

Alberto Acosta  
Coordinador

## Análisis de coyuntura

Una lectura de los principales componentes  
económicos, políticos y sociales de Ecuador  
durante el año 2009



*Auspicio:*



Quito, 2010

NB. 25810

330.9866  
A13 a ej.2

© De la presente edición:

**FES-ILDIS**

Av. República 500 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 256 2103  
Fax: (593-2) 250 4337  
E-mail: info@fes.ec  
www.fes-ecuador.org

**FLACSO, Sede Ecuador**

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

**Coordinador:**

Alberto Acosta

**Investigadores:**

Hugo Jácome  
Guillaume Long  
Fernando Martín-Mayoral  
Franklin Ramírez  
María Cristina Vallejo  
Marcelo Varela  
Alison Vásconez

**Asistentes de investigación:**

Anabel Estrella  
Lourdes Montesdeoca  
Juan David Morales  
María Amparo Pilco  
David Villarruel

ISBN: 978-9978-67-239-6

Cuidado de la edición: Verónica Vacas y Bolívar Lucio

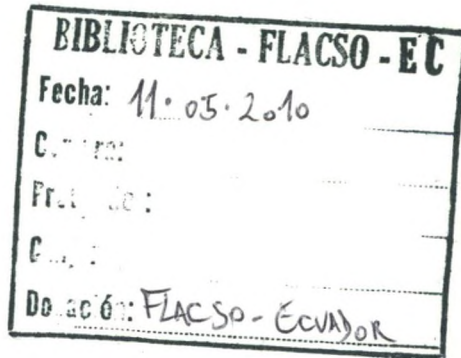
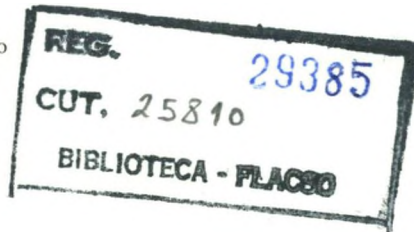
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RisperGraf C.A.

Quito, Ecuador, abril 2010

1ª. edición: abril de 2010

FES-ILDIS y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios.



# Índice

<b>Presentación</b> .....	11
<b>Capítulo 1</b>	
<b>El entorno político nacional</b> .....	13
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Relaciones internacionales: contra-hegemonía y realismo de poder</b> .....	27
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Evolución de la producción real</b> .....	41
<b>Capítulo 4</b>	
<b>El empleo, talón de Aquiles de la economía</b> .....	55
<b>Capítulo 5</b>	
<b>Inflación y salario real, una evolución relativamente favorable</b> .....	65
<b>Capítulo 6</b>	
<b>El sector fiscal, atrapado en la crisis</b> .....	79
<b>Capítulo 7</b>	
<b>Las vicisitudes del sector externo en la crisis global</b> .....	109
<b>Capítulo 8</b>	
<b>Hechos relevantes durante el año</b> .....	135
<b>Capítulo 9</b>	
<b>Los grandes retos del sector energético</b> .....	147
<b>Bibliografía</b> .....	161

# Índice de cuadros y gráficos

## Tabla de cuadros

Cuadro 1: Composición política de las prefecturas (2009) .....	14
Cuadro 2: Composición de municipios (2009) .....	15
Cuadro 3: Previsiones de crecimiento económico de Ecuador (en términos reales).....	46
Cuadro 4: Perspectivas de crecimiento para América Latina (%) .....	47
Cuadro 5: Estructura porcentual del PIB por actividad económica y su crecimiento anual (Precios constantes de 2000).....	51
Cuadro 6: Oferta y utilización final de bienes y servicios (Porcentajes a precios constantes de 2000 / Millones de dólares) .....	53
Cuadro 7: Oferta y utilización final de bienes y servicios (%).....	54
Cuadro 8: Tasa trimestral de ocupación plena, desempleo y subempleo por ciudades (%).....	61
Cuadro 9: Inflación anual mundial (%).....	66
Cuadro 10: Variación mensual del índice de precios al consumidor (por ciudades) (%) .....	67
Cuadro 11: Tasa de variación anual de la inflación (por grupos de consumo) (%).....	70
Cuadro 12: ¿Cómo se construyó la canasta familiar básica? .....	73
Cuadro 13: ¿En qué se diferencian las canastas?.....	74
Cuadro 14: Ingresos del sector público no financiero (base devengado)(Millones de dólares).....	80
Cuadro 15: Presión fiscal (ingresos por tributos fiscales/PIB) Ingresos base caja a diciembre 2009.....	80
Cuadro 16: Gastos del sector público no financiero (base devengado) (Millones de dólares) .....	81
Cuadro 17: Balance del sector público no financiero (base devengado) (Millones de dólares).....	82
Cuadro 18: Ingresos del gobierno central (base devengado) (Millones de dólares) .....	83
Cuadro 19: Gastos del gobierno central (base devengado) (Millones de dólares) .....	84
Cuadro 20: Balance del gobierno central (base devengado) (Millones de dólares).....	85
Cuadro 21: Financiamiento del sector público no financiero (Millones de dólares) .....	86
Cuadro 22: Evolución de los ingresos petroleros netos divididos por período de gobierno (Dólares) .....	88
Cuadro 23: Evolución de los ingresos petroleros netos divididos por período de gobierno (promedio mensual) (Millones de dólares).....	88
Cuadro 24: Deuda externa pública total (Millones de dólares) .....	90
Cuadro 25: Saldo y composición de la deuda pública total (Millones de dólares).....	91
Cuadro 26: Acreedores de la deuda externa pública (Millones de dólares y porcentaje del total) .....	92

Cuadro 27: Evolución de la deuda pública interna (Miles de dólares) .....	93
Cuadro 28: Ejecución presupuestaria por sectores a diciembre 2009 (Dólares).....	94
Cuadro 29: Ejecución presupuestaria por sectores a diciembre 2009 (Dólares).....	94
Cuadro 30: Estructura porcentual del presupuesto por grandes sectores .....	95
Cuadro 31: Estructura porcentual del presupuesto por sectores .....	96
Cuadro 32: Ejecución presupuestaria del sector social a diciembre 2009 (Dólares).....	96
Cuadro 33: Estructura porcentual del sector social .....	97
Cuadro 34: Beneficiarios del BDH.....	99
Cuadro 35: Evolución del coeficiente de Gini .....	103
Cuadro 36: Analfabetismo en diferentes grupos poblacionales (personas de 15 años y más) .....	105
Cuadro 37: Evolución reciente del analfabetismo .....	106
Cuadro 38: Balanza de pagos, cuenta corriente y cuenta de capital y financiera (Millones de dólares y % del PIB)) .....	109
Cuadro 39: Balanza de cuenta corriente y sus componentes (Millones de dólares) .....	111
Cuadro 40: Destino de las exportaciones (Millones de dólares) .....	112
Cuadro 41: Exportaciones por grupo de producto (Millones de dólares y crecimiento).....	112
Cuadro 42: Exportaciones de los principales productos con crecimiento negativo (Millones de dólares y variación porcentual) .....	113
Cuadro 43: Exportaciones de los principales productos con crecimiento positivo (Millones de dólares y variación porcentual).....	114
Cuadro 44: Origen de las importaciones (Millones de dólares).....	115
Cuadro 45: Importaciones no petroleras por grupo de productos (Millones de dólares y crecimiento) .....	115
Cuadro 46: Saldo de balanza comercial por región de origen (Millones de dólares) .....	117
Cuadro 47: Saldo de balanza comercial con países de la CAN (Millones de dólares) .....	118
Cuadro 48: Saldo de balanza de bienes (Millones de dólares) .....	119
Cuadro 49: Exportaciones totales vs. exportaciones primarias (Miles de dólares).....	119
Cuadro 50: Saldo de balanza de servicios (Millones de dólares).....	121
Cuadro 51: Saldo de balanza de rentas (Millones de dólares).....	122
Cuadro 52: Saldo de balanza de transferencias (Millones de dólares).....	122
Cuadro 53: Composición de balanza por cuenta de capital y financiera (Millones de dólares) .....	123
Cuadro 54: Gastos de exploración minera en América Latina (Millones de dólares).....	126
Cuadro 55: Inversión extranjera directa por rama de actividad económica (Porcentaje del total) .....	127
Cuadro 56: Inversión extranjera directa por país de origen (Porcentaje del total).....	127
Cuadro 57: Activos externos netos de bancos privados (Millones de dólares) .....	138
Cuadro 58: Captaciones totales del sistema financiero nacional (Millones de dólares, % del total, % del PIB y tasa de crecimiento).....	140
Cuadro 59: Depósitos a la vista y a plazos de los bancos privados (Miles de dólares).....	141
Cuadro 60: Cartera bruta del sistema financiero nacional (Millones dólares, % del total, % del PIB y tasa de crecimiento) .....	142
Cuadro 61: Morosidad de la cartera de crédito por tipo de institución (%).....	143
Cuadro 62: Utilidades del ejercicio y rentabilidad de las instituciones financieras nacionales (Millones de dólares y %).....	145
Cuadro 63: <i>Ranking</i> con base en activos del sistema financiero nacional (Miles de dólares y porcentajes) .....	146
Cuadro 64: Proyecciones de extracción de petróleo (Millones de barriles fiscalizados y tasa de variación en %) .....	148
Cuadro 65: Inversiones privadas por compañía 2008-2009 (Millones de dólares).....	150

Tabla de gráficos

Gráfico 1: Principales fuerzas políticas de la Asamblea Constituyente y Asamblea Nacional.....	17
Gráfico 2: Evolución de credibilidad y gestión del presidente Correa .....	19
Gráfico 3: Proporción de la economía mundial en recesión (Porcentaje del total de países en el mundo .....	
Gráfico 4: Crecimiento trimestral del PIB en relación al trimestre anterior (t/t-4) en los países de la CAN y Venezuela (%).....	48
Gráfico 5: Crecimiento trimestral del PIB real comparado con el trimestre anterior (t/t-4) (%).....	48
Gráfico 6: Crecimiento trimestral del PIB real comparado con el trimestre del año anterior (t/t-1) (%).	49
Gráfico 7: Evolución anual del PIB a precios constantes (año 2000) y a precios corrientes. PIB petrolero, PIB no petrolero en términos constantes .....	50
Gráfico 8: Crecimiento trimestral del PIB por la vía del gasto (Precios constantes de 2000).....	53
Gráfico 9: Tasa de desempleo en los países andinos (%).....	56
Gráfico 10: Distribución porcentual de la PEA ocupada por segmentos del mercado laboral .....	57
Gráfico 11: Tasa de participación por rama de actividad económica nacional del total de ocupados (%) .	58
Gráfico 12: Tasa de ocupación plena, desempleo y subempleo nacional (%) .....	59
Gráfico 13: Tasa de desocupación por género y área (%).....	63
Gráfico 14: Inflación mensual, anual y acumulada (2008 y 2009) .....	65
Gráfico 15: Inflación mensual de los países andinos (2008 y 2009)(%).....	66
Gráfico 16: Índice de precios al consumidor por región (Sierra y Costa).....	68
Gráfico 17: Índice de precios al consumidor por ciudad (región Costa) .....	68
Gráfico 18: Índice de precios al consumidor por ciudad (región Sierra) .....	69
Gráfico 19: Índice para los precios de los alimentos (Año base 2004 – 2005 = 100) .....	71
Gráfico 20: Índice para los precios de los alimentos entre enero-2008 y diciembre-2009 .....	71
Gráfico 21: Índice de precios al productor vs. índice de precios al consumidor .....	72
Gráfico 22: Tasas de inflación mensual de bienes transables y no transables (%).....	73
Gráfico 23: Brecha de la canasta básica y canasta vital como porcentaje del ingreso familiar .....	74
Gráfico 24: Costo de la canasta básica y canasta vital vs.promedio del ingreso familiar (en dólares).....	75
Gráfico 25: Índice del salario real (Año base 2004) .....	76
Gráfico 26: Peso de los salarios en el gasto fiscal y en la economía (previsión 2009).....	81
Gráfico 27: Evolución de los precios del petróleo ecuatoriano (Dólares por barril).....	89
Gráfico 28: Servicio de la deuda externa pública (Millones de dólares y porcentaje del total).....	92
Gráfico 29: Evolución de la inversión social (Millones de dólares y porcentaje del presupuesto general del Estado) .....	97
Gráfico 30: Inversión social como porcentaje del PIB.....	98
Gráfico 31: Relación inversión social sobre servicio de deuda externa (Millones de dólares y porcentaje) .	98
Gráfico 32: Evolución del presupuesto del BDH 2004-2009 .....	100
Gráfico 33: Incidencia de la pobreza (2003-2009) (%).....	101
Gráfico 34: Incidencia de la pobreza por grupos étnicos ((%) 2003-2009).....	102
Gráfico 35: Incidencia de la pobreza extrema por grupos étnicos (%) (2003-2009) .....	102
Gráfico 36: Evolución de la tasa de analfabetismo (%) (en la población de 15 años y más).....	105
Gráfico 37: Balanza comercial petrolera, no petrolera y total (Millones de dólares y % PIB).....	116
Gráfico 38: Balanza comercial petrolera, no petrolera y total a futuro (Millones de dólares y % PIB) .....	117
Gráfico 39: Remesas trimestrales (Millones de dólares y variación en %) .....	124
Gráfico 40: Remesas por país (Millones de dólares).....	125
Gráfico 41: Remesas anuales (Millones de dólares y crecimiento).....	126

Gráfico 42: Inversión extranjera directa por trimestre 2006 I-2009 III (Millones de dólares y crecimiento).....	128
Gráfico 43: Evolución de la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad (RILD) (Millones de dólares) .....	129
Gráfico 44: Canales de transmisión de la crisis económica y financiera internacional. ....	136
Gráfico 45: Tasas de interés efectivas referenciales y <i>spread</i> de las tasas de interés efectivas referenciales (%) .....	143
Gráfico 46: Tasas de interés activas efectivas referenciales por segmento de crédito (%).....	144
Gráfico 47: Volumen de crédito por tipo y región a diciembre de 2009 (% del total) .....	145
Gráfico 48: Extracción de petróleo por empresas y nacional (Miles de barriles anuales) .....	148
Gráfico 49: Ingresos petroleros público, privado y total nacional 2002-2009 (Miles de dólares).....	151
Gráfico 50: Evolución mensual del precio del petróleo (WTI y canasta crudo ecuatoriano).....	151
Gráfico 51: Exportaciones de crudo y derivados e importaciones de derivados (Miles de dólares) .....	152
Gráfico 52: Capacidad instalada de generación eléctrica del Sistema Nacional Interconectado (Porcentaje y megavatios) .....	155
Gráfico 53: Componentes de la oferta eléctrica, primer semestre de 2009 (%).....	156
Gráfico 54: Electricidad mensual facturada a los abonados (Megavatios/hora).....	157
Gráfico 55: Composición de la generación eléctrica al 22 de diciembre de 2009 (%).....	158

## Presentación

El Análisis de coyuntura, llevado a cabo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede Ecuador, y que cuenta con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS, constituye el resultado final de un proceso colectivo y multidisciplinario de investigación analítico-empírica orientada a enriquecer el debate sobre el momento político actual del país.

El objetivo de esta publicación es ofrecer, a la opinión pública especializada y a la sociedad civil en general, material para fortalecer el debate democrático sobre la evolución de la agenda pública en Ecuador. Se trata de un proceso de investigación permanente. Es un esfuerzo realizado por diversos profesores y profesoras, así como de asistentes de investigación de FLACSO, en el marco de una revisión integral de la evolución de los agregados macroeconómicos y de la agenda de política exterior, sin perder de vista el específico escenario socio-político que atraviesa el país.

Aunque el informe tenía como objetivo observar el comportamiento de ciertas variables económicas y políticas a lo largo del año 2009, su sentido final ha sido el de tomar dicho año como referencia para analizar el conjunto de cambios políticos delineados en el país en el marco del vigente ciclo gubernativo. De algún modo, ello permitirá comprender los alcances de las transformaciones constitucionales y las vicisitudes y complejidades de su puesta en marcha, en medio de importantes transformaciones en la correlación de fuerzas y en las lógicas de las alianzas y los antagonismos entre los principales actores políticos y sociales del país. El análisis del presente escenario se acompaña, a su vez, de una lectura de las tendencias de la crisis del capitalismo global y de la evolución de las relaciones internacionales. Se presta particular atención a los modos en que el país ha delineado sus estrategias de política exterior.

El informe contiene nueve capítulos centrales sobre cuestiones relativas, en lo fundamental, al análisis de la conflictividad política, al seguimiento de la agenda de política exterior de Ecuador, y al estudio de la evolución productiva, salarial, laboral, fiscal, comercial, financiera y energética. Cada uno de los capítulos se refiere a un tema en particular, lo que permite al lector abordarlos desde sus particulares intereses, sin necesariamente tener que estudiar todo el texto para comprender sus aportes específicos. Dicha organización del trabajo se debe, precisamente, a que se trata de un ejercicio multidisciplinario de análisis efectuado por diversos investigadores. Esto explica, de alguna manera, algunas diferencias en el estilo de redacción.



Hay varios aspectos que se podrían resaltar en este análisis correspondiente al año 2009. Uno de particular relevancia es el relacionado a la eficiencia de la política pública, sobre todo en el campo de la inversión social. Es digno de resaltar, el enorme esfuerzo desplegado por el Gobierno para incrementar dicha inversión; sin embargo, los resultados medidos en términos de reducción de la pobreza y la inequidad dejan todavía dudas sobre su eficiencia.

En el ámbito económico, la presente publicación describe los resultados y eventos macroeconómicos más relevantes del año 2009, ubicando este proceso en un escenario estructural caracterizado por un fortalecimiento del modelo de acumulación primario exportador. El petróleo sigue siendo terminante para la economía ecuatoriana. Lejos de reducirse la dependencia del hidrocarburo, esta se ha incrementado en los últimos años; época en que el país ha recibido los mayores ingresos provenientes de la venta de crudo desde inicios de los años ochenta.

A inicios del año 2009, cuando empezaba a sentirse con fuerza los efectos de lo que hoy se conoce como la Gran Recesión, se planteó la pregunta de si sería posible transformar la crisis en una oportunidad para recuperar espacios de soberanía nacional y construir otros de alcance regional, así como para impulsar una transición desde el antropocentrismo depredador a un estilo de vida bio-céntrico, que empiece por reconocer el valor intrínseco de la naturaleza, tal como dispone la Constitución de Montecristi. Como van las cosas, parecería que Ecuador, América Latina y el mundo en general están perdiendo la oportunidad de que la crisis sea una ocasión para cambios realmente estructurales. De todas maneras, todavía hay que ver la evolución de los próximos años, pues la salida de esta recesión será larga y compleja.

En definitiva, con este aporte se quiere contribuir a un mejor conocimiento de la realidad nacional, al ofrecer una visión de lo sucedido, con el único afán de construir una sociedad más justa, equitativa y libre.

Claudia Detsch  
Directora FES-ILDIS

Adrián Bonilla  
Director FLACSO

# Capítulo 1

## El entorno político nacional

El 26 de abril de 2009 se realizaron elecciones generales, en el marco de las nuevas reglas del juego político delineadas por la Constitución aprobada en septiembre de 2008. Dichas elecciones pusieron de manifiesto una serie de significativos cambios en la dinámica del sistema de partidos ecuatoriano y provocaron una cierta alteración en la correlación de fuerzas políticas que, desde 2007, había sido ampliamente favorable al movimiento conducido por el presidente Rafael Correa.

En la lectura de ambas cuestiones se pueden encontrar elementos de análisis que permiten advertir una cierta reconfiguración del campo de la conflictividad socio-política, así como la emergencia de nuevos actores y líneas de polarización.

### Variaciones en el sistema de partidos

Una de las principales novedades de las elecciones de abril de 2009 fue que, por primera vez desde la restauración democrática, un presidente ha sido elegido en la primera vuelta electoral y con más de 20 puntos de diferencia con respecto al segundo candidato.

Se trata, además, de una re-elección presidencial *inmediata*, que revierte la tendencia, visible a lo largo del período 1979-2006, al retiro sistemático del respaldo electoral al partido gobernante. Hasta antes de la re-elección de Correa ningún partido político había podido volver a ocupar el sillón presidencial luego de ejercer el poder. De las filas de *ocho* formaciones políticas distintas, han surgido los *ocho* presidentes democráticamente electos en el reciente ciclo de regímenes civiles. La pérdida de confianza en los círculos gobernantes ha sido nítidamente sancionada en las urnas. El recelo y la desilusión política enmarcan la decisión electoral. El historiador Pierre Rosanvallon (2006) califica este fenómeno como un proceso de “deselección” y lo ubica como parte de una tendencia global a la sustitución de una “democracia de proyecto” por una “democracia de rechazo”. El caso ecuatoriano no tiene parangón en la región andina.

En segundo término, se destaca la reducción de la fragmentación y del número efectivo de partidos para las elecciones presidenciales y en el nivel legislativo. En dicha arena, se observa el predominio de una fuerza, Alianza País (AP). Esto abriría el escenario para la configuración de un *gobierno de mayoría*, otro de los rasgos inéditos en el presente ciclo democrático: AP tiene 59 legisladores, de 124 posibles, en

el seno de la Asamblea Nacional. Aunque no es una cifra que otorgue al Gobierno la mayoría absoluta<sup>1</sup>, sí aparece como una base adecuada desde la cual construir una alianza parlamentaria consistente.

La generación de un sistema mayoritario, sostenido en la fuerza electoral de AP, rompe con la tendencia al multipartidismo extremo polarizado que ha caracterizado al sistema de partidos en Ecuador. Dicha ruptura ha supuesto que los nuevos partidos que parecían consolidarse a inicios de siglo (Partido Renovador Institucional Acción Nacional-PRIAN, Partido Sociedad Patriótica-PSP) sean hoy considerados como formaciones tradicionales. A su vez, los partidos que inauguraron la democracia (Izquierda Democrática-ID) están prácticamente en extinción (Unión Demócrata Cristina-UDC, antes Democracia Popular-DP) o muy debilitados (Partido Socialcristiano-PSC, Partido Roldosista Ecuatoriano-PRE). AP aparece como la única fuerza emergente con representatividad nacional.

Precisamente, otro de los rasgos novedosos en la reconfiguración del sistema de partidos remite a una cierta tendencia al anclaje nacional de los apoyos hacia dos de las fuerzas mayoritarias: PSP y, sobre todo, AP. Históricamente, la dinámica partidaria ha estado sometida a clivajes regionales que implicaban que cada formación política era fuerte solo en una región (o incluso, provincia). Tal como lo ha demostrado Flavia Freidenberg (2008), entre otros autores, ello incentivaba a los partidos a presentar candidaturas en un número reducido de circunscripciones.

Con las elecciones de 2009 se revertiría el escenario en que los partidos actuaban únicamente como “organizaciones regionales” (Freidenberg, 2008a). AP presenta, masivamente, candidaturas a dignidades nacionales y locales, y lo hace a lo largo del territorio nacional. A la vez, la presencia electoral de Rafael Correa en el territorio nacional es la más homogénea del último ciclo democrático. El re-electo presidente ganó en 20 circunscripciones electorales, mientras que Lucio Gutiérrez (PSP) lo hizo en siete<sup>2</sup>. Aunque en mucha menor proporción, los votos del PSP también tienen cierto asidero nacional (López, 2009).

A nivel de las candidaturas locales, por otro lado, se observan tendencias similares.

Movimiento/partido	N.º prefecturas	%
AP	9	39,1
PSP	4	17,4
PK/MPD	4	17,4
Movimientos provinciales	3	13,0
MMIN	2	8,7
MPD	1	4,3
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>100</b>

\* Desde la vigencia de la nueva Constitución, Galápagos no tiene prefectura.  
Fuente: Consejo Nacional Electoral. Elaboración: autores.

- 1 En Montecristi, durante la realización de la Asamblea Constituyente, AP dispuso de una cómoda mayoría de 80 de los 130 asambleístas.
- 2 Ecuador tiene 24 provincias. Cada una de ellas funciona como una circunscripción electoral. A ellas hay que agregar las tres circunscripciones que corresponden a los ecuatorianos en el exterior: América del Sur, Estados Unidos-Canadá, y Europa. En total suman 27.

Movimiento/partido	N.º alcaldías
AP	71
Movimientos provinciales (sin alianzas)	38
PK	35
PSP	30
Diferentes partidos / movimientos locales (con y sin alianzas)	21
MMIN	20
Indefinidos	6
<b>Total</b>	<b>221</b>

Fuente: Consejo Nacional Electoral. Elaboración: autores.

El afianzamiento de AP: Luego de que en 2006 no presentara candidatos a las autoridades seccionales, en 2009 alcanzó –con ciertas alianzas– 40% de las prefecturas, 30% de los municipios y 45% de las juntas parroquiales<sup>3</sup>. Destaca, sobre todo, el triunfo en Quito.

El deterioro de las fuerzas políticas tradicionales: A nivel de las prefecturas, por ejemplo, el PSC, el PRIAN, el PRE, y la UDC no tuvieron por sí solos ni una sola autoridad electa. La ID ganó en una provincia.

El repunte de Pachakutik (PK): A nivel de las autoridades municipales, dicho movimiento se colocaría como la segunda fuerza política, con 35 alcaldías (AP tiene 71, sin alianzas).

La consistente implantación electoral de la Revolución Ciudadana a nivel nacional y local habría significado, sin embargo, la ampliación del margen de heterogeneidad política e ideológica del movimiento oficialista. A nivel provincial y local, sobre todo, las adhesiones y alianzas políticas han implicado la articulación de figuras políticas recicladas, provenientes de los viejos partidos o de nuevas figuras sin claras credenciales ideológicas. ¿Se convierte AP en un partido atrapa-todo? Es probable. Ello sucedió, incluso, a pesar de que en enero de 2009 AP organizara unas inéditas elecciones primarias a fin de determinar sus candidaturas al parlamento (provinciales), a las prefecturas, a los municipios y a los concejos locales. La confusión y las irregularidades del proceso fueron resueltas con extremo pragmatismo electoral.

En cualquier caso, a tropiezos, de modo conflictivo y con muchas diferencias según los territorios y provincias, la construcción del movimiento político parece avanzar en medio de una atmósfera anti-partidaria –que continúa intacta y que parece revertirse incluso contra AP– apenas matizada por el prestigio del liderazgo presidencial. Este no ha sido recurso suficiente, sin embargo, para resolver los problemas de heterogeneidad, diferenciación e incluso antagonismo en la nueva bancada legislativa oficialista a la hora en que se ha iniciado el complejo proceso de tramitación de las leyes que permitirían poner en marcha los nuevos principios constitucionales.

La influyente voz del presidente tampoco ha conseguido activar sostenidas dinámicas de movilización política y de organización colectiva en torno al proceso de cambio. Por fuera de los actos de masas

3 La izquierda ganó ampliamente de hecho en esta elección y la derecha fue marginada. Los partidos y movimientos de izquierda (PAÍS, MUPP-NP, MPD, ID, RED, entre otros) sumaron 60,88% del total de los miembros de las juntas, y 71,48% de las presidencias de las juntas. La derecha (PSC, PRIAN, PSP, UNO) se quedó con 14,95% y 8,29%, respectivamente. Se agradece, por esta observación y por los cálculos, a Adrián López.

y las demostraciones de fuerza –cuya amplitud no debe ser subestimada– promovidas cada tanto por las cúpulas del movimiento, la sociedad acompaña a la Revolución Ciudadana desde lejos y a través de la pantalla chica.

Detrás de las conquistas electorales de AP hay, en efecto, menos articulación hegemónica y dinamismo organizativo que buena imagen presidencial, cierta coherencia gubernativa y pertinencia de la política social. Algunos de sus más altos cuadros lo saben. Preparan la primera convención del movimiento, pero sin tener aún fecha fija para su realización.

## Desaceleración política

Con las elecciones de 2009 se cerró un primer momento de la Revolución Ciudadana. El recambio de elites políticas, la transformación de las bases constitucionales del país, el giro de la agenda de políticas públicas (hacia algo que diversos autores han calificado como post-neoliberalismo) y la re-elección presidencial se sucedieron a un ritmo a todas luces vertiginoso: 28 meses de gestión gubernativa. Solo a modo de contrapunto, en el proceso de cambio político conducido por el Movimiento al Socialismo (MAS), en Bolivia, el cierre de similar ciclo político (elección de fuerza anti-sistémica, cambio constitucional, giro en agenda pública y re-elección presidencial) tomó, a la fuerza gobernante, todo el primer período de gobierno de Evo Morales (2005-2009).

Sin embargo, hay diferencias con el proceso boliviano. Allí, por ejemplo, luego de las elecciones generales de diciembre del año 2009, Evo Morales y el MAS quedaron mejor emplazados en términos de fuerza y hegemonía que cuando empezaron su gobierno –derrotaron largamente a la derecha autonomista de la denominada “media luna”–. En Ecuador, la plataforma política de la Revolución Ciudadana no parece haberse expandido mucho más allá de los circuitos constituidos desde el interior de la propia fuerza gobernante.

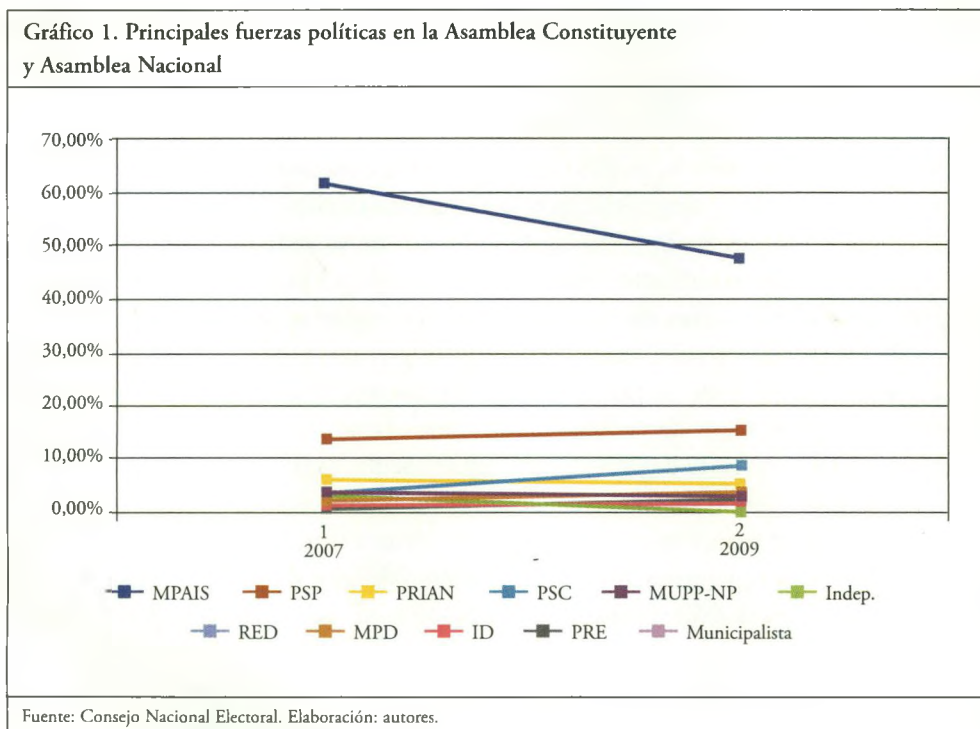
A pesar de las apariencias, y en efecto, luego del primer período de gobierno, la Revolución Ciudadana no ha logrado formar un bloque de articulaciones sociales y políticas que acompañen y presionen por la concreción efectiva de la agenda de cambios delineadas por AP y ratificadas en el texto constitucional. El conjunto de adhesiones al proceso de cambio político orbita más en torno al respaldo –casi siempre inorgánico– a la figura presidencial, que a la estructuración de un campo de alianzas con organizaciones, movimientos y partidos relativamente afines en términos programáticos e ideológicos. Tampoco se ha dado paso a un proceso de transformación de AP hacia la forma de un movimiento o partido político de carácter democrático y deliberante.

Dicha inconsistencia política se manifestó ya en los resultados electorales de abril de 2009, que algunos se apresuraron en calificar como una indiscutible victoria del movimiento liderado por Rafael Correa. A pesar de la re-elección presidencial en primera vuelta y del crecimiento de AP en todo el país, los cimientos políticos de la Revolución Ciudadana no son del todo sólidos:

- a) el principal partido opositor, el PSP de Lucio Gutiérrez, obtuvo diez puntos porcentuales más que en 2006 (pasó del 17,40% al 28,24%). En su turno se articuló un voto anti-correísta duro que antes se expresaba también contra la figura de Álvaro Noboa (quien obtuvo, de todos modos, 11,41% de los votos). Entre los dos candidatos suman casi 40% de apoyo electoral;
- b) no pudo alcanzarse el 63% con que la ciudadanía aprobó la Carta Magna, en septiembre de 2008.

El 52% de respaldo a la re-elección presidencial evidencia que la agenda de cambio no es visualizada como bandera de un solo movimiento político;

- c) AP no alcanza, por sí solo, mayoría parlamentaria; hay una nítida caída con relación a los resultados obtenidos en las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente;



- d) los candidatos de AP perdieron en Guayaquil –la mayor circunscripción electoral del país– sus postulaciones para la alcaldía y la prefectura. Jaime Nebot fue re-electo por tercera vez como alcalde. Su movimiento, Madera de Guerrero-Partido Social Cristiano, recupera presencia parlamentaria a nivel de la provincia del Guayas<sup>4</sup>;
- e) sectores de la izquierda se alejaron del Gobierno y en las elecciones presidenciales obtuvieron algo más de 5% del total de sufragios, si se agregan los votos obtenidos por el Movimiento Red Ética y Democrática-RED y el Polo Democrático-MIPD<sup>5</sup> y los del Movimiento de Integración y Transformación Social-MITS<sup>6</sup>.

El relativo éxito de la re-elección presidencial supuso un llamado de alerta sobre la necesidad de priorizar la organización política de la fuerza gobernante y de desatar procesos de movilización popular en torno al proceso de cambio. No obstante, aparte del estéril debate sobre los comités de defensa, la efectividad de tal estrategia aún no es visible.

4 Luego de obtener 9,82% de la votación en las elecciones para la Asamblea Constituyente (2007), el PSC alcanzó en 2009 –bajo el disfraz de un movimiento ciudadano (Madera de Guerrero)– 35,4% de apoyo electoral provincial. AP decreció, a su vez, casi 25 puntos: de 59,58% a 34,28%. En Guayas, existe entonces un virtual empate entre ambas fuerzas políticas a nivel parlamentario.

5 Auspiciaron la candidatura de Martha Roldós.

6 Propiciaron la candidatura de Diego Delgado.

## Embates en la izquierda e incertidumbre estratégica

Los resultados electorales reflejarían, en buena parte, las fisuras y tensiones entre Correa y los sectores situados, en formas convencionales o innovadoras, a la izquierda del Gobierno. Ello des-configuró, en el seno del nuevo poder legislativo, las alianzas políticas tejidas durante la Asamblea Constituyente: AP, PK, MPD y otros sectores operaron, en efecto, durante la convención de Montecristi como un *mega-bloque*.

Dicha des-configuración incrementó, a la vez, la incertidumbre estratégica entre las principales fuerzas políticas: la elección de Fernando Cordero (AP) como presidente de la Asamblea se estructuró con una frágil coalición que aún no ha podido ser plenamente consolidada y, menos aún, ampliada. Los socios del oficialismo (Acuerdo Democrático por la Descentralización-ADE) apenas consiguen ocultar, además, sus pequeños y grandes apetitos detrás de una enorme vaciedad ideológica. La debilidad articuladora, que refleja e incuba recurrentes episodios de volatilidad programática, abrió el contexto de oportunidad para la activación de un nuevo ciclo de conflictividad social.

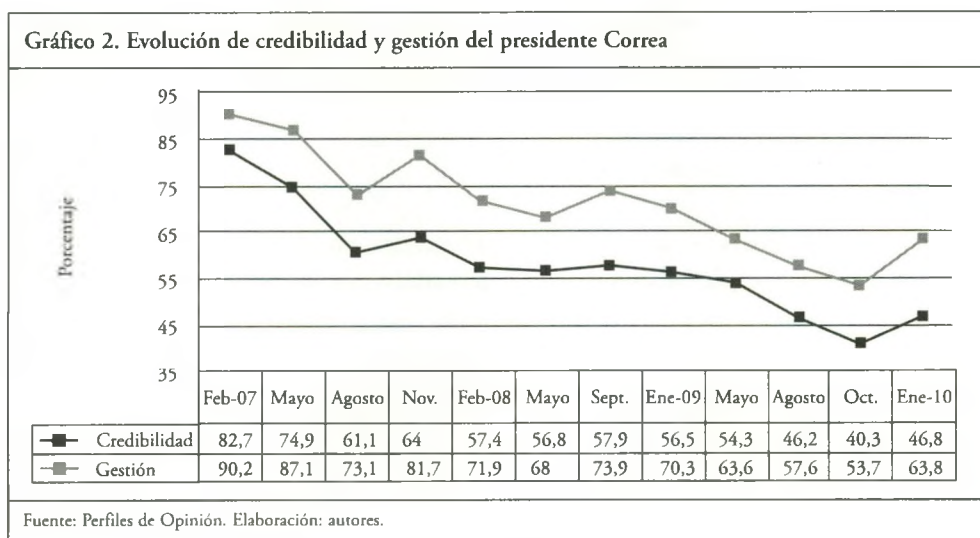
Así, además de los partidos tradicionales, la banca, los gremios empresariales, los grandes medios y la cúpula de la iglesia católica, entre otros sectores, se opusieron —desde la *derecha* y desde el arranque mismo del Gobierno— al proyecto de la Revolución Ciudadana. Desde el inicio de 2009 se observa, también, la emergencia de una serie de protestas sociales vinculadas con el movimiento indígena, diversos sindicatos públicos, el gremio de maestros, sectores no organizados de la clase media, y pequeños partidos de izquierda que se posicionan de modo crítico frente a un Gobierno al que, aún de modos difusos, apoyaron durante los primeros años de su gestión. Algunos de estos sectores ya habían convergido antes, durante la campaña del referéndum constituyente de septiembre de 2008, cuando optaron por un *apoyo crítico* a la aprobación de la nueva Carta Magna.

