presidente Gutiérrez tener control directo sobre la institución, pero se trataba de una institución con mayores recursos, responsabilidades y poderes, con lo cual buscó usar este poder para tratar de tener mayor control e injerencia sobre la población y tratar de no romper lazos políticos con Pachakutic y la Conaie, o por lo menos, esa podría ser una lectura de la fuerte inversión realizada a nivel social.

Senplades adquiere muchas responsabilidades de orden político, esta institución podía: “suscibir contratos y convenios con organismos e instituciones nacionales e internacionales... emitir informe previo a la creación de organismos regionales de desarrollo... Integrar el Sistema Nacional de Información” (SENPLADES 2004) Este último punto era de vital importancia porque le otorgaba a Senplades la facultad de tener acceso y controlar toda la información pública a nivel nacional y sectorial, bajo su supervisión se encontraba “la información generada y procesada por los distintos sistemas implementados INFOPLAN, SIISE, DINAREN, SIGOB y los demás que correspondan a la Base Nacional de Datos Económicos y Sociales e instituciones como: INEC, CLIRSEN” (SENPLADES 2004). Senplades debía cumplir un rol articulador entre el gobierno central y los diferentes niveles de gobierno seccional, teniendo la responsabilidad de funcionar como intermediario entre el gobierno nacional y los actores políticos, sociales e institucionales, esto con el objetivo de socializar y motivar a estos actores a formar parte de un plan integrado de desarrollo. Para poder socializar la planificación propuesta desde Senplades, esta institución debía asumir el rol de capacitadora y asesora de los diferentes niveles de gobierno, tanto local como nacional, pues la idea era que todas las instancias de la administración pública estuvieran al tanto de la planificación estatal, incorporándose y articulándose a ella, a la par que debía velar que en todo este proceso se encuentre incluida la participación ciudadana (SENPLADES 2004). Finalmente, la misma Senplades tenía la facultad de “designar sus representantes ante los organismos que por ley le corresponda, para lo cual se considerarán todas las representaciones asignadas al ex CONADE, ex Secretaría de Planificación y ex ODEPLAN.” (SENPLADES 2004).

El poder que el Ejecutivo le otorgó a Senplades al momento de su creación fue muy significativo en cuanto a la relación que tendría esta secretaría con otras instancias del Estado. Por medio de este decreto, Senplades pasó a ocupar todas las designaciones de sus antecesoras. El artículo 5 del decreto 1372 señalaba que “en todas las normas en las que se haga referencia al director general y director ejecutivo de la Oficina de Planificación (ODEPLAN) y al secretario de Diálogo Social y Planificación, dirá secretario nacional de Planificación y Desarrollo”. Con este hecho, Senplades pasó a ocupar lo que en el futuro sería, sin temor a equivocarme, la secretaría más poderosa de planificación y desarrollo que ha tenido el Estado ecuatoriano desde 1972, superando inclusive a la Junapla, esto debido al tamaño, atribuciones y recursos económicos y humanos con lo que contó Senplades, sobre todo a partir del año 2007 y durante todos los gobiernos del expresidente Rafael Correa.

En el año 2007, durante la primera presidencia del economista Rafael Correa, Senplades sufre su primera modificación. Aun se trataba de una secretaría adscrita a la presidencia de la República, debe recordarse que este es un mandato constitucional. En esta modificación Senplades absorbe dos nuevas instituciones, adicionales a las que ya había incorporado en el año 2004. “Mediante Decreto Ejecutivo No.103 del 22 de febrero de 2007, se fusionó el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM; y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, SODEM; a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES”. (SENPLADES 2010). Se debe señalar que la administración del presidente Correa implicó un cambio sustancial en el tipo de gobierno, en relación a sus antecesores. Este gobierno estuvo marcado por una fuerte crítica a los organismos multilaterales y a una supuesta injerencia norteamericana en los procesos de desarrollo en la región y del Ecuador de forma particular.

En febrero del año 2009 y luego de la aprobación de la nueva constitución de la República, publicada en registro oficial el 20 de octubre del 2008, Senplades sufre una nueva y profunda transformación. “El artículo 275 de la Constitución de la República determina que el Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución” (Consejo Nacional de Planificación 2009). El cambio sustancial, en relación a la constitución del 2008, es que la oficina de planificación ya no se encontraría adjunta a la presidencia de la República, sino que sería una responsabilidad del Estado en su totalidad, es decir, la planificación y el desarrollo eran concebidos como un conjunto de instituciones estatales funcionando mancomunadamente. En ese sentido, se crea el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) que tenía como objetivo regular y orientar la planificación pública del país en todos los niveles, “el ámbito del SNDPP comprende las entidades gubernamentales centrales, entidades autónomas descentralizadas, y los procedimientos de planificación que interactúan en el establecimiento de las prioridades del desarrollo nacional y en las distintas escalas territoriales” (Consejo Nacional de Planificación 2009). El Consejo de Planificación estaría integrado por: El presidente de la República, el secretario nacional de Planificación y Desarrollo, los ministros Coordinadores del ejecutivo y por un representante de los consejos Provinciales, Municipales y Juntas Parroquiales respectivamente.

El consejo del SNDPP tendría las siguientes responsabilidades: ejercer la rectoría del SNDPP, dictar y aprobar políticas y herramientas para la planificación, conocer y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y en conjunto con el Estado encargarse de la ejecución de dicho plan.

En este último punto se insertaría Senplades como la Secretaría especializada en generar las condiciones tanto para la elaboración del plan de Desarrollo como para su posterior ejecución y evaluación. En todo este proceso, Senplades adquirió una serie de responsabilidades, entre las que destacan: diseño, implementación y seguimiento al plan de Nacional de Desarrollo, apoyo técnico a la creación de nuevos proyectos de ley, dar seguimiento a la desconcentración y descentralización del país, realizar estudios de las condiciones sociales del Ecuador, emitir informes sobre las instituciones dependientes del ejecutivo con la finalidad de garantizar una mayor eficiencia: creación, eliminación o fusión; rectoría sobre la administración y creación de instituciones de educación superior y capacitación sobre la planificación y desarrollo a todos los niveles del Estado (Consejo Nacional de Planificación 2009). Se debe señalar que el secretario de Senplades debía cumplir la labor de secretario del Sistema Nacional de Planificación, y en ausencia del presidente de la República remplazarlo y presidir el Consejo, es decir, se le otorgaba al secretario de Senplades, en ausencia del presidente, autonomía plena para administrar la planificación estatal, hecho que implicaba un amplio ejercicio de poder, a nivel de evaluación, decisión y ejecución.

La nueva visión que se buscaba dar a Senplades era la antítesis de lo que fue la planificación para el desarrollo en gobiernos anteriores al mandato del presidente Correa, y sobre todo a lo que se denominó como modernización del Estado. La ley de modernización, privatizaciones y prestación de servicios, vigentes para ese momento, facultaba al presidente de la República a eliminar, crear o fusionar instituciones con la finalidad de tener un Estado eficiente y moderno que facilite el tránsito hacia el desarrollo. El presidente Correa utilizó esta ley para darle mayores atribuciones a Senplades, bajo el argumento “que es necesario suprimir aquellas instituciones públicas que no cumplen con los objetivos para los que fueron creadas, por lo que su mantenimiento dentro de la estructura institucional del Estado ecuatoriano no se justifica y ocasiona gastos innecesarios de recursos” (Presidencia de la República 2007).

A nivel social

En varias ocasiones el presidente Gutiérrez ha señalado que durante su gobierno existió un adecuado manejo de la economía, resaltando los indicadores económicos y sociales que respaldaban su postura. En términos macroeconómicos, nadie puede contradecir la aseveración del expresidente, es más, las cifras oficiales confirman que durante su gobierno la inversión extranjera y por ende el crecimiento del PIB tuvo cifras históricas, sin embargo, esas cifras están íntimamente relacionadas con la inversión realizada en un único proyecto, el OCP, que en términos globales y de acuerdo a confirmación de Mauricio Pozo (2019), ministro de economía de Gutiérrez, ascendió a cerca de 3000 millones de dólares con todos

los complementos adicionales que implicó este proyecto. En otras palabras, las condiciones generales de la población no mejoraron inmediatamente, sino que hubo una muy fuerte inversión privada en un sector estratégico de la economía nacional como es el petrolero.

Gráfica 3.8. Inversión extranjera directa 2003-2005



Fuente: Gutiérrez 2019

Nota: Conversatorio con los presidentes en el marco de los 40 años del retorno a la democracia FLACSO 2019. La gráfica 3.8 evidencia cómo durante el periodo 2003-2005 el Ecuador recibió el mayor porcentaje de inversión extranjera directa de la región, hecho que es cierto, pero lo recibió en un sector determinado que fue la industria hidrocarburífera. La entrada en funcionamiento del OCP permitió que la renta petrolera que obtenía el Ecuador creciera sustancialmente, lo que significó una mayor cantidad de barriles exportados. “La producción de barriles de petróleo por día se incrementó de 393 mil barriles diarios a 528 mil barriles por día” (Gutiérrez 2019) dato confirmado con cifras del Banco Central del Ecuador. Se debe recalcar que este fenómeno ocurrió en un periodo en el que los precios internacionales del petróleo comenzaban a tener un crecimiento sostenido, proceso que posteriormente sería conocido como el súper ciclo de los commodities y que permitió al Estado ecuatoriano contar con los recursos necesarios para lo que sería una de las inversiones sociales más importantes desde el retorno a la democracia.

La mayor cantidad de recursos económicos con los que contó el Estado ecuatoriano permitió al expresidente Gutiérrez, bajo la supervisión de la nueva Senplades, realizar una serie de inversiones con la finalidad de mejorar algunos de los indicadores sociales en el Ecuador,

mismos que para el año 2000 eran extremadamente complejos. Entre los años 2003 al 2005 la incidencia de pobreza por ingreso se redujo en 7.7% pasando del 49.90% en el 2003 al 42.20% en el 2005. Hubo una reducción de 1.40% en relación al analfabetismo. La tasa neta de matrícula básica aumentó en un 9,40% y La tasa neta de matrícula en el bachillerato se incrementó en un 4.50%³⁶ (Gutiérrez 2019). El presidente Gutiérrez, a diferencia de sus antecesores, pudo realizar estas inversiones porque contó con los recursos necesarios para hacerlo.