Dicha conflictividad ha estado estrechamente ligada a la discusión de diversas leyes que —por mandato constitucional— debían aprobarse luego de un año de ratificada la Carta Magna. Se trata de leyes prioritarias de cara al proceso de cambio político que vive el país: ley de soberanía alimentaria, ley de aguas, ley de comunicación, ley de servicio público, ley de educación superior, entre otras. En este punto, cabe mencionar también a la controvertida ley de minería. Las dificultades de articulación al interior del bloque oficialista y las diversas líneas de oposición a los proyectos de ley presentados por AP han retrasado su procesamiento. Además de los diferendos programáticos, la escasa apertura al diálogo del entorno presidencial y el no *reconocimiento político* de la legitimidad de sus adversarios han pesado en la configuración de tal escenario.

En medio de la complejidad de las tareas legislativas, el Gobierno debió enfrentar un escándalo por las acusaciones de corrupción en relación a contratos públicos establecidos entre diversos ministerios y el hermano mayor del presidente y, por otro lado, la contundente ofensiva de Colombia, de la derecha parlamentaria, de la prensa nacional e internacional, y de diversos ex agentes policiales y militares sobre presuntas implicaciones de funcionarios gubernamentales con las FARC. Es así que, luego de dos años de gozar de una inmensa popularidad, los índices de confianza en el presidente tienden a observar un decrecimiento sostenido —cuya importancia varía según las encuestas—, mucho más notorio en Guayaquil que en Quito.

Los efectos de la crisis económica global en el desempleo y la recurrencia de los problemas de inseguridad y violencia pública también habrían pesado en la caída de la credibilidad del presidente. No obstante, y aunque también desciende, la valoración de la gestión de su gobierno sigue siendo considerable. Ello obliga a tomar con cautela la pertinencia de los análisis que explican —a través del uso de la

noción de populismo— los procesos políticos en los países andinos como puro efecto del prestigio, las capacidades comunicativas y el carisma de líderes con grandes dotes discursivas. Al contrario, desde su primer año de gestión, la Revolución Ciudadana ha sido mejor evaluada por su acción gubernativa que por la confianza ciudadana en las palabras de su líder<sup>7</sup>.



Aunque para el primer mes de 2010 el Gobierno y Correa recuperan puntos a favor en la opinión pública —queda abierto el interrogante sobre si asistiríamos a un momento de reversión de tendencias—, tanto los resultados de las elecciones generales de abril de 2009, como las encuestas de opinión revelan que el tercer año de la Revolución Ciudadana ha implicado, para Rafael Correa y el movimiento gobernante, una desaceleración en sus robustas cotas de apoyo político. Dicha tendencia es más nítida en Guayaquil, ciudad de nacimiento del mandatario y donde, paradójicamente, AP desplegó mayores esfuerzos organizativos y electorales para desplazar a Jaime Nebot y a las elites locales de la plena hegemonía política de la ciudad.

Si bien hay señales de que dicho desplazamiento ha ocurrido, aunque sea de modo parcial —Nebot ya no controla totalmente el Concejo Municipal (AP tiene cinco concejales) y diversos sectores populares han comenzado a movilizarse en su contra—, también es cierto que gran parte de lo que AP avanzó en el marco del proceso constituyente ha sido recuperado por las fuerzas afines al alcalde. En la recuperación política de las elites locales de la ciudad más poblada del país, habría pesado la reactivación de una retórica que apela a la identidad guayaquileña como forma de confrontar los avances del Estado central y de sostener la tesis de la autonomía política para la ciudad.

El regionalismo discursivo ha sido permanentemente utilizado por las elites locales como recurso simbólico y político a la hora de encarar batallas contra lo que ellos observan como los excesos del centralismo gubernamental. Aunque gran parte del gabinete ministerial y de los más altos cuadros políticos del gobierno de la Revolución Ciudadana provienen de la ciudad de Guayaquil, y aunque la nueva Constitución reconozca la figura de los distritos metropolitanos autónomos (Quito y Guayaquil), el

7 La serie sobre “credibilidad” recoge las respuestas positivas (Sí) de los encuestados (ante la pregunta sobre si le creen o no al presidente), mientras que la calificación de la gestión agrupa las respuestas favorables (Buena y Muy Buena).



acento que Correa ha colocado en el contundente retorno del Estado a la planificación del desarrollo, a la inversión pública, a la regulación económica y a la redistribución de la riqueza social –entre otros elementos– ha permitido a los circuitos de poder guayaquileños posicionar fácilmente su puja política con el Gobierno en los clásicos términos de la *identidad local agraviada* por la burocracia central. Una vez más, la cuestión regional emergería entonces como una de las líneas de conflicto y polarización política en Ecuador. La importante presencia del PSP en la Amazonía podría también contribuir a exacerbar dicha dinámica desde tal región del país.

### ¿Hacia la partición en tres del campo político?

Un reciente estudio del proyecto de “Elites parlamentarias en América Latina”, del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, ha demostrado que las percepciones de los políticos con respecto al lugar que ocupa el Estado en la regulación de las actividades económicas aparecen como un eje de diferenciación, y eventual polarización, entre las fuerzas políticas latinoamericanas. En el caso ecuatoriano, la tendencia al respecto es aun más clara desde la emergencia de AP en las arenas parlamentarias.

Así, al ser interrogados respecto a su posición en una escala donde uno es igual a “mayor participación del Estado en la economía” y cinco es igual a “dejar que el mercado se autoregule”, se observa que los asambleístas (constituyentes) de AP se manifestaron mucho más a favor (1,90) de la intervención del Estado en la economía que el resto de fuerzas políticas –PRIAN (4,50), PSC (3,50) y PSP (2,93)– predominantes en el seno del poder legislativo (Freidenberg, 2008b).

Del mencionado estudio se colige, en esta perspectiva, que la polarización ideológica en el nuevo escenario político ecuatoriano ha colocado a AP en uno de los extremos, el izquierdo, del arco de auto-posicionamiento ideológico, en el que la mayoría de miembros de las otras fuerzas se ubicaron del centro hacia la derecha. Los datos muestran, en efecto, que los asambleístas de AP se auto-ubican en una media de 2,7 –la escala ideológica empleada señala que uno es izquierda y diez, derecha– mientras que los del PRIAN, en el otro extremo, se posicionan en 5,8, los del PSC, en 5,7 y aquellos del PSP, en 4,7 (Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, 2009). Se observa que los partidos de origen y de base electoral asentada en la región Litoral del país (PRIAN, PSC) –y en concreto en la ciudad de Guayaquil– tienden a colocarse en el punto más extremo de la derecha, en el arco de auto-representación ideológica de las fuerzas políticas nacionales. Ello explicaría, en parte, la reactivación de un regionalismo político en los discursos de estos actores contra el retorno estatal movilizad por el Gobierno.

Los datos muestran, además, dos cuestiones de interés para el análisis de las vigentes líneas de polarización política en Ecuador: a) los miembros de AP se auto-posicionaron más hacia la izquierda en relación a lo que, durante el ciclo 1996-2006, lo hicieron los miembros de Pachakutik; b) si se compara el ciclo 1996-2006 con el inaugurado en 2007, en el marco de la vigencia de la Asamblea Constituyente, se observa una importante tendencia al corrimiento al centro de las posiciones tradicionalmente ubicadas hacia la derecha: el PSC pasa de 6,83, en los años 2003-2006, a 5,7, en el ciclo 2007-2008.

Ambos elementos permiten afirmar que, a pesar de una cierta radicalización hacia la izquierda –por la vía de la emergencia de Correa y AP– en el sistema de partidos, las distancias entre los polos ubicados en los extremos del arco ideológico ecuatoriano han tendido más bien a reducirse: si la distancia entre el PSC y Pachakutik, en los años 2003-2006, llegó a 3,83, aquella que separa a AP del PRIAN, durante 2007-2008, es de 3,1. Aunque la progresiva deslegitimación social de la ortodoxia neoliberal

de los años noventa habría influido en la (aparente) moderación de ciertos segmentos de la derecha ecuatoriana, podría plantearse, además, la hipótesis de que el predominio y la preponderancia política en el seno de la esfera parlamentaria de la fuerza “radicalizadora” (AP) habría empujado al conjunto de los actores políticos a posiciones menos distantes de las suyas. ¿No es ello acaso un síntoma del lento trabajo de recomposición hegemónica –en términos de cambios en el sustrato intelectual y moral que acompaña a todo ejercicio de poder– que se ha desenvuelto en el marco del recambio de la clase política en el Ecuador del siglo XXI?

Como quiera que sea, observar la silenciosa eficacia de las ideas hegemónicas no supone afirmar que el país asista a un proceso de despolarización ideológica en el que la diversidad de valores e ideas políticas haya dejado de ser objeto de controversias y querellas públicas. Nada más lejos de aquello. Aunque debilitadas, las fuerzas de la derecha política –con largo eco mediático– mantienen una nítida línea de oposición programática y confrontación política con el gobierno de la Revolución Ciudadana. Las diferencias entre ambos campos aparecen como irreductibles.

El *bando neo-conservador* insiste, pues, en contestar las bondades del proyecto político de Rafael Correa por la vía, sobre todo, de su rechazo frontal al retorno del Estado como eje coordinador de las relaciones económicas y sociales. Su discurso se ampara fundamentalmente en la enfática defensa de la libertad negativa –la no interferencia del Estado en el mercado y en el ámbito privado de las relaciones sociales–, en su apuesta por la auto-regulación de los sistemas sociales y en demandas de seguridad, más que para los ciudadanos, para las inversiones extranjeras. El rechazo del centralismo, del “decisionismo” presidencial y de la falta de fiscalización al poder ejecutivo completan esta potente retórica. Desde este bloque también se han escuchado álgidas críticas a las innovaciones participativas que estipula la Constitución –acusada, por ello, de anti-liberal– y al campo de alianzas geopolíticas abiertas a nivel internacional por el Gobierno (y cuyos lineamientos adquirieron nitidez en el marco de la gestión del ex canciller Fander Falconí).

El debate en torno al proyecto de ley de comunicación agudizó las tensiones entre la Revolución Ciudadana y, sobre todo, los actores políticos del campo neo-conservador. La tesis fundamental de estos últimos es que dicho proyecto atenta contra la libertad de expresión, que en el ámbito comunicativo “la mejor ley es la que no existe”, y que los medios son –mediante el mercado– capaces de regularse a sí mismos. En el último trimestre de 2009 llegaron, incluso, a demandar, pues, el archivo definitivo del proyecto de ley.

La confrontación permanente entre los grandes medios y el Gobierno, y la escasa tolerancia que Correa ha demostrado hacia aquellos –a quienes observa solo como representantes de los grandes grupos de poder e incluso como enemigos del cambio– ha radicalizado las posturas contrarias a cualquier regulación del campo comunicacional. El presidente ha insistido a su bloque, en cambio, sobre la necesidad de sostener una ley que puede tener como efecto la reconfiguración de la matriz de poder social en el país. Las diferencias dentro de AP volvieron, entonces, a expresarse: no todos los asambleístas comparten la exasperación presidencial con los medios.

Como desde los días de Montecristi, sin embargo, la deliberación interna ha conseguido sostener la unidad de una bancada que parece estar siempre a punto de eclosionar. Así, luego de dos años de existencia –cabe recordar que, contrariamente al MAS boliviano, AP surge como movimiento político solo con la llegada de Correa al poder, y como fuerza legislativa, con el inicio del proceso constituyente a fines de 2007–, el bloque parlamentario oficialista apenas si ha tenido deserciones en sus filas<sup>8</sup>. En cualquier

---

8 Recordemos a los dos asambleístas que, en tiempos de la Constituyente, abandonaron AP por su desacuerdo en materia de derechos sexuales y reproductivos.

caso, en tiempos de la Revolución Ciudadana la “cuestión mediática” se ha colocado, ya sea como tópico de debate o como arena de movilización, en el centro de la dinámica política ecuatoriana.

No parece casual, entonces, que en el contexto de la anodina vida organizativa de viejos y nuevos movimientos y partidos políticos y de la incapacidad de la derecha y de la oposición parlamentaria para delinear un proyecto político creíble, sea un periodista de televisión (Carlos Vera) quien aparezca hoy entre los principales contradictores de Correa. Ha sido él quien ha lanzado la tesis de preparar un referéndum revocatorio del presidente Correa para agosto de 2010. Aunque una parte de la derecha política ve con escepticismo esta idea (Nebot se ha mostrado distante), se trata de un discurso que –en la línea de la oposición venezolana anterior al golpe de Estado de 2002– plantea una arriesgada estrategia de abierta polarización, confrontación y desconocimiento pleno de la legitimidad (y la fuerza) del Gobierno.

Al mismo tiempo, y en el marco de la baja disponibilidad del Gobierno para entablar procesos de diálogo y negociación, incluso con los sectores sociales que le son globalmente afines, se hicieron visibles –a lo largo del segundo semestre de 2009– una serie de dinámicas de protesta provenientes de los sectores sociales más organizados de la sociedad. El punto más alto del conflicto, a lo largo de tres años de gobierno de Rafael Correa, llegó entre septiembre y octubre, cuando convergieron las movilizaciones indígenas en rechazo a ciertos artículos del proyecto de ley de aguas (y de la misma ley minera), las protestas del gremio docente (profesores de primaria y secundaria) en contra de la evaluación académica de los maestros, y aquella de profesores y estudiantes universitarios en reclamo a ciertos contenidos del proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior.

Cada uno de estos sectores mantienen específicas críticas a las diferentes decisiones gubernativas y a los proyectos de Ley presentados por AP. Comparten entre sí, sin embargo, un mismo malestar por la falta de espacios de debate e interlocución política con la fuerza gobernante. Si entre 2007 y 2008 muchas de las demandas y los conflictos sociales fueron procesados por una Asamblea Constituyente con mayor voluntad dialógica, desde que esta llegara a su fin, se ha mermado la capacidad de la esfera parlamentaria para mediar intereses y abrir dinámicas de discusión sobre las líneas del cambio político.

El peso del liderazgo presidencial absorbe así toda la conflictividad y reduce el espacio de manobra de un poder legislativo que, aletargado y sin brújula estratégica, parece satisfacerse con las maniobras conciliadoras de su autoridad máxima, más dirigidas a flotar en la coyuntura y a satisfacer a una opinión pública sedienta de “imágenes de consenso”, que a generar acuerdos programáticos sustantivos con los actores políticos y las fuerzas sociales progresistas.

El síndrome de “gigantismo” –heredado del inmenso peso de la bancada oficialista en la Constituyente– impediría, entonces, que la Revolución Ciudadana reconozca que no tiene ya una mayoría absoluta y que, al contrario, requiere de una estrategia de negociaciones políticas más pausadas, con potenciales aliados e, incluso, con no tan enconados adversarios. Correa continúa procediendo, en un escenario en que su potencia política se ha relativizado, como si solo fuese necesario pactar al interior de su heterogéneo movimiento. Incluso allí, no obstante, las tensiones se han agudizado.

El diálogo político con el movimiento indígena, e incluso con el gremio docente, solo fue posible, sintomáticamente, una vez que el nivel de la confrontación política entre el Gobierno y las organizaciones –sobre todo en la Amazonía– llegara a un nivel tan extremo que hubo de registrarse la muerte de un manifestante. Una vez instalada una primera instancia de diálogo, uno de los principales reclamos de la dirigencia indígena al presidente fue su falta de respeto al movimiento. En cualquier caso, por primera vez en tres años de gobierno, Correa era obligado a torcer su estilo de gestión política –centrado en el *marketing* de su figura y en sus incendiados discursos– a favor de la puesta en marcha de un

proceso de interlocución y negociación política. Dicho proceso tendió, en las semanas siguientes, a estancarse<sup>9</sup>.

Los actores sociales movilizados en 2009 tienden a reconocer los avances en la política social, internacional y económica del Gobierno –y se identifican con su discurso centrado en la búsqueda de la igualdad y de la soberanía nacional– y, al contrario de los neo-conservadores, no ven con malos ojos el proceso de retorno del Estado al primer plano de la coordinación social. Se diferencian de la Revolución Ciudadana, en cambio, en lo que respecta a una defensa de la legitimidad de sus particulares intereses e identidades políticas y gremiales –el discurso oficial tiende, más bien, a sostener un cierto universalismo “homogenizante” que se conecta con la matriz más jacobina del republicanismo clásico– y, sobre todo, del lugar que aquellas deben tener *dentro* de la estructura estatal. Indígenas, gremios, universitarios, sindicatos públicos, etc. se oponen, en efecto, a una línea de reformas que apuntarían a una aparente des-corporativización de las instituciones públicas. Los sectores con mayor capacidad de movilización social parecen defender, por sobre todo, los espacios de representación conquistados en determinados segmentos de la institucionalidad estatal durante las últimas décadas. Confrontan, así, la centralidad de un igualitarismo que pondría por delante al ciudadano abstracto, por sobre el reconocimiento del peso político de los sectores (populares) organizados.

Algunos de estos sectores han generado, también, una retórica ambientalista reacia a sostener un modelo de desarrollo –aun cuando sea post-neoliberal y redistributivo– centrado en formas convencionales de explotación de los recursos naturales. La movilización social anti-minera, fundada en torno a dinámicas comunitarias de base campesina e indígena en específicos territorios (sobre todo en el Sur), aparece como una de las expresiones más visibles de la nueva conflictividad socio-política en el país. Ecuador, tal como sucede en otros países con gobiernos considerados progresistas, ha sostenido el modelo de acumulación extractivista, con algunas diferenciaciones sustanciales en tanto se registra una mayor participación del Estado en el control del manejo minero o petrolero, así como en la repartición de la renta que estas actividades primario-exportadoras producen; ingresos que permiten ampliar el contenido y la cobertura de las políticas sociales.

Este accionar hablaría de la existencia –en palabras del vicepresidente boliviano, Álvaro García Linera– de una suerte de “patrimonialismo popular”, en el que los nuevos actores en el poder recrean las prácticas rentísticas y clientelares habituales con otras formas e, incluso, con otras preferencias.

“Hoy el patrimonialismo es más ‘democrático’, comienza a socializarse, ya no es un privilegio de casta reducido al color de piel, el apellido o la herencia familiar, sino que es asumido como un derecho de todos, pero no deja de ser patrimonialismo popular. (Y) esto es complicado porque, con quiebres, habla de una continuidad que no ha podido ser superada”<sup>10</sup>.

Tales planteamientos han abierto un prolífico campo de debate público –inédito en América del Sur– entre diversas tendencias de la izquierda, gubernativa y no, sobre el modelo de desarrollo viable y pertinente para el país en las próximas décadas. El Ecuador post-extractivista está en el horizonte de estas tendencias. La discusión se centra en qué tipo de vías se escogen, en el presente, para alcanzar un nuevo

9 Luego de las recientes elecciones de la Ecuarrunari, y a pesar de las coincidencias entre AP y PK en el tratamiento de la ley de aguas y en la ley de descentralización (COTAD), sectores indígenas han anunciado ya su inconformidad con las formas de conducción del diálogo y han decidido abandonarlo.

10 Entrevista a Álvaro García Linera, por Pablo Stefanoni y Ricardo Bajo: “A tres años de gobierno popular - Las lecciones de la alfabetización”, *Le Monde Diplomatique*, La Paz, enero 2009.

eje de acumulación. La ruta minera espanta, incluso, a altos funcionarios gubernamentales. Correa no parece ver más alternativas *inmediatas* a mano. Nada hace presagiar, por tanto, que en este ámbito puedan morigerarse las tensiones políticas en el corto plazo. Mientras tanto, los neo-conservadores celebran las tensiones en el “bando progresista” y guardan un pesado silencio sobre tan compleja cuestión.

Dicha celebración llegó a su clímax cuando, por discrepancias en el manejo del fideicomiso desde el que se manejarían los fondos aportados a la iniciativa ITT, que prevé dejar el petróleo en tierra en la zona del Yasuní, el canciller Fander Falconí dimitió a su cargo, en reacción a abruptas declaraciones presidenciales contra el proceso de estructuración política del fideicomiso. Paradójicamente, Correa había dado, a lo largo de 2009, señales de mayor implicación con la iniciativa, no solo por la vía de la publicidad oficial –artefacto de primordial importancia para entender las prioridades políticas de un ejecutivo atado a la política mediática– sino, además, con la inclusión de un capítulo de su reciente libro (*Ecuador: de Banana Republic a la No República*), consagrado a la cuestión de cómo salir del vigente modelo económico y en el que incorpora una reflexión sobre las perspectivas que, en ese sentido, arrojaría el ITT (Capítulo XII: “Más allá de la economía autista”). Se trata del único capítulo escrito con posterioridad a su asunción de mando.

Su reclamo a los negociadores del ITT insistía, sobre todo, en que la concepción del fideicomiso implicaba una pérdida de soberanía para el país, en la medida que la estructura de toma de decisiones asociada al mecanismo estrechaba el margen de maniobra del Estado ecuatoriano en la futura gestión de la iniciativa. Luego de estas declaraciones, y con anterioridad a Falconí, el equipo negociador renunció a sus funciones. El mundo de los negocios petroleros respiraba aliviado. Sus presiones habrían incidido, aun de modos indirectos, en la activación de las tensiones entre el Palacio de Carondelet y el Palacio de Najas.

El debate entre “extractivistas” y “ecologistas” volvía a colocarse en el primer plano de la disputa política. Otra vez, como en los días de la convención de Montecristi, cuando su primer presidente fue conminado a abandonar su cargo, la cuestión ambiental desgarraba por dentro a la fuerza gobernante y dejaba de lado a uno de los fundadores e ideólogos de AP. Los sectores de mayor perfil programático dentro de la Revolución Ciudadana perdían, así, a otra de sus figuras claves.

Falconí contribuyó a aclarar y consolidar la política exterior ecuatoriana en el marco de los principios pautados en la nueva Constitución de la República: denunció al CIADI; condujo la tesis de reabrir la negociación con la UE, en el marco de un diálogo que involucre aspectos comerciales, políticos y de cooperación, y solo una vez que se resuelva el diferendo arancelario respecto al banano (además de enfatizar en la defensa del marco legal ecuatoriano en materia de propiedad intelectual y compras públicas); enfrentó con agudeza el conflicto con Colombia; avanzó en la profundización de las relaciones suramericanas; y marcó la centralidad que tiene para Ecuador el avance de las tesis contrahegemónicas (ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), entre otros elementos. En su renuncia pareció pesar más, entonces, la connotación ideológica, simbólica y estratégica de sostener la iniciativa ITT, que la continuidad del resto de la extensa y *promisoria* agenda que él contribuyó a expandir y afirmar políticamente en el país y en la región. Su decisión personal fue un duro golpe para el movimiento gobernante y para el conjunto de las fuerzas democráticas del país. El ITT parecía herido de muerte.

La cobertura mediática del suceso habría sido, sin embargo, más amplia que la cristalización y manifestación de dinámicas organizativas (aun cuando fueran reactivas) en torno a la defensa de la no extracción petrolera en tan frágil ecosistema. Ello revela que las agendas gubernativas, incluso aquellas

que provienen del sector más progresista del régimen, no procuran anclarse en procesos de movilización colectiva que, desde la sociedad, les otorguen mayor legitimidad y fuerza política a la hora de encarar los conflictivos procesos de negociación que generan dentro y fuera del régimen. Las tensiones terminan, entonces, por procesarse y dirimirse únicamente al interior de los circuitos gubernativos.

Por ello, no llama la atención que, recién a lo largo del año 2009, se haya elevado el nivel de conocimiento ciudadano del proyecto ITT: el porcentaje de personas que manifiestan “haber oído hablar” de la iniciativa pasa, en efecto, de 15 puntos, en septiembre de 2007, a 38,6, en enero de 2010. De entre estos últimos, sin embargo, cerca de 28% manifiesta que no sabe exactamente de lo que se trata (Perfiles de Opinión, enero 2010)<sup>11</sup>. Resta esperar, por tanto, que, luego de la ratificación presidencial de la iniciativa ITT y del nombramiento de un nuevo equipo negociador, la sociedad se apropie de modo efectivo y consciente de los sentidos de la innovadora propuesta. La politización democrática de las complejas tesis del cambio excede largamente su difusión mediática y obliga, en este caso, a generar sostenidos procesos de discusión pública que, anclados en específicas dinámicas organizativas, vayan más allá de la simple dicotomía entre “ambientalistas” y “extractivistas”.

En suma, todo indica que, a lo largo del año 2009, se ha desvanecido el ciclo en que la disputa entre el “bloque del cambio” y el “campo neo-conservador” organizó el conjunto de posiciones que trazaron las fronteras del juego político, desde el acceso al poder de la Revolución Ciudadana. El combate a la “partidocracia” no funciona más como nodo articulador del conjunto de fuerzas y actores que resistieron al neoliberalismo y que hoy tratan de desmontarlo. Ciertas inconsistencias programáticas del régimen, su unilateralismo político y el “cortoplacismo” de múltiples demandas gremiales desmigajan, y confrontan entre sí, al campo progresista.

Si la movilización social puede enderezar ciertas decisiones gubernamentales y mostrar incluso la consistencia de opciones políticas alternativas, la molecularidad y la dispersión de sus objetivos no alcanza (hoy) para dotar de sentidos abarcadores a la política del cambio por la que gran parte de la sociedad, reconociendo sus ambivalencias, aún guarda enormes expectativas.

Si la centralidad del discurso y de la figura presidencial puede operar como constructora de un horizonte común e interpelar a quienes usualmente la política ha ignorado, la suplantación de la construcción organizativa y la deliberación democrática por el *marketing* del Gobierno y la procura de amplias audiencias no bastan para generar vínculos políticos ni espacios reales de participación e interlocución con los actores políticos realmente existentes.

Solo una paciente política de articulación, debate y negociación puede, más que llegar a conciliar posiciones y unificar bandos, volver a arrojar luz sobre los intereses y los valores centrales que comparten entre sí las fuerzas democráticas. Sin dicho reconocimiento, la orientación de los antagonismos políticos continuará extraviándose hacia escenarios en que las líneas de cambio tiendan a bloquearse mutuamente, mientras se incuban tendencias a la turbulencia y a la inestabilidad política. *Los adversarios son otros.*

---

11 Por lo demás, 8,3% dice que se trata de una “reserva petrolera”; 7, 2%, de un “proyecto petrolero”; 7,2%, de “un proyecto petrolero para explotar”; 5,4%, de un campo petrolero; 5,3%, de un pozo petrolero, entre otros valores.

## Capítulo 2

# Relaciones internacionales: contra-hegemonía y realismo de poder<sup>1</sup>

### Entre la UNASUR y la ALBA

La política exterior del gobierno ecuatoriano a lo largo del año 2009 puede ser analizada a la luz de la tensión entre la construcción de una agenda que aparece, a la vez, como *idealista y radical*—es decir de carácter contra-hegemónico y en procura de la transformación de las injustas estructuras que imperan en el mundo— y como *realista y pragmática*, en relación al sostenimiento de los equilibrios de poder a nivel regional y global.

Dicha tensión se observa, en primer término, en la forma en que Ecuador ha conducido sus relaciones, a la vez, dentro de la ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y en el marco de su presidencia pro t mpore de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas). El sostenimiento de dicha tensión debe ser visto, no tanto como un obstáculo para la adecuada inserción del país en el concierto internacional, sino como una compleja estrategia geopolítica que, sin renunciar a los principios políticos y a las normas constitucionales, consigue abrir márgenes de maniobra para que el Estado ecuatoriano amplíe su espectro de relaciones diplomáticas, políticas y comerciales con las diversas regiones y países del mundo. El reto no ha sido sencillo, pero los acontecimientos de los últimos meses ilustran lo compatibles que pueden ser estos dos ejes estratégicos.

Muchos auguraban que la adhesión de Ecuador a la ALBA coartar a por completo la versatilidad, la pluralidad y el pragmatismo de la política exterior del país. Cabe decir, empero, que las verdaderas objeciones de muchos analistas al respecto eran más bien remanentes conservadores del miedo al deterioro de la imagen del país, es decir, de un irrestricto respeto a las jerarquías y hegemonías imperantes en el mundo. Como quiera que sea, la visión de un Ecuador atrapado en la ALBA, que no puede moverse por fuera de las supuestas ataduras del “chavismo internacional” ni asumir una personalidad internacional propia, ha quedado seriamente debilitada.

Un factor para que esto no haya sucedido es la fuerte personalidad del presidente Correa, poco proclive a ser líder de segunda categoría o marioneta de los intereses de algún país extranjero. Otro factor es la propia estructura productiva del país. A pesar de sus evidentes carencias en el autoabastecimiento de combustible y de la ausencia de una necesaria industria petroquímica, Ecuador no deja de ser un

---

1 El documento base de este texto fue preparado por Guillaume Long. La tercera y cuarta partes del texto son de autoría de Anabel Estrella. Franklin Ramírez amplió, compaginó y edit  la versión final.

país petrolero. Como tal, y contrariamente a muchos otros socios de la ALBA, Ecuador se ha beneficiado del alza de los precios internacionales de los hidrocarburos. No se puede negar que el aporte venezolano en la economía ecuatoriana ha sido importante. A más de las ventajas obtenidas por el intercambio de crudo por derivados, particularmente diesel, estas relaciones incluyen planes para inversiones en la Refinería del Pacífico y en el incipiente sector gasífero, envíos de urea, entre otros. Esta relación económica no ha sido creadora de grandes asimetrías o dependencias en el campo de la política internacional.

El tercer factor para la independencia de la política exterior de Ecuador tiene menos que ver con la personalidad del presidente o la estructura productiva de Ecuador, que con una coyuntura histórica marcada por dos elementos cruciales: la presidencia pro t mpore de Ecuador de la UNASUR y la desconfianza ecuatoriana hacia Colombia, país embarcado en una renovada alianza militar con EEUU.

Aunque la relación de Ecuador con Colombia mejor  progresivamente a lo largo de 2009 en los aspectos formales de la diplomacia bilateral, esta también se vio problematizada por el acuerdo militar entre Colombia y EEUU. La capacidad b lica colombiana siempre fue superior a la de sus vecinos. Colombia sigue siendo el tercer receptor de ayuda militar de EEUU en el mundo y tiene, además, un gasto de defensa superior al de sus países limítrofes: el gasto de defensa colombiano, en relación a su PIB, es tres veces mayor al gasto de defensa venezolano, pese a los estereotipos difundidos por los medios sobre un supuesto "belicismo chavista". El reciente acuerdo colombo-estadounidense propulsa aun más esta asimetría militar en los Andes. En este contexto de renovadas preocupaciones de seguridad, una alianza con Venezuela y con los demás socios de la ALBA, desde la perspectiva del Ecuador, luce, por decir lo menos, totalmente insuficiente.

El país que s  puede inquietarse con este nostálgico retorno a la Doctrina Monroe es Brasil. Este país tiene una inmensa población, tamaño geográfico, estabilidad política y proyección económica, así como una creciente autoridad y legitimidad política a nivel internacional. Brasil padece, por otro lado, de un cierto complejo de inferioridad en cuanto a su capacidad de respuesta b lica, sobre todo si se compara con la desmedida capacidad militar de EEUU. Es, además, el único miembro del grupo de países conocido como BRIC (Brasil, Rusia, India y China) carente de armamento nuclear. Brasil está, por lo tanto, inconforme con el acuerdo Uribe-Obama y apunta a reducir su vulnerabilidad y reequilibrar la balanza, intentando volverse un actor militar de peso. Las recientes compras militares a Francia por 14 000 millones de dólares ilustran este proceso.

Brasil se siente, entonces, muy aludido por esas instalaciones militares. No se trata, por supuesto, de preparaciones para guerras poco probables, sino de cálculos de poder, de posicionamientos geoestratégicos, de rivalidades frías pero latentes donde juega un importante papel el acceso a los recursos hídricos, de biodiversidad y, en últimas instancias, genéticos de la cuenca amazónica. No podemos subestimar lo irritante que resultará, tanto para los círculos diplomáticos como para los hombres de uniforme del gigante suramericano, esa presencia militar norteamericana en la Amazonía,  rea de influencia "natural" para las fuerzas armadas brasileñas desde hace varias décadas.

Por todo aquello, en Brasil, las bases se han leído como una verdadera provocación, que se suma a todas las demás decepciones y desencuentros sufridos desde la posesión de Obama: tibieza frente al giro esperado con Cuba, ambigüedades en el golpe de estado en Honduras, mantenimiento de la Cuarta Flota, falta de compromisos en temas mundiales importantes, como el cambio climático, la paz en el Medio Oriente, entre otras cuestiones. La reciente "radicalización" de Lula en sus críticas a Colombia es, por lo tanto, consecuencia de todos estos ingredientes, a los que se suma la "cachetada" norteamericana de las siete bases.



En materia de seguridad regional, Ecuador no ha tenido, entonces, por dónde escoger. La estrategia realista avanza por su propio peso. La alianza con Brasil es necesaria e inevitable. Solo Brasil, y no Venezuela ni la ALBA, puede balancear a una Colombia comprometida con una penetración estadounidense en la región. Ecuador, además, no puede descuidarse del muy escurridizo Perú de Alan García, a veces muy pro-Colombia, a veces menos, pero que acaba de poner sus puertos a disposición de la Cuarta Flota y reconoce a los golpistas en Honduras.

Para Ecuador, una Colombia hostil al Norte –aun si se recomponen del todo las relaciones no cabe esperar la apertura de un ciclo de plena confianza entre ambos países y gobernantes– le obliga a tener buenas relaciones con Perú, al Sur. Sin embargo, una cierta desconfianza del régimen peruano alienta buenas relaciones con Chile, lo que, a su vez, hace que Perú, que tiene grandes dificultades con sus dos vecinos meridionales (Chile y Bolivia) no busque problemas con Ecuador, al Norte. Ecuador también ha sabido cultivar una interesante cercanía con Argentina, el otrora gran aliado de Perú –a excepción de cuando Juan Domingo Perón se alejó de Manuel Odría para acercarse a Velasco Ibarra– y que fue garante del Protocolo de Río más problemático para Quito. Hoy, a pesar de todas estas alianzas ecuatorianas, resulta muy claro que, a nivel suramericano, es Brasil el país que realmente hace la diferencia.

### Sostener el impulso integrador: las cumbres de 2009

Sin Brasil no hay UNASUR. Este fatalismo podría llevarnos a conclusiones aun más pesimistas pero, afortunadamente, el Brasil de Lula no es el Brasil de José Sarney, Fernando Collor de Melo, Itamar Franco o Fernando Cardoso, y permite algún margen de maniobra. Algunos argumentarían que Brasil siempre ha permitido márgenes de maniobra; eso lo comprobaremos cuando el Partido de los Trabajadores (PT) salga del poder. Hoy, por lo tanto, se puede aprovechar los vientos que soplan en los palacios del Planalto y de Itamaraty para que la incipiente UNASUR no se limite a reproducir una integración basada exclusivamente en la lógica comercial de la década del noventa, así como para posicionar a América del Sur de manera más decisiva a nivel internacional. La agenda de política exterior del gobierno ecuatoriano en 2009 condujo esa línea.

En los aspectos en que no se concuerda plenamente con Luiz Ignacio Lula da Silva, Celso Amorim o Marco Aurélio, todavía se goza de cierta libertad de movimiento para expresar inconformidad y proponer otras salidas de forma amistosa. Los sindicalistas suelen ser buenos negociadores hasta en los foros internacionales. Pero este margen de maniobra se ve significativamente reducido cuando se trata de cuestiones de seguridad regional. En este tema, la discrepancia se vuelve más difícil y delicada, porque Ecuador no tiene otra opción: necesita el firme apoyo de Brasil frente al problema de las bases yanquis en Colombia. Durante meses, aun después del ataque a Angostura, el apoyo no lucía tan seguro. Lula y Álvaro Uribe seguían en un son diplomático bastante cortés, a pesar de desavenencias pasadas: entre otras, el hecho de que Uribe haya puesto un fin bastante categórico a los sueños de Lula de volverse el gran pacificador del conflicto colombiano. Hoy, la situación ha cambiado y Brasil está más cercano a Ecuador, gracias a las gestiones diplomáticas desplegadas por el gobierno ecuatoriano en el año 2009; una nueva realidad que Quito no ha querido, ni querrá, en 2010, desaprovechar.

En los últimos meses, Ecuador ha jugado la carta de la moderación y, a la vez, de la firmeza. Ha buscado, en primera instancia, demostrar flexibilidad mediante la reanudación de sus relaciones diplomáticas con Colombia. Ecuador ha llegado a la conclusión de que resulta muy difícil lograr una condena rotunda al acuerdo militar colombo-estadounidense y que pedir garantías, aun siendo frustrante-

mente insuficiente, es lo más que se puede esperar en este momento. Asimismo, las relaciones entre Ecuador y Brasil, después de un franco enfriamiento, producto de la expulsión de la empresa brasilera Odebrecht en 2008 y de las duras palabras del presidente Correa en referencia al BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social), verdadero motor del modelo neo-desarrollista expansivo lulista, han mejorado notoriamente.

Tanto la cumbre de la UNASUR en Bariloche (agosto de 2009), como las dos cumbres posteriores en Quito demostraron que Ecuador articuló dos estrategias: una de solidaridad con sus socios de la ALBA (el discurso del presidente Correa en Bariloche fue ilustrativo de esta posición política de Ecuador), y una segunda más pragmática, más cerca de Brasil, que se enlaza, sobre todo, en el marco de la presidencia pro t mpore.