Gráfica 3.9. Gasto en educación 2003-2005



Fuente: Gutiérrez 2019

Nota: Conversatorio con los presidentes en el marco de los 40 años del retorno a la democracia FLACSO 2019. La gráfica 3.9 permite observar cómo se incrementó la inversión en educación, superando en 728 millones a sus antecesores y realizada en un lapso de apenas dos años. Al ver la serie completa de inversión en educación con relación a los gobiernos anteriores, se puede evidenciar que el aumento es altamente significativo. La inversión en educación fue un problema durante toda la década de los 90, debido a que los organismos multilaterales demandaban importantes y constantes ajustes en el presupuesto general del Estado. Una vez que las condiciones de la caja fiscal del Estado ecuatoriano comenzaron a mejorar, es posible realizar este tipo de inversiones, ya que respondía a una demanda permanente de los sectores menos favorecidos de la sociedad.

³⁶ Los datos señalados fueron mencionados por el presidente Lucio Gutiérrez durante el conversatorio realizado en Flasco Ecuador por la conmemoración de los 40 años de democracia en el país. Los datos corresponden a fuentes oficiales como: SIISE 2010 a partir de ENEMDU – INEC, Banco Central del Ecuador. La información fue contrastada y es correcta para el periodo de tiempo señalado.

En varias ocasiones el expresidente Gutiérrez mencionó que su afán era poner orden en las finanzas estatales y librarlas de un manejo ideológico (Gutiérrez 2019). Sin embargo, su gobierno fue ambiguo en cuanto a una definición ideológica.³⁷ Por cuestiones políticas Gutiérrez tuvo que gobernar con la izquierda ecuatoriana, la cual lo respaldó en su camino a la presidencia, pero a la par, en su gabinete, la economía era manejada desde una visión neoliberal, cercana a los grandes grupos económicos del país, generando una serie de conflictos internos (Barrera 2019; Pozo 2019). El gobierno de Gutiérrez tuvo una cantidad importante de recursos que le permitieron satisfacer ciertas demandas históricas provenientes desde las organizaciones sociales, también pudo otorgar ministerios y espacios en el gobierno a altos dirigentes de Pachakutic y la Conaie, por ejemplo: La Sodem, Ministerio de Agricultura, Cancillería, etc. Lo cual le permitió permanecer en el poder por un lapso de tiempo. Sin embargo, esto no fue permanente ya que su acercamiento a los organismos multilaterales y la intención de firmar un tratado de libre comercio con EEUU ocasionaron su salida del gobierno.

Luego de la salida de Gutiérrez de la presidencia de la República, su vicepresidente Alfredo Palacio asumió el poder. Al ser un gobierno de transición no ocurrieron cambios significativos, lo que se puede señalar es que se dio continuidad a una serie de proyectos de inversión social que la Senplades había comenzado a ejecutar durante el gobierno anterior. Esta continuidad fue posible porque las condiciones económicas y macroeconómicas del país permanecieron con cierta estabilidad; además, los precios del petróleo continuaban al alza, lo que representaba buenas noticias para los gobiernos de turno. A partir del año 2007, surge lo que podría ser considerado como la segunda Senplades.

Con la llegada a la presidencia de Rafael Correa en el año 2007, Senplades experimenta una importante transformación. La constitución del año 2008 establece el sistema centralizado de planificación participativa y establece la secretaría técnica de este sistema. “El objetivo no fue solo la planificación del gobierno central, sino la planificación nacional del desarrollo. Se establecen los grandes objetivos nacionales, las políticas públicas, los niveles de articulación con los gobiernos locales que son autónomos y descentralizados pero que tienen que “empujar” todos en una misma dirección” (Mideros 2019). A partir del año 2008 y con la

³⁷ Las posturas más radicales y críticas al gobierno del ex presidente Gutiérrez dirán que fue un traidor porque traicionó al movimiento político y social (Pachakutic y la Conaie) que lo ayudó a llegar al poder. Gutiérrez buscó acercarse a las elites económicas ecuatorianas para tener un grado de gobernabilidad, a la par que realizaba una serie de inversiones sociales. Sin embargo, eso no fue suficiente para mantenerse en la presidencia, la intención de firmar un tratado de libre comercio con EEUU fue el detonante para la salida de la presidencia, pues las fuertes protestas realizadas, principalmente en la ciudad de Quito, obligaron su salida anticipada del poder.

aprobación de la nueva constitución de la República, el Consejo Nacional de Planificación adquiere la rectoría de la planificación del Estado ecuatoriano, la intención era mejorar y profundizar aquello que ya se había comenzado durante la primera Senplades, es decir, poner fin a las buenas intenciones de los micro proyectos sociales y de inversión desarticulados entre sí y centralizar la planificación estatal a través del Sistema Nacional de Planificación (SNP). Lo interesante de este momento es que, por primera vez, desde el retorno a la democracia, el Estado central comienza a pensar en la posibilidad de planificar el Estado ecuatoriano en su totalidad.³⁸

Cuando se revisa los Planes Nacionales de Desarrollo se puede notar que el plan correspondiente a los años 2007-2010 es bastante modesto y tenía como principales objetivos: el ordenamiento territorial, revisar las diferentes competencias entre las entidades públicas, determinar los principales objetivos de la planificación, realizar un reordenamiento institucional y dar los lineamientos de políticas y acciones estratégicas (SENPLADES 2007). Este plan tenía como objetivo realizar un diagnóstico de las condiciones en la que se encontraba el Estado ecuatoriano sobre la base de tres objetivos: “1) auspiciar el desarrollo sostenible; 2) fomentar la cohesión y complementariedad económica y social; y 3) promocionar el desarrollo endógeno generando condiciones de competitividad equilibrada de los territorios” (SENPLADES 2007). Durante este periodo, el Estado comienza a mirar nuevamente a los territorios, se despliegan brigadas de análisis, se fortalece el Sistema Nacional de Estadísticas y Censos con la finalidad de obtener información clara y fiable para tomar decisiones sobre los proyectos de intervención social a nivel local.

El PND contenía 118 políticas, 600 estrategias, 94 metas y 286 indicadores (SENPLADES 2007). Para diseñar el plan, obtener la información y luego controlar que se cumpliera, el Estado tuvo que invertir una considerable cantidad de recursos económicos y humanos, para el año 2008 Senplades triplicó su gasto, pasando de 3.844.634,47 dólares en 2007 a 10.577.290,72 en el 2008 (Finanzas 2019). Se evidencia que realizar este tipo de gasto es posible únicamente en un contexto donde existe disponibilidad de recursos económicos. El

³⁸ Un campo de disputa que se abre a partir de este momento es entre el Estado ecuatoriano y la gran variedad de ONGs que funcionaban en el Ecuador, mismas que proliferaron sobre todo en la década de los 90. El Estado ecuatoriano comienza a reclamar la rectoría sobre una serie de campos como: educación, servicios básicos, sistemas de riego, infraestructura, vialidad, salud, sistemas de saneamiento, etc. En ese proceso, comienza a penetrar el territorio ecuatoriano estableciendo presencia y reclamando dominio sobre los sectores señalados. Este proceso generó altos niveles de tensión entre el Estado y las ONGs, quienes vieron reducido su campo de acción y su injerencia política en el territorio, esto se da porque durante la década de los 90 la presencia del Estado en el territorio fue muy débil, dando vía libre a que esos espacios sean ocupados por organizaciones paralelas al Estado central. Este proceso se profundizaría durante la tercera Senplades, lo que provocaría que el gobierno del presidente Correa sea calificado como autoritario y dictatorial.

gobierno del presidente Correa tuvo la ventaja de gobernar en un contexto donde los precios del petróleo experimentaban un crecimiento sostenido, y tuvo la voluntad política de tratar de usar esa renta en el desarrollo del país. Sin embargo, esa no sería una tarea sencilla, pues estaría atravesada por una serie de actores con una visión diferente a la que se propondría desde las instancias estatales y varios actores señalarían que hubo un despilfarro de los recursos.³⁹

Rafael Correa llegó al poder con una postura ideológica muy bien marcada, alineándose a la izquierda del espectro ideológico y autocalificándose como un gobierno progresista que buscaba la justicia social y el Buen Vivir. Esta visión ideológica buscó ser materializada desde el proceso constituyente, y como era de esperarse, estaría plasmada en los procesos de planificación, es decir, la planificación y el desarrollo que se comienza a estructurar a partir del año 2007 con la segunda Senplades, tendría una diferencia sustancial con la Junapla, y sería que no prevalecería únicamente los parámetros técnicos al momento de la planificación, sino que la ideología del gobierno también jugaría un rol central, siendo esto uno de los problemas principales que tendría Senplades en su interior (Andrade 2019) y que trascendería hasta la tercera Senplades, pues la institución debía moverse entre lo técnico y lo ideológico, posturas que en algunos casos resultarían antagónicas⁴⁰ y de difícil articulación, generando problemas en los procesos concretos de planificación e intervención social.

La segunda Senplades estuvo caracterizada por que confluían una serie de posturas ideológicas en su interior. La Constitución del año 2008 también buscó aglutinar una serie de posturas políticas, pues el primer gobierno de Rafael Correa aglutinaba un amplio espectro político que iba desde el centro hasta la extrema izquierda. Augusto Barrera (2019), como coordinador de contenidos del proceso constituyente, supo explicar que la constitución ecuatoriana buscó ser una de las más plurales en su conjunto, escuchando las visiones de amplios sectores de la sociedad (Barrera 2019) y bajo esa premisa surge la segunda

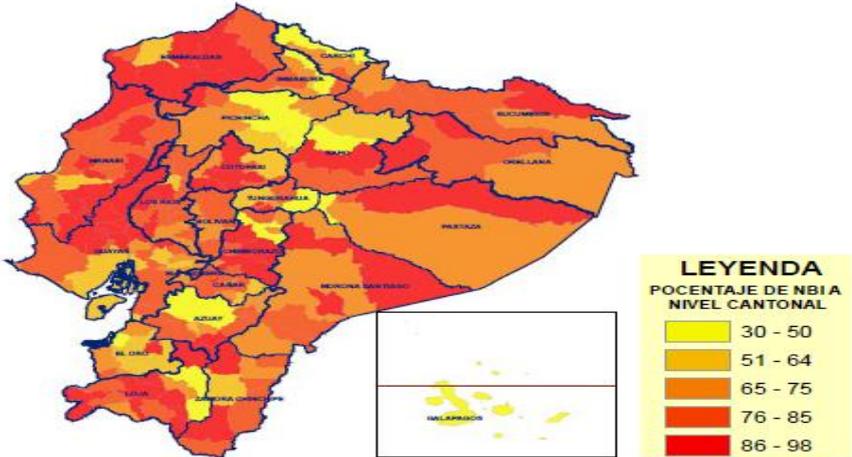
³⁹ El gobierno del expresidente Correa ha sido duramente cuestionado, e inclusive enjuiciado penalmente por presuntos sobrepagos y corrupción en varias obras emblemáticas que se realizaron durante su gestión. Este punto, es un tema en disputa sobre el cual existen varias acusaciones de persecución política. En todo caso, este tema no es objeto de nuestro análisis y no resta importancia al argumento propuesto en este trabajo.