Lo cierto es que en la cumbre de Quito del 15 de septiembre de 2009, Colombia, que, fuera de cámaras, se dedicó a bloquear cualquier salida al problema de las bases, quedó muy aislada en el seno de la UNASUR. La cumbre de Quito del 27 de noviembre de 2009 confirmó, de nuevo, esta tendencia. El encuentro fue, además, menos conflictivo de lo que muchos anticiparon, en parte, gracias a las gestiones de Ecuador, que logró ablandar un poco el radicalismo venezolano. Se tem a que la escalada de tensiones entre Colombia y Venezuela, las fricciones producto del escándalo de espionaje entre Perú y Chile, y el tema de las elecciones en Honduras hicieran de la reunión un foro de complejas divisiones con consecuencias letales para el frágil proceso de integración. Sin embargo, lo peor pudo evitarse y la presidencia pro t mpore de Ecuador salió bien librada.

Uno de los factores que coadyuvó a salvar la jornada de algunas de las predicciones más apocalípticas fue el bajo perfil de las delegaciones. El hecho de que solamente estuvieran presentes los cancilleres de Ecuador, Brasil, Venezuela y Perú impidió los grandes enfrentamientos que se temían. La ausencia de Colombia, que solo fue representada por una comisión técnica, también trajo sus beneficios, pues evitó que la reunión fuera monopolizada por el vaivén de acusaciones entre Caracas y Bogotá.

La ausencia de este país, no obstante, confirmó la tendencia, que se venía perfilando desde la cumbre de Bariloche, al gradual distanciamiento entre Brasilia y Bogotá; una realidad que Venezuela, Bolivia y Ecuador han sabido aprovechar sin mayores esfuerzos. Venezuela, sobre todo mediante la encendida retórica del presidente Chávez, ha sido algo más radical en su rechazo a la bases. Pero, en últimas instancias, tanto en Bariloche como en las dos cumbres de Quito, Caracas ha sabido adherirse a las propuestas de los demás países.

En la cita de Quito de noviembre de 2009, el canciller venezolano Nicolás Maduro aceptó de hecho, después de haber insistido en una resolución más firme, la moción presentada por Ecuador y respaldada por Brasil. Por todo aquello, los susurros diplomáticos en los corredores del Swissh tel de Quito pintaban una Colombia que había logrado aislarse sin mucha ayuda de sus "enemigos", y sin que los países de la ALBA demostraran ni radicalismo exacerbado, ni gran intransigencia hacia las políticas de Bogotá. Solamente la solidaridad peruana, aunque no siempre muy entusiasta, logró diluir en algo el aislamiento colombiano.

En cierta medida, los problemas que enfrenta la UNASUR también se deben a su modelo de toma de decisiones y resoluciones, que, como en muchos ejes de integración incipientes, depende de un sistema de concertación. La ventaja del modelo concertado es que no divide el bloque en los albores de su formación. Los doce países se sienten, por lo tanto, representados por todas las resoluciones tomadas por el bloque. La desventaja de tal esquema es que alienta una gran lentitud en los procesos de toma de decisión. La negociación suele ser engorrosa y las resoluciones se llenan, finalmente, de lenguaje neutro, hasta vacuo, en el intento de acoplar ciertas posiciones irreconciliables. Asimismo, la necesaria una-

nimidad permite que una minoría de actores se oponga sistemáticamente a los proyectos de la mayoría. En ciertos casos, esto puede conllevar una suerte de sabotaje político de la integración, lo que, dada la histórica penetración de EEUU en la región, luce problemático. Por ello, cabe sugerir que, desde la presidencia pro t mpore, Ecuador podría impulsar, a lo largo de 2010, el inicio de un proceso de reflexión sobre la pertinencia de continuar con tal modelo de toma de decisiones<sup>2</sup>.

En estas condiciones institucionales fue imposible condenar tajantemente, desde la UNASUR, el acuerdo militar de las siete bases colombo-estadounidenses. De igual manera, la necesaria unanimidad de los votos hizo imposible un pronunciamiento de la UNASUR como bloque en torno a la ilegitimidad de las elecciones hondureñas. En Quito, Colombia y Perú fueron los únicos miembros, de los doce socios de la Unión, en reconocer la legitimidad de las elecciones hondureñas; lo que conlev  fuertes declaraciones de rechazo por parte del canciller brasileño, Celso Amorim.

La cumbre de Quito de noviembre de 2009 logró, en suma, salvar a la UNASUR de los pronósticos más pesimistas sobre su futuro como eje de integración. La cita, no obstante, evidenció con renovada fuerza lo mucho que le falta a América del Sur para dialogar y actuar en relativo unísono. Hablemos, por lo tanto, de un “control de daños bien manejado”, pero no de un gran paso hacia la integración.

En este sentido, cabe resaltar la notoria flexibilidad de los países de la ALBA, que pocos analistas han considerado proclives al realismo político, pero que, en aras de la integración suramericana, han colocado sus preferencias en segundo plano. Bolivia, Ecuador y Venezuela han sabido valorar, además, lo importante que se ha vuelto Brasil en términos de seguridad regional y para el propósito de balancear el peso de EEUU. Lo han hecho intentando halar a Brasil hacia su posición (en el caso de Venezuela, con más insistencia y tomando mayores riesgos) pero, en últimas instancias, adhiriéndose siempre al consenso mayoritario y evitando necedades que vetar an una declaración de la UNASUR.

### Relaciones Ecuador-Colombia: más allá de la sospecha

Después de 18 meses de suspendidas las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia, el 24 de septiembre de 2009, en Nueva York y en el marco de la 64  Asamblea General de las Naciones Unidas, los cancilleres Falconí y Bermúdez retomaron el diálogo directo entre los dos países. El Comunicado Conjunto Ecuador- Colombia marcó la hoja de ruta del proceso. Se trata, tal vez, de una de las negociaciones político-diplomáticas más pedregosas, de los últimos años, para la cancillería ecuatoriana, debido al enorme recelo frente a una Colombia que, por una parte, emit  señales y discursos para el inmediato re-establecimiento de las relaciones y, por otra, continuaba en su campaa internacional por

---

2 Si se analiza la propuesta de integración latinoamericana en el tiempo, se constata que esta “ha perdido varios ingredientes de aquel sentido central de construir un desarrollo propio, autónomo, comprometido con elevar la calidad de vida”, que existía anteriormente. Todavía no se supera la inercia neoliberal que profundizó la transnacionalización regional. “Hoy, más de cuarenta años después, parecería que en varios aspectos se ha transitado en sentido inverso. Por ejemplo, la región persiste como proveedora de materias primas, se ha desindustrializado (la participación del sector manufacturero en el PBI cayó de 12,7 % en 1970-74 a 6,4% en 2002-06, según recuerda el economista mexicano Alejandro Nadal; *La Jornada*, octubre 2009), y está atada a los flujos globales de capital.” Mientras que en los sesenta se “expresaba el espíritu de una integración latinoamericana, a escala continental, el camino seguido ha desembocado en una fragmentación en distintos bloques, y dentro de cada uno de ellos, padeciendo los más diversos problemas. La construcción de la integración latinoamericana sigue pendiente, y las discusiones que tuvieron lugar décadas atrás tienen la potencialidad de ser un ingrediente que contribuya a recuperar una mirada innovadora y comprometida, para que la región, logre una identidad con sentido político y sea una ‘señora’ dueña de su destino.” (Buonomo, 2009).

vincular al gobierno ecuatoriano con las FARC, mientras enfatizaba en la aparente debilidad del país para controlar la frontera norte.

En medio de una combinación de gran escepticismo y fuertes dosis de realismo político se encaminó la intermediación del Centro Carter y de la Organización de Estados Americanos (OEA) para facilitar el establecimiento de acuerdos mínimos entre los dos países, previo a un encuentro de alto nivel. Las cinco condiciones mínimas planteadas por el presidente Rafael Correa luego del bombardeo en Angostura fueron los ejes de la negociación. El comunicado final las recogió casi en su globalidad, a excepción del punto que establece el esclarecimiento y la entrega de información sobre lo acontecido en ese campamento. Aun así, hay un compromiso explícito de Colombia para no realizar operaciones militares o de seguridad en territorio ecuatoriano, además de la reactivación de la Comisión Binacional de Frontera para la coordinación y comunicación entre autoridades civiles, militares y de policía. Jaime Bermudez se comprometió, además, al establecimiento de comisiones de trabajo en materia de seguridad y control de la criminalidad, desarrollo fronterizo y otras consideraciones sensibles.

Al parecer, el tema más álgido de la negociación está recogido en el ítem ocho del comunicado, en el que Colombia sostiene que “no reconoce la jurisdicción extraterritorial de la justicia ecuatoriana para investigar y juzgar a funcionarios y ex funcionarios colombianos”, así como Ecuador “reconoce la independencia de las Funciones del Estado, respeta y acata la normativa y los procesos que lleva a cabo la Función Judicial...”. Esto, en relación a la instrucción fiscal interpuesta por la Corte de Justicia de Sucumbíos en contra del ex ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos (probable candidato presidencial si no prospera el irregular intento re-eleccionista de Uribe); orden de prisión que fue revocada días antes de la designación de los encargados de negocios.

El pragmatismo y la pulcritud con la cual se realizó esta negociación se concretaron, en una primera fase, con la designación de los encargados de negocios de los dos países: los diplomáticos Andrés Terán, por Ecuador, y Ricardo Montenegro, por Colombia. Hubo un beneplácito unánime, en Ecuador, por el restablecimiento de las relaciones diplomáticas. Luego del nombramiento del nuevo canciller ecuatoriano (enero de 2010) habrá que esperar que el proceso de re-establecimiento pleno de las relaciones con Colombia no pierda de vista las cinco condiciones planteadas por el presidente de Ecuador.

En medio de estas complejas relaciones internacionales, asumidas por la diplomacia ecuatoriana, en las que jugaron un papel destacado los viajes internacionales del presidente Correa, se concretó la salida de los militares norteamericanos de la Base de Manta. Esta decisión, a más de ser un compromiso político del gobierno de AP y una disposición de la Constitución de Montecristi, demostró que las relaciones con EEUU pueden prosperar con base en el respeto de la soberanía nacional. Así, el diálogo bilateral con Washington se mantuvo, aun cuando, además, se procedió a expulsar a dos funcionarios de la embajada norteamericana, por sus vínculos con la CIA.

### **Frustraciones contra-hegemónicas: la crisis política en Honduras**

La dilatación del estado de facto en Honduras por más de siete meses –sostenido en la intransigencia del dictador Roberto Micheletti y de las oligarquías hondureñas sólidamente unificadas en su torno, en la ambigua y hasta contradictoria política exterior estadounidense, y en la escasa capacidad de acción de la OEA y de los otros mecanismos regionales de mediación política– solo encontró una cierta inflexión a finales de enero de 2010, con una salida electoral a la disputa por el poder político que, a pesar

de los esfuerzos de las elites locales, no consiguió superar las fracturas políticas internas y la legítima participación del país hondureño en el ámbito internacional.

Micheletti se mantuvo imperturbable frente a la oposición de un importante sector de la sociedad y de las organizaciones populares hondureñas, y al unánime rechazo de la mayoría de países y organismos multilaterales al golpe de Estado contra el presidente Zelaya. Con el respaldo absoluto de los militares, el legislativo y el poder judicial, el gobierno de facto logró mantener innegociables sus objetivos políticos, orquestados con anterioridad al 28 de junio: no permitir el regreso de Zelaya al poder, mantener al nuevo gobierno, distanciarse de Hugo Chávez y de la ALBA, y convocar a elecciones generales. Así, Micheletti declaraba que “resiste con orgullo el aislamiento de la comunidad internacional”.

Después de variados intentos por regresar por vía aérea o terrestre a Honduras, desde el 21 de septiembre, Zelaya se instaló en la embajada brasileña en Tegucigalpa. Dejó de ser, así, el “presidente errante” y dio paso, sin ser necesariamente consciente de ello, a que las negociaciones promovidas por el Acuerdo de San José –impulsado por Oscar Arias– fuera el mecanismo a partir del cual se canalizara una “salida interna” a la crisis política en su país. Ello dejó sin capacidad de incidencia política real a los países de la ALBA, que se habían mostrado proactivos en la búsqueda de colocarse en el centro de una recomposición del orden democrático en Honduras. El presidente Correa y su canciller, Falconí, no escatimaron esfuerzos en dicho sentido. La respuesta contra-hegemónica salió largamente frustrada en este episodio.

La participación de los candidatos a la presidencia de Honduras –Lobo, Santos, Ávila, Martínez–, con Oscar Arias y las variadas propuestas para buscar otras mediaciones por parte del gobierno de facto, llevaron a que, finalmente, se entregara al congreso hondureño el Acuerdo Tegucigalpa-San José-Diálogo Guayamuras, que contenía la petición para que este se pronunciara sobre la restitución de Zelaya.

La organización del proceso electoral avanzaba paralelamente a estas negociaciones, en medio de la presión internacional para no reconocer los resultados. Aun así, varios países, empezando por Panamá, anunciaron que reconocerían al presidente electo en Honduras como forma de facilitar una salida democrática a la crisis. Los gobiernos de Costa Rica, EEUU y Perú también anunciaron que reconocerían al mandatario electo si las elecciones se efectuaban de forma transparente. Luego de la victoria del conservador Porfirio Lobo, Colombia fue el primer país que reconoció el resultado de las elecciones.

Después de las elecciones, el congreso hondureño votó en contra de la restitución de Manuel Zelaya. Tras la toma de posesión presidencial de Porfirio Lobo, este firmó un salvoconducto para que Manuel Zelaya abandonase su país rumbo a República Dominicana, 129 días después de haber estado recluido en la embajada de Brasil.

EEUU, por su parte, jugó varios papeles en la crisis. Desde el lado diplomático, fue tomando el pulso a las discusiones en el seno de la OEA para definir sus pronunciamientos. Así, desconocieron al gobierno de facto y también declararon no decidir si la destitución de Zelaya constituía o no un golpe de Estado. La no imposición de sanciones económicas declarada en un primer momento, cedió ante la presión de la Unión Europea y el FMI –no uso de un préstamo de 163 millones de dólares hasta nuevo dictamen– al punto de decidir la suspensión de toda ayuda no humanitaria a Honduras. La reunión de Zelaya con Hillary Clinton contrastó con las visitas de congresistas republicanos a Tegucigalpa para declarar la legitimidad del gobierno de Micheletti y cuestionar la política de Obama sobre la crisis política hondureña.

Aunque los países de la ALBA entendieron desde un primer momento la férrea resistencia a las lógicas de integración a la izquierda por parte de las élites hondureñas –el ingreso de su país en el mecanis-

mo de integración fue uno de los detonantes para la salida de Zelaya— no desmayaron en su intenso activismo político-diplomático para sostener el régimen democrático. Desde el Palacio de Najas se siguió muy de cerca el proceso hondureño. La movida golpista era vista como una contundente advertencia a los gobiernos progresistas de la región. Hillary Clinton y “los halcones” volvían sus ojos al patio trasero.

En cualquier caso, las posiciones de los países suramericanos en relación a la crisis política en Honduras permiten observar adecuadamente las apuestas programáticas e ideológicas de los países latinoamericanos. Ecuador se mantuvo, como parte de la ALBA y con Argentina, en la posición más radical en contra del golpe de Estado. Brasil tuvo un papel fundamental al alojar a Zelaya por tiempo indefinido y posicionarse duramente contra las amenazas y condicionamientos impuestos por Micheletti. “Brasil no negocia con golpistas”, se repitió desde Itamaratí. El eje conservador del Pacífico sudamericano —del que, luego del triunfo de Piñera en Chile, solo se excluye a Ecuador— no rechazó nunca de modo tajante la movida golpista y no tardó en reconocer la elección de Lobo.

Desde la perspectiva de la ALBA, cabe tomar en consideración, para la integración de futuros miembros, las enormes resistencias internas y externas que existen para que esta Alternativa se amplíe. La puesta en marcha del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos en 2010 podría traer ciertas complicaciones a nivel geopolítico y ampliar los recelos de diversos países.

### Disputas en torno al comercio exterior ecuatoriano

La reestructuración institucional que vivió la cancillería ecuatoriana el año 2009 tuvo como uno de sus principales ejes retomar la rectoría sobre el comercio exterior, las negociaciones comerciales y la promoción de exportaciones e inversión. Muy aparte de la nueva estructura que comprendería el Viceministerio de Comercio Exterior, la disputa dentro del ejecutivo por este espacio fue intensa, y en 2010 no estará exenta de sorpresas. En este campo se enfrentan, por una parte, el empresariado tradicional más cercano a la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI), calificado por muchos como “lobistas” de sectores empresariales específicos; y por otra, actores del ejecutivo con intereses más universalistas, que buscan una política comercial activa con los objetivos de desarrollo endógeno del país —diversificación de estructura productiva para favorecer a pequeños y medianos empresarios y desconcentrar el comercio exterior nacional a nivel de mercados y de productos—. De hecho, desde dicho Viceministerio se trataba de garantizar la acción excluyente de una corporación privada, CORPEI, que ahora tiene un contrato con el Ministerio Coordinador de la Producción. No hay duda de la existencia de grupos al interior del Gobierno que ejercen constantes acciones para perpetuar la presión de intereses particulares en el manejo de la política de comercio exterior.

En esta línea de reflexiones cabría destacar que se suspendió la negociación del acuerdo multipartes con la Unión Europea. Y que, luego de la salida del canciller Falconí, se anuncia la intención de retomar dichas negociaciones, con lo que ha aflorado el fantasma de un TLC con Europa; un asunto preocupante en la medida que el gobierno del presidente Correa se planteó en sus orígenes como una opción diferente a quienes promocionaban la suscripción de este tipo de tratados.

La aparente contradicción de estas dos posturas es, en cierta medida, lo que hace caminar actualmente el comercio exterior. Por una parte, las lógicas tradicionales que hacen que “la máquina siga funcionando”, y por otra, la instrumentación de los cambios políticos, institucionales y técnicos para que “la máquina se transforme”. Parece que esta dinámica doble marcará una disputa aparentemente per-

manente de la rectoría del comercio exterior. Durante 2009, la cancillería dedicó gran parte de sus esfuerzos para devolver al Estado la rectoría en este campo. Así, diseñó una nueva arquitectura institucional para el Viceministerio, encaminó la participación de pequeños y medianos exportadores en las visitas presidenciales –no exenta de conflictividad al interior del ejecutivo debido, tal vez, a que se trató de cambios abruptos y no muy bien comunicados–, promovió la apertura de nuevas oficinas comerciales en el exterior que fortalecieron la red ya existente –total de 24 oficinas comerciales– y, por último, implementó las declaraciones del presidente en relación a que la CORPEI, institución privada, deje de encargarse de la promoción comercial del país en el exterior, y al retiro de la obligatoriedad de la cuota redimible que la CORPEI recibía de importadores y exportadores. La CORPEI continuaría como entidad privada de venta de servicios, y sería el Viceministerio de Comercio Exterior el que diseñe y ejecute la política de promoción de exportaciones. El retorno de la rectoría del comercio exterior del país a la estructura estatal está enmarcado en las estrategias de inserción inteligente y diversificada de Ecuador en el sistema mundo, y constituye un gran reto para la cancillería en el año 2010.

Por otra parte, el fin de la “guerra bananera” constituyó un hito para el país en 2009. La decisión de suspender la participación de Ecuador en la negociación del acuerdo de comercio multipartes –Acuerdo de Asociación con la UE– mientras la Unión Europea no se aviniese a acatar satisfactoriamente los nueve fallos que ha ganado Ecuador en la Organización Mundial de Comercio, a propósito del arancel que cobran al banano producido en Latinoamérica, llevó a la resolución de uno de los litigios más largos que ha enfrentado el país en materia de comercio. Así, los países latinoamericanos exportadores de banano rubricaron con la UE el denominado Acuerdo de Ginebra sobre Comercio de Banano.

Finalmente, las denuncias tanto al Convenio sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), así como a los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (TBI), por ser instrumentos internacionales que contienen disposiciones no acordes a la nueva normativa constitucional, aparecen, de igual manera, como un desafío para Ecuador durante 2010. La campaña internacional orquestada desde los países firmantes de los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, así como de las empresas transnacionales que argumentan la desprotección a la inversión extranjera por la denuncia de estos dos instrumentos, se incrementará durante 2010. El país tiene que desarrollar varias estrategias a nivel interno e internacional para, por un lado, consolidar una visión alternativa de comercio y arbitraje internacional en la que prevalezca la equidad para las partes y no la superioridad de una de ellas; y, por otro, plantear una transición para las nuevas inversiones mientras se firme un acuerdo de protección de la inversión de nuevo tipo, que sustituya a los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.

El escenario 2010 para el comercio exterior ecuatoriano luce, entonces, complejo, tanto por las disputas a nivel interno como por la arremetida internacional que la denuncia de los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones y el CIADI ha acarreado. La inversión extranjera nos mira como un país riesgoso. Si bien el retorno de la rectoría estatal sobre la agenda de comercio exterior y la denuncia de ciertos instrumentos internacionales en concordancia con los principios de la nueva Constitución son elementos que dan consistencia al proceso de transformación política, dependerá de la activa y fina negociación que realice Ecuador en el ámbito internacional, durante 2010, para que se afirmen como parte de una estrategia sostenible en el tiempo.

## Los retos de la estrategia dual

Los retos de Ecuador en 2010 son dobles. Por un lado, debe seguir con su fuerte compromiso en el seno de la ALBA. Uno de los retos de la ALBA será asumir una posición frontal frente a la renuencia de los poderosos de actuar de manera rotunda para encarar el cambio climático y sus suicidas emisiones de CO<sub>2</sub>. Asumida de forma inteligente e inclusiva, esta posición podría hacer interactuar a la ALBA con nuevos actores extrarregionales y ubicar a la alianza al centro de nuevos intentos para cambiar las estructuras de poder desde la periferia, como no los veíamos desde la década del setenta. La ALBA también puede ejercer presión política sobre un Brasil tirado demasiado al centro y demasiado preocupado por jugar a las grandes ligas en el G-20 y por conseguir su anhelado asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

La ALBA debe presionar a este Brasil tan poco preocupado por democratizar las instituciones y los injustos mecanismos del sistema internacional; un Brasil que, finalmente, solo busca maximizar su ganancia dentro de las reglas de juego imperante. Solo dentro de la ALBA puede Ecuador, junto a Venezuela y Bolivia, seguir presionando para que en el Banco del Sur, por ejemplo, prime un sistema de votación “un país-un voto”, y no, como quería Lula, al mejor estilo FMI, un voto proporcional a lo invertido en el Banco.

Ecuador, por otro lado, debe actuar con cierta flexibilidad en el seno de la UNASUR y buscar consensos desde su presidencia pro t mpore. Debe, también, continuar con su política de cercanía con Brasil,  nico país que puede brindar a Ecuador cierta seguridad en el contexto del complejo panorama militar y geopolítico que se anuncia en la zona andino-amazónica para la década que viene. Hasta ahora, Ecuador ha logrado cumplir con este necesario pluralismo diplomático, desmintiendo los augurios más pesimistas que veían, detrás de la adhesión ecuatoriana a la ALBA, el futuro cercenamiento del margen de acción de la cancillería.

## Copenhague: crónica de un fracaso anunciado

La cumbre de Copenhague-Dinamarca, que se llevó a cabo en diciembre de 2009, tenía como propósito “la firma de un acuerdo jurídicamente vinculante, justo y transparente sobre el clima, válido en todo el mundo y aplicable a partir de 2012”. Se trataba de establecer un renovado protocolo, con objetivos intermedios para alcanzar los compromisos establecidos en el Protocolo de Kyoto. Esto es, que hasta el año 2020, las economías industriales adopten medidas para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero entre 25% y 40% respecto a los niveles de 1990, a fin de alcanzar una reducción de entre 80% y 95% para 2050.

Estos compromisos habrían sido el resultado de dos años de negociaciones desarrolladas a partir de la conocida Hoja de Ruta de Bali, que se acordó en la 13  Conferencia de las Partes, en diciembre de 2007. No obstante, el acuerdo adoptado en la reciente Conferencia en Copenhague no se pronuncia sobre mecanismos concretos para evitar que las temperaturas superen un techo máximo de dos grados de calentamiento global, y tampoco establece responsables ni obligaciones, es decir, no es un acuerdo con carácter vinculante, y los compromisos explícitos de reducción de CO<sub>2</sub> podrían fijarse en el transcurso de este año. Además, en realidad, este acuerdo fue el resultado de una práctica antidemocrática, en tanto fue conseguido por EEUU y un grupo reducido de países escogidos por el presidente Obama, marginando al resto de países presentes en la reunión.



Solamente se hace una tibia mención sobre un Fondo de Adaptación, que se conformaría con donaciones individuales de los países desarrollados. Existirían aportes de EEUU, España, Suecia, Italia, Holanda y la Unión Europea. No obstante, existen varias críticas a este planteamiento, pues se considera una cifra insuficiente, tomando en cuenta los millonarios fondos destinados por los diversos gobiernos al salvataje bancario por la crisis financiera. El acuerdo signado sumaría un fondo de 30 000 millones de dólares para el período 2010-2012, que financiaría la adaptación de los países en desarrollo vulnerables a sequías, desertificación e inundaciones. Y otros cien mil millones de dólares anuales entre 2013 y 2020, para solventar necesidades de países en desarrollo frente al cambio climático.

En general, entre los países desarrollados, solo la Unión Europea anunció, en 2007, un plan de reducción de sus emisiones de CO<sub>2</sub> en 20% para 2020, el cual instrumentó en el año 2008. No obstante, solo cinco países lograron disminuir sus emisiones (Alemania, Francia, Grecia, Reino Unido y Suecia); otros ni siquiera se aproximan a las metas establecidas. España, por ejemplo, acordó mantener sus emisiones en alrededor de 15% hasta 2012, sin embargo, sobrepasa ampliamente este margen.

Parecía que con Barack Obama en el poder se abrían mejores oportunidades para un compromiso serio, pues una vez en la Casa Blanca hizo pública su intención de buscar una reducción de 80% de sus emisiones para 2050, y prometió fuertes inversiones en fuentes renovables de energía. Quizá buscaba borrar el bochornoso retiro de EEUU del Protocolo de Kyoto, argumentando que su compromiso encarceraría la energía y promovería la eliminación de puestos de trabajo. No obstante, esta es una de las economías más contaminantes del mundo (conjuntamente con China emiten 40% de la contaminación global) y tampoco suscribió un compromiso explícito en Copenhague.

Una visión distinta del acuerdo se plantea desde el mundo subdesarrollado. El problema se centra en cómo hacer posible la promoción del desarrollo sin perjudicar al medio ambiente. Puesto que la mayor parte del cambio climático se debe a la demanda de los países ricos que responde a su excesivo consumismo, consideran injusto penalizar a las economías pobres por el uso de combustibles fósiles para fabricar bienes que se consumen en los países ricos.

El preámbulo de Copenhague para Ecuador fue la preparación de la Iniciativa Yasuní-ITT, que se conoció oficialmente a inicios de 2007, cuando empezaba el gobierno de Rafael Correa. Y aunque en medio de vaivenes y confusas declaraciones del propio presidente, quien siempre tuvo en mente la posibilidad de explotar los campos petroleros del Parque Nacional Yasuní, la propuesta fue concretándose. Se mantendría en tierra el petróleo de los campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini, con cerca de 900 millones de barriles de crudo pesado, si la comunidad internacional contribuyera con, al menos, la mitad de las utilidades que recibiría el Estado ecuatoriano en caso de explotar ese crudo. Hasta la fecha, los compromisos concretos de Alemania, Bélgica, España, Francia y Suecia alcanzarían casi la mitad del objetivo propuesto con esta iniciativa, que ha recibido muestras de apoyo y ponderaciones por parte de diversos sectores de la comunidad nacional e internacional.

La intervención del entonces canciller, Fander Falconí, durante el quinto día de la cumbre, permitió posicionar la iniciativa Yasuní-ITT y, además, dos aspectos adicionales. En primer lugar, la petición de “reconocimiento de las deudas climáticas históricas o de las llamadas deudas ambientales, en dos sentidos, no solo por la acumulación de gases de efecto invernadero sino porque hay países que son reservorios de biodiversidad, a los que debe reconocérseles los servicios ambientales globales positivos que están generando a la humanidad”. En segundo lugar, Falconí planteó crear un “ecoimpuesto” que grave la exportación y el consumo de energía fósil, a fin de reducir la demanda de hidrocarburos y, por tanto, descontaminar el planeta.

Las bondades de la iniciativa son muchas pero entre las más importantes se cuentan: la posibilidad de garantizar la supervivencia de los pueblos Tagaeri y Taromenane, que viven en aislamiento voluntario en esos territorios, además de una contribución sin precedentes a la reducción del cambio climático y a la conservación de la biodiversidad –que es una de las más importantes a escala mundial–. Lo que se busca es evitar emisiones de dióxido de carbono y la deforestación de una extensa área de bosque primario.

No obstante, a pocos días de iniciarse la cumbre de Copenhague se produjo lo que Joan Martínez-Alier –un reconocido académico que ha seguido todo el proceso y acompañado buena parte del mismo– calificó como un “boicot” a la iniciativa. El presidente no asistió a la cumbre y prohibió, a última hora, la firma del acta de intención del fideicomiso entre Ecuador y el PNUD. Además, el sábado 9 de enero de 2010, hizo declaraciones públicas sobre su decisión de no firmar este fideicomiso en las condiciones “vergonzosas” en las que estaría establecido y advirtió sobre la posibilidad de explotar el área en junio próximo. Estos serios cuestionamientos tuvieron como desenlace la renuncia de los principales de la comisión de alto nivel nombrada para trabajar en la iniciativa, Roque Sevilla y Yolanda Kakabadse; salidas que precedieron a la renuncia del propio canciller, Fander Falconí, quien impulsó la iniciativa desde su origen.

Pero, ¿tiene algo de vergonzoso el acuerdo? Los términos de referencia del pre-acuerdo entre la cancillería y el PNUD (conforme al borrador del 24 de noviembre que está circulando) señalan la conformación del Fondo Yasuní (Yasuní ITT Trust Fund), para recaudar los aportes económicos a la iniciativa. La administración de este fondo estaría a cargo del PNUD. No obstante, las directrices para la colocación de fondos serían delineadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, entidad que, además, sería responsable del desarrollo, instrumentación, monitoreo y evaluación del portafolio de inversiones emprendidas con estos recursos. Un comité directivo, co-presidido por un representante del Gobierno y un representante del PNUD, sería el mecanismo de coordinación entre ambas entidades en este tema. En este comité participarían, también, dos representantes más del Gobierno, dos representantes de los donantes, y dos representantes de la sociedad civil ecuatoriana, uno de los cuales pertenecería a grupos indígenas.

Los recursos recaudados en el Fondo Yasuní buscarían apoyar al Gobierno con el financiamiento de intervenciones estratégicas ambientalmente amigables y socialmente incluyentes:

- a) promoviendo la conservación y previniendo la deforestación en áreas protegidas;
- b) impulsando la reforestación, forestación, regeneración natural y manejo apropiado de bosques;
- c) emprendiendo proyectos con energías renovables y propendiendo a incrementar la eficiencia y el ahorro energéticos;
- d) promoviendo iniciativas de desarrollo social en las zonas de influencia.

Más allá de las complejas repercusiones sobre esta iniciativa, en el fondo de esta discusión se hallan cuestiones más profundas que la conformación de un comité directivo o la decisión soberana de un país sobre los sectores estratégicos para la inversión nacional. Un verdadero cambio en el modelo de acumulación extractivista es una de las bases de la discrepancia, y otro aspecto aun más importante, que no debería someterse a discusión alguna ni a plazos perentorios, se trata de una responsabilidad ética con los pueblos en aislamiento voluntario que habitan en la zona. Ni la minería, ni la explotación petrolera “responsables” serán capaces de garantizar la existencia de estos pueblos, que se sumarán a la lista de historias sobre comunidades aborígenes desaparecidas a causa de la extracción de crudo.

El resultado de la cumbre de Copenhague, según algunos analistas del clima, fue que, en lugar de avanzar, se dieron dos pasos hacia atrás, puesto que *el protocolo de Kyoto expira en 2012, sin que los Estados del mundo hayan llegado a un acuerdo que lo sustituya*. Se argumenta que las naciones más poderosas han intentado apropiarse del proceso, ignorando todo lo anterior y tratando de imponer su propia agenda, situación que de ninguna manera estarían dispuestos a aceptar el resto de países miembros. Y para hacer más paradójica la situación, se pretende que los países más contaminantes del mundo, Estados Unidos y China, tomen el liderazgo.

Es evidente que la lucha contra el cambio climático debe seguir. A mediados de 2010 estaría prevista una reunión en Bonn-Alemania, y en diciembre la 16ª Conferencia de las Partes en México, en donde se esperaba que el nuevo tratado sea firmado, pero tal como van las cosas se seguirá dilatando un acuerdo definitivo, que reemplace al protocolo de Kyoto, y con mucha dificultad Ecuador podrá recuperar la oportunidad perdida.

## Capítulo 3

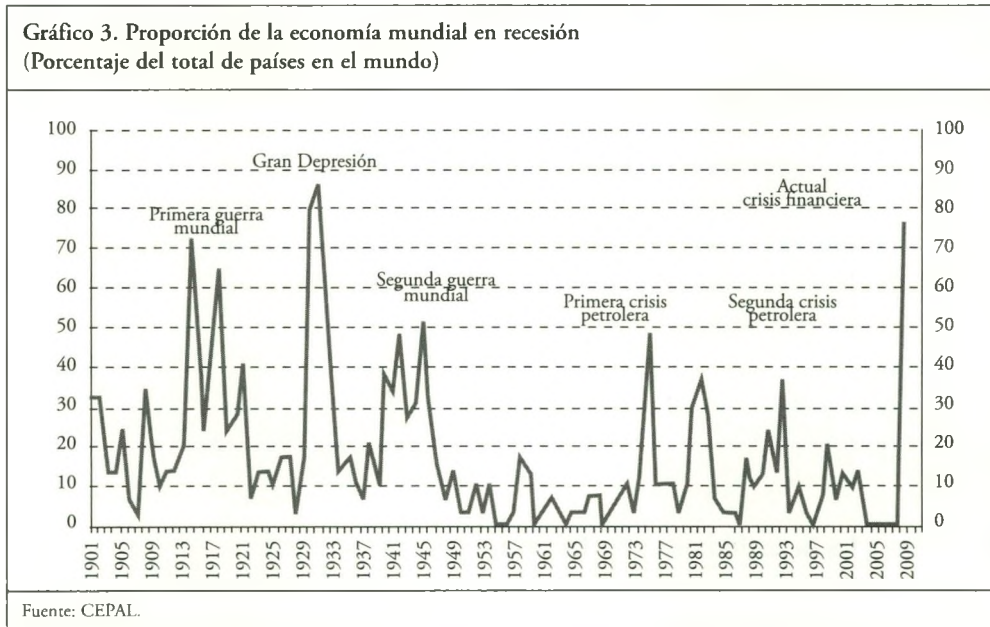
# Evolución de la producción real

### La Gran Recesión y las incertidumbres de las post-crisis

Aun cuando la crisis global no ha sido superada, conviene evaluar los impactos de la misma. Es preciso resaltar que asistimos a una crisis económica de gran magnitud, la de mayor profundidad desde la Gran Depresión de los años treinta, en el siglo XX. Esta es una crisis –definida ya como la Gran Recesión– que se proyecta con fuerza y cuyas implicaciones profundas tardaremos un tiempo en comprender.

La actual crisis internacional, sin lugar a dudas sistémica, presenta otros rasgos propios, exacerbados por la mundialización de la economía capitalista. Es una crisis de facetas múltiples y sincronizadas. Y sus consecuencias, una vez más, son asimétricas.

En esta ocasión, la crisis se explica también como consecuencia de las políticas económicas liberalizantes y aperturistas que se han aplicado en el mundo. No se puede asumir, de ninguna manera, aquella visión de los círculos “ortodoxos, conservadores y prudentes”, que ven al Estado como el causante de la crisis, en tanto su intervención habría generado los incentivos nefastos para provocar acciones abusivas y especulativas en los agentes económicos. La propuesta mercadocéntrica a ultranza, asumida casi una visión teológica, está en el centro de una crisis propia, por lo demás, de la evolución del sistema capitalista. Esto lo reconoció oportunamente el Premio Nobel de economía Joseph Stiglitz, quien, refiriéndose a las causas de la crisis, manifestó que “la verdad es que la mayoría de los errores se reducen a solo uno: la creencia en que los mercados se ajustan solos y que el papel del Gobierno debiera ser mínimo”. (Stiglitz, 2008).



En este punto, cuando el capitalismo, una vez más, puede salir (¿temporalmente?) revitalizado, conviene analizar el impacto de la Gran Recesión sobre la sociedad y la economía del mundo, la región y Ecuador.

En esta ocasión, a diferencia de lo que sucedió en la Gran Depresión del siglo XX, el desmoronamiento de las economías centrales no necesariamente amplía los espacios de acción de las economías periféricas. Si antes de la crisis muchos de los países de la región, deslumbrados por los elevados precios de los productos primarios, forzaron el modelo extractivista de inserción sumisa al mercado mundial, hoy, para tratar de paliar la crisis, tratan de profundizar dicho modelo incrementando las actividades primario-exportadoras, una tendencia que podría consolidar más temprano que tarde, una vez más, una situación de “crecimiento empobrecedor”.

En Ecuador, en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, existe la intención expresa de transitar hacia una nueva modalidad de acumulación y de re-distribución, sustentada en los conocimientos y en los servicios, sobre todo turísticos; todavía pesa la inercia de la tradicional economía primario exportadora. Sin embargo, la decisión gubernamental de impulsar el desarrollo de la minería metálica a gran escala parecería contradecir la decisión del propio Gobierno de hacer realidad la transición propuesta. En contra de dicha transición aparece también el Programa de Estrategias Productivas, impulsado por el Ministerio Coordinador de la Producción, que favorece a diez sectores clave de la actual estructura de la economía ecuatoriana, la mayoría de los cuales están afincados en el ámbito de las actividades primarias: acuicultura, biocombustibles, consultoría y software, floricultura, frutas y hortalizas procesadas, metalmecánica, pesca y derivados, silvicultura y madera, transporte y logística, y turismo.

Con la crisis, luego de varios años de crecimiento, todos los indicadores confirmaron que los países industrializados, en especial EEUU, Japón y la Unión Europea, se encuentran ante una recesión de la que, poco a poco y a distintas velocidades, van saliendo. De todas maneras, es prematuro dar por superada la crisis. No solo hay voces que conminan a mantenerse vigilantes a la evolución de la economía mundial en los próximos meses, sino que hay situaciones que ameritan cautela; por ejemplo, la cri-

sis griega, que podría arrastrar tras de sí a otros países europeos.

Tengamos presente que la crisis afectó negativamente a los países subdesarrollados ligados estrechamente a las economías desarrolladas, sobre todo a los de Asia y América Latina. Y como los países subdesarrollados no cuentan con los instrumentos necesarios para contrarrestar los efectos de la crisis, muchas de sus consecuencias podrían permanecer por mayor tiempo.

También en todos los países latinoamericanos, con diversos grados de intensidad, los indicadores socioeconómicos se han deteriorado aceleradamente. Han crecido los déficits fiscales y externos. Se ha reducido ostensiblemente el ritmo de crecimiento. La desaceleración de la inversión (sobre todo privada) es inocultable, por los problemas derivados de la Gran Recesión y, por cierto, también por las expectativas negativas de muchos agentes económicos, así como por efecto de las equivocaciones en política económica de los gobiernos. El aumento del desempleo es el talón de Aquiles de casi todas las economías. De hecho, estas complicaciones socioeconómicas podrían producir problemas de gobernabilidad en algunos países.

Curiosamente, así como en los meses iniciales de la crisis había una resistencia a aceptarla, hoy hay un creciente deseo (entendible, por cierto) de asumir que la crisis ya fue superada. Las previsiones de muchos organismos multilaterales y las declaraciones de varios gobernantes en el mundo desarrollado y subdesarrollado alimentan esta tendencia. El FMI, en su última actualización del World Economic Outlook, afirma incluso que América Latina será capaz de superar los efectos de la crisis más rápido y con menos sufrimiento que los países desarrollados, debido a que estaría mejor posicionada ante la crisis financiera, por el menor grado de desarrollo financiero de esta región.

Habría que asumir estas apreciaciones del Fondo con la cautela del caso. Recordemos que la bonanza de los años anteriores a esta Gran Recesión condujo a que varios análisis optimistas cayeran en la proyección simplista de que América Latina al fin había encontrado un camino sostenido de crecimiento; visión alejada de la realidad. Una vez más, con un “estornudo” de los países centrales, la región volvió a caer enferma de crisis. El espejismo comenzó a develarse a partir del segundo semestre de 2008, a pesar de lo cual ese año todavía se registró un crecimiento positivo de todos los países de América Latina. Durante 2009, el promedio de crecimiento de la región fue negativo. Sin embargo, hay algunas señales alentadoras en los últimos meses que auguran una recuperación paulatina.

Esta recuperación en ciernes, como es obvio, podría cambiar si los países desarrollados no consolidan su ritmo de crecimiento y la actual recesión se prolonga más de lo previsto. Téngase presente que las respuestas dadas a la crisis por parte de los gobiernos de dichos países, particularmente el de EEUU, no han puesto en cuestión las lógicas especulativas que provocaron la crisis, así como otros aspectos de una crisis multifacética y sincronizada, que no se agota solo en el ámbito financiero e inmobiliario.

A lo largo de la historia del capitalismo, las crisis se han sucedido una y otra vez. Su explicación radica en la inestabilidad propia de este sistema, cuya evolución –atada a las demandas de reproducción y acumulación del capital– es cíclica. Esta evolución, con sus fases de auge y de posterior declinación, obliga a superar las lecturas superficiales concentradas en las efervescencias financieras. Esas burbujas, en realidad, ocultan, al menos por un tiempo, los problemas estructurales del proceso de acumulación. Y no solo eso, sirven para garantizar elevados niveles de acumulación del capital cuando el aparato productivo ha entrado en un fase declinante de las tasas de ganancia.

Cabe anotar, sin adentrarse en el análisis de este tipo de crisis, que en su raíz se fraguan los cambios tecnológicos, que casi siempre han acompañado la recuperación de la economía mundial desde los centros. La nueva revolución tecnológica, vale reconocerlo, era esperada desde hace, al menos, dos décadas. Hasta ahora, sin embargo, el sistema capitalista no ha encontrado una respuesta al ansiado relevo

tecnológico, que constituye uno de sus retos fundamentales. Por otro lado, la actual crisis económica tiene una serie de facetas sincronizadas que no se agotan en el ámbito financiero, sino que se manifiestan en lo ambiental, lo energético y lo alimentario, quizás como antesala de una profunda y prolongada crisis civilizatoria. Todo esto hace cada vez más compleja una solución. Por cierto, el sistema que emerge de la crisis será diferente al actual, lo que no necesariamente significa que será mejor.

Una profundización de la crisis, que no se anticipa al inicio del año 2010, llevaría a un recorte aun mayor de la demanda interna, a reducir las importaciones a niveles financiados, o a suspender el pago del servicio de la deuda externa en la mayoría de países latinoamericanos. Podría, inclusive, reeditarse un escenario comparable al de la crisis de la deuda externa del año 1982. Adicionalmente, la mayor caída de la economía provocaría una masiva reducción de la actividad productiva y un aumento insostenible de los niveles de desempleo. Y las perspectivas, incluso políticas, serían aún más preocupantes.

De cualquier forma, cuando lo peor de la caída económica en los países centrales haya pasado, América Latina tendrá que procesar las múltiples secuelas de la crisis y, por cierto, la multiplicidad de problemas estructurales acumulados a lo largo de procesos que han conducido al mal desarrollo. Esta realidad puede ser mucho más preocupante si tenemos en cuenta, tal como se anotó antes, que en los años anteriores a la crisis, los países latinoamericanos ahondaron su dependencia de las economías centrales, contribuyendo a aumentar su vulnerabilidad externa; se profundizaron sus lazos comerciales a partir de la producción y la exportación de materias primas; y se incrementaron sus relaciones dependientes con el mercado financiero internacional.

En nuestra opinión, una de las grandes tareas todavía pendientes radica en el fortalecimiento de los vínculos económicos regionales para consolidar una posición de mayor fortaleza en el contexto mundial. Simultáneamente, es preciso diversificar las relaciones económicas con otras regiones del planeta. La excesiva dependencia de EEUU es una amenaza que habrá de ser enfrentada; la fragilidad del dólar es una cuestión de mucho cuidado.

Tanto es así, que incluso se podría establecer un rango de vulnerabilidad: mientras mayor es el grado de dependencia de la economía de EEUU, mayor es el impacto de la crisis global, basta ver lo que sucede con México, atado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De acuerdo a datos de la Comisión Económica para América Latina-CEPAL (2009), 37% del comercio exterior de América Latina es con EEUU, 19%, con Asia y 15%, con la Unión Europea.

La economía ecuatoriana dolarizada debe estar atenta a la evolución del dólar y de las monedas de sus principales socios comerciales. Así, por ejemplo, lo que sucede en Europa no puede pasar desapercibido. Hay que tomar en consideración que en algunos países europeos, especialmente Grecia, así como también en Portugal, Irlanda y España, empiezan a preocupar los síntomas de incapacidad de pago de las deudas. Estos problemas podrían desembocar en una debilidad del euro frente al dólar, lo que afectaría la competitividad de las exportaciones ecuatorianas a Europa<sup>1</sup>.

Otro punto a ser considerado es el predominio de las actividades extractivistas en muchas economías de la región. Este es un reto aún no resuelto. Se ha demostrado que la estrategia de desarrollo, sus-

1 El futuro del dólar como moneda de reserva está en cuestión. El director-gerente del FMI, Dominique Strauss-Kahn, sugirió, el 26 de febrero de 2010, la necesidad de buscar alternativas. Habló, incluso, de la necesidad de “una nueva divisa que reemplace al dólar como activo preferido de los bancos centrales”. Además, afirmó que tener varias monedas de reserva reduciría la dependencia actual del planeta “de las políticas y situaciones de un país único, aunque dominante”, EEUU. Esta aseveración coincide con lo que manifestó Robert Zoellick, presidente del Banco Mundial en la Universidad Johns Hopkins de Washington, el 29 de septiembre de 2009: “los días del dólar como divisa de reserva mundial están contados después de la crisis financiera de 2008. Caminamos hacia un nuevo orden económico internacional.”

tentada prioritariamente en la dependencia de la explotación de recursos naturales, no es la adecuada. Esta estrategia, como se ha confirmado a lo largo de la historia latinoamericana, incluso podría convertirse en una maldición, debido a todos sus efectos perniciosos en los ámbitos económico, social, político y, cómo no, ambiental. En este contexto, si se mantienen las políticas para una mayor “re-primarización” de la economía, los resultados serán los de siempre. Por tanto, es importante repensar el desarrollo basado en una rápida transformación del aparato productivo, orientándolo a salir de una excesiva dependencia del sector primario, hacia los sectores secundario y terciario. El proceso debe incluir la concientización de la población como estrategia fundamental para garantizar su sostenibilidad.

Recordemos que la profusión de los recursos naturales de que dispone América Latina, entre muchos otros procesos endógenos de carácter patológico que acompañan al masivo extractivismo, distorsiona la estructura y la asignación de recursos económicos, y redistribuye regresivamente el ingreso nacional: concentra la riqueza en pocas manos, mientras se generaliza la pobreza. Esta realidad ha dado paso a crisis económicas recurrentes en América Latina, al tiempo que ha consolidado mentalidades “rentistas”. En paralelo, se ha profundizado la débil y escasa institucionalidad, lo que ha alentado la corrupción. Las prácticas clientelares en lo social están a la orden del día. Y la destrucción ambiental es inocultable.

Como es evidente, todo ello ha contribuido a debilitar la gobernabilidad democrática, en tanto termina por establecer o facilitar prácticas autoritarias, voraces y clientelares. Sobre todo los países petroleros y mineros no han sido ejemplo de democracia. En estas condiciones, el mismo desarrollo será esquivo, mientras no sean atacados los cimientos del régimen de acumulación extractivista.

### Ecuador en la Gran Recesión

La crisis impactó la economía ecuatoriana. No hay duda alguna. La actividad económica de Ecuador, medida a través del PIB real, luego de un importante repunte en el año 2008, habría crecido, en el año 2009, en menos de 1%: 0,98%, de acuerdo a las previsiones del Banco Central del Ecuador (BCE). La ministra de Finanzas<sup>2</sup>, cuando presentó la Profoma Presupuestaria para el año 2010, estimaba que se habría alcanzado un crecimiento de 0,41% para el año 2009. Estas previsiones, sin embargo, deben ser asumidas con cautela.

Luego de la publicación por parte del Banco Central, en febrero del año 2010, de las cifras de crecimiento del PIB en el tercer trimestre del año 2009, las posibilidades de llegar a 1% se desvanecen. En dicho trimestre, la economía habría crecido a 0,26%, rompiendo la tendencia recesiva anterior. En estas condiciones, para alcanzar la cifra de 1%, en el último trimestre del año, el crecimiento debería superar el 3%. Una situación definitivamente imposible, si se considera, además, el impacto negativo de los racionamientos de electricidad.

Hay que anotar que el año 2009 pasará a la historia económica como el año de la danza de cifras. En Ecuador, tal como sucedió en el mundo, tanto a nivel de gobiernos como de organismos multilaterales, las previsiones cambiaron casi cada mes. La incertidumbre ha sido la característica de estos meses de crisis.

---

2 En su informe para la aprobación del Presupuesto General del Estado para el año 2010 a la Asamblea Nacional, presentó una estimación del precio del petróleo en 65,9 dólares por barril.



Año	Ministerio Finanzas	CEPAL	FMI	BM	WS
2009	0,41%	-0,4%	-1,0%	-2,3%	0,4%
2010	6,8%	3,0%	1,5%	1,8%	1,5%

Fuente: Ministerio de Finanzas, BCE, CEPAL, FMI, BM, Walter Spurrer (WS). Elaboración: autores.

El resultado obtenido a fin de año por el ex-instituto emisor contrasta con las estimaciones publicadas por la CEPAL (0,98% frente a -0,4% respectivamente). Tampoco coinciden las estimaciones de la CEPAL con las presentadas por la ministra de Finanzas. Mientras que el FMI, en su *World Economic Outlook*, prevía un decrecimiento de -1% para el mismo período. En los próximos meses, cuando se tengan los datos definitivos se podrá saber a ciencia cierta quién obtuvo la cifra más ajustada a la realidad. Lo más probable es que el crecimiento real se acerque aún más a 0% en el año 2009.

Como se observa en el Cuadro 3, las perspectivas para el año 2010 difieren grandemente. Mientras el Gobierno espera un crecimiento de 6,8%, el resto de proyecciones se mueven en valores muy inferiores. Cabe anotar que este optimismo del Gobierno, plasmado ya en la proforma presupuestaria para el año 2010, no es muy explicable. Incluso con las cifras oficiales, entre las que se considera un déficit comercial de unos 130 millones de dólares, resulta difícil argumentar a favor de dicha expectativa de crecimiento.

Las inversiones públicas, que nuevamente serán significativas (si se mantienen elevados los precios del petróleo) y que se espera que bordeen los 6 900 millones de dólares en el año 2010, no parecen suficientes para sostener un crecimiento como el esperado. Por un lado, no se ha logrado conciliar un acuerdo nacional de amplios segmentos del aparato productivo, que podría potenciar los efectos sinérgicos de la inversión del sector público. Y por otro, la ineficiencia en el manejo de los recursos públicos, por más esfuerzos desplegados por el Gobierno, es innegable. En esta línea de preocupación, habría que analizar los efectos de una suerte de inflación de instancias burocráticas y de burócratas que no han conseguido los logros esperados. Esta situación preocupa al propio Gobierno, que ha empezado a tomar correctivos: a modo de ejemplo, téngase presente el cierre del Ministerio de Litoral, creado a inicio de la gestión del presidente Correa.

A nivel internacional, las proyecciones del FMI<sup>3</sup> a octubre de 2009 estimaban un crecimiento económico mundial de -1,1%. Esto supone una revisión al alza respecto a su proyección tres meses atrás, de 0,3%. Para 2010, el FMI prevee una recuperación mundial de 3,1%, también con una revisión al alza respecto a su previsión de julio de 2009, de 0,6%. Estos datos mostrarían la progresiva salida de la crisis internacional de ciertos grupos de países.

De acuerdo a la CEPAL, para América Latina y el Caribe, las proyecciones de crecimiento en 2009 fueron de -1,8%, con una recuperación prevista para el año 2010 de 4,1%. Durante el año 2009, Bolivia fue el país que lideró las tasas de crecimiento de los países latinoamericanos, con 3,5%. Los más afectados fueron México (-6,7%), Paraguay (-3,5%), El Salvador (-2,5%) y Venezuela (-2,3%). En 2010, las locomotoras económicas de la región serán –según la CEPAL– Brasil (5,5%), Perú y Uruguay (ambos

3 FMI; *World Economic Outlook (WEO)*, “Sustaining the Recovery”, octubre 2009.

Capítulo 3: Evolución de la producción real

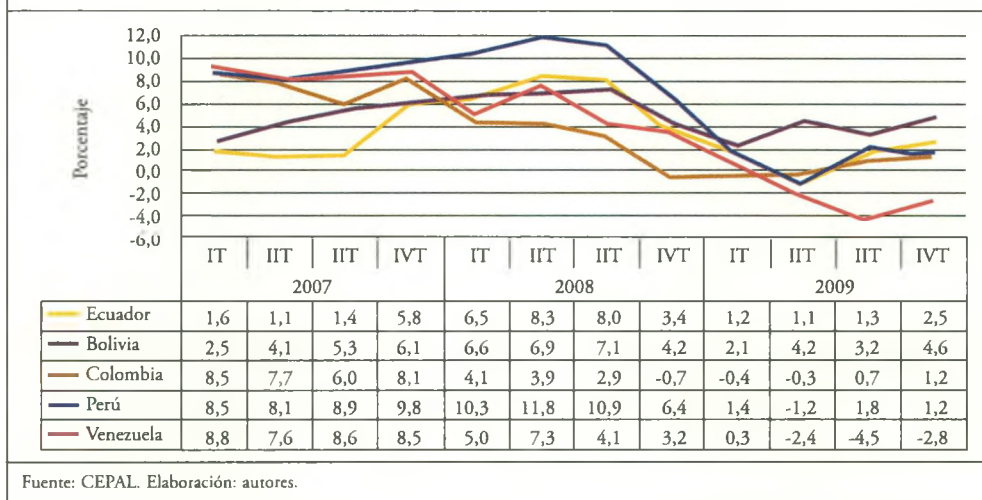
5%), y Chile, Bolivia y Panamá (los tres 4,5%). Respecto a Ecuador, las proyecciones indican un crecimiento económico de 3% –según CEPAL–, inferior a la media Latinoamericana, que sería de 4,1%.

Cuadro 4. Perspectivas de crecimiento para América Latina (%)								
Organismo	CEPAL	FMI	CEPAL	FMI	CEPAL	FMI	CEPAL	FMI
País	2007		2008		2009		2010	
Argentina	8,7	8,7	6,8	6,8	0,7	-2,5	4,0	1,5
Bolivia	4,6		6,1		3,5		4,5	
Brasil	5,7	5,7	5,1	5,1	0,3	-0,7	5,5	3,5
Chile	4,7	4,7	3,2	3,2	-1,8	-1,7	4,5	4
Colombia	7,5	7,5	2,4	2,5	0,3	-0,3	2,5	2,5
Costa Rica	7,8		2,6		-1,2		3,5	
Cuba	7,3		4,1		1,0		3,0	
Ecuador	2,5	2,5	6,5	6,5	-0,4	-1,0	3,0	1,5
El Salvador	4,7		2,5		-2,5		2,0	
Guatemala	6,3		4,0		-1,0		2,0	
Haití	3,4		1,3		2,0		2,0	
Honduras	6,3		4,0		-3,0		1,5	
México	3,4	3,3	1,3	1,3	-6,7	-7,3	3,5	3,3
Nicaragua	3,2		3,2		-1,5		2,0	
Panamá	12,1		10,7		2,5		4,5	
Paraguay	6,8		5,8		-3,5		3,0	
Perú	8,9	8,9	9,8	9,8	0,8	1,5	5,0	5,8
República Dominicana	8,5		5,3		2,5		3,5	
Uruguay	7,6	7,6	8,9	8,9	1,2	0,6	5,0	3,5
Venezuela	8,2	8,4	4,8	4,8	-2,3	-2,0	2,0	-0,4
América Latina	5,8	6,1	4,2	3,8	-1,8	-1,3	4,1	2,1

Fuente: CEPAL; FMI. Elaboración: autores.

Centrando el análisis en los países que forman parte de la CAN, junto con Venezuela, observamos que los efectos de la crisis económica son similares en todos ellos.

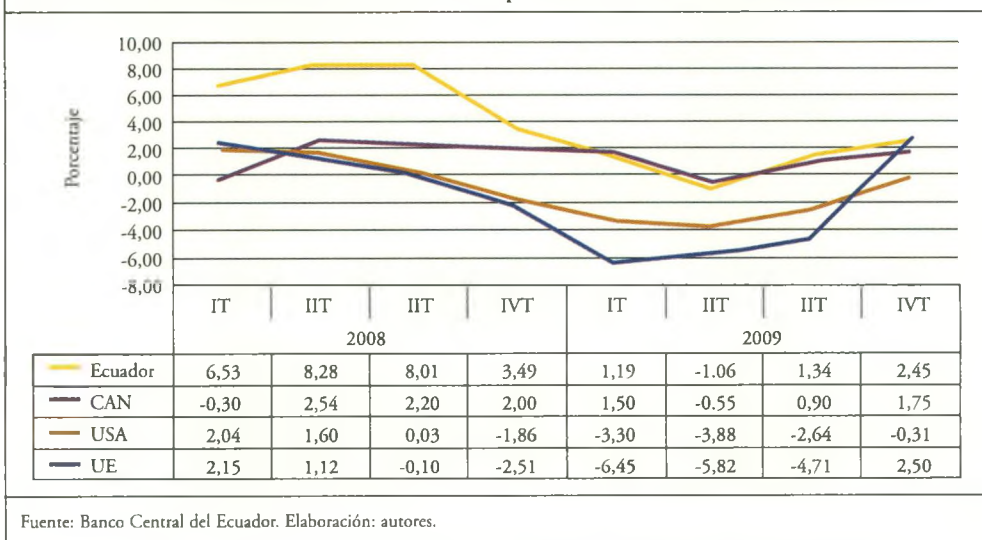
Gráfico 4. Crecimiento trimestral del PIB en relación al trimestre anterior (t/t-4) en los países de la CAN y Venezuela (%)



Los efectos de la Gran Recesión se hicieron visibles con mayor intensidad desde el tercer trimestre de 2008. Esta tendencia continúa hasta el segundo trimestre de 2009, excepto en el caso de Bolivia, donde se aprecia una fuerte recuperación. Por el contrario, Venezuela profundiza su caída en el tercer trimestre de 2009, lo que podría hacer dudar de la recuperación de la zona como un todo. No hay duda de que la situación económica venezolana es la más preocupante de la región andina.

Una tendencia similar se registra en el resto de países de la región. La crisis, entonces, desbarató aquellas apreciaciones optimistas de ciertos gobernantes, que creían que sus economías estaban blindadas y que sus recetas económicas anteriores eran las correctas, incluso suficientes, para enfrentar la crisis.

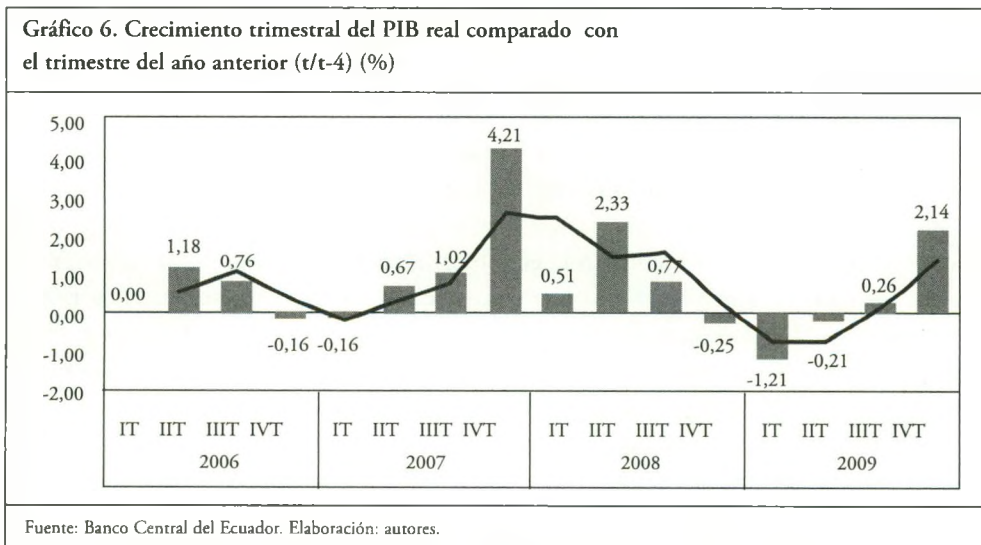
Gráfico 5. Crecimiento trimestral del PIB real comparado con el trimestre anterior (t/t-1) (%)



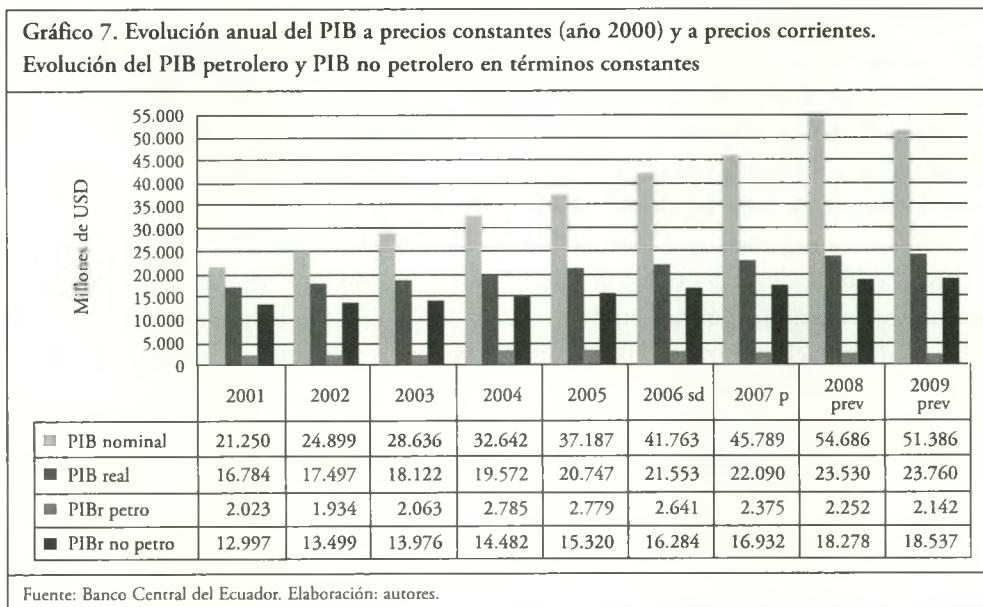
Otro de los aspectos importantes para la región andina, es la fuerte relación (dependencia) que existe con la economía norteamericana; cuando esta comienza a caer, arrastra consigo a los países andinos y, en su proceso de recuperación (IIT-2009), también las economías andinas empiezan a crecer. En el caso de la economía ecuatoriana, la desaceleración del ritmo de crecimiento en el año 2009, respecto al año anterior, fue de 5,5 puntos porcentuales. En el año 2009 el impacto de la crisis económica global en los sectores productivo y externo de la economía fue mucho más evidente.

El PIB en términos nominales alcanzó, en 2009, los 51 386 millones de dólares, lo que supone un retroceso respecto a 2008, desde 54 686 millones (Gráfico 5). Sin embargo, cuando observamos el PIB, a precios constantes, la producción real aumentó de 23 530 a 23 760, lo que muestra una fuerte desaceleración en la tasa de inflación durante 2009, como se verá más adelante. Al separar el PIB real petrolero del no petrolero, se observa cómo casi 10% de la actividad económica ecuatoriana proviene del sector petrolero, con una clara desaceleración en términos reales desde 2004. El PIB no petrolero, por el contrario, mantiene una senda ascendente durante todo el período analizado. Este aspecto será tratado más adelante.

Con el fin de completar este análisis comparativo de la evolución del PIB en los últimos años, en el Gráfico 4 se presenta la variación respecto al trimestre del año anterior (t/t-1). Esta comparación permite ratificar la tendencia recesiva experimentada por la economía ecuatoriana durante tres trimestres consecutivos: último trimestre de 2008 (-0,25%), y primer y segundo trimestres de 2009 (-1,21% y -0,21%, respectivamente). Esta tendencia se rompe en el tercer trimestre del año 2009, cuando la economía repunta en 0,26%. Y la estimación del Banco Central para el último trimestre del mismo año llega a 2,14%, con lo que la economía ecuatoriana definitivamente no alcanzará la cifra prevista de 1%.



Según el Banco Central, el PIB real petrolero disminuyó -4,9% durante 2009, siendo el quinto año consecutivo de contracción. Este descenso en la producción petrolera se ha dado a pesar de las inversiones realizadas en el sector para recuperar la productividad de los campos, afectados por la declinación natural de los mismos y por la limitada inversión de años anteriores.



En lo concerniente al PIB real no petrolero, el Banco Central estima un crecimiento de 1,4%, la cifra más baja de la década, con un descenso de 6,5 puntos porcentuales respecto al año 2008. Esta situación se repite en casi todos los países de la región.

### Evolución de los sectores económicos

Por actividad económica, las previsiones del Banco Central para el año 2009 –asumidas con la cautela del caso– muestran que los sectores que experimentaron mayor crecimiento fueron el suministro de energía eléctrica (5,5%), seguido por agricultura, transporte y almacenamiento (2,8%) y servicios gubernamentales (2,5%). En general, los sectores relacionados con el sector público estarían experimentando un mayor crecimiento, en la medida que el gobierno central mantiene una importante inversión. Por el contrario, los sectores que crecerían por debajo de la media nacional son los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (-5,4%), explotación y minas (-4,5%) y construcción y obras públicas (-1%). En el caso de este último rubro se evidenciaría una disminución importante respecto a 2008, después de haber experimentado, ese año, un aumento de 14%, respecto a 2007.

Al considerar las actividades aisladamente, los resultados son diversos. Así, las industrias manufactureras (carne y pescado elaborado, panaderías, productos alimenticios, etc.) serían las que más crecieron (6,7%), seguidas por el suministro de electricidad y agua (5,5%) y productos alimentarios (4,8%). Los sectores más perjudicados fueron la fabricación de maquinaria y equipo (-7,5%), servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (-5,4%), producción de madera y fabricación de productos de madera (-4,8%), extracción de petróleo crudo y gas natural (-4,7%) y la fabricación de productos de la refinación de petróleo (-4,6%).

## Capítulo 3: Evolución de la producción real

Años	2005		2006 (sd)		2007 (p)		2008 (prev)		2009 (prev)	
	TV	%	TV	%	TV	%	TV	%	TV	%
<b>Ramas de actividad</b>										
<b>A. Agricultura, ganadería, caza y silvicultura</b>	<b>7,8</b>	<b>10,3</b>	<b>5,1</b>	<b>10,5</b>	<b>4,1</b>	<b>10,6</b>	<b>5,4</b>	<b>10,5</b>	<b>2,8</b>	<b>10,7</b>
1. Cultivo de banano, café y cacao	3,1	2,5	3,3	2,5	5,1	2,6	1,3	2,5	1,0	2,5
2. Otros cultivos agrícolas	6,2	3,6	2,5	3,6	3,8	3,6	8,0	3,7	3,2	3,8
3. Producción animal	4,5	1,6	5,2	1,6	5,0	1,7	2,6	1,6	3,4	1,6
4. Silvicultura y extracción de madera	7,2	1,0	4,7	1,0	3,6	1,0	9,9	1,0	2,0	1,0
5. Productos de la caza y pesca	25,5	1,6	14,1	1,8	2,4	1,7	6,5	1,7	4,6	1,8
<b>B. Explotación de minas y canteras</b>	<b>-0,1</b>	<b>13,8</b>	<b>-4,7</b>	<b>12,6</b>	<b>-9,7</b>	<b>11,1</b>	<b>-4,8</b>	<b>10,0</b>	<b>-4,5</b>	<b>9,4</b>
6. Extracción de petróleo crudo y gas natural	1,1	21,5	1,0	20,9	-4,9	19,4	-0,2	18,2	-4,7	17,1
7. Fabricación de productos de la refinación de petróleo	-3,3	-8,1	-10,9	-8,6	-2,4	-8,6	6,1	-8,6	-4,6	-8,1
8. Otros productos mineros	1,7	0,4	4,1	0,4	2,1	0,4	6,3	0,4	4,8	0,4
<b>C. Industrias manufactureras (excluye refinación de petróleo)</b>	<b>9,2</b>	<b>13,3</b>	<b>7,1</b>	<b>13,7</b>	<b>4,9</b>	<b>14,0</b>	<b>8,1</b>	<b>14,2</b>	<b>1,7</b>	<b>14,3</b>
9. Carnes y pescado elaborado	19,9	4,4	14,4	4,8	5,4	4,9	5,9	4,9	4,9	5,1
10. Cereales y panadería	3,4	0,4	2,9	0,4	-1,9	0,4	2,6	0,4	0,3	0,4
11. Elaboración de azúcar	6,7	0,5	3,1	0,5	2,1	0,5	2,8	0,5	0,0	0,5
12. Productos alimenticios diversos	3,9	1,4	3,8	1,4	8,5	1,5	4,7	1,5	4,8	1,5
13. Elaboración de bebidas	4,6	0,4	4,0	0,4	14,3	0,5	16,5	0,5	4,0	0,5
14. Elaboración de productos de tabaco	5,1	0,0	0,3	0,0	0,1	0,0	18,7	0,0	0,0	0,0
15. Fabricación de productos textiles, prendas de vestir	1,8	2,1	0,8	2,0	2,6	2,0	2,6	1,9	-2,0	1,9
16. Producción de madera y fabricación de productos de madera	9,2	1,3	3,1	1,3	4,3	1,3	16,0	1,4	-4,8	1,4
17. Papel y productos de papel	4,6	0,5	4,6	0,5	4,3	0,5	14,1	0,5	1,0	0,5
18. Fabricación de productos químicos, caucho y plástico	1,2	1,0	0,5	0,9	2,2	0,9	16,4	1,0	2,1	1,0
19. Fabricación de otros productos minerales no metálicos	7,3	0,8	8,4	0,9	4,7	0,9	8,6	0,9	2,5	0,9
20. Fabricación de maquinaria y equipo	11,6	0,4	13,0	0,4	9,1	0,4	21,6	0,5	-7,5	0,5
21. Industrias manufactureras n.c.p.	10,7	0,0	21,0	0,0	0,8	0,0	2,9	0,0	6,7	0,0

Cuadro 5 (Continuación)										
Años	2005		2006 (sd)		2007 (p)		2008 (prev)		2009 (prev)	
Ramas de actividad	TV	%	TV	%	TV	%	TV	%	TV	%
D. Suministro de electricidad y agua	1,3	0,8	0,5	0,8	15,5	0,9	12,7	1,0	5,5	1,0
E. Construcción y obras públicas	7,3	8,7	3,8	8,6	0,1	8,4	13,8	9,0	-1,0	8,8
F. Comercio al por mayor y al por menor	5,2	14,4	4,7	14,6	3,3	14,7	6,5	14,7	1,4	14,8
G. Transporte y almacenamiento	2,3	7,3	5,2	7,4	3,1	7,4	5,4	7,3	2,8	7,5
H. Servicios de intermediación financiera	18,3	1,8	20,6	2,0	8,0	2,2	11,2	2,3	1,8	2,3
I. Otros servicios	9,4	15,3	5,8	15,6	6,0	16,1	7,1	16,2	-1,0	15,9
J. Servicios gubernamentales	1,9	4,5	2,8	4,5	5,9	4,6	14,6	5,0	2,5	5,0
K. Servicio doméstico	-4,5	0,1	3,2	0,1	0,1	0,1	-5,5	0,1	0,0	0,1
L. Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	-8,8	-2,2	-24,2	-2,6	-11,6	-2,8	12,5	-3,0	-5,4	-2,8
Otros elementos del PIB	7,6	11,8	7,0	12,2	5,9	12,6	7,8	12,7	2,7	13,0
PRODUCTO INTERNO BRUTO	6,0	100,0	3,9	100,0	2,5	100,0	6,5	100,0	1,0	100,0

TV = tasa de variación. % =contribución al PIB total. (sd)=cifras definitivas. (p)=provisional. (prev)=previsión.  
Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

## La demanda agregada

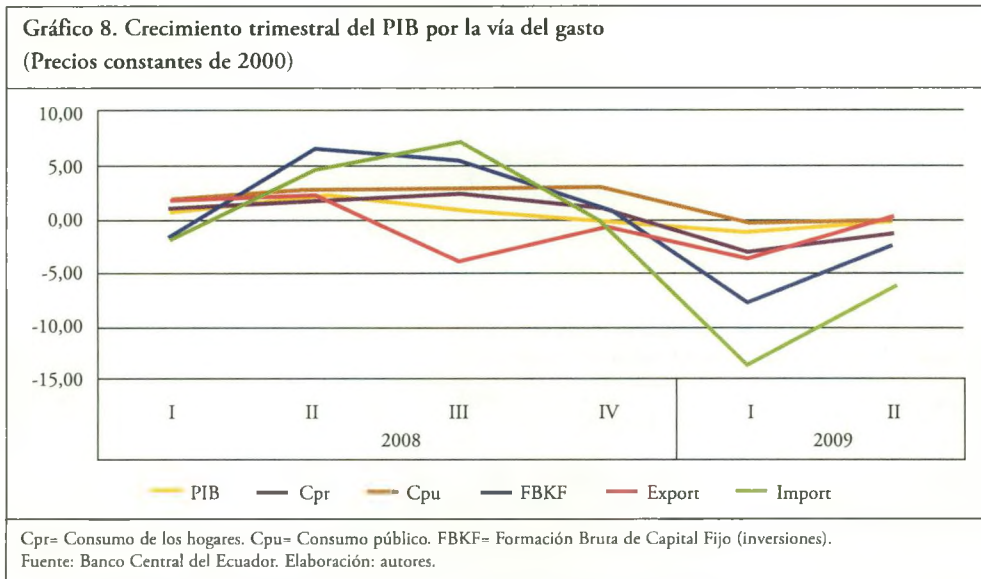
Dado el gran esfuerzo inversor llevado a cabo por el gobierno del presidente Rafael Correa en el año 2007 y sobre todo en 2008, la fuerte contracción en la inversión estaría explicada principalmente por la atonía privada, provocada por una caída en las expectativas de los empresarios del país. Aquí aflora con fuerza la incapacidad del Gobierno para concertar esfuerzos con el aparato productivo nacional, particularmente con los micro, medianos y pequeños productores del campo y la ciudad. Además, pesan, en el resultado de las inversiones del sector público, las ineficiencias y dispersiones que afloran en su ejecución. Todo ello limita las posibilidades de desatar efectos sinérgicos a partir de la importante e indispensable inversión pública.