⁴⁰ En entrevista con Pablo Andrade (2019) se pudo conversar sobre los problemas estructurales de la planificación y las complejidades entre la técnica y la ideología. Una de las principales problemáticas que identifica Andrade (2019) es que desde Senplades se planteaba un proceso de desarrollo a la vez que se quería limitar la acumulación de capital, lo cual en la práctica resulta inmanejable. Estos dos parámetros marcarían serios problemas en la implementación de los proyectos de desarrollo de las diferentes instituciones, pues se buscaba limitar la concentración de capital, algo que evidentemente no se logró y no es recomendable en un proceso de desarrollo, pues hubo grupos económicos nacionales e internacionales que se beneficiaron de las grandes inversiones estatales. Este punto sería criticado por los grupos que se encontraban más a la izquierda dentro del espectro ideológico del gobierno y sería la causa de la ruptura, pues desde una visión marxista de la historia, se anhelaban la disolución de la propiedad privada y posteriormente del Estado.

Senplades. A nivel ideológico y de narrativas políticas, muchas posturas se encuentran en el plano de los normativo, es decir, en el deber ser. Sin embargo, cuando estas aspiraciones, totalmente legítimas, buscan ser materializadas en políticas públicas o proyectos concretos, no logran realizar una adecuada sinergia, pues la realidad concreta tiene sus particularidades específicas, mismas que muchas veces sobrepasa el plano ideológico. La segunda Senplades no solamente tuvo que enfrentarse a los desafíos técnicos de la planificación, sino tratar de incorporar la visión ideológica del gobierno y sus aliados en su accionar político y social. La labor realizada por la segunda Senplades fue muy importante, pues por primera vez, luego de más de dos décadas, el Ecuador se enfocó en conocer y tratar de solventar las condiciones concretas en las que vivía la población en los diferentes territorios a nivel nacional, más allá de la bipolaridad Quito–Guayaquil y adentrándose en las diferentes provincias del país. A comienzos del siglo XXI la provisión de servicios básicos en el territorio nacional era deficitaria, datos de la CEPAL muestran que “a nivel nacional existiría un 70,1% de déficit de servicios residenciales básicos, mientras que, por región, se cifraría en un 74,9% en la costa, 63,9% en la sierra y 88,2% en la Amazonía” (CEPAL 2005). De acuerdo al censo del año 2001, “en el área urbana 17% de los hogares no acceden a servicios de agua de la red pública; y 34% no acceden a alcantarillado. En el área rural 61% no accede a la red pública; y 84% de viviendas no están conectadas a la red de alcantarillado” (SENPLADES 2007). Esta primera información sería vital para poder planificar e implementar la atención de los territorios, pues permitía conocer de qué manera se canalizaría la inversión pública, buscando priorizar los sectores y provincias que menos atención estatal habían recibido.

Gráfica 3.10. Índice de necesidades básicas insatisfechas por cantón

Mapa: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas por cantón

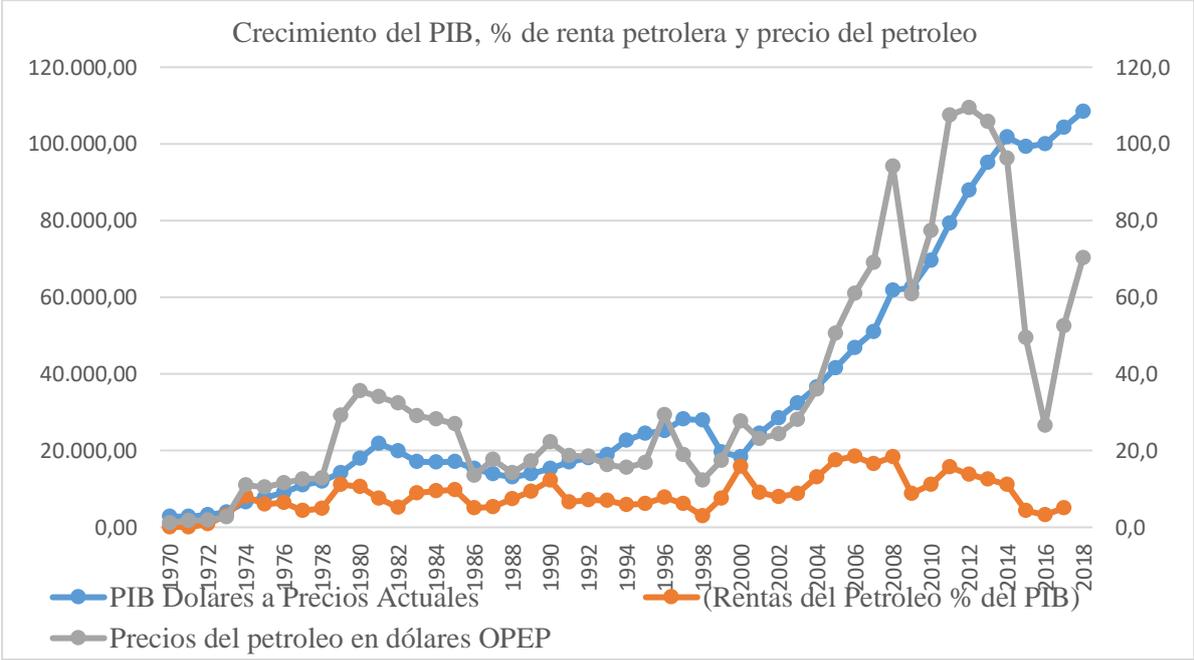


Fuente: SIISE-INEC, 2006.

Fuente: SENPLADES 2007

La gráfica 3.11 evidencia los porcentajes de pobreza por provincia, donde las provincias amazónicas, de donde se extrae el petróleo, que es la principal fuente de financiamiento del Estado ecuatoriano, posee los porcentajes más altos de población en situación de pobreza. La segunda Senplades proporcionó información de mucha importancia para la toma de decisiones por parte del Consejo Nacional de Desarrollo. Se determinó la cantidad de suelo productivo, niveles de erosión, uso debido e indebido de suelo, el estado de las reservas naturales y de la red vial a nivel nacional, el déficit habitacional tanto urbano como rural, el desarrollo endógeno de las provincias, etc. (SENPLADES 2007) En general, la segunda Senplades, que coincide con el primer gobierno del expresidente Correa, tuvo un rol muy significativo en la generación de datos. El poder de Senplades se consolidaría en lo que en este trabajo se ha determinado como la tercera Senplades, que es la que corresponde a los dos últimos gobiernos de Rafael Correa y que se encuentra plasmada en los PNBV 2009-2013 y 2013-2017. A continuación, se abordará el trabajo de la tercera Senplades, periodo que coincide con los precios del petróleo más altos en la historia del Ecuador, que entre los años 2011 y 2014 tuvo un precio promedio anual por barril superior a los 100 dólares. La tercera Senplades tuvo la ventaja de existir en el momento que mayores recursos económicos tuvo el Estado ecuatoriano. La abundancia de recursos permitió que esta institución se fortaleciera y adquiriera características que ninguna otra institución de planificación y desarrollo había ostentado en el Ecuador hasta ese momento.

Gráfica 3.12. Comparativo crecimiento del PIB; porcentaje de la renta petrolera y precio promedio anual del barril de petróleo 1970-2018

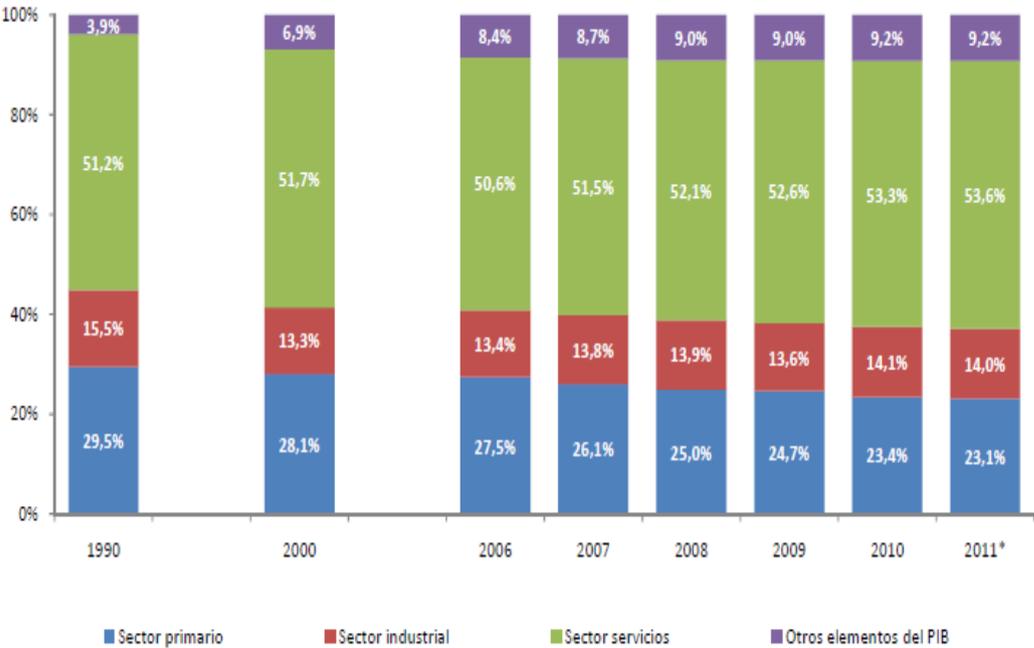


Fuente: Banco Mundial y OPEP 2019

La gráfica 3.12 compara el crecimiento del PIB, el precio promedio anual del barril de petróleo y el porcentaje que la renta petrolera ocupó en relación al PIB. Se puede observar que a partir del año 2004 comienza a incrementarse estos indicadores, periodo que coincide con el surgimiento de Senplades. Sin embargo, a partir del año 2008 estos indicadores alcanzaron cifras récord en la historia del Ecuador. Al ver la serie completa desde 1970, misma que consta en la introducción de este trabajo, se puede observar que entre los años 2009 al 2015 el Ecuador contó con una abundancia de recursos extraordinaria, hecho que permitió que el Estado y la sociedad ecuatoriana en conjunto se volviera mucho más rica.