Las exportaciones serían el segundo rubro que más disminuyó en el año 2009. Su descenso se sintió desde el tercer trimestre del año 2008. Las primeras previsiones del Banco Central para 2009 anticipaban un crecimiento de las exportaciones de 0,75%; dato que contrastaba con el crecimiento de 39% experimentado en 2008. Este aspecto será desarrollado en profundidad en el capítulo correspondiente al sector externo.

El consumo privado y público también se ha visto afectado negativamente, aunque en menor medida que las anteriores partidas.

Por otra parte, las importaciones son el rubro que más desciende desde el tercer trimestre de 2008, tanto como consecuencia de la crisis, como de las medidas restrictivas adoptadas por el Gobierno. No

obstante, a partir del segundo trimestre de 2009 este rubro experimenta una recuperación ligeramente superior al resto de partidas de gasto. Este hecho pondría en evidencia un cambio de tendencia después de tres trimestres consecutivos de caída de la actividad económica del país. En este punto cabría anotar que es muy probable que las inversiones y el gasto del sector público, desde el año 2007, hayan alentado las importaciones y no tanto la producción nacional, es decir, los esfuerzos de inversión pública no logran enlazarse efectivamente en un proceso de desarrollo endógeno.



### Previsiones macroeconómicas para Ecuador

El Banco Central prevé una fuerte recuperación de la economía ecuatoriana en el año 2010, justificada fundamentalmente por el crecimiento del PIB no petrolero hasta 7,7%, y también por un aumento de la producción petrolera de 1,3%.

**Cuadro 6. Oferta y utilización final de bienes y servicios**  
(Porcentajes a precios constantes de 2000 y millones de dólares)

Variables	2009	2010	2011	2012	2013
Crecimiento PIB real	0,98%	6,81%	5,27%	4,25%	2,05%
Crecimiento PIB no petrolero	1,42%	7,67%	6,00%	4,96%	2,42%
Crecimiento PIB petrolero	-4,88%	1,30%	1,31%	0,23%	-0,16%
PIB nominal	51 386	56 964	62 265	67 490	72 038
PIB petrolero	4 951	7 951	9 297	10 234	9 304
PIB no petrolero	46 435	49 049	52 968	57 256	62 734

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.



Los factores de demanda que explicarían esta recuperación serían las exportaciones, con un crecimiento que pasaría de -7,7%, en el año 2009, a 12,8%, en 2010, seguidas de la inversión (formación bruta de capital fijo), que pasaría de -5%, en 2009, a 6%, en 2010. Esta última estaría justificada nuevamente por la significativa inversión pública, tanto en infraestructura como en el sector energético. Lamentablemente, dada la creciente inestabilidad política y la incapacidad del régimen para lograr el sugerido acuerdo nacional, es previsible que la inversión de grandes empresas privadas e incluso de otros segmentos de la economía –micro, pequeñas y medianas empresas, cooperativas, emprendimientos asociativos y comunitarios– no despegue en la medida que sería necesario. Por otro lado, el consumo de los hogares y el consumo público crecerían 1,2% y 2,1%, respectivamente. En cuanto a las importaciones, el Banco Central prevé una recuperación respecto a 2009, estas pasan de -6% a 4%, en el año 2010.

Sin embargo, en nuestra opinión, estas cifras son demasiado optimistas si se considera que el consumo privado, el principal rubro de gasto y el que más conectado está con el bienestar de la población, ha experimentado un crecimiento negativo en los dos primeros trimestres de 2009, lo que pondría en entredicho la recuperación prevista por el Gobierno.

Cuadro 7. Oferta y utilización final de bienes y servicios (%)						
Variables / Años	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIB ( <i>tasas de variación</i> )	6,52	0,98	6,81	5,27	4,25	2,05
Importaciones	10,23	-6,07	4,00	3,00	3,99	1,93
Oferta final	7,69	-1,31	5,94	4,58	4,17	2,01
Consumo administración pública	11,55	1,91	4,00	2,10	0,74	0,70
Consumo hogares	7,02	1,79	3,00	5,00	3,90	5,00
FBKF	16,10	-5,02	6,00	3,20	7,00	5,30
Exportaciones	3,32	-7,68	12,75	9,10	6,00	-3,80
Demanda final	7,69	-1,31	5,94	4,58	4,17	2,01

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

## Capítulo 4

# El empleo, talón de Aquiles de la economía

En Ecuador, el contexto de crisis económica y financiera mundial, sumado al contexto económico y político interno, ha tenido repercusiones, a lo largo de este año, en el ámbito del empleo. Más allá de la coyuntura, este es un tema que merece una reflexión estructural.

La naturaleza del desarrollo “orientada por la oferta” (en nuestro caso, por la oferta exportable extractiva), es decir, orientada por “ganancias” –sin énfasis en la demanda o en la equidad, y por ende sí en la capacidad de demandar trabajo y generar empleo en los sectores que más crecen– ha provocado un volcamiento de la mano de obra expulsada de los sectores tradicionales hacia las unidades productivas micro de baja acumulación-bajo crecimiento-baja calificación (donde está alrededor de 65% de la población económicamente activa, de la que 80% se autoemplea). Adicionalmente, una característica fundamental de la creación de empleo en Ecuador se refleja en un perfil laboral basado en la inseguridad del horizonte temporal, de la estabilidad en el desempleo<sup>1</sup>, del salario, de las tareas a cumplir y de las mismas condiciones de trabajo. Esto ha ocurrido con toda la mano de obra ecuatoriana, afectando a hombres y mujeres, y en especial a jóvenes.

Es necesario indicar el conjunto de cambios de enfoque, conceptos y políticas consagrado en la Constitución de la República, elaborada en Montecristi y aprobada mayoritariamente por el pueblo ecuatoriano, no se cristaliza aún en estrategias o intervenciones concretas. Si bien hay desarrollos legales importantes, tales como las reformas de seguridad social, la eliminación de la tercerización laboral, la homogenización del salario para el trabajo doméstico, la reciente creación de espacios de encuentro de la oferta y demanda de trabajo (a través de programas de atención al desempleo), hay temas que no están claros. En este punto podríamos mencionar:

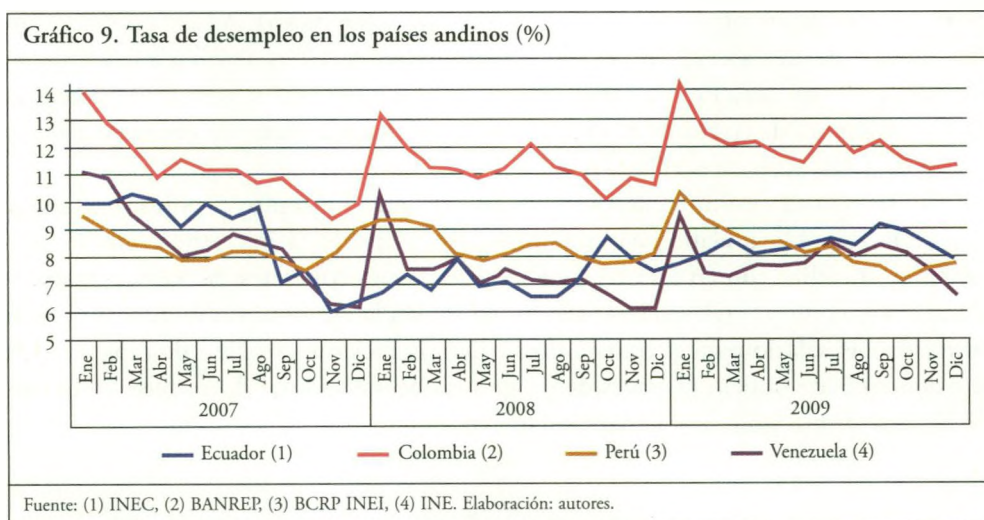
---

1 *Desempleo.*- Es la suma del desempleo abierto más el desempleo oculto, como están definidos a continuación. *Desempleo abierto.*- Personas de diez años y más, que en el período de referencia presentan simultáneamente las siguientes características: sin empleo, no ocupado en la semana pasada, buscaron trabajo (realizaron gestiones concretas para conseguir empleo o para establecer algún negocio en las cuatro semanas anteriores). *Desempleo oculto.*- Personas de diez años y más, que en el período de referencia presentan simultáneamente las siguientes características: sin empleo, no ocupado en la semana pasada, no buscaron trabajo (en las cuatro semanas anteriores) por alguna de las siguientes razones: tiene un trabajo esporádico u ocasional, tiene un trabajo para empezar inmediatamente, espera respuesta por una gestión en una empresa o negocio propio, espera respuesta de un empleador o de otras gestiones efectuadas para conseguir empleo, espera cosecha o temporada de trabajo, piensa que no le darán trabajo o se cansó de buscarlo, no cree poder encontrarlo, está disponible para trabajar.

- a) los mecanismos de control, regulación y rectoría del Ministerio de Relaciones Laborales sobre el cumplimiento de derechos –los sistemas de información, denuncia, inspectoría, exigibilidad de derechos– y el propio papel del Ministerio en las políticas de protección laboral y social;
- b) los esquemas de protección al trabajo autónomo y al trabajo no remunerado;
- c) la política de equidad y equiparación de oportunidades;
- d) la regularización de los procesos de contratación y negociación laboral, entre otros elementos clave de la seguridad laboral.

En estas condiciones, con crisis o sin ella, la generación de empleo sigue siendo uno de los temas que más preocupa a Ecuador, a la región andina y al mundo en general. De todas formas, una crisis ahonda aun más las inseguridades. Las distorsiones afloran con fuerza. Con frecuencia, cuando la economía decrece, solo se sustituye la mano de obra por otra menos calificada o más flexible. Y, por cierto, la Gran Recesión impactó duramente en el ámbito del empleo. Sus repercusiones económicas y sociales se han expandido como círculos concéntricos, lo que ha provocado retrocesos en las condiciones de vida de amplios segmentos de la población y en el mismo aparato productivo.

En la región andina, Colombia sigue manteniendo altas tasas de desempleo que afectaron, en el mes de diciembre del año 2009, al 11,3% de la población económicamente activa; este porcentaje representó cerca de 1,7 millones de desempleados. Mientras tanto, la tasa de desempleo en Perú ha presentado una tendencia a la baja durante el año 2009: en enero fue de 10,3%, y a diciembre, de 7,8%, lo que dejaría cerca de 750 000 desempleados. La tasa de desempleo en Venezuela alcanzó 6,6%, llegando a 860 000 desempleados a nivel nacional.

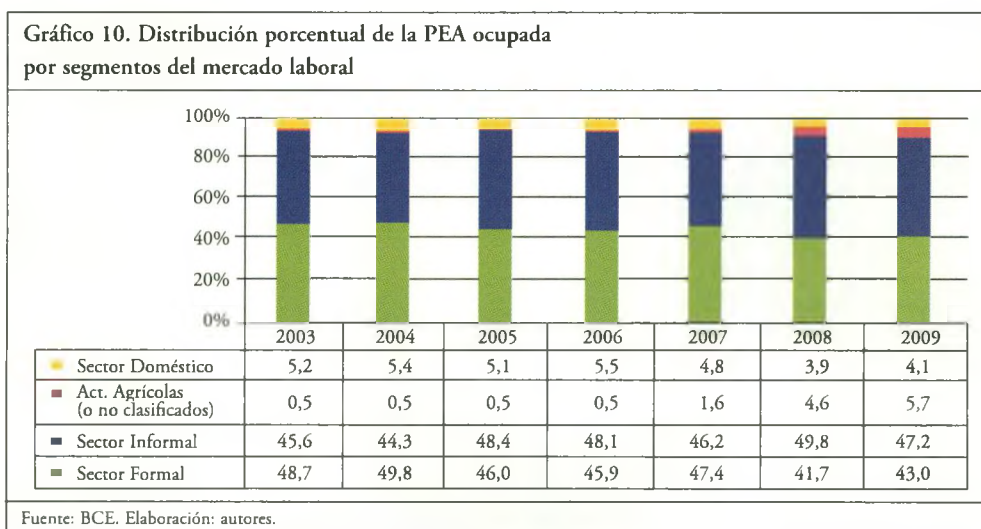


### Evolución de la población económicamente activa

Además de la crisis, otro factor que impacta en el nivel de empleo de Ecuador es el ingreso de más personas como parte de la población económicamente activa (PEA)<sup>2</sup>. Esta pasó de 4 383 512 personas, en

diciembre de 2008, a 4 431 196 personas, en diciembre de 2009. Para cubrir este incremento, la economía ecuatoriana debía haber generado alrededor de 48 000 nuevos empleos.

En el siguiente gráfico podemos observar cómo se encuentra distribuida la población económicamente activa por segmentos del mercado laboral al mes de diciembre del año 2009, como un agregado de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Machala. A diciembre de 2009, la PEA del sector informal registró un nivel inferior al alcanzado en 2008 (47,2% frente a 49,8%). El sector informal está conformado por aquellas personas que trabajan en empresas de hogares, generalmente asociadas con otros miembros de su propio hogar, pero que no tienen empleados asalariados de manera continua, no llevan registros contables completos y no tienen Registro Único de Contribuyente (RUC). Su situación laboral es normalmente precaria.



La población económicamente activa del sector formal pasó de 41,7%, en diciembre de 2008, a 43%, en diciembre de 2009. El sector formal está conformado por aquellas personas ocupadas que trabajan en establecimientos que cuentan con más de diez trabajadores, o en establecimientos de hasta diez trabajadores que cuentan con RUC y llevan registros contables completos.

En este mismo tema, se observa que, en diciembre de 2009, 4,1% de la población económicamente activa se encuentra dentro del sector doméstico; es decir, aquellas personas que trabajan en hogares particulares como empleadas domésticas, niñeras, jardineros, choferes, etc. Finalmente, el 5,7% restante de la población económicamente activa se encontraba, a diciembre del año 2009, en actividades agrícolas o consideradas como no clasificadas en ningún sector.

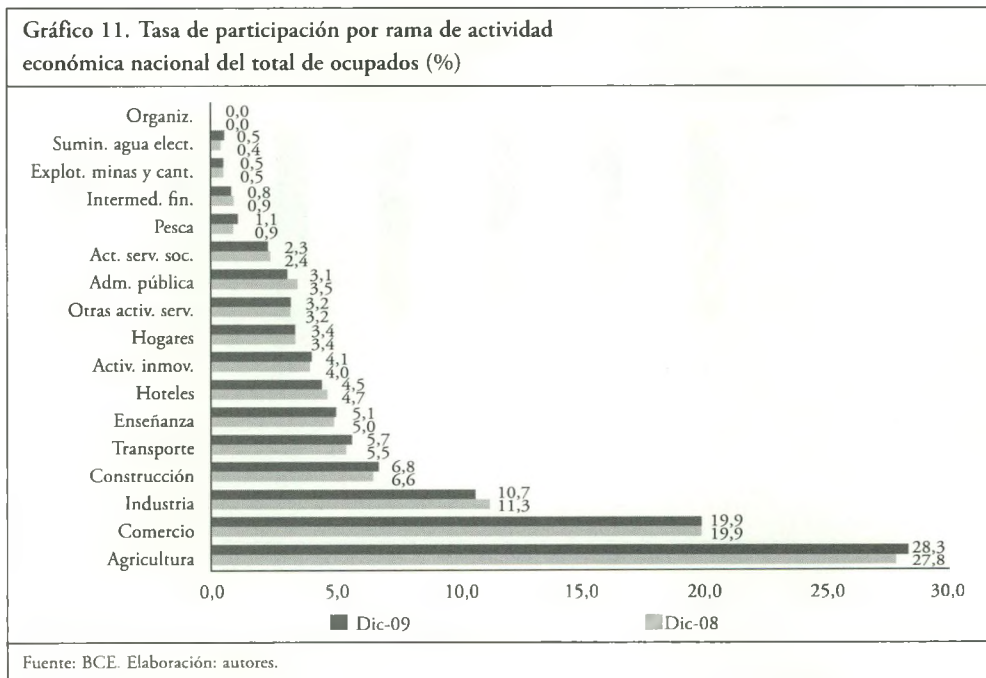
La agricultura sigue siendo la actividad con mayor tasa de participación del total de personas ocupadas a nivel nacional. En el año 2008, la agricultura tuvo una participación de 27,8% y en el año

2 Población económicamente activa (PEA) es un término acuñado por la ciencia económica para describir, dentro de un universo de población delimitado, al grupo de personas que son capaces de trabajar, incluyendo las que trabajan y las desempleadas que buscan trabajo. La población económicamente activa está conformada por las personas de diez años y más que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia, o, aunque no trabajaran, tuvieron trabajo (ocupados), o bien aquellas personas que no tenían empleo pero estaban disponibles para trabajar y buscaron empleo (desocupados).

2009 aumentó a 28,3%. El comercio continuó siendo el segundo sector que mayor porcentaje de ocupados a nivel nacional absorbió<sup>3</sup>, y al final del año 2009 se mantuvo igual (19,9%) al mismo período del año anterior. En lo que respecta a las industrias manufactureras, la tasa de participación se redujo de 11,3%, en 2008, a 10,7%, en 2009. Por lo que no se han obtenido todos los efectos esperados de las políticas aplicadas por el Gobierno para proteger al aparato productivo industrial particularmente.

En el año 2009, tal como se observa en el siguiente gráfico, se han presentado leves incrementos en la tasa de participación en actividades como la agricultura, construcción, transporte, enseñanza, hoteles y restaurantes, y en suministros de agua.

La tasa de participación en la administración pública se ha reducido de 3,5%, en 2008, a 3,1%, en 2009.



### Empleo pleno, subempleo y desempleo

La crisis económica mundial afectó a Ecuador desde mediados del año 2008, siendo uno de los rubros más afectados el empleo. A diciembre del año 2008, el desempleo urbano se ubicó en 7,3%, y para el mes de marzo de 2009 ya estaba en 8,6%. Para el mes de septiembre de este año, el índice de desempleo llegó a 9,06%, equivalente a 402 776 desempleados a nivel nacional; es innegable el impacto producido por el colapso del precio del petróleo y la recesión económica imperante. A diciembre, el desempleo se redujo a 7,9%.

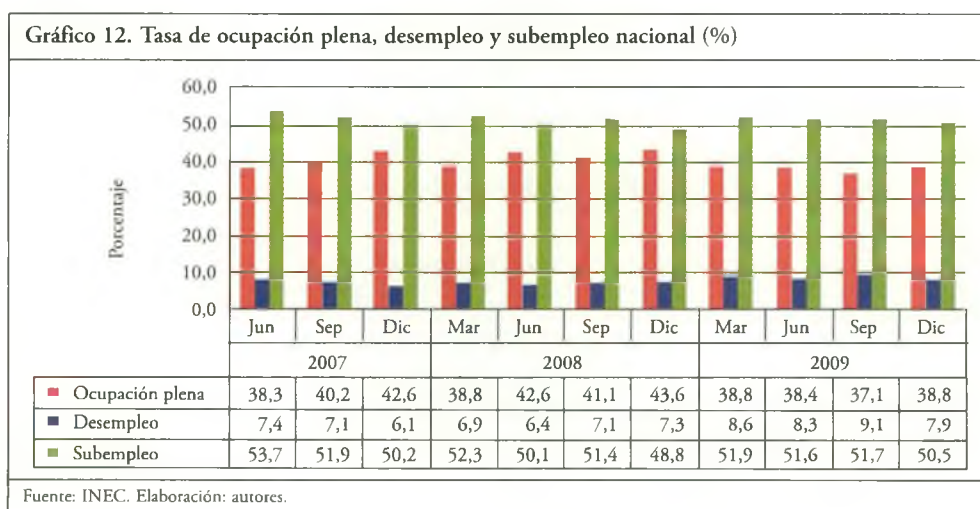
La revisión de las cifras de diciembre a diciembre, de 2008 y 2009, presenta una alza de 7,3% a 7,9%. En términos absolutos, el número de desempleados creció en 31 000, al pasar de 320 000 a

3 Aunque el comercio sigue siendo el sector que mayor tasa de participación de ocupados tiene a nivel urbano.

351 000 personas. Y si comparamos estos porcentajes de diciembre de 2008 y 2009 con la cifra de diciembre de 2007 (6,1%), se constata que diciembre de 2009 tiene la cifra más alta de desempleo del período.

No obstante, si bien el mes de diciembre es un mes que demanda mucho empleo ya que se incrementa la actividad económica por las festividades navideñas y de fin de año, la recuperación de las cifras del desempleo registrada en la segunda parte de 2009, también podría ser un síntoma de mejoría de la economía. De todas maneras, habría que esperar las cifras del primer trimestre de 2010 para poder anticipar con mayor certeza cuál es la real evolución del empleo en Ecuador.

Las cifras de la ocupación plena merecen también nuestra atención<sup>4</sup>. Como se observa en el siguiente gráfico, durante los tres años de la Revolución Ciudadana, se ha mantenido por debajo de 40%. Este es un dato preocupante, pues demuestra la incapacidad para generar empleo suficiente y de calidad (no se compara con años anteriores, pues en el año 2007 se cambió la metodología de cálculo del desempleo). Es más, si comparamos la evolución de la ocupación plena de diciembre de 2008 al mismo mes del año 2009, se registra una reducción de casi cinco puntos porcentuales: se habrían destruido 190 000 puestos de trabajo. Adicionalmente, se tendría que incorporar 3% de empleados “no definidos” (quienes no identifican su actividad económica, ni sus ingresos laborales); lo que nos haría pensar que podrían estar en condiciones precarias. Esto implicaría un deterioro laboral de 8%.



En lo que respecta al subempleo, la tendencia es similar a la del desempleo; en diciembre de 2008 se ubicaba en 48,78%, y para marzo del año 2009, el índice se incrementó a 51,9%, manteniéndose en estos mismos parámetros hasta septiembre. Entre septiembre y diciembre del año 2009, el número de personas subempleadas se redujo en 60 670 personas, siendo el total de subempleados, a nivel nacional, de 2 237 735 personas.

4 *Ocupados plenos.* - La población con ocupación plena está constituida por personas ocupadas de 10 años y más, que trabajan, como mínimo, la jornada legal de trabajo, tienen ingresos superiores al salario unificado legal y no desean trabajar más horas (no realizaron gestiones); o bien, trabajan menos de 40 horas, sus ingresos son superiores al salario unificado legal y no desean trabajar más horas (no realizaron gestiones).

El subempleo<sup>5</sup>, comparando los meses de diciembre del período, presenta también una evolución a ser considerada: 52,3% en 2007, 48,8% en 2008 y 50,5% en 2009. En este período el subempleo creció en 207 mil personas.

Todos estos datos demuestran que la economía, sin duda, no logra resolver el dilema del empleo estable.

Otras dimensiones importantes de este perfil laboral de inseguridad, ahondado por la(s) crisis, es la no formalización en los procesos de contratación, lo cual se refleja en una gran variedad de arreglos de trabajo –muchas veces sin respaldo escrito o legal–, fruto de procesos no informados de negociación entre empleadores o contratistas y empleados o subcontratistas (el caso de quienes trabajan en el comercio a pequeña escala, por ejemplo)<sup>6</sup>. Esto refleja, además, que los conceptos que se manejan para definir las variables de análisis en el mercado laboral no son suficientes para entender los diversos regímenes de trabajo de la población ecuatoriana, lo que puede estar ocultando aun relaciones de trabajo precarias, más allá de las categorías de subempleo e informalidad utilizadas.

Otra dimensión importante de la inseguridad laboral es la ausencia de remuneración. Los últimos veinte años muestran un incremento importante de las trabajadoras y los trabajadores sin remuneración, que representarían 5% de hombres y 11% de mujeres, en especial en el campo. Se trata de personas cuya retribución por el trabajo no se basa en el salario. Por ende, se intuiría que tampoco están sujetos a los demás beneficios remunerativos de la normativa vigente. En esta línea, aunque con diferencias en torno a la situación socioeconómica, se encuentran las personas autoempleadas (llamadas trabajadores autónomos en términos de la normativa reciente y los documentos gubernamentales). Esta categoría laboral tiende a crecer mucho cuando hay crisis de desempleo. En Ecuador, 41% de mujeres y 27% de hombres están en este grupo, que por su naturaleza laboral escapa también a la normativa de derechos del trabajo.

La situación del empleo por ciudades y regiones refleja un panorama mucho más claro de lo que está pasando en el país.

La ciudad con mayor porcentaje de ocupados plenos es Cuenca. En esta ciudad, sin embargo, se registra también una caída porcentual del empleo pleno, de 60,5%, en diciembre de 2008, a 54,6%, en diciembre de 2009. La crisis impactó en esta ciudad austral, que tradicionalmente ha tenido una posición más ventajosa gracias a las remesas de los y las emigrantes, ahora duramente golpeados por la crisis, en EEUU y Europa especialmente.

La segunda ciudad con mayor tasa de ocupación plena, a diciembre del año 2009, es Quito, con 42,3% (diciembre de 2008: 51,7%), seguida de Guayaquil, con 40,7% (diciembre de 2008: 44,6%), luego está Ambato, con 37,7% (diciembre de 2008: 46,6%) y, finalmente, Machala, con 37,2% (diciembre de 2008: 43,7%). En todas las ciudades se deterioró el pleno empleo.

5 *Subempleados.*- Son las personas que han trabajado o han tenido un empleo durante el período de referencia considerado, pero estaban dispuestas y disponibles para modificar su situación laboral, a fin de aumentar la “duración o la productividad de su trabajo”. Este conjunto se divide en subempleados visibles y en otras formas de subempleo.

6 Esto no es recogido adecuadamente en las encuestas de empleo, que en el tema relevante mencionan las formas tradicionales de contratación, más no dan la opción de indicar que no existe contrato; más aún, no se realiza esta pregunta a los trabajadores y trabajadoras por cuenta propia, cuyo régimen parecería responder a un modelo de subcontrato o de trabajo por productos o por cantidades vendidas, pero las encuestas no permiten conocer si esta relación laboral está formalizada. En 2009, cerca de 20% de los y las empleadas en relación de dependencia no respondieron a la pregunta sobre contratación (entre empleados privados, del Estado, tercerizados, jornaleros y empleados domésticos), de lo que puede intuirse que tal vez no se trate solamente de un error de datos.

La situación del empleo en Ambato merece una explicación. En esta ciudad, el desempleo a diciembre de los últimos tres años ha sido inferior al 4%. Hay que destacar que Ambato registra la menor tasa de desempleo a diciembre de 2009, con 3,9% (diciembre de 2008: 3,8%). La baja cifra del desempleo se explicaría por la reactivación de algunos segmentos del aparato productivo; por ejemplo, algunas actividades textiles y de la industria del cuero, como el calzado, afincadas en esta zona del país, se vieron beneficiadas por las medidas proteccionistas adoptadas por el Gobierno para enfrentar la crisis.

Cuadro 8. Tasa trimestral de ocupación plena, desempleo y subempleo por ciudades (%)											
Ocupados plenos											
Año	2007			2008				2009			
Trimestre	Jun	Sep	Dic	Mar	Jun	Sep	Dic	Mar	Jun	Sep	Dic
Nacional urbano	38,3	40,2	42,6	38,8	42,6	41,1	43,6	38,8	38,4	37,1	38,8
Quito	46,1	48,6	56,3	53,2	55,3	52,6	51,7	45,8	47,2	43,0	42,3
Guayaquil	41,4	43,1	43,0	40,4	43,3	40,6	44,6	34,8	37,7	36,2	40,7
Cuenca	43,7	49,6	53,3	49,4	58,9	56,2	60,5	52,8	52,4	53,1	54,6
Machala	30,5	38,4	37,7	39,5	40,6	38,1	43,7	33,7	35,3	32,7	37,6
Ambato	44,3	43,9	42,0	35,9	41,9	42,2	46,6	36,4	45,9	44,2	37,7
Desempleo											
Nacional urbano	7,4	7,1	6,1	6,9	6,4	7,1	7,3	8,6	8,3	9,1	7,9
Quito	5,9	7,4	6,1	6,4	5,9	6,2	5,8	7,0	5,2	6,1	6,1
Guayaquil	8,9	7,2	7,0	7,9	8,7	8,5	9,5	14,0	12,6	13	11,7
Cuenca	5,6	6,2	5,0	5,0	4,6	5,7	4,4	4,9	4,5	6,5	4,7
Machala	6,3	5,9	3,5	5,0	6,4	7,9	8,7	10,9	9,6	9,5	8,5
Ambato	4,2	4,0	6,6	4,4	4,3	4,2	3,8	4,1	4,3	3,8	3,9
Subempleo											
Nacional urbano	53,7	51,9	50,2	52,3	50,1	51,4	48,8	51,9	51,6	51,7	50,5
Quito	46,8	42,8	35,8	36,2	37,6	40,5	41,5	45,1	42,8	43,0	40,1
Guayaquil	49,2	48,8	48,8	50,0	47,5	50,6	45,8	50,6	49,2	49,7	46,9
Cuenca	50,6	44,2	40,2	44,5	35,7	37,7	34,9	41,5	42,1	39,0	39,2
Machala	62,8	54,2	57,7	54,3	52,8	54,0	47,4	55,1	54,6	56,9	53,1
Ambato	50,4	50,9	50,0	58,2	51,9	52,8	49,3	58,5	48,6	49,8	54,6

Fuente: INEC. Elaboración: autores.

Por lo que respecta a la tasa de desempleo, si bien la crisis afectó a todo el país, existen comportamientos diferentes entre las principales ciudades. Mientras otras ciudades mantienen parecidas tasas de desempleo a diciembre de 2009, en relación al mes de diciembre del año anterior: Quito (de 5,8% a 6,1%) y Cuenca (de 4,4% a 4,7%), en Guayaquil, por el contrario, se incrementa el desempleo en 2,2 puntos porcentuales, de 9,5% a 11,7%, en el período analizado.



Una posible explicación de este desigual comportamiento es que las ciudades de la Sierra tienen una mayor base industrial, que fue beneficiada por las medidas de control de importaciones del Gobierno. Por su parte, Guayaquil, la ciudad más afectada por el desempleo, tiene una importante base empresarial dedicada a la importación, que fue afectada en mayor medida por la crisis económica mundial.

La segunda ciudad con mayor porcentaje de desempleo es Machala, con 8,5% en diciembre 2009. Esta es otra urbe altamente expuesta a las actividades de comercio exterior local.

Con relación al subempleo, Ambato es la ciudad con la mayor tasa del país: 54,6% a diciembre de 2009. Le siguen Machala, con 53,1%, después Guayaquil, con 46,9%, y Quito, con 40,1%, mientras Cuenca registra la menor tasa de subempleo, con 39,2%.

### Hombres y mujeres en el empleo y en el trabajo

Una mirada integrada específica de la situación de hombres y mujeres, en el marco de un análisis del trabajo, puede dar un mejor indicio de las diferentes dimensiones de la inseguridad y, ante todo, permite entender de manera más precisa el papel de amortiguamiento que ha jugado el trabajo en los ciclos económicos y en los episodios de crisis. Las desigualdades –fenómeno implícito en el régimen de desarrollo vigente– se presentan y operan en forma multidimensional (capital-trabajo, ricos-pobres, hombres-mujeres). Hay grupos cuya pertenencia les ubica en dobles y triples desigualdades, y cuya situación debe ser mostrada para entender mejor el éxito de estas formas de amortiguamiento.

En cuanto a las mujeres, estudios desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han concluido que la crisis económica tendrá una mayor repercusión en su tasa de desempleo que en la de los hombres. Esta afirmación es válida en todas las regiones del mundo en general y en América Latina en particular.

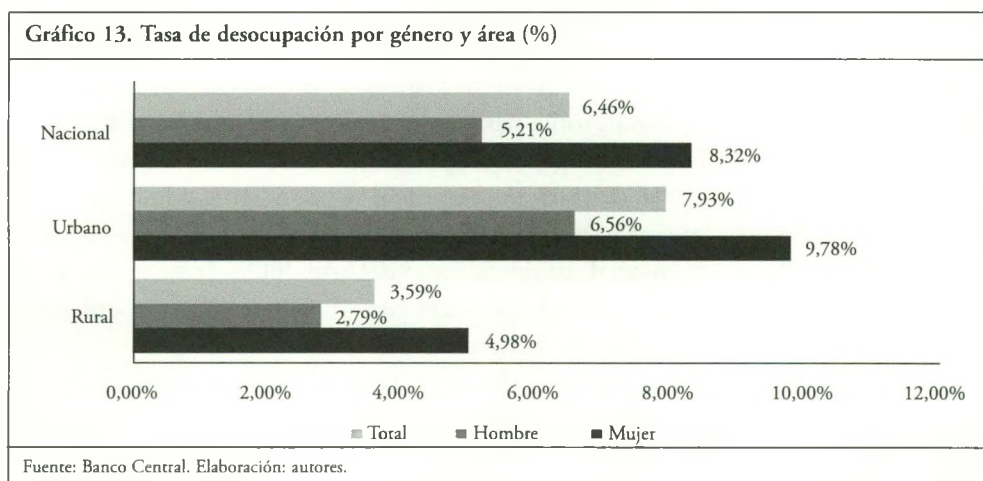
Por otro lado, diversos estudios de la CEPAL y de la misma OIT señalan que en las últimas décadas se ha ido insertando paulatinamente a la mujer en el mercado laboral, en América Latina. Además, se hace énfasis en el importante papel que cumple en la economía, ya sea a través de trabajo remunerado o no remunerado, como son las tareas de cuidado del hogar y la familia. Sin embargo, las condiciones de empleo femenino son más precarias que las existentes en el universo masculino.

Esta situación se debe a un conjunto de factores: las mujeres tienen una oferta laboral mucho más inestable y volátil (por ende, más vulnerable a las crisis) que la de los hombres. Cuando hay crisis, las brechas de participación se reducen porque las mujeres (sobre todo las jóvenes) salen al mercado laboral (aumentan sus horas de dedicación a él o entran a participar desde cero) en situaciones en las que un perceptor principal está en el desempleo o sale del mercado. Después, cuando la economía se va recuperando, permanecen en el mercado, pero lo hacen muchas veces en condiciones de subempleo o ganando menos, dado el papel primordial de cuidadoras que les asigna la sociedad.

En crisis de desempleo, la participación de las mujeres se reduce poco y en ocasiones sustituye a la de los hombres, pero sin cambiar sus condiciones desiguales de salario y beneficios, lo que afecta la situación laboral particular de las mujeres. Esto permite que haya un aporte a la recuperación económica “vía costos” más bajos de la mano de obra femenina.

En Ecuador, los últimos cuatro censos demuestran que, en efecto, ha existido una mayor inserción de la mujer en el mercado laboral, ya que la tasa de participación femenina pasó de 15,8%, en 1974, a más de 30%, en 2001. Sin embargo, la tasa de participación femenina todavía no alcanza a la de los

hombres. En diciembre del año 2008, la tasa de participación de los hombres en el área urbana fue de 69,8%, mientras que la femenina fue de 47,7%, es decir 22,1 puntos porcentuales menos. Esta tendencia se ha mantenido en los períodos siguientes. A diciembre del año 2009, la tasa de participación masculina en el área urbana alcanzó 68,5%, mientras que la femenina, 46,6%, lo que representa 21,9 puntos porcentuales por debajo de la tasa masculina. Esta tasa de participación (o “actividad”), sin embargo, no considera el trabajo doméstico no remunerado que realizan casi todas las mujeres; algunas, incluso, lo hacen en forma exclusiva (en el grupo de “inactivos”).



Por otro lado, el subempleo femenino es mayor al masculino en todos los períodos analizados. En diciembre del año 2007, la tasa de subempleo masculino en el área urbana fue de 47,5%, mientras que la tasa femenina fue mayor en 6,5 puntos porcentuales, llegando a 54%. Esta tendencia se ha mantenido a lo largo del año 2008. En diciembre de 2009, la tasa de subempleo masculino fue de 47,1%, mientras que la tasa de subempleo femenino fue de 55%, es decir, 7,9 puntos porcentuales sobre la tasa masculina. A diciembre de 2008, la tasa de desempleo de los hombres fue de 5,3% y el de las mujeres de 7,9%. A diciembre del año 2009, podemos observar que la tasa de desempleo masculino fue de 6,6% y la femenina alcanzó 9,8%, esto equivale a 3,2 puntos porcentuales sobre la tasa masculina. Esto refleja, una vez más, la realidad de que la crisis económica, si bien ha afectado los niveles de empleo tanto de hombres como de mujeres, ha tenido mayor repercusión sobre el nivel de empleo femenino urbano.

Dentro de las diferentes ramas de actividades de la población económicamente activa, es posible apreciar cómo ciertas actividades tienen una gran participación de población masculina, mientras que otras presentan una gran participación femenina. Por ejemplo, en el sector de la construcción, más de 95% corresponde a participación masculina. Otras actividades que se podrían denominar “masculinizadas” son los sectores del transporte, manufactura y agricultura. Mientras tanto, 95% de la participación en el sector de servicios domésticos es femenina. Otros sectores donde predomina la “actividad femenina” son la educación, hotelería y turismo, y servicios personales y comunitarios. En la categoría de empleados de gobierno, los hombres se han incrementado en 8,4%, mientras que las mujeres lo han hecho en 14,8%. En la categoría de empleados privados, se aprecia un crecimiento de 2,2% en los hombres y apenas 0,1% en las mujeres.