Gráfica 3.13. Composición del PIB por grandes sectores 2000-2011

Composición del PIB por grandes sectores
(En porcentaje)

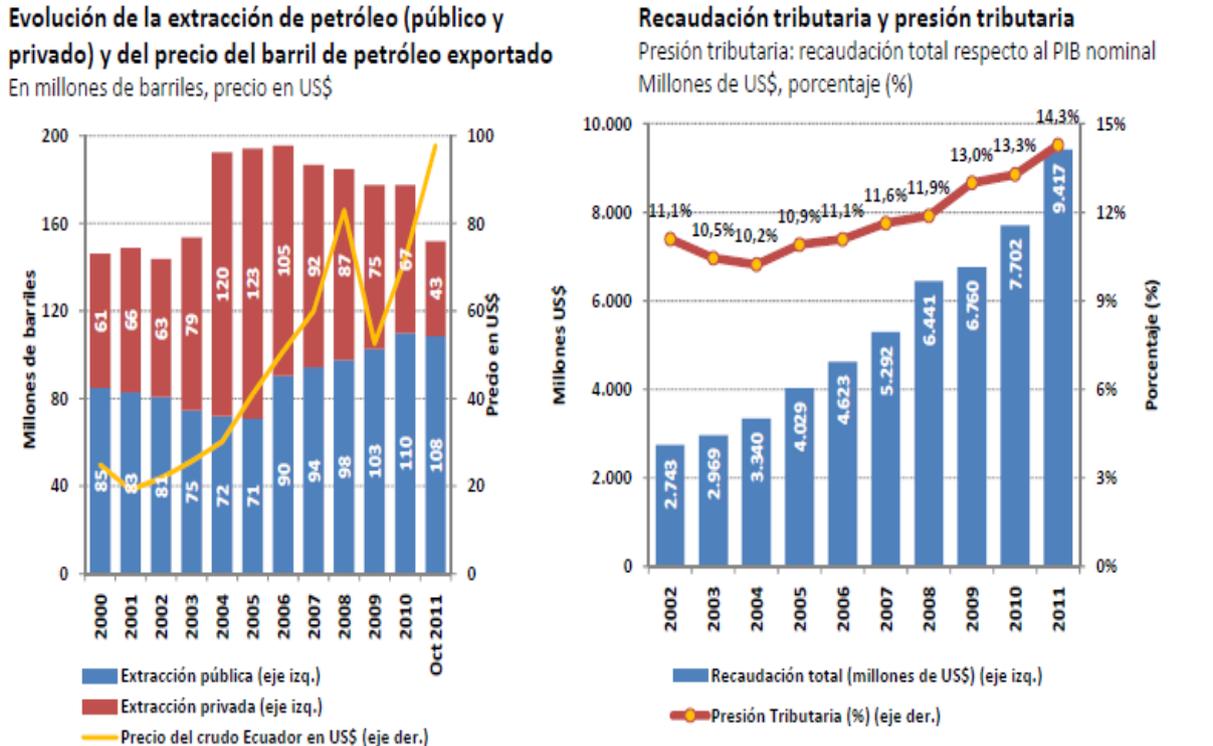


Fuente: SENPLADES 2012, 16

La gráfica 3.13 permite evidenciar la composición del PIB por grandes sectores: primario, industrial, servicios y otros. Es interesante notar como el sector primario para el año 2011 ocupa un menor porcentaje del PIB en comparación con el año de 1990. La renta proveniente del sector primario generalmente se ha ubicado entre el 20% al 30% del PIB. Sin embargo, estos porcentajes deben ser comparados con la totalidad del PIB. Para el año 2000 el PIB ecuatoriano bordeaba los 20.000 millones de dólares y para el año 2008 el PIB se acercaría a los 60.000 millones de dólares, llegando a superar los 100.000 millones de dólares en el año 2014. Por lo tanto, la obtención de renta primaria, donde se encuentra la renta petrolera, por parte del Estado entre los años 2009 al 2017 fue altamente considerable, generando las

condiciones necesarias para fortalecer la institución de planificación y desarrollo, y a partir de ahí, poder realizar una mayor inversión pública en el desarrollo social. Es erróneo pensar que solamente el sector primario, que son recursos variables, generaría que el Estado mejore sus finanzas. También existió una constante mejora en los procesos de recaudación fiscal. Se recordará que uno de los proyectos de modernización del Estado, impulsado por el Conam, fue mejorar los sistemas y procesos de recaudación de impuestos, Senplades continuó con esta política, misma que sería vertebral para las finanzas públicas durante este periodo. Ese hecho se vio fortaleciendo desde el año 2003 y permitió que el Estado ecuatoriano entre los años 2008 al 2011 incrementara la recaudación fiscal en cerca de un 30%.

Gráfica 3.14. Extracción del petróleo vs Recaudación tributaria



Como producto de la renegociación de los contratos petroleros, el Estado acumuló más riqueza: por cada US\$ 1 de aumento en el precio del barril de petróleo en el año, el Estado recibía US\$ 33,4 millones adicionales, mientras que ahora el Estado recibe US \$ 79,5 millones.

Fuente: SENPLADES 2012, 13

La gráfica 3.14 permite observar que en este periodo confluyen los altos precios del petróleo, un mayor porcentaje de renta petrolera con relación al PIB y un incremento en la recaudación fiscal por parte del Estado ecuatoriano. Estos elementos en conjunto, permitieron que el Estado ecuatoriano entre los años 2009 al 2017 contara con una abundancia de recursos económicos, que llevó al gobierno a pensar que era posible realizar esa transición hacia el desarrollo, sobre todo porque los indicadores sociales comenzaron a mejorar anualmente durante este periodo. En este punto también se debe considerar las remesas enviadas por los

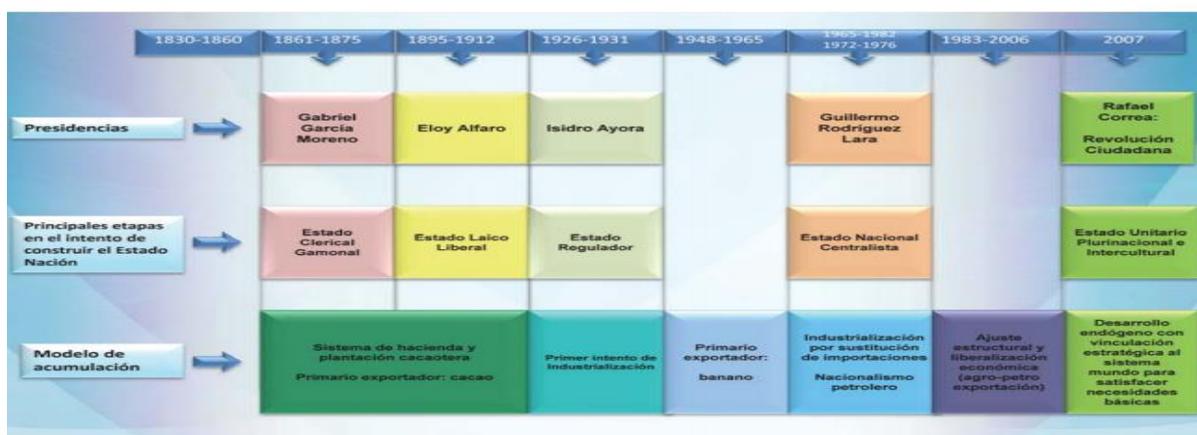
migrantes desde diferentes partes del mundo hacia el Ecuador. Las remesas migrantes es un rubro muy importante en la liquidez nacional y ocupaba el segundo lugar de ingresos luego del petróleo.

La tercera Senplades surge en este contexto de bonanza económica y con un nuevo marco constitucional que le otorgaría un fuerte poder en la estructura general del Estado, con la capacidad de controlar, regular y supervisar a otras funciones estatales. “El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores” (Constitución 2008, art 280). El proceso que emprendió Senplades era nuevo en la historia reciente del Ecuador, pues luego de la Junapla no había existido una institución con estas características, por lo tanto, era de esperarse que los resultados no se dieran tal y como fueron planificados.

Al revisar los Planes Nacionales de Desarrollo 2009-2013 y 2013-2017, correspondientes a la tercera Senplades, se puede notar que son voluminosos y mucho más específicos que el PND 2007-2010. La tercera Senplades adquirió, en un tiempo relativamente corto, una importante capacidad de gestión y de producción de información. Los recursos que manejó esta institución le permitieron contar con un amplio capital humano que generó todo un conjunto de información necesaria para la toma de decisiones. Sin embargo, en el interior de Senplades se continuaría tratando de articular la visión de Desarrollo con un cambio en el modelo de Estado, es decir, la técnica y la ideología no lograban calzar perfectamente.

Gráfica 3.15. Modelos de Estado y gobierno en la historia del Ecuador

Figura 5.1: Regímenes de acumulación, modelos de Estado y principales gobiernos con proyectos de alcance nacional



Fuente: SENPLADES.
Elaboración: SENPLADES.

Fuente: SENPLADES 2009, 54

La gráfica 3.15 permite observar que el PND 2009-2013 buscaba marcar una diferenciación entre el Estado durante el periodo de la Revolución Ciudadana y los gobiernos anteriores. Se plantea un tipo de Estado unitario, plurinacional, con desarrollo endógeno, pero con una vinculación estratégica al sistema mundo. Por el contrario, el Estado que se plasma en el PND 2013-2017, se enfoca mucho más en la idea del Socialismo del Buen Vivir, buscando retomar e incorporar la idea del *Sumak Kawsay*⁴¹ en la visión general del Estado. Este tema sería una constante tensión al interior de lo que hemos denominado como la tercera Senplades, pues a pesar que se hablaba y se pensaba en el desarrollo desde la visión occidental clásica, a la vez se tenía que imaginar un diferente tipo de Estado y de desarrollo.

En el ámbito técnico y práctico se planteaba la reducción de la pobreza, el acceso a sistemas articulados de salud, saneamiento y escolaridad desde una visión occidental, pues se utilizaban indicadores de reducción de la pobreza, acceso a agua potable, nivel de escolarización producidos con metodologías cercanas a la CEPAL, FMI y BM que son indicadores de desarrollo globales, o si se quiere, bajo la lógica de desarrollo occidental. Pero al mismo tiempo, se debía pensar en un tipo de Estado diferente ideológicamente, que implementara la lógica del *Sumak Kawsay*, en la cual se articule adecuadamente: una convivencia con la naturaleza, los saberes ancestrales y la búsqueda de la felicidad del ser humano por encima de las mercancías; se debía considerar la no mercantilización de la vida, buscar nuevos tipos de gobernabilidad más allá de la democracia liberal, y en lo posible, alterar el sistema capitalista vigente en el Estado ecuatoriano.⁴²

En este contexto, sobre todo a partir del año 2011, se comenzó a trabajar toda una línea de investigación sobre nuevas alternativas al desarrollo⁴³ enfocados principalmente en los casos de Ecuador, Bolivia y Venezuela, con posturas a favor y en contra de los procesos sociales y

⁴¹ La idea del *Sumak Kawsay* está presente desde la constitución del año 2008, sin embargo, en el PND 2013-2017 es mucho más evidente, se presume que esto es así porque para este periodo el gobierno de Alianza País había perdido a varios de sus coidearios políticos, quienes decían que el gobierno del presidente Correa había girado hacia la derecha. En ese contexto, desde el PND se plantea la idea del buen vivir como una forma de mostrar que el proyecto seguía siendo el mismo de sus orígenes, es decir progresista de una izquierda moderna.

⁴² No se quiere decir que la articulación entre estas dos posturas, lo técnico y lo ideológico, no pudieran llegar a ser compatibles, lo ideal sería que así lo fuera y que el desarrollo busque la felicidad como fin último de la existencia humana. Sin embargo, al ser una institución tan nueva y comenzar a generar un camino de transición al desarrollo, este proceso resultó demasiado engorroso, y en términos prácticos, no se consiguió generar una nueva visión de Estado ni tampoco un camino claro de desarrollo. Este punto sería el que más críticas levantaría, sobre todo desde los sectores que se encontraban más a la izquierda dentro del gobierno.

⁴³ La Fundación Rosa Luxemburgo, a través de su oficina para la región Andina, comenzó a generar una serie de libros, conferencias, folletos sobre alternativas al desarrollo, sobre todo porque para los académicos y actores sociales vinculados con esta organización, la esperanza de construcción de un nuevo tipo de sociedad con la que llegaron los gobiernos progresistas había fracasado. Desde la visión de esta fundación, se planteaba alternativas al extractivismo, la felicidad como fin máximo del ser humano y la no acumulación de capital. Sobre este tema se pueden revisar los textos: Alternativas al Desarrollo, Alternativas a un Mundo en Crisis, Salidas al laberinto Capitalista, Otros mundos posibles, etc. Todos financiados y producidos por la Fundación.

políticos que estaban viviendo estos países. La tercera Senplades tuvo la ardua tarea de tratar de articular un tipo de desarrollo, que de por sí ya es complejo, con una visión ideológica particular del mundo (Andrade 2019). Sin embargo, esta visión no fue suficiente para los sectores de la izquierda que terminaron separándose del gobierno del expresidente Correa, calificando su gobierno como un proyecto rentista de acumulación capitalista (Acosta 2018).

Evaluación de Senplades

Es interesante notar como los actores políticos del momento, dependiendo del espectro ideológico en el que se encontraban o se posicionaban tenían una visión particular del gobierno del expresidente Correa y por lo tanto de la gestión de Senplades. Los actores políticos y sociales más ubicados hacia la izquierda lo calificarían de capitalista, extractivo, depredador de la naturaleza, etc. Por el contrario, los sectores políticos ubicados más hacia el espectro ideológico de la derecha, calificarían a este gobierno de comunista y estatista, con la intención de desaparecer la propiedad privada y eliminar todas las libertades. La Senplades tuvo el desafío de generar un PND en un contexto de actores políticos y sociales altamente polarizados, a la vez que tenía que incorporar una visión particular de desarrollo en sus planes e intervenciones sociales.

El trabajo de la Senplades fue altamente significativo en cuanto a la elaboración de sistemas de seguimiento y métricas de evaluación (Moya 2019). Durante los dos periodos que comprende la tercera Senplades se desarrollaron una serie de habilidades cognitivas entre los colaboradores de esta institución (Andrade 2019) hecho que permitió tener una institucionalidad estatal en mejores condiciones que durante los periodos anteriores. También se desarrollaron una serie de herramientas para controlar y monitorear la inversión pública desde lo macro hasta lo micro.

Adicional a lo señalado, se creó el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP) mismo que fue diseñado para la planificación y seguimiento de los macro proyectos y para dar seguimiento a: el PND, la agenda de coordinación intersectorial, el plan sectorial e institucional y a los proyectos de inversión. La segunda herramienta que se diseñó en este periodo fue el denominado gobierno por resultados, este se encontraba a un nivel medio y buscaba dar seguimiento a los objetivos estratégicos institucionales, es decir, las metas puntuales e indicadores del PND y los proyectos de inversión más específicos. La tercera herramienta fue el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) que era la herramienta que permitía asignar el presupuesto de gasto corriente. Se encargaba de la asignación, ejecución y liquidación del presupuesto asignado a los proyectos. Estas tres herramientas se encuentran interconectadas entre sí, pues todos los proyectos o inversión estatal tenían que

necesariamente articularse a un objetivo del PND y si no se cumplían en los tiempos adecuados no se realizaban los desembolsos correspondientes (Moya 2019). De acuerdo con Sariha Moya, quien ejerció como coordinadora en Senplades, estas herramientas tenían una serie de problemas, pero podrían haberse ido mejorando o afinando con el tiempo.

El proceso señalado da cuenta de la cantidad de capacidades estatales que se generaron en un periodo tan corto de tiempo. La institución de planificación y desarrollo del Estado ecuatoriano a partir del año 2010 tuvo mucho más control sobre los recursos, la población y los territorios, permitiéndole generar toda una institucionalidad que fortaleció las capacidades concretas del Estado. Desde varios sectores críticos al gobierno se señaló que durante este periodo se utilizaron los recursos y la inversión estatal como una manera de mantener vigente el proyecto de Alianza País en los territorios. Al consultar sobre este particular, Pablo Andrade (2019) supo mencionar que tal vez sí había un rédito político propio de una inversión, sin embargo, eran proyectos concretos de los cuales la población se beneficiaba. Por el contrario, Sariha Moya (2019) señaló que sería muy difícil el pensar un proyecto de forma demagógica, pues todo proyecto debía contar con la aprobación de las autoridades correspondiente e ingresar en el sistema respectivo anclado a uno de los objetivos del PND, y a partir de ahí, se evaluaba la prioridad de dicho proyecto frente a otros proyectos de similares características. Sin embargo, se debe recordar que el presidente Correa ejercía una muy fuerte presión sobre las instituciones estatales, por lo tanto, una orden presidencial podía bastar para cumplir con todas las formalidades previstas para los proyectos de inversión.

No es posible descartar que no haya existido un manejo político y clientelar al momento de realizar las inversiones estatales, pues el agente político opera en esa dinámica, es decir, bajo la lógica de fortalecer su proyecto político y así acceder a la reelección. Sin embargo, lo que está claro es que esta asignación no podría haber sido realizada a través de una transferencia directa de recursos, pues la institucionalidad y la formalidad demandaba que se cumpliera una serie de procesos, en algunos casos engorrosos y tediosos, para dar cumplimiento a una oferta particular. Esto da cuenta que posiblemente existía un manejo clientelar de los recursos, pero este manejo debía realizarse en el marco de la institucionalidad diseñada y operativa, lo que da cuenta que el Estado ecuatoriano de este periodo se encontraba en mejores condiciones que en periodos anteriores, esto debido a la fortaleza que tuvo la Senplades durante este periodo. Con la expedición del PND 2013-2017 la planificación estatal sufre un leve cambio y es la aceleración del proceso. Entre los años 2011 al 2014 los precios del petróleo superaron los 100 dólares promedio por barril. Esto motivó al gobierno del presidente Correa a buscar acelerar la transformación, que, según él, colocaría al Ecuador entre los países más

desarrollados de Latinoamérica. Este proceso fue conflictivo, pues se fortaleció la visión de desarrollo proveniente desde el ejecutivo, misma que fue plasmada en el PND. Se señalaba, sutilmente, que los consensos y diálogos lo único que hacían era retrasar el proceso de desarrollo⁴⁴ y que el Ecuador ya había perdido demasiado tiempo para continuar de esa manera. La abundancia de recursos económicos llevó a pensar que era posible cambiar las condiciones del Estado ecuatoriano y encaminarlo en la senda del desarrollo. Sin embargo, se olvidaron que los detractores políticos estarían pendientes del más mínimo error para usarlo como plataforma política, en un momento en el que parecía que Alianza País era una maquinaria electoral prácticamente invencible.

Sería una deshonestidad académica señalar que todos los recursos económicos fueron despilfarrados por parte de la Senplades durante los gobiernos de Rafael Correa, así como señalar que todo se hizo de manera perfecta. Sin embargo, y al igual que lo ocurrido con el retorno a la democracia y la evaluación de la Junapla, las élites políticas no estuvieron a la altura del momento vivido por la institución de planificación estatal y desarrollo. La miopía política, en su afán de desterrar del poder todo rastro del correísmo, llevó a plantear que todo se lo había hecho mal y que todo se lo habían robado, algo que no es cierto, pues el Ecuador del año 2017 se encontraba en mejores condiciones institucionales, sociales y económicas que el Ecuador del año 2000, lo cual da cuenta que las instituciones funcionaron, no en la medida de lo deseado, pero se mejoraron varios indicadores de desarrollo, productividad e institucionalidad. En todo proceso de planificación y desarrollo existen un sinnúmero de temas por mejorar, lo ideal sería que los agentes políticos y tomadores de decisiones tengan la madurez necesaria para dar continuidad a aquellos proyectos indispensables para el país: educación, salud, infraestructura, productividad; de lo contrario, se continuará refundando la patria y todo lo invertido, sino se le da la continuidad, evaluación y mejoramiento necesario, habrá sido un desperdicio de recursos en tiempo, dinero y poblaciones.