La variación negativa en el empleo doméstico de las mujeres, de -8,7%, puede ser interpretado como un aumento en el desempleo femenino, consecuencia de la crisis económica. Muchos hogares de clase media, presionados por los problemas económicos, pueden haber disminuido su demanda de mujeres trabajadoras del hogar.

El cambio más drástico durante este período es el empleo tercerizado. Este presentó una variación negativa de -82,5% en los hombres y -86,7% en las mujeres. Esta mejoría en términos de normalización de las relaciones laborales, al reducirse su precarización, se debe al Mandato Constituyente No. 8, expedido en la Asamblea Constituyente de Montecristi, que eliminó la tercerización.

A finales del año 2008 y principios de 2009, los hombres con relación de dependencia representaban aproximadamente 40% y las mujeres, 36%. En contraposición, los hombres sin relación de dependencia representaban 35% y las mujeres, 51%. De esta manera, se plantea la hipótesis de que las mujeres tienen que generar trabajo por cuenta propia para incluirse en actividades productivas.

En el período de diciembre de 2007 a diciembre de 2008, la contratación permanente ha disminuido para las mujeres, mientras que la contratación temporal se ha incrementado. Estos hechos sugieren la existencia de inestabilidad laboral para el género femenino. De igual manera, existe mayor concentración de mujeres en el sector informal, ya que a junio del año 2009, 38% de hombres se dedicaban a actividades en el sector informal, en contraposición con 49,8% de mujeres, que también trabajaban en este sector. El trabajo informal es un nicho femenino.

Además, persiste la desigualdad en los niveles de ingresos entre hombres y mujeres. En el área urbana, los hogares dirigidos por mujeres tienen, en promedio, 68% de ingresos más bajos que hogares dirigidos por hombres, cifra que se ha mantenido constante desde diciembre de 2007 hasta junio de 2009. Lo mismo sucede en las áreas rurales, donde esta desigualdad alcanza 75%. Esta situación también se puede observar en los ingresos promedio de las trabajadoras en el área urbana, que son 69% más bajos que los de los hombres. De igual manera, existe desigualdad en la capacidad para generar ingresos propios. Para principios del año 2009, aproximadamente un 42% de mujeres no tenía la capacidad de generar recursos propios, frente a un 20% de hombres.

Existe desigualdad de género en lo que se refiere al acceso a la seguridad social. Hacia finales de 2008, en el área urbana, alrededor de 28% de hombres contaba con acceso a seguridad social, frente a un 20% de mujeres, es decir ocho puntos porcentuales por debajo de los hombres. Esta desigualdad debería disiparse en los próximos años, ya que, de acuerdo al artículo 369 de la Constitución de Montecristi, toda la población debe tener acceso a la seguridad social sin importar su situación laboral<sup>7</sup>.

Finalmente, a partir del análisis anterior, no se puede entender la lógica laboral de las mujeres sin analizar la lógica de su trabajo doméstico. De acuerdo a datos de la encuesta nacional del uso del tiempo, realizada en el año 2007, las mujeres dedican más horas de trabajo a la semana que los hombres, especialmente en lo que se refiere a actividades domésticas, tanto remuneradas como no remuneradas. A nivel nacional, las mujeres realizan, en promedio, 35 horas de trabajo doméstico, mientras que los hombres dedican 11 horas. Esto permite plantear la hipótesis de que las mujeres, a nivel nacional, tienen menos tiempo para descanso y recreación.

Con esto se detecta una de las principales causas de la no participación de las mujeres en el mercado laboral, de las barreras a la entrada de empleos estables y de brechas salariales; así como uno de los factores clave que permite entender la relación entre crecimiento y desigualdad en el régimen de desarrollo vigente.

7 Esto también es una prioridad dentro del Plan Nacional del Buen Vivir de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

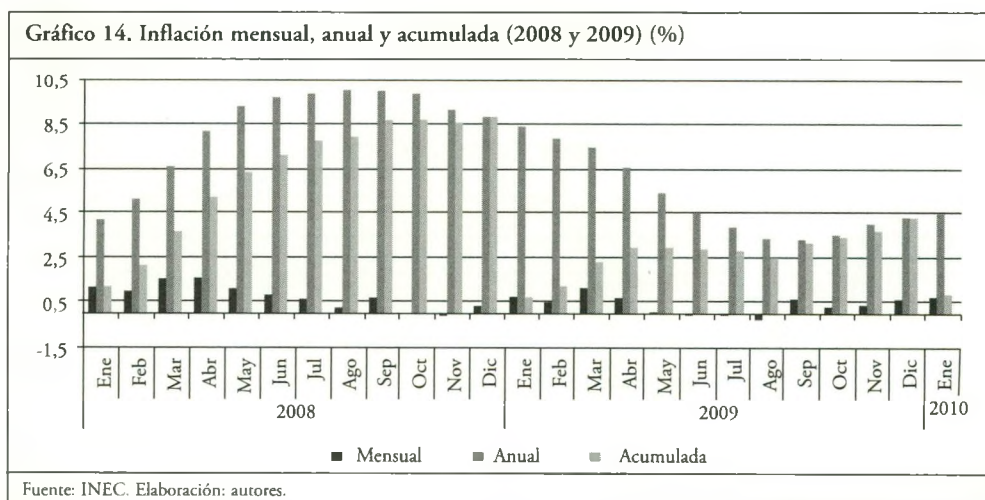
## Capítulo 5

### Inflación y salario real, una evolución relativamente favorable

Desde el segundo trimestre del año 2009 se registró una desaceleración de la inflación. Esta se había convertido en un asunto muy preocupante desde finales de 2007. La inflación anual, que empezó una carrera al alza, sobre todo por factores exógenos, en ese año, registró todavía una tendencia al alza en 2008 que, sin embargo, en el año 2009, cambió.

De mayo a agosto podemos constatar que la inflación mensual registró incluso cifras negativas, en agosto la inflación mensual fue de -0,3%. Empero, a partir de septiembre del presente año, volvió a registrar un repunte; ese mes subió en 0,63%, en octubre fue de 0,24%, en noviembre fue de 0,34%, y finalmente diciembre terminó en 0,58%. A inicios del año 2010, en enero, la inflación mensual se ubicó en 0,83%.

La inflación anual en diciembre de 2009 fue de 4,31%, y en diciembre del año 2008, alcanzó 8,83%. La inflación acumulada a diciembre de 2009 fue de 4,31%; esto representa 4,52 puntos porcentuales menos en comparación con diciembre del período anterior.



Tal como se ha anotado en anteriores informes de coyuntura, la cuestión de la inflación en una economía dolarizada es un asunto que exige especial atención, pues el país no cuenta con instrumentos para recupe-

rar la competitividad de sus productos como la política de tipo de cambio. Por ese motivo, es necesario realizar un análisis comparado con los principales países relacionados económicamente con Ecuador.

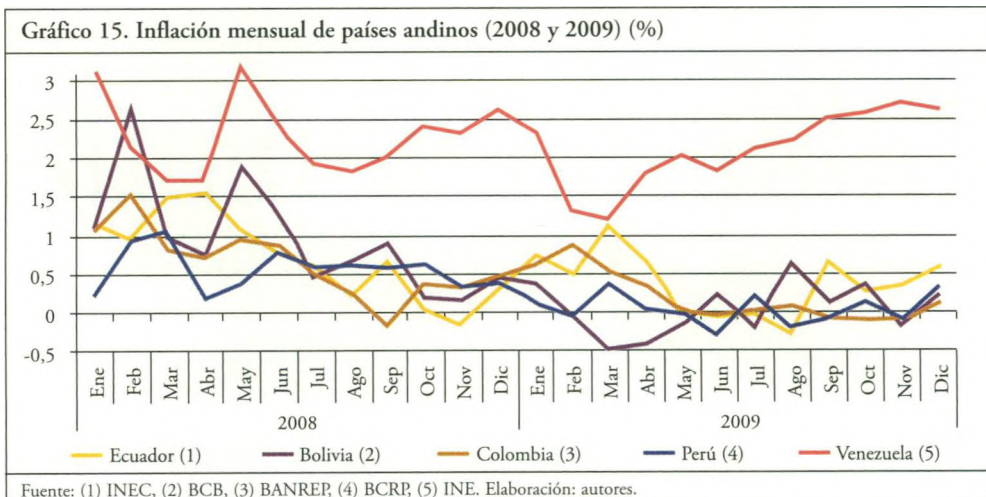
### Inflación internacional

En general, en la región andina y en el mundo podemos apreciar que las tasas de inflación de los diferentes países se han reducido paulatinamente. Esto puede ser una consecuencia de la crisis económica a nivel mundial, que ha impactado sobre el aparato productivo y ha reducido los niveles de ocupación plena, lo que, a su vez, ha reducido el consumo, con el consiguiente impacto sobre las tasas de inflación.

Región	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Ecuador (1)	9,4	6,1	2,0	3,1	2,9	3,3	8,4	4,1
Mundo (2)	3,5	3,7	3,6	3,7	3,6	4,0	6,2	4,6
Estados Unidos (3)	2,6	1,9	3,2	3,7	2,2	4,1	3,1	1,6
España (3)	4,0	2,7	3,3	3,7	2,7	4,3	3,6	2,2
América Latina (4)	11,3	9,4	8,1	6,9	6,0	9,0	11,4	8,2
CAN (4)	5,4	4,4	4,5	4,5	3,6	5,3	6,1	4,2

\*Previsiones Banco Central del Ecuador, BM y FMI. Fuente: (1) INEC, (2) BM, (3) FMI, (4) CEPAL. Elaboración: autores.

Ecuador (con economía dolarizada) presenta mayores tasas de inflación que Bolivia, Colombia y Perú. En diciembre del año 2009, la tasa de inflación mensual en Ecuador fue de 0,58%, mientras que en Bolivia era de 0,21%, en Colombia, de 0,08% y en Perú, de 0,32%. Venezuela sigue con las mayores tasas de inflación de la región: 2,61% a diciembre de 2009. En cuanto a la inflación anual, Ecuador terminó el año anterior con 4,31%, Bolivia, 0,26%, Colombia, 2,00%, Perú, 0,25% y Venezuela, 25,1%. La tasa diferencial de inflación de la economía ecuatoriana deteriora su competitividad en relación a los países vecinos.



## Inflación por ciudades

Por ciudades ecuatorianas, en el mes de diciembre de 2009, la inflación mensual fue negativa solo en la ciudad de Cuenca (-0,41%). El resto de ciudades han presentado valores positivos: Manta (1,08%), Quito (0,97%), Machala (0,93%), Ambato (0,65%), Esmeraldas (0,65%), Loja (0,63%) y Guayaquil (0,62%). En el cuadro que está a continuación podemos observar la variación mensual del índice de precios al consumidor en diferentes ciudades del país. En general, podemos observar que este índice ha tenido una tendencia a reducirse en el transcurso del año 2009; en los meses de junio, julio y agosto, en casi todas las ciudades, presentó variaciones negativas.

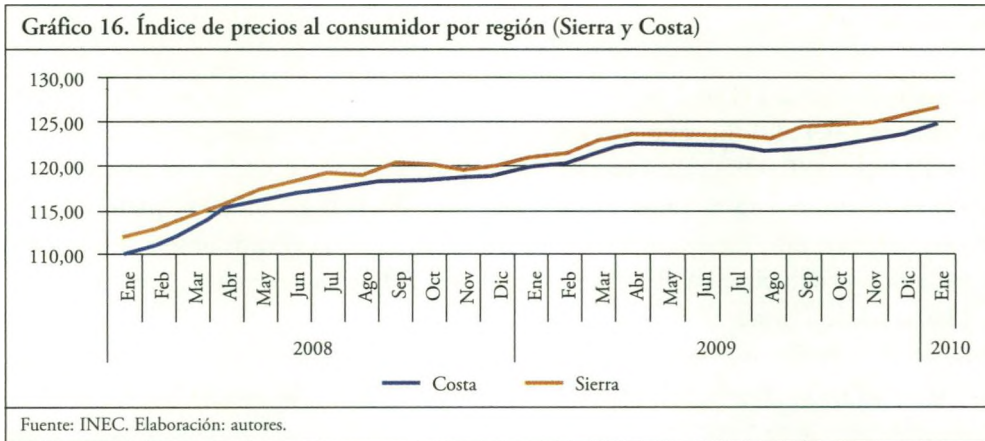
Al comparar la variación mensual del índice de precios al consumidor urbano en el mes de enero, con el mes de diciembre, de 2009, se puede apreciar que el índice se ha reducido en todas las ciudades, a excepción de Manta, Quito y Machala. De esta manera, en la región Costa, la variación mensual del índice de precios al consumidor se redujo de 0,73%, en enero, a 0,46%, en diciembre de 2009; mientras tanto, en la región Sierra, la variación mensual del índice de precios al consumidor se mantuvo relativamente estable, al pasar de 0,69%, en enero, a 0,67%, en diciembre de 2009. La menor inflación en Guayaquil se explicaría porque esta es la ciudad con mayor desempleo del país, lo que habría provocado una reducción de la demanda.

**Cuadro 10. Variación mensual del índice de precios al consumidor (por ciudades) (%)**

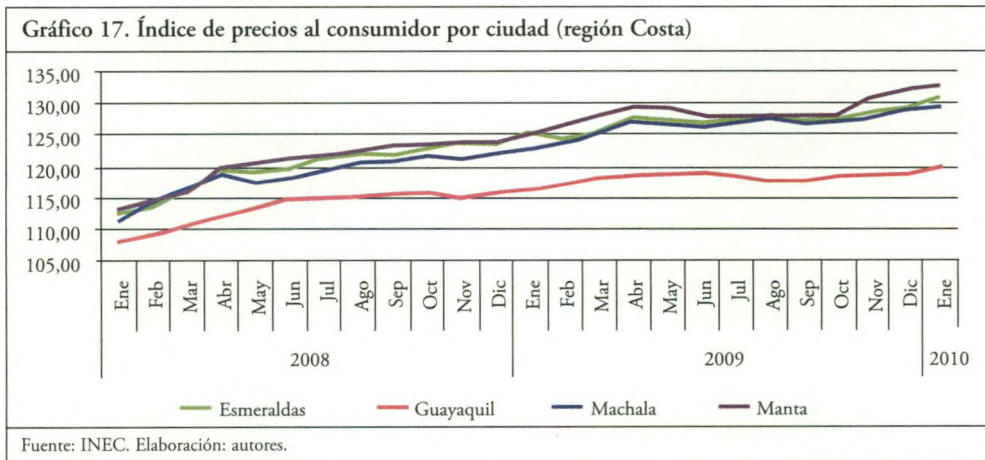
Año	2008			2009												2010	
	Región	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov		Dic
Costa		0,16	-0,04	0,31	0,73	0,46	1,12	0,76	0,00	-0,11	-0,09	-0,43	0,07	0,34	0,63	0,46	0,98
Esmeraldas		0,66	0,82	-0,09	1,37	-0,56	0,54	1,86	-0,40	-0,14	0,52	-0,05	-0,21	0,08	0,78	0,61	1,35
Guayaquil		-0,04	-0,50	0,51	0,42	0,62	1,23	0,25	0,22	0,11	-0,28	-0,94	0,17	0,62	0,14	0,12	1,14
Machala		0,51	-0,30	0,77	0,45	0,81	1,15	1,38	-0,11	-0,19	0,37	0,39	-0,34	0,09	0,41	0,93	0,35
Manta		0,14	0,40	0,03	0,99	0,94	1,37	0,88	-0,17	-0,65	-0,32	0,31	0,19	-0,08	1,85	1,08	0,38
Sierra		-0,08	-0,26	0,28	0,69	0,48	1,07	0,56	-0,01	-0,04	-0,06	-0,18	1,10	0,15	0,09	0,67	0,71
Ambato		-0,85	-0,57	0,56	0,74	0,65	1,13	0,66	0,31	-0,22	-0,81	0,02	0,51	0,68	0,18	0,65	0,98
Cuenca		-0,21	-0,07	0,53	0,49	0,64	0,86	0,28	0,26	-0,19	-0,03	-0,03	0,52	0,23	0,44	-0,41	0,33
Loja		-0,30	0,08	-0,09	0,43	0,61	1,37	0,73	-0,11	0,30	-0,19	-0,27	1,44	0,11	0,22	0,33	0,6
Quito		0,28	-0,31	0,27	0,79	0,34	0,98	0,52	-0,13	-0,08	0,24	-0,25	1,28	-0,02	-0,05	0,97	0,71

Fuente: INEC. Elaboración: autores.

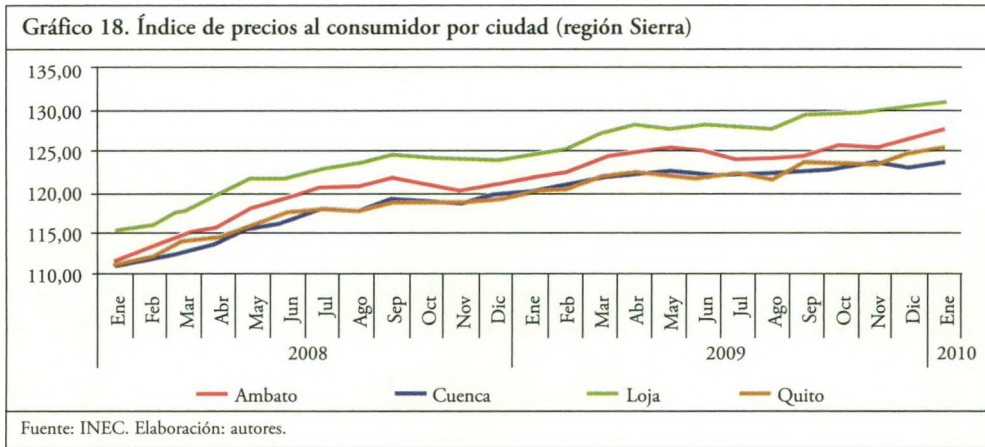
El índice de precios al consumidor, tanto en la Sierra como en la Costa, se ha incrementado paulatinamente. En el año 2008, la Sierra finalizó en 120,27 puntos. A enero del año 2009 se incrementó a 121,1, y en diciembre ascendió a 126,68; es decir, un incremento de 5,58%. En la región Costa, podemos observar que el índice de precios al consumidor se incrementó de enero a diciembre, de 119,85 a 124,94, lo que representa un aumento de 5,09%.



A continuación podemos observar el índice de precios al consumidor por ciudades de la región Costa. Como podemos apreciar, la ciudad de Manta ha tenido el mayor índice de precios al consumidor durante los años 2008 y 2009, el mismo que llega a 131,77 puntos en diciembre de 2009. La segunda ciudad con mayor índice de precios al consumidor sería Esmeraldas, con 129,12, después Machala, con 128,33 y, finalmente, Guayaquil, con un índice de precios al consumidor de 118,58, a diciembre de 2009.



En el siguiente gráfico podemos observar el índice de precios al consumidor por ciudades de la región Sierra. Como podemos apreciar, la ciudad de Loja ha tenido el mayor índice de precios al consumidor durante los años 2008 y 2009, el mismo que llega a 130,30 en diciembre de 2009. La segunda ciudad con mayor índice de precios al consumidor sería Ambato, con 126,45, después Quito, con 124,53 y, finalmente, Cuenca, con un índice de precios al consumidor, a octubre de 2009, de 123,08.



### Inflación por grupos de consumo

Al comparar las tasas de variación anual de la inflación por grupos de consumo, hasta diciembre del año 2009, podemos confirmar que todos los grupos (a excepción de recreación) presentan índices menores que al principio del año. Constatamos una notable reducción en alimentos y bebidas cuya tasa anual, en enero de 2009, fue de 14,93%, mientras que en diciembre descendió a 4,49%; muebles pasó de 14,13% a 4,41%; salud, de 4,42% a 3,70%; transporte, de 3,53% a 1,48%; vestimenta, de 5,87% a 5,34%; vivienda, de 3,17% a 2,76%; y educación, de 4,55% a 3,78%. El grupo restaurantes también ha tenido una notable reducción, de 11,09% a 6,52%. Sin embargo, recreación fue el único grupo de consumo que presentó una tasa de variación anual de la inflación creciente, subió de 2,03%, en enero, a 2,78%, a diciembre de 2009.

Para comprender mejor las razones que explican esta evolución habría que considerar no solo el impacto recesivo de la crisis, sino, incluso, la evolución de algunos segmentos del aparato productivo. Hay algunos casos en que el mejor desempeño, entendido como una oferta creciente, puede haber ayudado a aminorar los efectos inflacionarios.



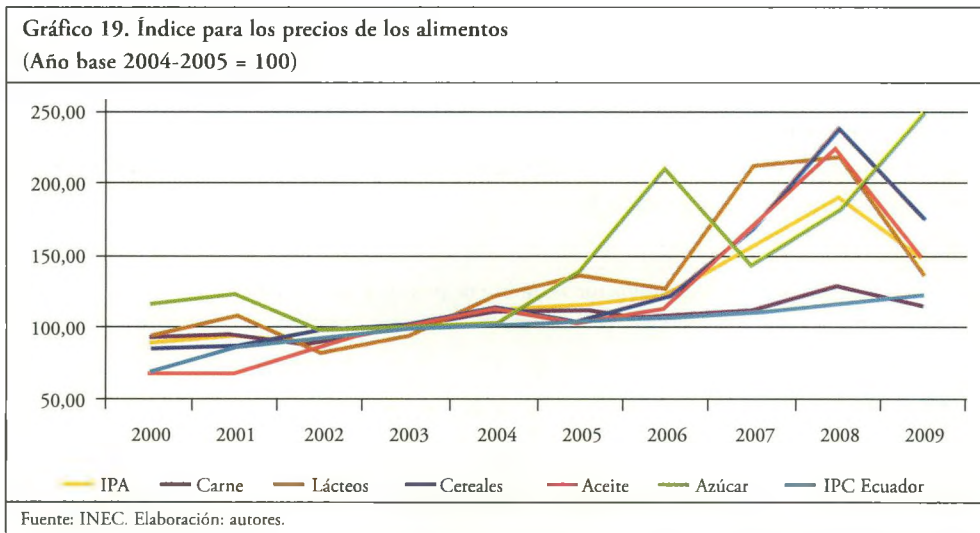
Cuadro 11. Tasa de variación anual de la inflación (por grupos de consumo) (%)											
Año	Total	Alimentos y bebidas	Vestimenta	Vivienda	Muebles	Salud	Transporte	Recreación	Educación	Restaurantes	Otros
2003	6,10	-1,20	-6,10	23,70	-1,10	5,20	16,30	-3,20	24,90	5,70	-9,30
2004	1,95	1,70	-8,71	6,15	-1,65	-0,11	0,76	-7,48	12,78	2,97	-8,40
2005	3,14	5,14	-1,13	4,17	0,77	0,73	2,13	2,71	11,55	0,60	-0,39
2006	2,87	4,51	2,12	3,56	2,38	2,25	2,74	-2,12	6,64	2,27	-0,33
2007	2,28	3,26	0,83	2,32	3,24	2,34	2,71	-1,90	5,30	1,56	0,06
2008	8,39	16,81	6,35	4,51	12,98	3,15	2,77	1,47	4,75	9,57	9,38
<b>2009</b>											
Ene	8,36	14,93	5,87	3,17	14,13	4,42	3,53	2,03	4,55	11,09	13,13
Feb	7,85	13,07	7,01	3,00	14,04	4,09	3,32	0,50	4,55	11,19	12,72
Mar	7,44	11,01	8,07	2,43	11,82	3,36	3,11	1,70	4,55	10,35	17,03
Abr	6,52	8,90	7,53	1,99	11,25	3,23	2,75	1,70	3,63	8,57	17,39
May	5,41	6,14	6,81	1,41	9,92	3,19	2,42	1,67	3,34	6,94	17,92
Jun	4,54	4,03	6,28	1,30	7,80	3,30	2,17	1,58	3,30	6,92	17,94
Jul	3,85	2,89	5,78	1,39	6,95	2,50	1,84	1,60	3,30	5,57	16,27
Ago	3,33	1,46	5,14	1,46	6,29	2,41	1,42	2,10	3,30	5,75	15,63
Sep	3,29	0,76	5,16	1,92	5,65	2,59	1,35	3,60	4,83	5,70	15,00
Oct	3,50	1,92	4,92	2,08	5,00	3,08	1,16	3,65	3,79	6,41	14,02
Nov	4,02	3,37	5,18	3,11	5,13	3,66	1,28	1,40	3,78	6,65	14,81
Dic	4,31	4,49	5,34	2,76	4,41	3,70	1,48	2,78	3,78	6,52	14,03

Fuente: INEC. Elaboración: autores.

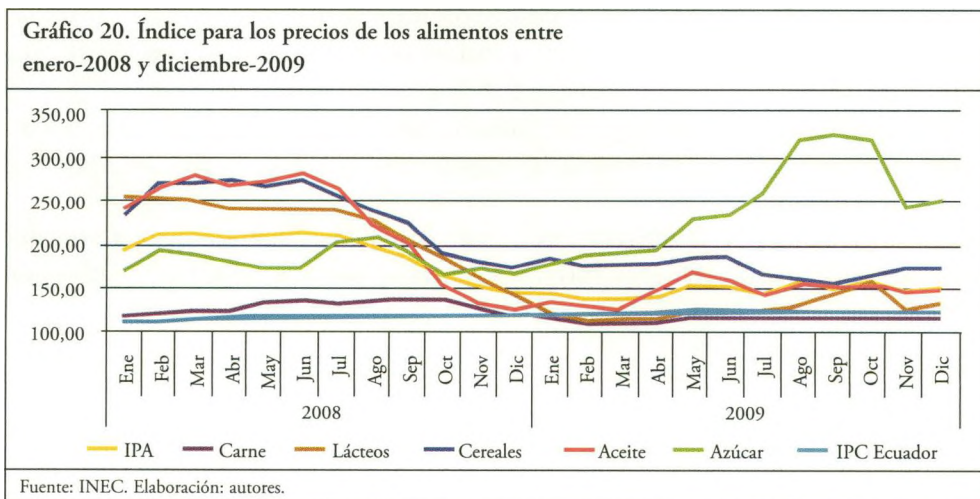
## Inflación en los alimentos

El sector de los alimentos ha sido uno de los más afectados por el incremento de los precios a nivel internacional desde mediados del año 2007. De este grupo, los cereales, el aceite y el azúcar han sido los productos alimenticios que mayor impacto han sufrido. Debemos considerar que, por efecto de los altos precios del petróleo, justamente este tipo de productos, de origen agrícola, son los más requeridos para fabricar biocombustibles y esto los encarece.

Todos los bienes analizados, con excepción de la carne, presentan un alza en el índice de precios que supera el índice de precios al consumidor (ICP) general de Ecuador desde 2006 (2004 para el caso del azúcar). Esta tendencia se revierte en el año 2009, excepto, nuevamente, en el caso del azúcar, lo que mostraría el efecto de la crisis sobre la demanda de alimentos.



Al observar el índice de precios en el período enero 2008-diciembre 2009, se puede notar que los meses de enero a agosto de 2008 han sido los más altos para la carne, lácteos, cereales, aceite y azúcar, y a partir de octubre de 2008 esta alza empieza a declinar. El azúcar, a partir de mayo del año anterior, empieza una creciente alcista del precio, paralelamente a la nueva subida de precios; similar situación para los cereales, aunque estos se mantienen en tendencia alcista por pocos meses. En octubre de 2009 se vuelve a ver cierto repunte en alimentos como lácteos y cereales, lo que podría señalar una recuperación de la demanda interna.

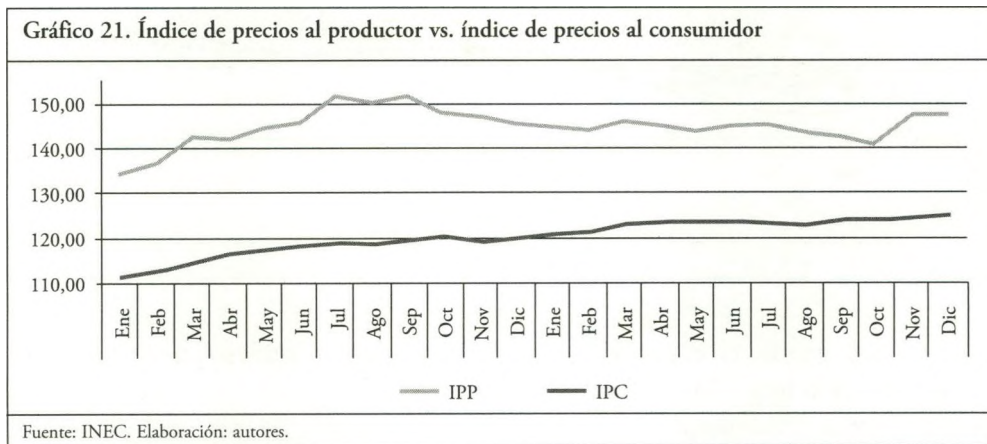


### Inflación del productor frente a la inflación del consumidor

La brecha entre el índice de precios al productor (IPP) y el índice de precios al consumidor (IPC) se redujo durante el año anterior. En esta reducción, que está en línea con la caída de la inflación importada, incidieron en las políticas que ha aplicado el Gobierno para alentar determinadas ramas del sec-

tor productivo; además, se registró un aumento del índice de precios al consumidor. Durante los seis primeros meses del año anterior, el índice de precios al productor se ha mantenido constante, mientras el índice de precios al consumidor ha crecido.

El mejor comportamiento del índice de precios al productor (sin incluir el sector petrolero) en estos meses se ha debido, principalmente, a una reducción en los costos de las materias primas y bienes de equipo utilizados en el proceso productivo.



### Inflación de los bienes transables y no transables

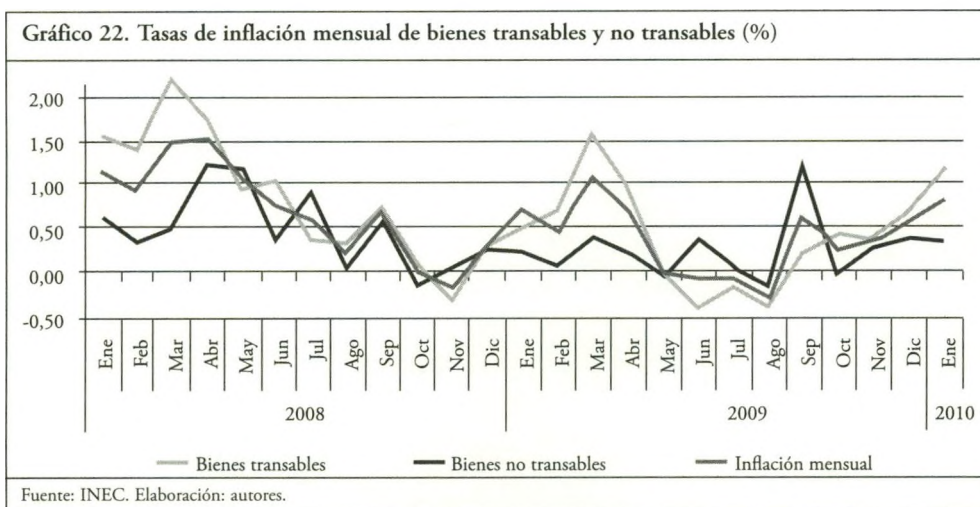
La inflación en los bienes transables<sup>1</sup> ha sufrido una disminución continua desde abril de 2008, por efecto de la crisis económica internacional. Esta disminución de los precios redujo la inflación de los cereales, carnes y productos lácteos. En esta línea incidió la disminución de precios de los insumos y materias primas que sirven para la producción y elaboración de muchos alimentos.

A partir de enero de 2009 se observa una constante disminución de la inflación de los productos transables, hasta el mes de agosto, y a partir de septiembre esta empieza a subir, pasando de 0,48%, en enero, a 0,71% en diciembre.

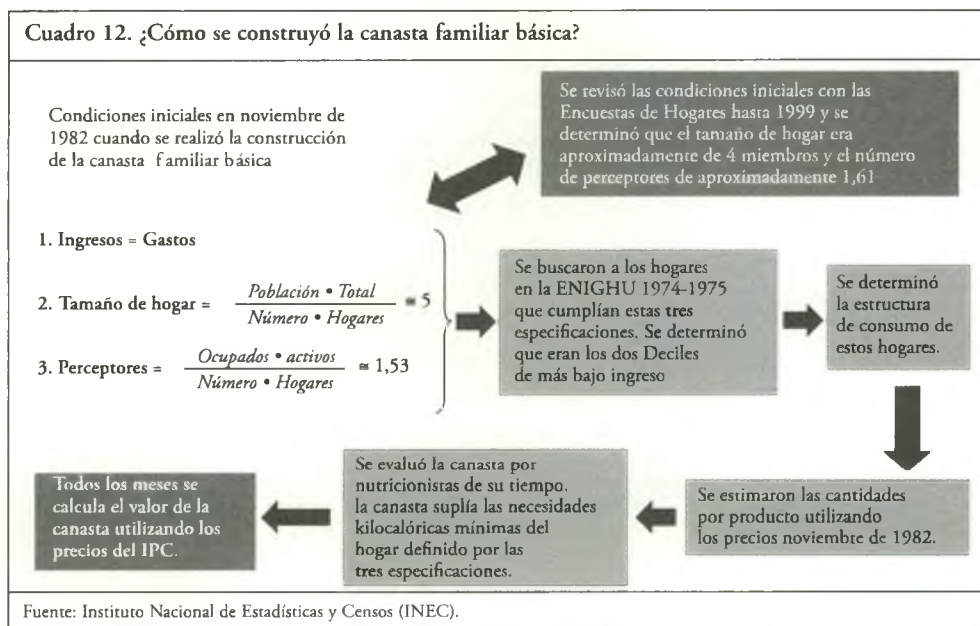
Los bienes no transables<sup>2</sup> se mantienen invariables desde enero hasta agosto, sufriendo un fuerte incremento en septiembre (1,21%), para volver a sus niveles iniciales en el mes de diciembre del año anterior (0,38%).

1 Los bienes transables son aquellos que pueden ser comerciados tanto en el mercado interior como en el mercado internacional. Dado que estos bienes deben competir a nivel internacional, la evolución de sus precios debe ser moderada.

2 Los bienes no transables son aquellos que únicamente pueden ser comerciados en el mercado nacional. La variación de precios en los bienes no transables, debido a los mayores costos de producción a los que se ven sometidos por no tener competencia internacional, pueden repercutir fácilmente en los precios al consumidor.

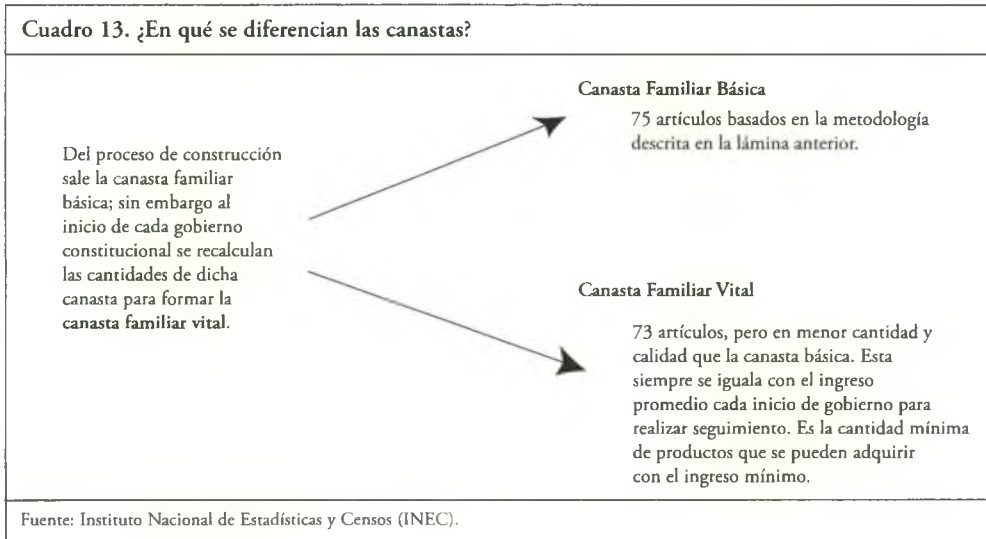


### Evolución de los ingresos y las canastas vital y básica



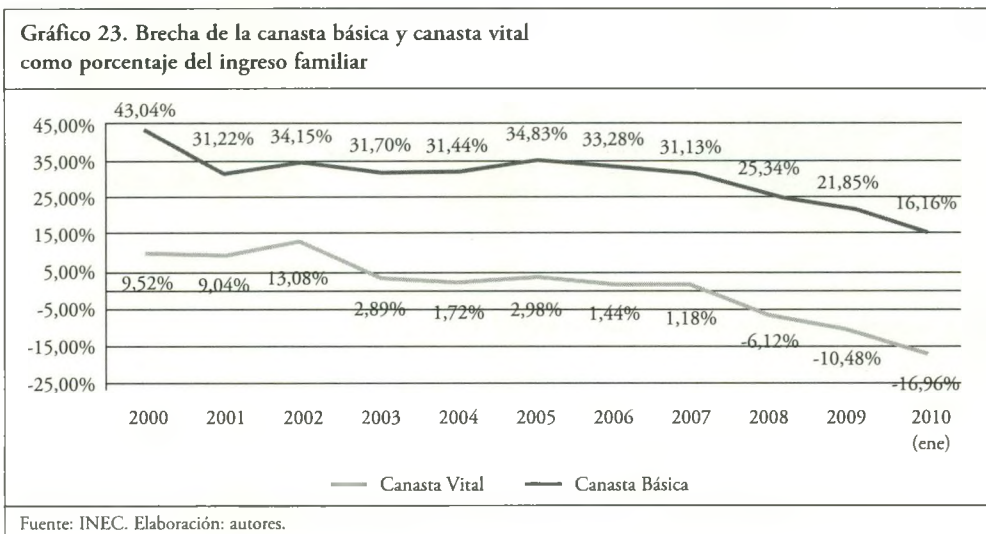
Aquí, cabría destacar la evolución de la canasta vital y de la canasta básica en relación al ingreso de los hogares<sup>3</sup>. La brecha entre dichas canastas y los ingresos se ha reducido paulatinamente del año 2000 al 2009.