⁴⁴ Se recordará que el presidente Correa contaba una anécdota sobre el desarrollo, creando un símil con la elaboración de una sopa, decía: “podemos pasar conversando todo el día sobre cómo hacer una sopa, seguramente al final del día tendremos muy buenas ideas de cómo hacer una rica sopa, pero lo más seguro es que no tendremos sopa”. Esta era una de las complejidades que Senplades debía solventar, pues a pesar que había una postura oficial sobre el desarrollo, ésta no estaba exenta de críticas y señalamientos de autoritarismo por parte de los detractores políticos.

Conclusiones

El 13 de mayo del 2019 fue firmado el decreto ejecutivo 732 por el presidente Lenin Moreno, en el cual se suprime la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES y se crea la secretaria técnica de planificación, Planifica Ecuador, misma que se encontrará adjunta a la presidencia de la República, retornando de esa manera a un diseño que no tuvo buenos resultados en la década de los 90. En un contexto de crisis económica, se puede observar que dar continuidad a instituciones de planificación y desarrollo no es una prioridad en el Ecuador. Al momento de la creación de la institución que remplazará a Senplades, se sostuvo que todo se mantendrá sin alteraciones. Sin embargo, si Senplades con toda la infraestructura, recursos económicos y humanos, le fue difícil articular una visión clara de desarrollo, menos aún lo podrá hacer una institución significativamente disminuida como Planifica Ecuador. En la problematización de este trabajo, se había señalado que la teoría de la maldición de los recursos naturales es la que generalmente se utiliza para analizar el caso ecuatoriano. Sin embargo, la investigación realizada no permite corroborar que el caso ecuatoriano, sobre todo a nivel de las instituciones de planificación y desarrollo, cumpliera con todos los postulados de la maldición de la abundancia. Se pudo evidenciar, que en los dos momentos de mayor auge económico que tuvo el Ecuador debido a la renta petrolera, los gobiernos, a través de las diferentes instituciones de planificación y desarrollo, buscaron generar las condiciones institucionales necesarias para solventar varios problemas sociales urgentes y tratar de encaminar al país en la senda del desarrollo.

Sobre la base de lo señalado en el párrafo anterior, tampoco es posible sostener que la renta petrolera haya sido utilizada por los gobiernos de turno para su enriquecimiento personal, mientras las poblaciones se sumían en la pobreza y desatención estatal. De acuerdo a lo señalado en el capítulo de los resultados, durante los dos auges petroleros, que generaron una abundante renta para la economía nacional, desde el Estado, a través de las instituciones de planificación y desarrollo, se identificaron e intentaron solventar varias de las problemáticas mencionadas en este trabajo. Es evidente que dichas problemáticas no fueron resueltas, pero es destacable señalar los intentos que se realizaron desde estas instituciones por tratar de identificar y posteriormente solucionar problemas históricos de la sociedad ecuatoriana. Los Estados que se encaminan en el desarrollo deben tener la capacidad de diseñar buenas instituciones, pero, sobre todo, deben tener la capacidad de ponerlas en práctica y hacerlas cumplir. Los Estados que buscan encaminarse en la senda del desarrollo (*developmental states*) deben realizar sustanciales esfuerzos para que las instituciones sean coherentes y prevalezcan en el tiempo (Johnson 1982; Evans 1996; Leftwich 2007; Hillbom 2012)

independientemente del tipo de gobierno o condiciones económicas. Este es el punto más complejo al momento de abordar el desarrollo, pues frente a crisis económicas y políticas severas como las que sufrió el Ecuador durante las décadas de los 80 y 90, es muy difícil que un gobierno pueda sostener un alto nivel de inversión, pero precisamente esa es la importancia de contar con proyectos de Estado y no de gobierno, algo que hasta la actualidad no logra consolidar el Ecuador y en general los países de América Latina.

Las instituciones para el desarrollo deben sortear la resistencia de los grupos de poder o de aquellos que se verían afectados por el funcionamiento de nuevas reglas e instituciones. En países como los latinoamericanos, y, en el Ecuador específicamente, se debe sortear la resistencia de los grupos dominantes que no están dispuestos a perder sus privilegios y espacios de poder; o de grupos sociales que podrían poner algún tipo de resistencia al cambio, considerando que estos grupos pueden encontrarse tanto dentro como fuera del Estado. Las instituciones diseñadas por los Estados desarrollistas deben sortear estas resistencias y pensar en el bienestar de las mayorías poblacionales en el largo periodo. Sin embargo, el inmediatismo y los proyectos de gobierno han sido la constante para el caso ecuatoriano, hecho que pudo evidenciarse con este trabajo. Senplades tuvo la influencia que tuvo gracias a que existió durante un gobierno fuerte como el del expresidente Correa, pero cuando éste salió del poder, la existencia de esta institución, pero sobre todo el trabajo y planificación que había realizado, se desvaneció, lo que implica que también se perdió todo el conocimiento y experiencia acumulada durante ese periodo, haciendo que la nueva institución deba volver a empezar de cero cuando los recursos económicos o el apoyo de un nuevo gobierno así lo decida.

El desarrollo es un proceso de largo alcance y puede tardar varias décadas e incluso siglos en consolidarse. La teoría ha señalado que las instituciones sólidas y que permanecen en el tiempo son las que permiten a los Estados transitar este largo recorrido, independientemente del tipo de gobierno que posean. Sin embargo, la inestabilidad institucional es el principal problema que deben enfrentar los Estados que buscan encaminarse en la senda al desarrollo. De acuerdo a la propuesta teórica a la que nos afiliamos en este trabajo, sin instituciones sólidas, estables y que perduren en el tiempo, independientemente de los gobiernos y los poderes locales, los Estados no pueden alcanzar el desarrollo. Desde esta perspectiva, se sostiene que las instituciones estables, que implementan políticas de Estado de largo alcance, a través de una burocracia sólida, independiente del gobierno e institucionalizada, son necesarias para que los Estados logren encaminarse en el complejo y difícil camino al

desarrollo, con lo cual se evidencia, y se sostiene en este trabajo, que el desarrollo no es solamente un problema económico, sino fundamentalmente político.

Para el caso ecuatoriano, una de las problemáticas que se pudo identificar en este trabajo es la poca capacidad de los grupos políticos para llegar a acuerdos mínimos sobre los procesos de planificación y desarrollo de largo alcance, seguramente no comprenden toda la complejidad e importancia de estos procesos. Sin embargo, es evidente que no es posible el desarrollo, o siquiera pensar el desarrollo, sin un pacto de élites sobre temas concretos. Pienso que solo de esa manera los proyectos y programas lograrán trascender a los gobiernos y podrán convertirse en políticas de Estado. El desarrollo necesita de un acuerdo político de largo alcance que logre trascender la inmediatez y la coyuntura política de los gobiernos. Para lograr esto, es necesario contar con actores políticos comprometidos con el país y no con la inmediatez y coyuntura de las elecciones.

Las constantes disputas política y la poca responsabilidad al momento de realizar una evaluación seria a los proyectos de largo alcance impulsados desde las instituciones de planificación y desarrollo, que permitan dar continuidad a proyectos estratégicos y mejorar los que no han funcionado adecuadamente, es prioritario para un país que busca encaminarse en la senda del desarrollo. Los actores políticos, en su afán de llegar al poder, criticarán todo lo hecho por su antecesor, y bajo esa lógica, jamás se podrá pasar del inmediatismo de los gobiernos de turno, perjudicando seriamente la continuidad de los proyectos que deberían ser de Estado. La política es tan importante para el desarrollo como la economía, pues sin actores políticos que piensen en proyectos de país de largo alcance, la economía jamás llegará a tener niveles óptimos de desempeño y el Estado estará condenado al inmediatismo de las elecciones.

La literatura menciona que son las instituciones las que facilitan el camino al desarrollo. Sin embargo, luego de revisar la literatura, realizar entrevistas, trabajo de archivo para poder rastrear los procesos, análisis de decretos y documentos institucionales y muchas otras lecturas. Se intuye que los recursos de la renta petrolera no fueron aprovechados, como pudieron haber sido. Sin embargo, esto no significa que toda la renta petrolera fuera dilapidada o usufructuada por los gobiernos de turno, sostener esto último sería faltar a la verdad, pues la sociedad ecuatoriana en su conjunto se vio beneficiada por la gigantesca obra estatal que emprendieron las instituciones de planificación y desarrollo durante los dos *booms* petroleros analizados en esta investigación.

Durante los dos *booms* petroleros que vivió el Estado ecuatoriano, se pudo identificar que hubo una voluntad política real de tratar de cambiar las condiciones estructurales del país,

donde las instituciones de planificación y desarrollo fueron de vital importancia en este proceso. Se podría sostener, con mucho optimismo, que en cierta medida se lo logró, pues luego de los dos *booms* petroleros el Ecuador se encontró en mejores condiciones económicas, sociales e institucionales que antes de dicho *boom*. Se está consiente que el petróleo por sí sólo no causó estos procesos, sin embargo, se sostiene que existe una clara correlación entre el auge de recursos canalizados por la abundancia de la renta petrolera y la creación de instituciones de planificación y desarrollo que buscaron mejorar las condiciones sociales y económicas del país.

Los gobiernos de los periodos de mayor renta proveniente de la exportación de petróleo, al contar con recursos suficientes, trataron de invertirlos en mejorar las condiciones de vida de la población. Evidentemente, en ninguno de los dos periodos se logró cambiar de raíz el sinnúmero de problemáticas que posee el Estado y la sociedad ecuatoriana, pero sin ninguna duda, las condiciones no son las mismas que antes del trabajo de las instituciones emblemática que ha tenido el Ecuador en cuanto a planificación y desarrollo. La Junapla y Senplades generaron una serie de aspectos que permitieron mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población, también cometieron una serie de errores en cuanto a inversiones y proyectos poco necesarios. Sin embargo, los procesos de desarrollo están compuesto de esta lógica, acierto-error, lo importante es que las élites políticas estén en la capacidad de dar continuidad a lo que se ha hecho bien y mejorar aquello que deba ser mejorado, solo de esa forma será posible seguir transitando hacia la senda del desarrollo y sobre todo mejorar las condiciones de vida de las poblaciones.