3 Ingreso familiar disponible mensual con 1,61 perceptores de salario mínimo vital y beneficios de ley. Importante: desde el mes de julio se calcula el ingreso familiar con un hogar tipo de cuatro miembros con 1,60 perceptores de la remuneración básica unificada mínima.

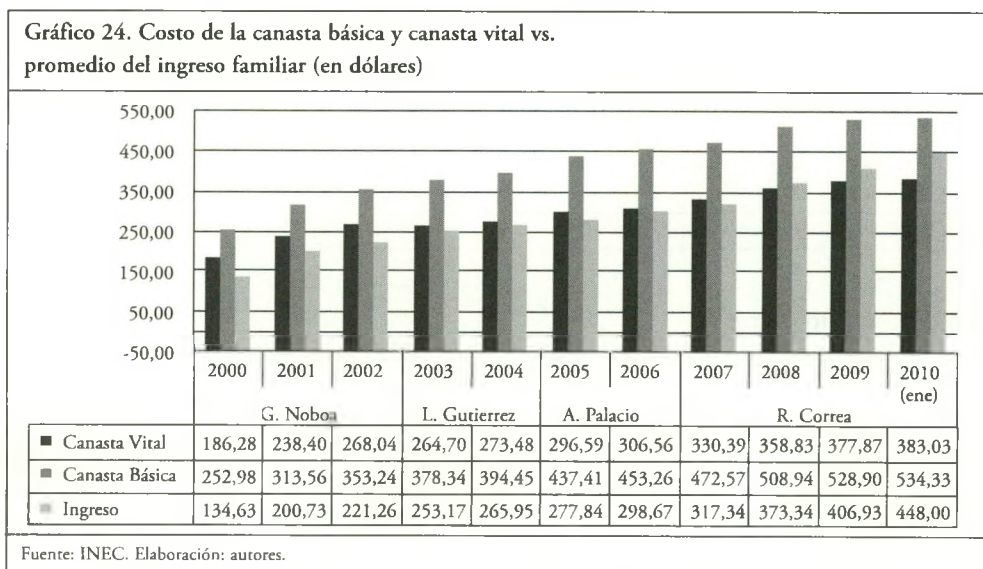


A pesar de la falta de claridad en la política salarial y de generación de empleo, es importante destacar el esfuerzo que ha realizado el gobierno del presidente Rafael Correa para mejorar el poder adquisitivo de los salarios. En el año 2009, la capacidad adquisitiva de los hogares se ha incrementado debido al alza de 18 dólares en el salario básico, en enero del año 2009. Así, el ingreso promedio de una familia representativa de cuatro personas, en el año 2009, fue de 406,93 dólares.

Si comparamos esta última cifra con la canasta vital, que alcanzó los 377,87 dólares, a diciembre del año 2009, registramos un superávit en el consumo de 29,06 dólares o un exceso de 10,48% para cubrir la canasta vital.



En lo que se refiere a la canasta básica, todavía hay un déficit. En diciembre, dicha canasta era de 528,90 dólares. Existe, entonces, una restricción en el consumo de 121,97 dólares, o dicho de otra manera, a los hogares ecuatorianos les falta un 21,85% para cubrir la canasta básica. Con el incremento salarial de 22 dólares a inicios del año 2010 (10,09% sobre el salario básico), la brecha para acceder a la canasta básica se reduce a 16,16%, mientras el exceso en el consumo para cubrir la canasta vital se incrementa en 6,48 puntos porcentuales.



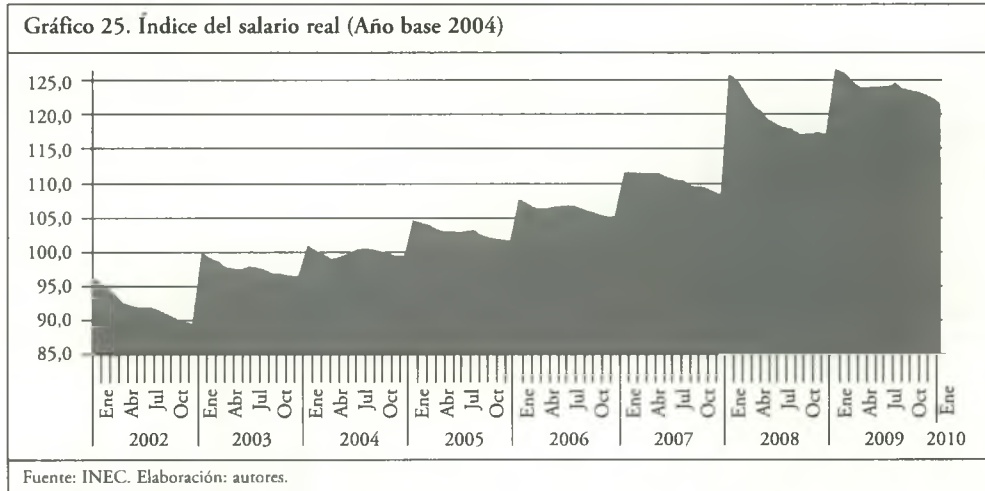
Recordemos la evolución de la canasta básica y de la canasta vital en el año 2009; un año caracterizado por una menor inflación. A diciembre del año 2009, la canasta básica alcanzó los 528,90 dólares: 19,96 dólares más que en el año 2008. Esto representa un incremento de 3,77%. Mientras tanto, la canasta vital fue de 377,87 dólares: 19,04 dólares más que en el año 2008, lo que representa un incremento de 5,03%.

Para completar estas reflexiones conviene resaltar algunos elementos de la evolución salarial en los últimos años. Del año 2002 al año 2009, el índice del salario real se ha incrementado paulatinamente. Sin embargo, durante 2008 podemos observar que este índice se redujo de 126,1, en enero, a 117,1, al final del período. La inflación, que arrancó con fuerza en el año 2007, y los efectos de la crisis global impactaron en este ámbito.

Debido al incremento salarial realizado por el Gobierno, el índice se recuperó en enero del año 2009, ascendiendo a 126,8. Sin embargo, fue disminuyendo en el transcurso del año, llegando a 122,5 en diciembre de 2009.

Al comparar diciembre de 2008 (117,5) con diciembre de 2009 (122,5), podemos constatar una mejoría de 4,25% en el índice del salario real.

Al comparar los promedios anuales, en el año 2008 el índice del salario real fue de 120,10, mientras que el promedio de enero a diciembre del año 2009 asciende a 124,40. A pesar de la crisis económica, el salario real fue compensado en 4,30 dólares o 3,6% adicional, similar a la inflación anual. Es decir, las políticas del Gobierno han ayudado a que se mantenga, e incluso incremente, el poder adquisitivo de los hogares.



### La propuesta del “salario digno”

A inicios del año 2010, tal como se anotó antes, el salario mínimo se incrementó en 22 dólares, llegando a 240 dólares mensuales para todos los sectores, incluido el servicio doméstico y la microempresa. Esto haría subir el ingreso promedio familiar a 448 dólares mensuales, reduciendo considerablemente la brecha con la canasta básica y sobrepasando a la canasta vital.

### Algunos tropiezos de la política salarial

El gobierno del presidente Rafael Correa planteó, desde el inicio de su gestión, la necesidad de introducir cambios profundos en la política salarial y laboral.

Ya en el Plan de Gobierno del Movimiento País<sup>4</sup> 2007-2011, elaborado en el año 2006, se reconoció que “nuestra sociedad reclama respuestas concretas para generar suficiente empleo de calidad. Nuestra economía exige salarios dignos para su reactivación y para la constitución de un amplio y sólido mercado interno.”

Recuérdese que también en dicho Plan se señalaba que “los salarios serán referenciados al salario del presidente de la República (en función del salario mínimo vital). Nadie en el sector público podrá ganar más que el presidente, mientras que los salarios del sector privado que superen esa cifra tendrán que pagar un progresivo impuesto a la renta.” Además, aquí se señaló que “tampoco será posible dar paso a la repartición de utilidades en empresas cuyos trabajadores no han asegurado al menos el ingreso mínimo vital legal. ¡Esto será parte de la búsqueda del ingreso justo ciudadano!”

Sin embargo, la propuesta de un “salario digno” recogida por el presidente Correa al finalizar el año 2009, que coincide además con el mandato de la Constitución de Montecristi<sup>5</sup>, dio lugar a una serie de malos entendidos y a no pocas contradicciones. El anuncio del presidente de que el salario básico lle-

4 Hoy Alianza País.

5 “Artículo 328: La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos.”

garía a 320 dólares en el año 2010 quedó simplemente como un buen deseo. Esta iniciativa no se cristalizó. Incluso las reacciones y declaraciones de los ministros involucrados con el tema demostraron que no se trataba de una política adecuadamente sopesada. La intención del Gobierno de llegar a un salario digno, que permita cubrir la canasta básica, quedó pendiente para otra ocasión.

La discusión está planteada. Para empezar falta la definición de cómo se calculará el salario digno, que debería considerar tres factores: inflación, productividad y equidad, en función de las condiciones de la economía. Como un paso previo para llegar al salario digno se ha sugerido, en consonancia con el mencionado Plan de Gobierno, que las empresas no pueden presentar utilidades mientras todos sus trabajadores no reciban dicho salario. Igualmente, hay voces que proponen que aquellas empresas que no puedan cubrir el salario digno, entreguen a sus trabajadores acciones por el valor equivalente al porcentaje del salario no cubierto.

Sin embargo, el anuncio presidencial sobre el salario de la dignidad fue asumido como una decisión de inmediato cumplimiento por parte de los trabajadores organizados. Al no ser así, la reacción sindical fue de frustración. Por lo que no han faltado protestas, alimentadas también por una serie de medidas que han debilitado algunos aspectos de la contratación colectiva.

Adicionalmente, hay que anotar que se está planteando una nueva forma de entrega de los salarios adicionales: décimo tercero y décimo cuarto sueldos, que se entregan en determinadas temporadas del año, que coinciden con el ingreso a clases y Navidad. El Gobierno plantea su distribución en forma mensual<sup>6</sup>. Esta posibilidad, que no puede ser asumida de ninguna manera como un incremento salarial, tampoco ha sido bien recibida por los trabajadores organizados. No hay duda de que no existe una adecuada relación entre el Gobierno y los mayores sindicatos.

---

6 También se ha propuesto que el horario de trabajo de 40 horas semanales esté en función del horario que convenga a empleador y empleado.



## Capítulo 6

# El sector fiscal, atrapado en la crisis

### Ingresos del sector público no financiero

En el año 2009, el sector público no financiero acumuló ingresos por 18 372 millones de dólares. Esto representa una contracción de los ingresos de 15,1% en relación al mismo período del año anterior. Esta situación se explica, principalmente, por la caída de -39,9% en los ingresos petroleros, a causa de la disminución del precio del barril de petróleo. También se debe a la caída de -2,2% en la recaudación del IVA, -10,3% del ICE y -6% en los impuestos arancelarios.

#### Sector público no financiero

En términos macro, el Estado está compuesto por el sector público no financiero (SPNF) y el sector público financiero; ambos conforman el sector monetario y bancario. El sector público no financiero incluye dos grupos a nivel de gobierno: el gobierno general (gobierno central, fondos y fideicomisos petroleros, entidades autónomas y gobiernos provinciales y locales, todos ellos conforman el presupuesto general del Estado) y las empresas públicas no financieras (Petroecuador, Empresa Nacional de Ferrocarriles-ENFE, TAME, Flota Petrolera Ecuatoriana-FLOPEC y otras empresas menores). Al sector público financiero le corresponde todo lo concerniente a la banca pública (Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento-BNF, Corporación Financiera Ecuatoriana-CFN, Banco Ecuatoriano de la Vivienda-BEV e Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas-IECE). Para nuestro análisis, nos concentraremos en dos sectores específicos: el sector público no financiero y el gobierno central.

Los ingresos no petroleros, con 12 199 millones de dólares, representan alrededor de 66,5% del total de ingresos, lo que demuestra un claro incremento de este rubro con respecto a 2008; el rubro más representativo está conformado por los ingresos tributarios, con 6 994 millones de dólares. Los ingresos tributarios representan 38,1% del total de ingresos, incluidos los petroleros. Por otro lado, las contribuciones a la seguridad social, con 2 287 millones de dólares, representan un 12,4% de los ingresos totales. Mientras que el aporte de las empresas públicas no financieras, aunque positivo, disminuyó en un -4,7% con respecto a 2008, al pasar de 1 006 millones de dólares a 959 millones en el año 2009.

Cuadro 14. Ingresos del sector público no financiero (base devengado <sup>1</sup> ) (Millones de dólares)			
Ingresos del sector público no financiero	2008	2009 (p)	Variación
Período	Ene-Dic	Ene-Dic	%
<b>Ingresos totales</b>	<b>21 644</b>	<b>18 372</b>	<b>-15,1%</b>
<b>Petroleros</b>	<b>8 675</b>	<b>5 214</b>	<b>-39,9%</b>
<b>No petroleros</b>	<b>11 963</b>	<b>12 199</b>	<b>2,0%</b>
Impuesto a la renta	2 339	2 457	5,0%
IVA	3 104	3 035	-2,2%
ICE	474	425	-10,3%
Arancelarios	820	771	-6,0%
Contribuciones a la Seguridad Social	2 097	2 287	9,1%
Otros impuestos	140	307	119,3%
Otros ingresos	2 990	2 918	-2,4%
<b>Resultado operaciones empresas públicas no financieras</b>	<b>1 006</b>	<b>959</b>	<b>-4,7%</b>

(p)= proyecciones. Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

Es importante recalcar que, a pesar de la caída de los precios del petróleo durante el año 2009, la recaudación fiscal ayudó a que el deterioro de los mismos no impactara mayormente en las finanzas públicas. Esta eficiencia y efectividad en la recaudación por parte del Sistema de Rentas Internas (SRI) ha permitido que la presión fiscal (recaudación/PIB) mejore sustancialmente durante 2009 y alcance 14,8%.

La capacidad de recaudación e incluso la conciencia tributaria han mejorado en el país, pero hay que avanzar más. Ecuador está lejos aún de la media de presión tributaria de América Latina, que bordea 24% y en los países desarrollados, 45%.

Cuadro 15. Presión fiscal (ingresos por tributos fiscales <sup>2</sup> /PIB) Ingresos base caja <sup>3</sup> a diciembre 2009			
Año	Tributación	PIB	Presión fiscal
2003	3 163,5	28 635,9	11,0%
2004	3 594,9	32 642,2	11,0%
2005	4 283,3	37 186,9	11,5%
2006	4 952,8	41 763,2	11,9%
2007	5 565,3	45 789,4	12,2%
2008	6 731,7	52 272,0	12,9%
2009	7 594,0	51 386,0	14,8%

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

- 1 El año base devengado constituye el registro de las obligaciones de pago que ha adquirido el Estado porque la presentación de un bien o servicio se ha efectuado a su favor; es decir, representa el valor de las prestaciones de bienes y servicios efectivamente recibidos durante el período de estudio.
- 2 La categoría *tributos* contiene los ingresos brutos percibidos por el sector público no financiero por concepto de recaudación impositiva, esto implica todo cobro por impuestos realizado por una entidad pública.
- 3 Son ingresos efectivos de flujo recibidos en la Tesorería de la Nación.

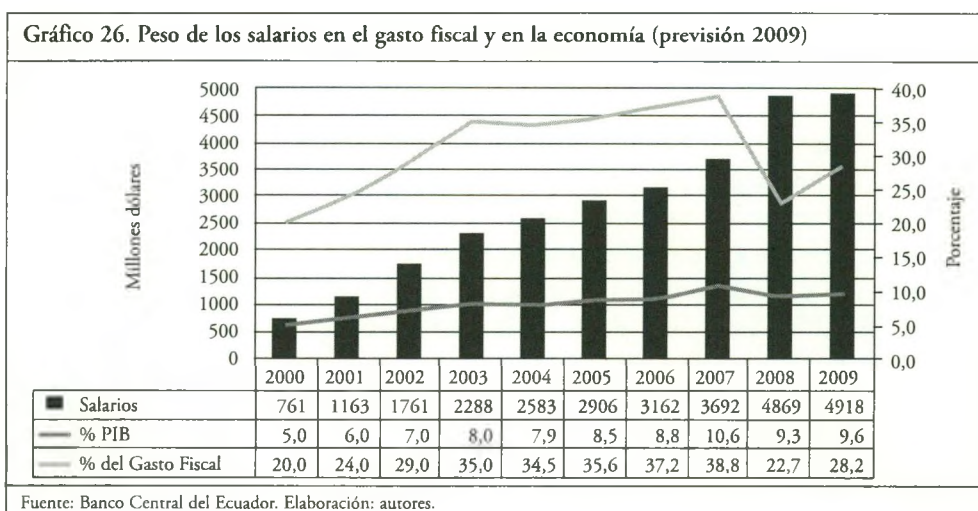
## Gastos del sector público no financiero

Por el lado de los gastos, en el año 2009, los gastos totales del sector público no financiero acumularon 19 907 millones de dólares, lo que representó una reducción de -9,2% (968 millones de dólares) frente al mismo período del año 2008. Esto se explica por la disminución en el gasto corriente de -6,4%, principalmente por la disminución en el pago de intereses de deuda interna y externa en 18 millones de dólares (-2,5%), provocada por la recompra de los Bonos Global 2010 y 2013 por parte del Ministerio de Finanzas. También se dio una reducción de las contribuciones a la seguridad social en 149 millones de dólares.

Gastos del sector público no financiero	2008	2009	Variación
Período	Ene-Dic	Ene-Dic	%
<b>Gastos totales</b>	<b>21 925</b>	<b>19 907</b>	<b>-9,2%</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>15 094</b>	<b>14 126</b>	<b>-6,4%</b>
Intereses devengados	724	706	-2,5%
Sueldos y salarios	4 869	5 588	14,8%
Compra de bienes y servicios	2 087	2 036	-2,4%
Prestaciones de Seguridad Social	1 563	1 414	-9,5%
Otros gastos	5 851	4 383	-25,1%
<b>Gastos de capital y préstamo neto</b>	<b>6 832</b>	<b>5 780</b>	<b>-15,4%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

Cabe destacar que la mayor parte de los gastos del sector público no financiero corresponde a gastos corrientes, 14 126 millones de dólares, es decir 71% del total de gastos. El rubro sueldos y salarios es el más representativo, con 5 588 millones de dólares, con un incremento de 14,8% en comparación con 2008. El rubro gastos de capital e inversión pasó de 6 832 millones de dólares, en el año 2008, a 5 780 millones, en 2009: una reducción de -15,4%.



Los sueldos y salarios se incrementaron en volumen. Sin embargo, como porcentaje del PIB experimentan una reducción a diferencia de años anteriores. En relación al gasto fiscal, cayeron, en los años 2007 y 2008; en 2009 se experimentó una recuperación. Esta evolución se explica por el esfuerzo gubernamental realizado para mejorar sustantivamente la inversión pública. La recuperación de los salarios en relación al gasto fiscal en el año 2009 se entiende por la disminución de los ingresos fiscales a causa de la crisis y la política gubernamental para sostener el poder adquisitivo de los ingresos de los servidores públicos, al igual que lo que ha sucedido con los ingresos de los trabajadores de los otros segmentos del aparato productivo.

### Balance del sector público no financiero

Al comparar tanto los ingresos como los gastos totales del sector público no financiero del año 2009 con respecto al año anterior, se ve que el resultado primario es deficitario en -829 millones de dólares. El resultado global también refleja un déficit de -1 535 millones de dólares, equivalente a 3% del PIB.

Balance del sector público no financiero	2008	% PIB	2009	% PIB	Variación
	Ene-Dic		Ene-Dic		%
Ingresos totales	21 644	39,58%	18 372	35,75%	-15,1%
Gastos totales	21 925	40,09%	19 907	38,74%	-9,2%
Ajuste de cuentas de Tesorería	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
Resultado global SPNF	-281	(-0,51%)	-1 535	-2,99%	446,3%
Resultado primario	443	(-0,81%)	-829	-1,61%	-287,1%

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

### Ingresos del gobierno central

Dentro del sector público no financiero, el nivel de gobierno es el más significativo, por lo que merece especial atención. Durante el año 2009, la reducción de los ingresos respecto al año 2008 se explica principalmente por los menores ingresos petroleros, consecuencia de la reducción en los precios de exportación del barril de petróleo, así como por la reducción en las transferencias. Estas transferencias incrementaron los ingresos del gobierno central en el año 2008, puesto que provenían de los diversos fondos de acumulación y depósito de los recursos financieros públicos, en especial de los relativos al ingreso petrolero: Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero (FEISEH) y Cuenta Especial de Reactivación Económica, Productiva y Social (CEREPS), así como también del Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC) y el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP); y también ciertos rubros de autogestión.

Los ingresos totales alcanzaron los 11 351 millones de dólares. Esto significó una reducción de -16,5 % respecto al mismo período de 2008. En ese año, los ingresos petroleros alcanzaron los 3 172 millones de dólares y los ingresos no petroleros, 7 327 millones de dólares. Por otra parte, los ingresos tributarios, los más importantes en los ingresos del gobierno central, se incrementaron en 1,9%, pasando de 6 358 millones de dólares a 6 477 millones de dólares, entre 2008 y 2009. Estos ingresos representan 57,1% del total de ingresos.

Ingresos del gobierno central	2008	2009	Variación
Período	Ene-Dic	Ene-Dic	%
<b>Ingresos totales</b>	<b>13 587</b>	<b>11 351</b>	<b>-16,5%</b>
<b>Petroleros</b>	<b>4 642</b>	<b>3 172</b>	<b>-31,7%</b>
<b>No petroleros</b>	<b>7 327</b>	<b>7 387</b>	<b>0,8%</b>
Tributarios	6 358	6 477	1,9%
IVA	2 825	2 766	-2,1%
ICE	474	425	-10,3%
Impuesto a la renta	2 126	2 233	5,0%
Arancelarios	793	747	-5,8%
Vehículos	95	83	-12,6%
Otros impuestos	44	223	406,8%
No tributarios	969	910	-6,1%
<b>Transferencias</b>	<b>1 618</b>	<b>793</b>	<b>-51,0%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

El impuesto a la renta pasó de 2 126 millones de dólares, en 2008, a 2 233 millones de dólares, en 2009, un incremento de 5%. El impuesto al valor agregado (IVA) presenta una reducción de -2,1%, pasando de 2 825 millones de dólares a 2 766 millones, en 2009, síntoma de una disminución en la actividad económica durante este año. Los impuestos a los consumos especiales (ICE) y los arancelarios presentan un decrecimiento, debido, fundamentalmente, a las salvaguardas a las importaciones que impuso este Gobierno para proteger la industria nacional<sup>4</sup>. Se desconoce si estas medidas proteccionistas vendrán acompañadas de determinadas responsabilidades y requisitos a ser cumplidos, que representen un compromiso para generar más empleo, por ejemplo.

El impuesto a la salida de capitales, que podría ser entendido en la lógica del Impuesto Tobin<sup>5</sup>, representa el impuesto de mayor crecimiento, en 406,8%, al pasar de 44 millones de dólares, en el año 2008, a 223 millones en el mismo período de 2009.

Los esfuerzos por mejorar la recaudación del impuesto a la renta por parte del SRI permiten mejorar el perfil tributario. Paulatinamente, este impuesto directo cobra peso, disminuyendo el dominio de los impuestos indirectos, con la consecuente mejoría en la estructura tributaria que se instauró en la época neoliberal, basada en tributos indirectos como el IVA y el ICE. Cabría recordar que en el año

4 A partir de marzo de 2010, estas salvaguardas serán sustituidas. El arancel de 30% para textiles, para mencionar un caso, por un arancel mixto: 5,5 dólares por kilo neto importado y un ad valorem de 10%.

5 El Impuesto o la tasa Tobin es un tributo sobre el flujo internacional de capitales sugerido por James Tobin, en el año 1971, quien recibió el Premio Nobel de Economía en 1981. Su instauración a nivel internacional ha cobrado fuerza nuevamente a raíz de la grave crisis internacional.

1999 incluso se eliminó el impuesto a la renta para sustituirlo por el impuesto a la circulación de capitales, propuesta del entonces diputado socialcristiano Jaime Nebot Saadi, hoy alcalde de la ciudad de Guayaquil. Esta medida vino de la mano de la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) a fines del año 1998, por parte de la mayoría legislativa afín al gobierno de Jamil Mahuad, formada por demócratacristianos y socialcristianos. Constituida esta Agencia, promovida por el Banco Mundial, y con la incautación de depósitos en marzo del año 1999 se profundizó el costoso salvataje bancario, un tema abordado en anteriores análisis de coyuntura.

En las condiciones actuales, las expectativas de los ingresos fiscales para el año 2010 están sujetas a una serie de factores, cuya evolución es difícil de anticipar con claridad, por ejemplo, los precios del petróleo. Lo que sí es más factible de prever es el mantenimiento de una tendencia alcista de los gastos. En estas circunstancias no se podrían descartar tensiones y complicaciones fiscales a lo largo del año.

### Gastos del gobierno central

En cuanto a los gastos del gobierno central en el período 2009, se registra una reducción de -5,4% frente al mismo período del año 2008. Estos gastos pasan de 14 433 a 13 630 millones de dólares. Sin embargo, los sueldos y salarios se incrementaron más de 600 millones de dólares, debido, entre otras razones, a las reformas en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del sector Público (LOSCCA) que permitió equiparar los sueldos y salarios a los servidores públicos, especialmente a Fuerzas Armadas y Policía.

Durante este período, las transferencias corrientes se incrementaron en 4,1%, debido, principalmente, al pago de intereses de deuda interna que se le hizo al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) por cerca de 400 millones. Finalmente, los gastos de capital<sup>6</sup> sufrieron una reducción de -24,1%.

Una parte de los ingresos petroleros pasa directamente a las provincias donde se desarrolla la actividad petrolera. Antes recibían 0,50 centavos de dólar por cada barril exportado, actualmente perciben un dólar por cada barril.

Cuadro 19. Gastos del gobierno central (base devengado) (Millones de dólares)			
Gastos del gobierno central	2008	2009	Variación
Período	Ene-dic	Ene-dic	%
<b>Gastos totales</b>	<b>14 413</b>	<b>13 630</b>	<b>-5,4%</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>8 485</b>	<b>9 133</b>	<b>7,6%</b>
Sueldos y salarios	3 929	4 578	16,5%
Transferencias corrientes	1 880	1 957	4,1%
Bienes y servicios	845	770	-8,9%
Otros gastos corrientes	1 035	991	-4,3%
Intereses	797	838	5,1%
<b>Gastos de capital</b>	<b>5 929</b>	<b>4 498</b>	<b>-24,1%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

6 Se incluyen las transferencias realizadas a Petroecuador y las inversiones en proyectos de infraestructura.

Está claro que, de acuerdo a las expectativas existentes desde antes del inicio de la administración de Rafael Correa, en su ya mencionado Plan de Gobierno, se planteó la necesidad de combatir las inequidades. Una de las principales herramientas utilizadas para conseguirlo, tal como se ha demostrado en estos años, ha sido la política tributaria. Por lo tanto, resaltando los logros conseguidos hasta ahora, no puede pasar desapercibida la necesidad de continuar con esta tarea. Así, los retos fiscales todavía pendientes son:

- a) sustituir los impuestos indirectos por impuestos directos más redistributivos;
- b) diseñar un esquema menos arbitrario de algunas medidas tributarias, para tener estructura de impuestos directos más progresivos y redistributivos;
- c) mejorar la focalización del gasto fiscal en términos de equidad;
- d) aumentar la eficiencia de la inversión y gasto público;
- e) redoblar la lucha contra la evasión y elusión tributaria.

### Balance del gobierno central

El déficit global del gobierno central en el período de 2009 alcanzó 2 279 millones de dólares, lo que representa un 4,4% del PIB. Esto contrasta con el déficit registrado en el mismo período de 2008, que fue de 826 millones de dólares. No hay duda, la crisis pasó factura a las cuentas fiscales por el lado de los ingresos.

En este contexto, hay que resaltar la significación del manejo macroeconómico contracíclico que, con seguridad, ayudó a disminuir los efectos negativos de la crisis internacional. Otra habría sido la suerte del país, de su economía y su sociedad, si se aplicaban las políticas restrictivas propias del Consenso de Washington, tan en boga en años anteriores. Esta política contracíclica, con todas las limitaciones en su instrumentación, no puede ser asumida “simplonamente” como una política macroeconómica “populista”, tal como se lo hizo hace un par de décadas para forzar el camino ortodoxo en América Latina.

<b>Balance del gobierno central</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Variación</b>
Período	Ene-Dic	Ene-Dic	%
Ingresos totales	13 587	11 351	-16,5%
Gastos totales	14 413	13 630	-5,4%
<b>Déficit (-) o superávit (+) global</b>	<b>-826</b>	<b>-2 279</b>	<b>175,9%</b>
Ajuste de cuentas de tesorería	0	0	0,0%
<b>Resultado gobierno central consolidado</b>	<b>-826</b>	<b>-2 279</b>	<b>175,9%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

## Financiamiento del sector público no financiero

Los requerimientos de financiamiento para el año 2009 ascendieron a 3.990, un 281% más que lo requerido para el año 2008, que fue de 1 418 millones de dólares. Este financiamiento, en 2009, fue cubierto con deuda externa, por 2 335 millones de dólares, representando un 59% del total requerido, y la diferencia, 1 655 millones, fue cubierta por deuda interna (aquí se incluye atrasos, cuentas por pagar y depósitos del sector público no financiero). En cuanto al financiamiento identificado en el año 2009, ascendió a 3 239 millones de dólares, un 240% adicional al financiamiento de 2008. El financiamiento excepcional ascendió a 751 millones de dólares, financiamiento que corresponde a créditos de organismos internacionales como el Fondo Latinoamericano de Reserva -FLAR- (480 millones de dólares) y el BID (271 millones de dólares).

Cuadro 21. Financiamiento del sector público no financiero (Millones de dólares)		
Resultado sector público no financiero	2008	2009 (p)
	Millones de USD.	Millones de USD.
<b>Requerimientos de financiamiento</b>	<b>1 418</b>	<b>3 990</b>
<b>Déficit del SPNF</b>	<b>281</b>	<b>1 535</b>
<b>Amortizaciones</b>	<b>810</b>	<b>1 984</b>
Internas	99	104
Externas	711	1 213
<b>Desembolsos –financiamiento identificado–</b>	<b>1 348</b>	<b>3 239</b>
SPNF depósitos acumulación /desacumulación	74	-172
Bonos y Cetes emitidos	0	2
<b>Desembolsos atados</b>	<b>308</b>	<b>1 584</b>
Externo	0	16
Interno	1 218	1 824
Cuentas por pagar	189	189
Acumulación de atrasos internos	1 218	1 824
Acumulación de atrasos externos	0	16
Otros (incluye privatización)	-440,3	-203,3
<b>Brecha de financiamiento</b>	<b>70</b>	<b>751</b>
<b>Requerimiento de financiamiento excepcional</b>	<b>70</b>	<b>751</b>
FLAR	0	480
BID	70	271

(p)= proyectado. Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.



### Evolución de los ingresos petroleros netos

Uno de los puntos recurrentes en el debate actual ha girado alrededor del monto de los ingresos petroleros obtenidos por el actual Gobierno. A primera vista, considerando los ingresos nominales provenientes de las exportaciones petroleras, es evidente que el gobierno del presidente Rafael Correa se ha beneficiado del mayor auge petrolero de todos los gobiernos democráticos. Esta constatación se ratifica si se llevan los ingresos nominales a valor constante, tal como se observa en los siguientes cuadros<sup>7</sup>.

Los ingresos petroleros netos obtenidos por este Gobierno superan casi en dos veces a los de su antecesor e incluso en casi tres veces a los otros dos gobiernos de la primera década del siglo XXI. Si se compara con el resto de gobiernos, la diferencia es aun mayor. En suma, ningún otro gobierno del actual período democrático ha tenido tantos ingresos petroleros. Adicionalmente, habría que añadir los ingresos tributarios que –gracias a la gestión del SRI– han subido de manera considerable, incluso en esta época de crisis.

Sin negar esta afirmación, es preciso señalar que no se trata de ingresos líquidos a disposición del gobierno central. Una parte sustantiva de estos ingresos va a los gobiernos seccionales, por ejemplo. También habría que anotar el ingreso que les corresponde a las empresas petroleras privadas<sup>8</sup>. Y, por cierto, los déficits comerciales no petroleros, que aumentaron vertiginosamente en los últimos años, particularmente en el gobierno de Rafael Correa, se cubrieron con los excedentes petroleros.

Aquí convendría discutir sobre el destino de estos recursos. Un punto a destacar es la mayor inversión pública realizada con estos elevados ingresos petroleros en la administración del presidente Correa. En los gobiernos de la primera década del siglo XXI esto no sucedió. Los excedentes petroleros se ahorraban en varios fondos<sup>9</sup> que ocultaban su verdadero destino: atender las demandas de los acreedores de la deuda pública y, de paso, mejorar la imagen del país en el mercado financiero mundial para poder continuar contratando créditos externos<sup>10</sup>. Y no es menos decir que el manejo de estos fondos se hacía al margen del presupuesto general del Estado, es decir, sin el adecuado control democrático.

Para consolidar estos “logros”, se utilizaron simples decretos ejecutivos, se alteró el espíritu de la ley para limitar el gasto y para reducir artificialmente el ingreso petrolero del Presupuesto desviando los excedentes del precio del petróleo hacia esos fondos de estabilización. Incluso, se alteró la definición de crudos pesados, para aumentar los excedentes destinados a estos fondos. La “prudencia” apuntaba a ahorrar en “época de vacas gordas”, no para que la sociedad disponga de reservas en los años críticos, sino para poder mantener el servicio de la deuda externa en “época de vacas flacas”. Una situación aberrante, pues, al priorizar el pago de la deuda, no se ha beneficiado nunca al país, por más que se reitere lo contrario.

A lo anterior habría que incorporar el efecto de una serie de restricciones fiscales. Así, con respecto a los gastos, en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, que dio lugar al FEIREP, entre otras cosas, se estableció que el gasto fiscal real no podía incrementarse sobre el 3,5% anual más el deflactor del PIB. Cualquier excedente fiscal que se registraba fluía automáticamente al FEIREP. De

- 7 Para realizar este cálculo se trabajó con valores nominales de exportaciones de crudo e importaciones de derivados a partir de 1981, año en que está disponible el deflactor PPP (Purchasing Power Parity, conocido en español como “paridad de poder adquisitivo”). Este deflactor, aun cuando tiene algunas debilidades metodológicas, permite establecer la variación de los precios del petróleo en función de la inflación mundial. Para el gobierno de Jaime Roldós solo se consideraron los promedios mensuales del año 1981, hasta mayo.
- 8 En la época de la compañía TEXACO, el Estado, según datos del Banco Central, habría percibido hasta 93% de los rendimientos del contrato. Esta realidad cambiaría en las décadas subsiguientes, en desmedro del ingreso estatal, que llegó a ser incluso inferior a 20%. Los esfuerzos desplegados en el gobierno de Correa resultan todavía insuficientes para corregir de manera definitiva estas distorsiones.
- 9 FEIREP: Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público. FEISEH: Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero. FEP: Fondo de Estabilización Petrolera.
- 10 Sobre este particular se puede consultar anteriores análisis de coyuntura económica del ILDIS y de FLACSO/ILDIS.

esta manera, sin importar incluso ingresos extras que pudiera obtener el Estado –por ejemplo, una donación externa–, la ley establecía que no se podía aumentar el gasto público más allá del límite establecido. Nótese que esto le ponía un freno automático a la inversión social. Si se habría seguido indefinidamente con este “esquema económico exitoso”, recién en 47 años –casi medio siglo– Ecuador –según un estudio de UNICEF– habría alcanzado el nivel de inversión social per cápita promedio de América Latina: 540 dólares, frente a los 130 dólares del año 2002.

**Cuadro 22. Evolución de los ingresos petroleros netos divididos por período de gobierno (Millones de dólares)**

Gobierno	Valores nominales			Valores constantes		
	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo
			(X-M)			(X - M)
Oswaldo Hurtado	5 025,1	64,5	4 960,6	3 265,5	41,7	3 223,8
León Febres Cordero	5 034,5	568,9	4 465,6	3 509,3	403,6	3 105,6
Rodrigo Borja	4 814,0	229,9	4 584,1	3 769,5	180,1	3 589,4
Sixto Durán	5 645,2	461,0	5 184,2	4 167,9	338,2	3 829,6
Abdalá Bucaram	926,5	70,7	855,9	666,2	50,6	615,6
Fabián Alarcón	1 992,5	515,9	1 476,6	1 421,7	368,3	1 053,4
Jamil Mahuad	2 034,3	331,6	1 702,8	1 558,7	251,3	1 307,4
Gustavo Noboa	6 198,0	712,6	5 485,4	4 707,9	540,3	4 167,6
Lucio Gutiérrez	8 495,6	2 148,8	6 346,8	6 040,3	1 528,2	4 512,1
Alfredo Palacios	11 759,6	3 674,9	8 084,7	8 210,7	2 565,7	5 645,0
Rafael Correa	26 966,0	8 129,6	18 836,4	18 072,9	5 449,4	12 623,5

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

**Cuadro 23. Evolución de los ingresos petroleros netos divididos por período de gobierno (promedio mensual) (Millones de dólares)**

Gobierno	Valores nominales	Valores constantes
	Promedio mensual	Promedio mensual
Jaime Roldós*	134,8	83,4
Oswaldo Hurtado	130,5	84,8
León Febres Cordero	93,0	64,7
Rodrigo Borja	95,5	74,8
Sixto Durán	108,0	79,8
Abdalá Bucaram	142,6	102,6
Fabián Alarcón	82,0	58,5
Jamil Mahuad	94,6	72,6
Gustavo Noboa	156,7	119,1
Lucio Gutiérrez	226,7	161,1
Alfredo Palacios	404,2	282,3
Rafael Correa	523,2	350,7

\* Datos tomados desde 1981. Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

Por último, para completar estas reflexiones sobre los ingresos petroleros, hay que recordar que en los tres años de la Revolución Ciudadana los ingresos petroleros no se mantuvieron en niveles elevados durante todo el tiempo. En el gráfico a continuación se aprecia, con claridad, un primer período en que los precios subieron vertiginosamente, de enero de 2007 a mayo de 2008. Luego, paulatinamente, estos precios declinaron, para colapsar desde septiembre del año 2008. En diciembre de dicho año, los precios alcanzaron los 26,69 dólares por barril. La recuperación posterior fue lenta, sin llegar a los valores elevados del año 2008.