Es interesante notar, tal y como se lo señalaba en la hipótesis de este trabajo, que, durante los periodos de escases económica debido a la baja renta proveniente de la exportación de petróleo, las instituciones de planificación y desarrollo de ese momento fueron poco representativas, entre otras cosas, debido a la falta de liquidez, pero no únicamente debido a cuestiones económicas. También fue posible identificar que un mal diseño institucional y la falta de apoyo político durante este periodo, afectaron seriamente las capacidades que tenían estas instituciones para planificar e implementar proyectos. Lo que nos lleva nuevamente a corroborar, tal y como lo señala la literatura utilizada en este trabajo, que el desarrollo también es un tema político, pues sin el apoyo de los tomadores de decisiones no es posible dar continuidad a instituciones como las estudiadas en este trabajo.

Para finalizar, parecería que no existe una conexión directa entre la renta petrolera, las instituciones de planificación y desarrollo y el sistema de partidos políticos. Sin embargo, a lo largo de este trabajo, se mencionaba que son los actores políticos y los gobiernos los que

deciden el uso que se realiza a los recursos económicos provenientes del petróleo. Sin embargo, cuando los actores políticos no tienen la capacidad de llegar a consensos mínimos y mantener políticas de Estado de largo alcance, los recursos económicos, que por definición son escasos, no tendrán un correcto aprovechamiento. Este punto buscará ser profundizado en investigaciones posteriores.

Lista de referencias

- Acemoglu, Daron y James Robinson. 2012. *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.
- . 2012. *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. New York: Crown Publishers.
- Acosta, Alberto y Francisco Hurtado Caicedo. 2016. "De la violación del Mandato Minero al festín minero del siglo XXI." *Montecristi Vive*. 29 de julio. <http://montecristivive.com/de-la-violacion-del-mandato-minero-al-festin-minero-del-siglo-xxi/> (último acceso: 22 de junio de 2017).
- Acosta, Alberto y John Cajas Guijarro. 2016. "Patologías de la Abundancia. Una lectura desde el extractivismo." 391-425. Quito: Abya-Yala.
- Aldáz, Raúl. 2018. *Oil, Institutions, and Policymaking*. London: Ph. D. thesis, King's College London.
- Andrade, Pablo, entrevista de Jonathan Suárez. 2019. *Instituciones para el desarrollo a partir de 1972* (16 de julio de 2019).
- Auty, Richard. 2000. "How Natural Resources Affect Economic Development." *Development Policy Review*, Vol. 18: 347-364.
- Auty, Richard y Alan Gelb. 2000. *Political Economy of Resource abundant State*. Annual Bank Conference on Development Economics, Paris: World Bank.
- Banco Mundial. *Data Bank*. 2019. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=2018&locations=EC&start=1960> (último acceso: 17 de febrero de 2019).
- Bannon, Ian y Paul Collier. 2003. "Natural Resources and Conflict: What We Can Do." En *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*, de Ian Bannon y Paul Collier, 1-16. Washington: The World Bank.
- Barrera, Augusto, entrevista de Jonathan Suárez. 2019. *Instituciones para el desarrollo desde 1972* (18 de julio de 2019).
- Barrón, Karla, Claudia Gómez y Juan Meza. 2013. "Recursos Naturales y Crecimiento Económico: Un Análisis de la Economía Mexicana." En *Crecimiento Económico y Recursos Naturales en México*, de Karla Barrón, Claudia Gómez y Juan Meza, 12-40. Tepic, Nayarit: Universidad Autónoma de Baja California.
- Brinks, Daniel, Levitsky Steven y María Victoria Murillo. 2019. *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions*. New York: Cambridge University Press.
- Burchardt, Hans-Jürgen. 2016. "El neo-extractivismo en el siglo XXI. Qué podemos aprender del ciclo de desarrollo más reciente en América Latina." En *Nada dura para siempre, Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, de Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 55-87. Quito: Abya-Yala.
- Cappa, María. 2014. *La Marea, Más de 80 países reclaman que la ONU penalice los abusos de multinacionales*. 22 de 06 de 2014. <https://www.lamarea.com/2014/06/22/en-busca-de-un-tratado-internacional-que-penalice-los-abusos-de-las-multinacionales/> (último acceso: 02 de 10 de 2017).
- Carrión, Diego. 2015. "¿Apostar al petróleo y a la minería o al turismo comunitario? Ecuador: escenarios comparativos entre estrategias económicas y sus impactos." En *La osadía de lo nuevo: Alternativas de política económica*, de Fundación Rosa Luxemburg, 95-132. Quito: Abya-Yala.

- Chang, Ha Joon. 2008. *¿Qué fue del buen Samaritano? Naciones ricas, políticas pobres*. Barcelona : Intermon Oxfam.
- Cheibub, José Antonio y Jennifer Gandhi. 2004. "Classifying Political Regimes: A Six fold Classification of Democracies and Dictatorships." *Paper presented at the 2004 Annual APSA*.
- Clark, William Roberts, Matt Golder y Sona Nadenichek Golder. 2013. *Principles of Comparatives Politics*. California: SAGE.
- CONADE. "Acta 1." Quito, 13 de junio de 1980.
- . "Acta 17." Quito, 29 de septiembre de 1981.
- . "Acta 7." Quito, 3 de diciembre de 1980.
- . 1984. *Ecuador: Lineamientos de una estrategia para el desarrollo*. Quito: Secretaría General de Planificación.
- CONADE. 1984. *Ecuador: Lineamientos de una estrategia para el Desarrollo*. Informe de Labores, Quito: Consejo Nacional de Desarrollo.
- CONAM-MOSTA. 1998. *Hacia la Reforma del Estado. Opiniones, consenso y controversia en la sociedad ecuatoriana*. Quito: CONAM.
- Consejo Nacional de Planificación. 2009. "Decreto ejecutivo 1577." Quito: SENPLADES, 26 de febrero.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Montecristi, 20 de octubre.
- Dávalos, Pablo. 2013. "No podemos ser mendigos sentados en un saco de oro": Las falacias del discurso extractivista." En *El correísmo al desnudo*, de Varios Autores, 190-2015. Quito: SN.
- Ding, N, y B Field. 2005. "Natural Resources abundance and Economic Growths." *Land Economics num 81, 4*: 496-502.
- Ding, N y B Field. 2005. "Resource Abundance and Economic Growth." *Land Economics, Num 81, vol 4*: 496-502.
- Domínguez, Rafael y Sara Caria. 2016. "Ecuador en la trampa de la renta media." *Problemas del Desarrollo, No 187, octubre-diciembre*: 89-112.
- Durán, María Martha. 2012. "El estudio de caso en la investigación cualitativa." *Revista Nacional de Administración, Vol.3, No.1*: 121-134.
- Ecológica, Acción, Investigación y Acción Psicosocial. 2017. *La herida abierta del cóndor: Vulneración de derechos, impactos socioecológicos y afectaciones psicosociales provocados por la empresa minera china Ecuacorriente S.A. y el Estado ecuatoriano en el Proyecto Mirador*. Quito.
- Evans, Peter. 1996. "El Estado como problema y como solución." *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales. N° 140, Vol 35, enero-marzo*: 529-562.
- Evans, Peter. 1996. "El Estado como problema y como solución." *Desarrollo Económico, vol 35, N° 140, enero-marzo*: 529-562.
- Fernández, Gabriela. 2010. "Abundancia de recursos naturales o instituciones de calidad: ¿qué define el crecimiento económico?" *Cuestiones Económicas*: 165-178.
- Fierro, L. 1991. *Los grupos financieros en el Ecuador. La concentración del capital bancario en el Ecuador*. Quito: CEDEP.
- Finanzas, Ministerio de Economía. 2019. "Asignaciones Presupuestarias Instituciones de Planificación y Desarrollo 2000-2018." *Reporte e-SIGEF*. Quito, julio.
- Fontaine, Guillaume. 2002. "Sobre bonanzas y dependencia, Petroleo y enfermedad holandesa en el Ecuador." *ICONOS Revista de Ciencias Sociales, núm. 13, marzo*: 102-110.

- Fountaine, Guillaume. 2002. "Sobre bonanzas y dependencia: Petróleo y enfermedad holandesa en el Ecuador." *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num 13, marzo: 102-110.
- Freidenberg, Flavia y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Fuentes, María Pubenza, entrevista de Jonathan Suárez Cantos. 2019. *El surgimiento de Senplades en el año 2004* (15 de julio).
- García Álvarez, Santiago. 2016. "El reformismo progresista del mercado de trabajo en Ecuador. Principales políticas, instrumentos y resultados en el periodo 2007-2015." En *Nada dura para siempre, Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, de Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 199-224. Quito: Abya-Yala.
- Gordillo, Ramiro. 2005. *¿El oro del Diablo? Ecuador: historia del petróleo*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Gudynas, Eduardo. 2009. "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual." En *Extractivismo, Política y Sociedad*, de Varios CAAP, 187-225. Quito: Centro Andino de Acción Popular CAAP.
- Gudynas, Eduardo. 2012. "Extractivismos persistentes y el progresismo sudamericano." En *Crisis y movimientos sociales en nuestra América: cuerpos, territorios e imaginarios en disputa*, de Mar Daza y Raphael y Vargas, Virginia Hoetmer, 397-408. Lima: PDTG.
- Gudynas, Eduardo. 2016. "Los progresismos sudamericanos: Ideas y prácticas, avances y límites." En *Rescatar la esperanza: Más allá del neoliberalismo y el progresismo*, de Eduardo Gudynas, Mariestella Svampa, Decio Machado, Alberto Acosta y John Cajas Guijarro, 26-61. Barcelona: Entrepueblos.
- Gundermann Kröll, Hans. 2001. "El método de los estudios de caso." En *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, de María Luisa Tarrés, 231-264. México: Flacso-México.
- Gutiérrez, Lucio. 2019. "Conversando con los presidentes. 40 años del retorno a la democracia." Quito: Flacso Ecuador, 25 de junio.
- Gylfason, T. 2001. "Natural Resources, Education, and Economic Development." *European Economic*, Num 45: 847-859.
- Haber, Stephen, y Victor Menaldo. 2011. "Do Natural Resources Fuel Authoritarianism? A Reappraisal of the Resource Curse." *American Political Science Review*. Vol. 105, No. 1 February: 1-26.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista. 2014. *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Hillbom, Ellen. 2012. "Botswana: A development-oriented gate-keeping state." *African Affairs*, Vol. 111, No. 442, January: 67-89.
- Holst, Joshua. 2016. "Sueños decoloniales en la Amazonía ecuatoriana." En *Nada dura para siempre, Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, de Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 317-351. Quito: Abya-Yala.
- Humphreys, Macartan, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz. 2007. "Introducción: What is the problem with Natural Resource Wealth?" En *Escaping the Resource Curse*, de

- Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz, 1-20. New York: Columbia University Press.
- Hurtado, Osvaldo. 1999. *El poder político en el Ecuador*. Quito: Planeta-Lettraviva.
- Hurtado, Osvaldo, entrevista de Jonathan Suárez. 2019. *Instituciones para el desarrollo en el Ecuador desde 1972* (23 de julio).
- INEC. *ecuadorencifras*. s.f. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Institucion/Historia.pdf> (último acceso: 18 de junio de 2019).
- Jaramillo, Patricio, Sergio Lehmann y David Moreno. 2009. "China, precios de commodities y desempeño de América Latina: Algunos hechos estilizados." *Cuadernos de Economía*, Vol 46, Mayo: 67-105.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The growth of industrial policy 1925-1975*. California: Stanford University Press.
- Jovel, Roberto. 2000. *La estrategia internacional para la reducción de los desastres*. http://www.eird.org/esp/revista/No1_2001/pagina22.htm (último acceso: 29 de 01 de 2018).
- Karl, Terry. 1997. *The paradox of plenty: Oil Booms and Petro-States*. California: University of California Press.
- Kosacoff, Bernardo y Campanario, Sebastian. 2007. "La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina." *CEPAL*: 1-19.
- Larrea, Carlos. 2017. "¿Existen alternativas frente al petróleo en la Amazonía Centro-Sur?" En *¿Está agotado el periodo petrolero en el Ecuador?*, de Carlos Larrea, 49-113. Quito: Ediciones La Tierra.
- Larrea, Carlos. 2016. "Petroleo, pobreza y empleo en el Ecuador: de la bonanza a la crisis." En *Nada dura para siempre, Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, de Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 131-156. Quito: Abya-Yala.
- Larrea, Carlos y Ana Isabel Larrea. 2017. "¿Hemos sembrado el petróleo en el Ecuador?" En *¿Está agotado el periodo petrolero en el Ecuador?*, de Carlos Larrea, 25-48. Quito: Ediciones La Tierra.
- Leftwich, Adrian. 2007. *Progress, Growth and Modernization*.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo. 2012. "Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: Lecciones desde América Latina." *Politai*, Num 3 Vol 5: 17-44.
- March, James y Johan Olsen. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*. México: FCE, CNCPP, UAS.
- Mejía Acosta, Andrés. 2009. *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America: Ecuador in Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- Meschkat, Klaus. 2015. "Los gobiernos progresistas y las consecuencias políticas del neoextractivismo." En *¿Cómo transformar? Instituciones y cambio social en América Latina y Europa*, de Miriam Lang, Belén Cevallos y Claudia López, 77-89. Quito: Abya-Yala.
- Mideros, Andrés, entrevista de Hernán Higuera. 2019. *Creación de Planifica Ecuador* (21 de mayo).
- Migdal, Joel S. 2001. *State in Society: Studying how States and societies transform and constitute one another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moncayo, Patricio, entrevista de Jonathan Suárez. 2019. *El diseño del Conade y la transición desde la Junapla* (09 de julio).

- Moncayo, Patricio, entrevista de Jonathan Suárez. 2019. *Instituciones para el Desarrollo en Ecuador a partir de 1972* (29 de enero).
- . 2017. *La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia*. Quito: FLACSO Ecuador, serie Atrio.
- Moya, Sariha, entrevista de Jonathan Suárez Cantos. 2019. *Los técnicos y la planificación de Senplades* (06 de agosto).
- Naredo, José Manuel. 2015. *La economía en evolución*. Madrid: Siglo XXI, 2015.
- North, Douglas. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCPECUADOR. 2015. *OCP Ecuador Económico*.
<https://ocpecuador.com/es/economico?fbclid=IwAR3RLQ34NJ-TIJoJ-KV7cj77cdnVUP1IT8EzBqDCwCPqm8sOHeq75ukdLOU> (último acceso: 02 de julio de 2019).
- OPEP. 2018. *Statista*. 08 de noviembre. <https://es.statista.com/estadisticas/635114/precio-medio-del-crudo-fijado-por-la-opep/> (último acceso: 21 de abril de 2019).
- . 2018. *Statista OPEP*. 08 de noviembre. <https://es.statista.com/estadisticas/635114/precio-medio-del-crudo-fijado-por-la-opep/> (último acceso: 02 de julio de 2019).
- Orihuela, José Carlos y Rosemary Thorp. 2013. "La economía política del manejo de las industrias extractivas en Bolivia, Ecuador y Perú." En *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*, de Anthony Bebbington (ed), 59-86. Lima: IEP, CEPES, GPC.
- Pachano, Simón, entrevista de Jonathan Suárez. 2019. *las instituciones de planificación, la renta petrolera y el sistema de partidos ecuatoriano* (25 de julio de 2019).
- Peters, Guy. 2003. *El Nuevo Institucionalismo: La Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.
- Peters, Stefan. 2016. "Fin del Ciclo: el neo-extractivismo en Suramérica frente a la caída de los precios de las materias primas. Un análisis desde una perspectiva de la teoría rentista." En *Nada dura para siempre, Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, de Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 21-53. Quito: Abya-Yala.
- Peters, Stefan. 2016. "Fin del Ciclo: el neo-extractivismo en Suramérica frente a la caída de los precios de las materias primas. Un análisis desde una perspectiva de la teoría rentista." En *Nada dura para siempre, Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, de Varios, 21-53. Quito: Editores Literarios, 2016.
- Portes, Alejandro. 2007. "Instituciones y Desarrollo: Una revisión conceptual." *Desarrollo Económico*, Vol. 46, No. 184, Enero-Marzo, 2007: 475-503.
- Pozo, Mauricio, entrevista de Jonathan Suárez Cantos. 2019. *Instituciones de planificación y desarrollo Senplades* (18 de julio).
- Prats, Joan. 2008. *La búsqueda de las instituciones, Teoría del desarrollo desde la informalidad: Aplicaciones a Latinoamérica*. Barcelona: CIDOB, 2008.
- Presidencia de la República. 2007. "Decreto ejecutivo 103." *Fusión del CONAM y SODEM a la SENPLADES*. Quito: Registro Oficial Suplemento 26, 22 de febrero.
- Przeworski, Adam. 2004. "The last instance: Are institutions the primary cause of economic development." *European Journal of Sociology*, Vol 45 Num 2: 165-188.
- Przeworski, Adam y Carolina Curvale. 2007 "Instituciones políticas y desarrollo económico en las Américas: el largo plazo." En *Visiones del Desarrollo en América Latina*, de José Luis Machinea y Serra Narcís, 157-196. Santiago-Barcelona: CEPAL-CIDOB.

- Ramírez, Franklin. 1999. "Técnicos y políticos, ¿cómo dialogan?. Tecocracia y configuración política en la Modernización del Estado ecuatoriano." *Flacso Andes*: 1-22.
- Roland, Gerard. 2004. "Understanding Institutional Change: Fast-moving and slow-moving Institutions." *Studies in comparative International development*, Vol 36, winter: 3-33.
- Ross, Michael. 1999. "The Political Economy of the Resource Curse." *World Politics Vol 51* (2): 297-322.
- Rothstein, Bo. 2001. "Las instituciones políticas: Una visión general." En *Nuevo Manual de Ciencia Política*, de Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, 199-246. España: Istmo.
- Rozenwurcel, Guillermo y Sebastián Katz. 2010. "La economía política de los recursos naturales en América del Sur." *UNSAM*: 1-53.
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner. 1995. "Natural Resource abundance and Economic growth." *National Bureau of Economic Research, Working paper 5398*.
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner. 2001. "Natural Resources and Economic Development: The curse of natural resources." *European Economic Review, Vol. 45*, 2001: 827-838.
- Salvador, Galo. 1979. "La Junta Nacional de Planificación y sus responsabilidades en el desarrollo económico y social del Ecuador." En *25 años de planificación*, de Germánico Salgado, 23-45. Quito: Junta Nacional de Planificación.
- . 1974. *La planificación y el desarrollo socio-económico del Ecuador*. Quito: Junapla.
- Sanchez-Ancochea, Diego. 2005. "Capitalismo, Desarrollo y Estado. Una revisión crítica de la teoría del Estado de Schumpeter." *Revista de Economía Institucional*, vol 7, N° 13, segundo semestre: 81-100.
- Schuldt, Jürgen. 2005. *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- SENPLADES. 2004. "Decreto ejecutivo 1372." *Creación de SENPLADES*. Quito, 20 de febrero.
- . 2012. "Evaluación de resultados del Plan Nacional para el Buen Vivir 2007-2011." Quito: Consejo Nacional de Planificación, 11 de enero.
- SENPLADES. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- . 2009. "Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013." Quito: Consejo Nacional de Planificación, 05 de noviembre.
- . 2010. *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*.
<https://www.planificacion.gob.ec/resena-historica/> (último acceso: 18 de junio de 2019).
- Stake, Robert. 1995. *Investigación con estudios de caso*. Madrid: Morata.
- Stiglitz, Joseph. 2002. "El desarrollo no es sólo crecimiento del PIB." *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, No 13: 72-86.
- . 2015. *La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales*. Colombia: Taurus, 2015.
- Stijns, Jean-Philippe. 2005. "Natural Resource Abundance and Economic Growth Revisited." *Resources Policy 30* (2) (University of California): 30-107.
- Svampa, Maristella. 2016. "América Latina: Fin de ciclo y populismo de alta intensidad." En *Rescatar la esperanza: Más allá del neoliberalismo y el progresismo*, de Varios Autores, 63-89. Barcelona: Entrepueblos.
- Swett, Francisco, entrevista de Jonathan Suárez. 2019. *Instituciones para el desarrollo a partir de 1972* (29 de julio).

- . 1979. *La planificación y el desarrollo económico y social del Ecuador: Aportes Conceptuales*. Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.
- Swett-Morales, Francisco. 2017. *Los negocios petroleros y la economía de la Revolución Ciudadana: Fuentes y usos de los recursos de los ecuatorianos*. Guayaquil: Universidad Espíritu Santo.