### Luces y sombras en el manejo de la deuda pública

Posiblemente, uno de los acontecimientos de mayor importancia que ha vivido el país en los últimos años con relación al manejo de la deuda pública, ha sido la decisión del gobierno del presidente Rafael Correa de cumplir su compromiso con la sociedad y conformar la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público. Vale la pena insistir en este tema, ya analizado en el anterior informe de coyuntura.

Cabe recordar que este planteamiento se formuló desde diversos espacios de la sociedad civil. Los resultados de la investigación emprendida por dicha Comisión, conformada en julio de 2007, para analizar la deuda pública de los últimos 30 años, fueron los detonantes para que el Gobierno anunciara la moratoria técnica de los Bonos Global 12 y 30 a fines de 2008. El argumento central de esta decisión giraba alrededor de criterios de ilegitimidad e ilegalidad de la deuda; criterios que vienen siendo discutidos y cada vez son más aceptados en varios ámbitos a nivel internacional.

Sin embargo, tras la decisión del Gobierno de entrar en un proceso de moratoria técnica y en *default* de estos tramos de deuda, el 20 de abril de 2009, optó por una salida de mercado. Entonces, anunció a los tenedores la compra de estos bonos bajo la modalidad de subasta holandesa modificada, con un valor base como primera oferta de 30 centavos por un dólar de valor nominal de los bonos, o sea con 70% de descuento de su valor nominal. La subasta se cerró el día 15 de mayo, pero se extendió el plazo para lograr un mayor número de ofertas por parte de los tenedores, para lo cual se fijó un valor base de 35 centavos por un dólar de valor nominal de los bonos.

Sin entrar en un análisis pormenorizado de si el mecanismo utilizado para la recompra y sus resultados fueron los mejores para el país, lo cierto es que el Gobierno consiguió un logro importante en medio de una severa crisis internacional (quizás también posible debido a dicha crisis, en tanto los acreedores estaban presionados por problemas financieros de mayor magnitud). Empero, hay algunos puntos que minimizan el alcance histórico de esta operación. En primer lugar, el hecho de haber aislado de este tratamiento a los Bonos Global 15, cuyo origen es igual de cuestionable que el de los Bonos Global 12 y 30, tal como lo determinó la propia Comisión de Auditoría formada por el Gobierno. La marginación de la posición política de la ilegitimidad y la ilegalidad, que podría ser vista como un gesto de pragmatismo gubernamental, restó posibilidades a un planteamiento que debería estar incorporado en las reflexiones para una nueva arquitectura financiera internacional y que el propio presidente Correa ha alentado en sus discursos: la constitución del Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana.

Por último, quedan pendientes los procesos jurídicos iniciados el 20 de noviembre de 2008, cuando la Comisión de Auditoría entregó su informe, y el presidente Correa lo entregó al fiscal general de la nación, solicitándole que iniciara los trámites respectivos.

Al cierre de este proceso, el Gobierno logró retirar del mercado 91% de la deuda total de Bonos Global 12 y Bonos Global 30, es decir, 2 922 millones de dólares; esto redujo de forma significativa el peso de la deuda externa pública, que pasó de 10 124,2 millones de dólares, en mayo de 2009, a 7 015 millones de dólares, en el mes de junio, terminando el mes de diciembre con un saldo de 7 341 millones de dólares de deuda externa total.

Cuadro 24. Deuda externa pública total (Millones de dólares)		
Período	Saldo final más atrasos e intereses	Deuda total
		Porcentaje del PIB
2002	11 388,1	45,7
2003	11 493,2	40,1
2004	11 061,6	33,9
2005	10 851,0	29,2
2006	10 215,7	24,7
2007	10 633,4	23,9
2008	10 089,9	19,2
<b>2009</b>		
Enero	9 994,5	19,6
Febrero	10 062,2	19,7
Marzo	10 045,1	19,7
Abril	10 048,1	19,7
Mayo	10 124,4	19,8
Junio	7 015,0	13,7
Julio	7 503,8	14,6
Agosto	7 493,9	14,6
Septiembre	7 517,9	14,6
Octubre	7 521,1	14,6
Noviembre	7 534,5	14,7
Diciembre (p)	7 431,0	14,5

(p)= proyectado. Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

Posteriormente, al finalizar el año 2009, el Ministerio de Finanzas anunció que se había reducido un 20% de la deuda de los Bonos Global 2012 y 2030, que se encontraban en manos de tenedores de Italia. Esta reducción, que habría significado una recompra de 50 a 55 millones de dólares, se habría realizado con un descuento de 65%. Luego de esta nueva recompra se mantienen unos 190 millones de dólares de Bonos Global en el mercado.

En cuanto a la composición de la deuda externa pública, podemos observar que, desde el año 2001, ha venido disminuyendo. Pero solo a partir del año 2007 esta se reduce considerablemente. La deuda pública como porcentaje del PIB<sup>11</sup> llega al 14,5% en 2009. Esta reducción es muy importante ya que permite abrir espacio fiscal para optar por nuevos programas de financiamiento, considerando que el déficit para el año 2010 es considerable y, por tanto, se debe pensar en obtener recursos para cubrir esa brecha, que se aproxima a 4 500 millones de dólares.

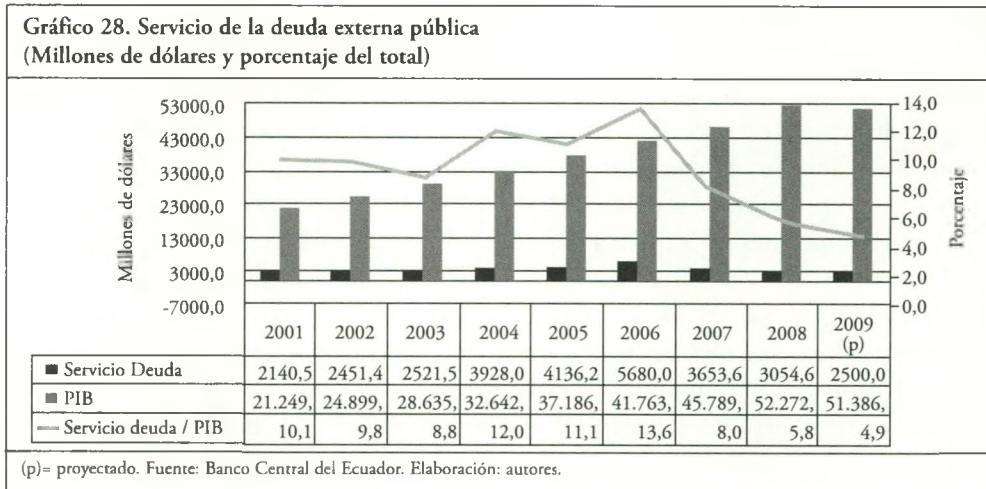
Esta reducción disminuyó la dependencia y vulnerabilidad que implica una alta relación de la deuda frente al PIB, que contribuye en las condiciones de sostenibilidad de las finanzas públicas.

Años	Deuda externa	Deuda interna	Deuda total	PIB	Deuda/PIB (%)
2001	11 372,8	2 801,4	14 174,2	21 249,6	66,7
2002	11 388,1	2 771,4	14 159,5	24 899,5	56,9
2003	11 493,2	3 016,2	14 509,4	28 635,9	50,7
2004	11 061,6	3 489,1	14 550,7	32 642,2	44,6
2005	10 851,0	3 686,3	14 537,3	37 186,9	39,1
2006	10 215,7	3 277,6	13 493,3	41 763,2	32,3
2007	10 633,4	3 240,1	13 873,5	45 789,4	30,3
2008	9 989,0	2 972,8	12 961,8	52 272,0	24,8
2009	4 478,0	2 953,0	7 431,1	51 386,0	14,5

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

En cuanto al servicio de la deuda pública, podemos observar como este se redujo significativamente, tanto en valores corrientes como en porcentaje sobre el PIB, a partir del año 2007. A pesar de que la economía ha venido creciendo, el servicio de la deuda pública es comparable, en términos corrientes, a la del año 2002, y menor a la de los siguientes años. Además, en términos de relación servicio deuda sobre el PIB, se reduce desde un 10,1% en el año 2001 a 4,9% en el año 2009.

11 El peso de la deuda, en el contexto de crisis, ha crecido aceleradamente en la mayoría de países. Destacando que parecen indicadores extraídos de crisis latinoamericanas, podemos citar la situación en algunos de los países desarrollados: Japón, 197,2%, Grecia, 123,3%, Bélgica, 105,2% del PIB, Francia, 92,5%, EEUU, 92,4%, Portugal, 90,9%, Reino Unido, 83,1%, Irlanda, 81,3%, España, 67,5%. El total de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés) alcanza 97,4%. OECD, 2009, Economic Outlook N° 89, www.oecd.org, visitado diciembre 2010.



Los mayores acreedores de la deuda externa pública siguen siendo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), entre los dos concentran 50% de la deuda externa del país. Los gobiernos, hasta el año 2009 mantienen 18,6% del total de deuda. Mientras que los bancos presentan una reducción en su concentración de deuda de 40,8%, en el año 2006, a 15,5%, en el año 2009, producto de la recompra de bonos global 2012 y 2030 del año anterior. Esta reducción en el monto de acreedores de deuda significa que el desempeño fiscal del Gobierno puede ser más eficiente, destinando mayores recursos para inversión pública, ya que esto reduce el servicio por pago de deuda externa.

**Cuadro 26. Acreedores de la deuda externa pública**  
(Millones de dólares y porcentaje del total)

Años	2006	%Total	2007	%Total	2008	%Total	2009 (p)	%Total
Organismos internacionales	4 141,5	40,5	4 714,2	44,5	4 333,3	43,2	4 843,4	65,2
Banco Mundial	761,9	7,5	696,5	6,6	624,7	6,2	543,5	7,3
BID	1 837,8	18,0	1 967,8	18,6	1 960,7	19,6	2 052,3	27,6
CAF	1 202,4	11,8	1 867,0	17,6	1 734,2	17,3	1 759,2	23,7
FLAR	300,0	2,9	166,7	1,6	13,7	0,1	475,7	6,4
Gobiernos	1 830,0	17,9	1 685,1	15,9	1 530,1	15,3	1 382,2	18,6
Bancos	4 163,1	40,8	4 137,1	39,0	4 103,4	40,9	1 151,0	15,5
Global 2012	510,0	5,0	510,0	4,8	510,0	5,1	94,7	1,3
Global 2015	650,0	6,4	650,0	6,1	650,0	6,5	644,2	8,7
Global 2030	2 700,0	26,4	2 700,0	25,5	2 700,0	26,9	193,0	2,6
Proveedores	80,7	0,8	68,8	0,6	61,7	0,6	54,4	0,7
Total deuda externa	10 215,3	100,0	10 605,2	100,0	10 028	100,0	7 431	100,0

(p)= proyectado. Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

## Deuda interna pública

La evolución de la deuda pública interna presenta una tendencia decreciente en los tres últimos años, en el año 2009 este hecho se fundamenta en la disminución en el monto de la deuda interna tras la eliminación de los llamados Bonos AGD y la caída en los desembolsos del Banco del Estado. Los títulos del Estado –bonos a largo plazo– son los que mayor porcentaje de deuda interna concentran, 96,1%.

Acreedores deuda/Año	2007	Total (%)	2008	Total (%)	2009 (p)	Total (%)
<b>Total deuda interna (1+2)</b>	<b>3 786,00</b>	<b>100,0%</b>	<b>3 240,00</b>	<b>100,0%</b>	<b>2 919,00</b>	<b>100,0%</b>
<b>1) Entidades del Estado</b>	<b>187,10</b>	<b>4,9%</b>	<b>93,21</b>	<b>2,9%</b>	<b>113,40</b>	<b>3,9%</b>
Consolidaciones Banco Central	0,01	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%
Banco del Estado	187,09	4,9%	93,21	2,9%	113,40	3,9%
<b>2) Títulos del Estado (a+b)</b>	<b>3 598,90</b>	<b>95,1%</b>	<b>3 146,79</b>	<b>97,1%</b>	<b>2 805,60</b>	<b>96,1%</b>
<b>a) Bonos a largo plazo</b>	<b>3 431,80</b>	<b>90,6%</b>	<b>3 142,98</b>	<b>97,0%</b>	<b>2 805,60</b>	<b>96,1%</b>
Bonos sucres	86,93	2,3%	78,18	2,4%	72,90	2,5%
Bonos dólares	1 664,21	44,0%	1 590,68	49,1%	2 521,13	86,4%
Bonos AGD	1 493,12	39,4%	1 347,96	41,6%	136,90	4,7%
Bonos CFN	187,54	5,0%	126,15	3,9%	74,67	2,6%
Bonos Filanbanco	0,00	0,0%	0,00	0,0%	0,00	0,0%
<b>b) Certificados de tesorería</b>	<b>167,10</b>	<b>4,4%</b>	<b>3,81</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0%</b>
Sector público	167,10	4,4%	3,81	0,1%	0,00	0,0%
Sector privado	0,00	0,0%	0	0,0%	0,00	0,0%

Fuente: Ministerio de Finanzas. Elaboración: autores.

## Ejecución presupuestaria por grandes sectores

En la ejecución presupuestaria se reflejan los recursos efectivamente gastados en un período, que en las finanzas públicas generalmente corresponden a un año. Lo efectivamente gastado debe estar respaldado por montos de facturas o comprobantes de pago, documentos que constituyen una obligación real y firme.

Al evaluar la participación de los grandes sectores en la ejecución presupuestaria a diciembre de 2009, podemos ver que, del total del financiamiento, los sectores que ejecutaron el presupuesto codificado fueron, en mayor parte, los del sector social, con 95%, seguido por defensa, con 92%, el administrativo, con 91% y, finalmente, el sector productivo, con 73%.

Grandes sectores	Codificado anual 2009	Devengado anual 2009	Devengado /Codificado
Productivo (1)	2 632 812 273,96	1 929 559 231,54	73%
Administrativo (2)	795 669 842,64	720 437 816,99	91%
Defensa (3)	2 821 343 177,78	2 604 302 496,80	92%
Social (4)	4 320 423 351,48	4 091 719 845,05	95%
<b>Total sectores</b>	<b>10 570 248 645,86</b>	<b>9 346 019 390,38</b>	<b>88%</b>

Nota: excluye gobierno central. \*Datos sujetos a revisión. (1) Ambiente, comunicaciones, agropecuario, comercio exterior, industria, pesca y competitividad, recursos naturales, turismo. (2) Administrativo, asuntos del exterior, finanzas, jurisdiccional, legislativo, otros organismos del Estado. (3) Defensa nacional, asuntos internos. (4) Educación, salud, trabajo, bienestar social, desarrollo urbano y vivienda. Fuente: Ministerio de Finanzas. Elaboración: autores.

Los sectores que tuvieron un mejor desempeño presupuestario fueron el industrial y de bienestar social, con un porcentaje similar de 98%, seguidos de los sectores de educación y asuntos del exterior, con 96%, y del sector salud, con 94%. Los sectores más desatendidos en años anteriores, en 2009, cumplieron exitosamente su ejecución presupuestaria.

Sectores	Codificado anual	Devengado anual	Devengado /Codificado
Comercio exterior, industrialización, pesca y competitividad	71.636.181,40	69.937.741,28	98%
Otros organismos del Estado	163.412.588,26	150.283.601,42	92%
Ambiente	46.638.780,44	39.742.085,07	85%
Comunicaciones	1.523.105.228,61	1.183.310.668,70	78%
Administrativo	266.825.579,80	231.491.169,51	87%
Agropecuario	594.023.019,95	452.022.630,65	76%
Asuntos del exterior	82.755.769,76	79.672.262,57	96%
Asuntos internos	1.314.073.680,09	1.169.505.541,44	89%
Bienestar social	863.256.833,31	844.202.548,32	98%
Defensa nacional	1.507.269.497,69	1.434.796.955,36	95%
Desarrollo urbano y vivienda	290.365.608,05	235.830.219,16	81%
Educación	2.159.872.199,28	2.068.029.985,48	96%
Finanzas	44.841.957,39	38.268.028,03	85%
Jurisdiccional	194.486.770,45	180.085.039,34	93%
Legislativo	43.347.176,98	40.637.716,12	94%
Recursos naturales	374.954.069,58	165.649.032,80	44%
Salud	969.841.884,02	908.799.010,63	94%
Trabajo	37.086.826,82	34.858.081,46	94%
Turismo	22.454.993,98	18.897.073,04	84%
<b>Total sin gobierno central</b>	<b>10.570.248.645,86</b>	<b>9.346.019.390,38</b>	<b>16,58</b>

Nota: excluye gobierno central. \*Datos sujetos a revisión.  
Fuente: Ministerio de Finanzas. Elaboración: autores.



En este punto conviene revisar la estructura porcentual del presupuesto general del Estado, a partir de la información disponible en el siguiente cuadro. Allí se destaca como el principal rubro el social con el 43,8%, seguido por defensa con el 27,9% y productivo con 20,6%.

Grandes sectores	Devengado total
Social (4)	43,8%
Productivo (1)	20,6%
Defensa (3)	27,9%
Administrativo (2)	7,7%
<b>Total sectores</b>	<b>100,0%</b>

Nota: excluye gobierno central. \*Datos sujetos a revisión. (1) Ambiente, comunicaciones, agropecuario, comercio exterior, industria, pesca y competitividad, recursos naturales, turismo. (2) Administrativo, asuntos del exterior, finanzas, jurisdiccional, legislativo, otros organismos del Estado. (3) Defensa nacional, asuntos internos. (4) Educación, salud, trabajo, bienestar social, desarrollo urbano y vivienda. Fuente: Ministerio de Finanzas. Elaboración: autores

Cabe mencionar que la elaboración del presupuesto general del Estado debe privilegiar el gasto social sobre otros gastos. Solo así se dará cumplimiento al artículo 286 de la Constitución de Montecristi: “Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes”.

A continuación se presenta la estructura presupuestaria por sectores. Allí se puede observar que la educación es el principal rubro, seguido por defensa y salud. De todas maneras, cabe destacar que el gasto en defensa, que supera la inversión en salud y bienestar social, representa un enorme egreso para una economía como la ecuatoriana.

Sectores	Devengado total
Educación	22,1%
Defensa nacional	15,4%
Comunicaciones	12,7%
Asuntos internos	12,5%
Salud	9,7%
Bienestar social	9,0%
Agropecuario	4,8%
Administrativo	2,5%
Desarrollo urbano y vivienda	2,5%
Jurisdiccional	1,9%
Recursos naturales	1,8%
Otros organismos del Estado	1,6%
Asuntos del exterior	0,9%
Comercio exterior, industrialización, pesca y competitividad	0,8%
Ambiente	0,4%
Finanzas	0,4%
Legislativo	0,4%
Trabajo	0,4%
Turismo	0,2%
<b>Total sin gobierno central</b>	<b>100,0%</b>

Nota: Excluye gobierno central. \*Datos sujetos a revisión.  
Fuente: Ministerio de Finanzas. Elaboración: autores.

### Ejecución de la inversión social

El siguiente cuadro expone el nivel de ejecución<sup>12</sup> del sector social en el período de enero a diciembre de 2009. El sector de mayor ejecución fue bienestar social, con 844 millones de dólares, alcanzando 97,8%; seguido de educación, con 95,7%.

Sector social	Codificado anual 2009	Devengado anual 2009	Devengado/Codificado
Educación	2.159.872.199,28	2.068.029.985,48	95,7
Salud	969.841.884,02	908.799.010,63	93,7
Bienestar social	863.256.833,31	844.202.548,32	97,8
Desarrollo urbano y vivienda	290.365.608,05	235.830.219,16	81,2
Trabajo	37.086.826,82	34.858.081,46	94,0
<b>Total sector social</b>	<b>4.320.423.351,48</b>	<b>4.091.719.845,05</b>	<b>94,7</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas. Elaboración: autores.

12 Presupuesto devengado/Presupuesto codificado.

Se puede destacar que los programas sociales que contempla el presupuesto sectorial de bienestar social corresponden al Instituto de la Niñez y la Familia (INFA), al Programa Aliméntate Ecuador (PAE) y al Bono de Desarrollo Humano (BDH). Los tres programas representan 70,3% del total sectorial. En el presupuesto sectorial de educación, son rubros importantes el de infraestructura escolar, uniformes escolares y el Programa de Alimentación Escolar (PAE); programas que, sin lugar a dudas, ayudan a mejorar en algo las condiciones de vida de los segmentos más pobres de la población. Sin embargo, el programa del BDH<sup>13</sup> aún no ha logrado introducir la verificación de la condicionalidad en su ejecución, por ejemplo, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el programa de Protección Social para las Madres; por lo tanto, no es un programa de transferencia condicionada.

Sector social	Devengado total
Educación	50,5%
Salud	22,2%
Bienestar social	20,6%
Desarrollo urbano y vivienda	5,8%
Trabajo	0,9%
<b>Total sector social</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas. Elaboración: autores.

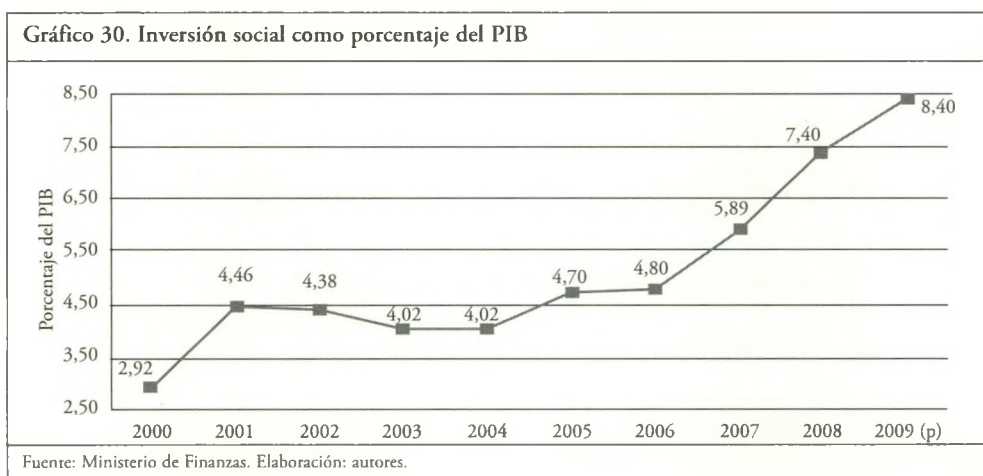
Un revisión de la estructura porcentual del sector social nos dice que el grueso se concentra en educación, 50,5%, salud, 22,2% y bienestar social, 20,6%.

Al analizar la inversión social como porcentaje del PIB, entre los años 2001 y 2006, el porcentaje de inversión social respecto al PIB bordeaba 4,5%. A partir del año 2007, la relación inversión social-PIB empieza a crecer, como consecuencia de los avances que empieza a desarrollar el actual Gobierno en política social, llegando este porcentaje a 8,4% en 2009.

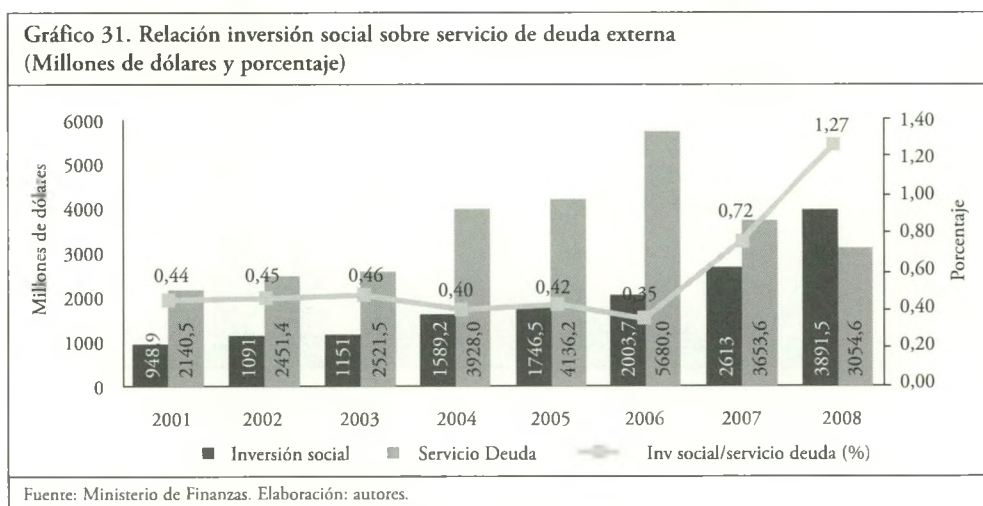


13 Más que un bono se lo conceptualiza como una retribución parcial por las labores domésticas que despliegan las mujeres en hogares de escasos ingresos.

Este es uno de los mayores logros gubernamentales, aunque se podría relativizarlos un poco por sus magros resultados si a reducción de la pobreza e inequidad se refiere; lo que debería ser analizado en el marco de una grave crisis internacional. La situación de amplios grupos humanos sería aun más difícil si se habría aplicado una política económica de corte “ortodoxo, conservador y prudente”. Pero, en definitiva, no se trata exclusivamente de aumentar la inversión social, algo por lo demás indispensable, sino de buscar simultáneamente una mejor calidad y eficiencia en la misma.



Al analizar la relación de la inversión social frente al pago del servicio de deuda, podemos observar que en los años anteriores a 2007, los recursos destinados al pago de deuda duplicaban y hasta triplicaban los recursos destinados a la inversión social. En la política social de anteriores gobiernos no era prioritaria. Se buscaba, sacrificando el bienestar de amplios segmentos de la población, asegurar la “estabilidad” de las finanzas públicas y el pago a los acreedores de deuda pública.



Aunque en el año 2007 esta tendencia empezó a revertirse, recién a partir de 2008 los recursos destinados a inversión social superaron a los recursos del servicio de deuda externa. En estos años de gobierno, este servicio se redujo en casi 2 200 millones de dólares, mientras que los recursos destinados a inversión social se incrementaron en casi 2 000 millones. Se podría afirmar que la reducción en el servicio de deuda externa se destinó al pago de la deuda social, que por muchos años había sido postergado. Definitivamente, un logro importante de la gestión gubernamental.

De todas maneras, es claro que, por lo pronto y sin negar los avances en el campo social, estas políticas todavía se enmarcan más en una suerte de asistencialismo reforzado. Falta mucho aún para que estas políticas sean asumidas como derechos adquiridos por la ciudadanía.

### Bono de Desarrollo Humano

Este bono, inspirado en experiencias exitosas en otros países, fue creado hace diez años con el nombre de Bono Solidario. Su objetivo inicial fue eliminar los subsidios al gas de uso doméstico, a los combustibles y a la electricidad. En 2003 se cambió su denominación por el de Bono de Desarrollo Humano.

Años	Madres	Adultos mayores	Personas con discapacidad	Menores de edad con discapacidad	Total personas	% Variación anual
2004	879 175	222 667	8 385	0	1 110 226	-
2005	859 115	211 464	7 605	0	1 078 184	-2,89%
2006	987 453	141 051	3 406	0	1 131 910	4,98%
2007	995 006	215 339	11 309	0	1 221 653	7,93%
2008	1 010 331	260 768	21 824	0	1 292 923	5,83%
2009	1 036 145	287 732	25 310	2 785	1 351 972	4,57%

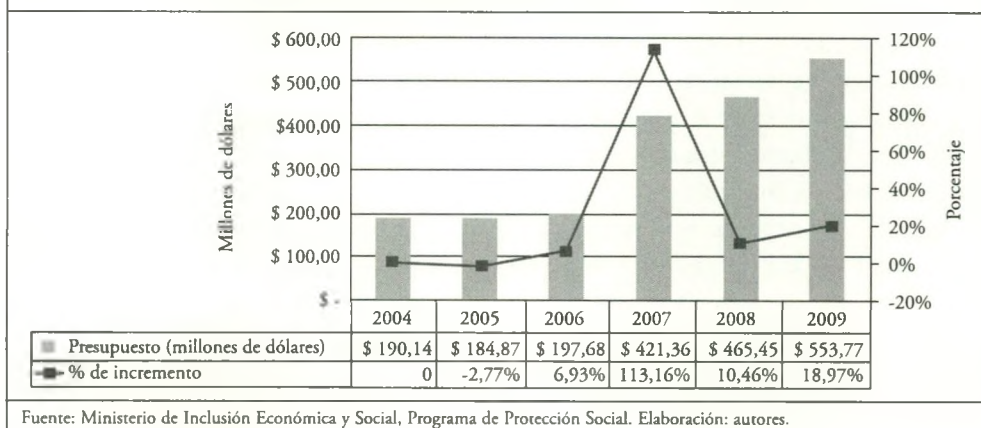
Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social, Programa de Protección Social. Elaboración: autores.

Hoy en día este bono tiene como uno de sus ejes asegurar un ingreso mínimo a la población más necesitada del país. Además, está enfocado a mejorar la alimentación, salud y educación en los hogares que se ubican en los quintiles 1 y 2 de pobreza, según condiciones de vida. Igualmente, busca mejorar las condiciones de vida de las personas de la tercera edad que no tienen pensiones jubilares y de aquellas personas que presentan discapacidad por más de 40%; cabe destacar que, a partir de enero de 2009, se incorporaron como beneficiarios de este bono alrededor de 3 000 discapacitados menores de 18 años.

En el primer semestre de este año hubo un incremento de 5%, en promedio, de beneficiarios respecto a 2008. Del total de beneficiarios, 76% son madres pobres, 22% adultos mayores y 2% discapacitados.

En un inicio, el bono consistió en una transferencia monetaria mensual de 15 dólares para las madres y 11,5 dólares para las personas de la tercera edad y discapacitados. En febrero de 2007 pasó a 30 dólares para todos los segmentos beneficiarios. El último incremento, a partir de agosto de 2009, elevó este bono a 35 dólares al mes.

Gráfico 32. Evolución del presupuesto del BDH (2004-2009)



## La pobreza y la desigualdad, huesos duros de roer

Uno de los indicadores que permite tener una síntesis de la evolución de las condiciones sociales de un país es el que mide los niveles de pobreza. Como es bien conocido, existen diferentes enfoques metodológicos para estudiar la pobreza<sup>14</sup>.

Si se entiende al desarrollo como la expansión de las capacidades de la gente, lo obvio sería estudiar la evolución de la pobreza desde un enfoque de capacidades. Sin embargo, hay dos limitaciones que dificultan la utilización de este enfoque. En primer lugar, no existe un consenso definido en la comunidad académica sobre la forma de operacionalización de la noción de capacidades. En segundo lugar, si nos concentramos en dos capacidades básicas (educación y salud) no existe información disponible, con periodicidad anual, que nos permita evaluar los cambios en el corto plazo.

La misma limitación de información se presenta para el caso de la evaluación de la pobreza por el método de las necesidades básicas insatisfechas.

Además de las limitaciones señaladas, otro punto que dificulta la utilización de cualquiera de los dos criterios analizados es que los cambios a ser medidos por este tipo de indicadores toman tiempo en producirse, por lo que se espera que los efectos de las políticas sociales se vean en el mediano o largo plazo. Adicionalmente, luego de crisis severas, como las que atravesó Ecuador a finales de la década de los noventa del siglo pasado, los procesos de recuperación pueden ser más acelerados.

Dado que este análisis de coyuntura busca evaluar los efectos en el corto plazo, y que la única información disponible con temporalidad anual nos la ofrecen las Encuestas de Empleo y Desempleo (ENEMDU) solo podemos evaluar la evolución de la pobreza medida por el ingreso. Para este caso, conscientes de las limitaciones metodológicas, la evolución de la incidencia de la pobreza para el período 2003-2009 nos ofrece interesante material de lectura, tal como se observa en el siguiente gráfico<sup>15</sup>.

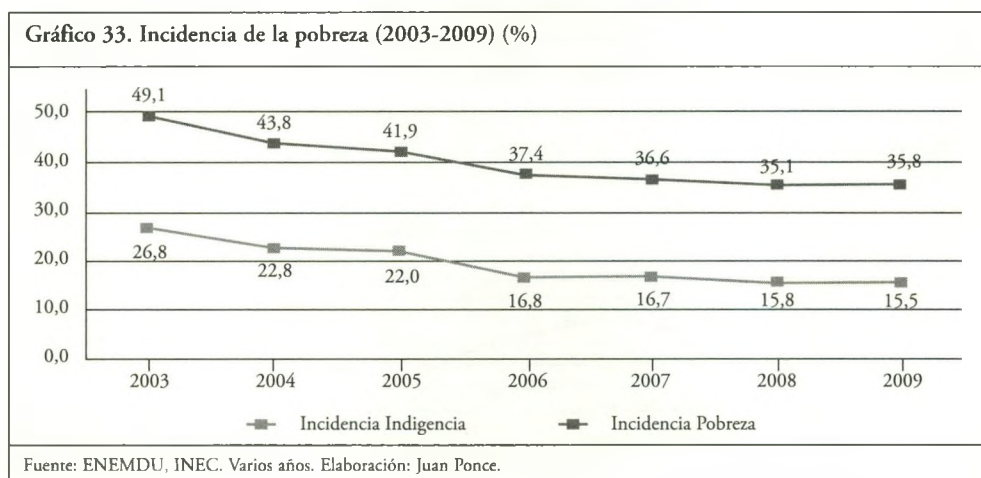
Los resultados pueden analizarse dividiendo la serie en dos períodos: anterior a la Revolución

14 Entre los métodos más conocidos y utilizados en la literatura tenemos tres: el método directo (o de las necesidades básicas insatisfechas-NBI), el método indirecto (o de la línea de pobreza-LP) y el método de las capacidades (de acuerdo al enfoque del premio nobel de Economía Amartya Sen).

15 Las líneas de pobreza utilizadas para la estimación son las líneas definidas por el comité de homologación de líneas de pobreza de Ecuador (formado, entre otras instituciones, por el INEC, la SENPLADES y el MCDS).

Ciudadana (2003-2006) y el período de la Revolución Ciudadana (2007-2009). Por cierto, hay que dejar constancia del grave impacto que ha tenido la Gran Recesión, iniciada a fines del año 2008, sobre la economía y sociedad ecuatorianas, como la desaceleración aguda de la actividad económica, y una menor cuantía de remesas recibidas, que fue, como se ha demostrado de manera categórica, uno de los puntales más vigorosos para la reducción de la pobreza y la mejora de la equidad en años anteriores. Adicionalmente, la economía sintió los menores créditos entregados por la banca, que, como se dijo antes, tuvo una posición muy conservadora en medio de la crisis.

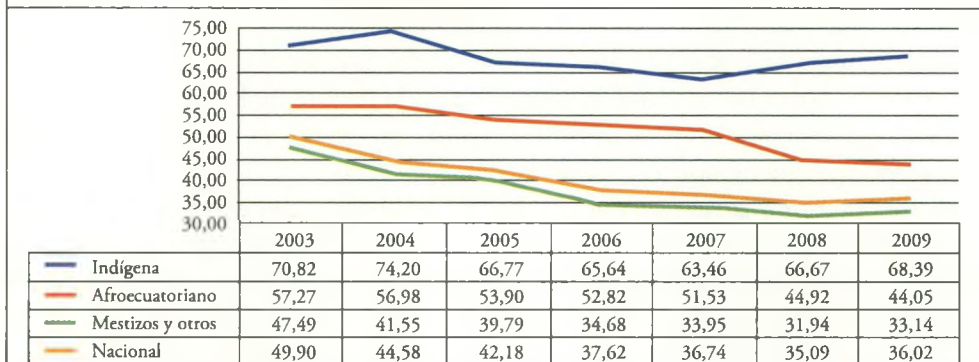
En el período anterior a la Revolución Ciudadana, se observa una reducción de la pobreza de 12 puntos porcentuales. Esta cae de 49,1%, en 2003, a 37,4%, en 2006. Esto nos da una reducción promedio anual de cuatro puntos porcentuales. Por otro lado, durante el período de la Revolución Ciudadana, la pobreza presenta una reducción de menos de un punto porcentual: de 36,6%, en 2007, pasa a 35,8%, en 2009. Esto nos da una reducción promedio anual de menos de un punto porcentual para este segundo período, en el que aumentaron notablemente la inversión social y la obra pública, pero que, además, estuvo caracterizado por la mayor crisis económica internacional de los últimos setenta años.



Algo similar sucede con la incidencia de la indigencia. En el período anterior a la Revolución Ciudadana, se observa una reducción de diez puntos porcentuales: cae de 26,8%, en 2003, a 16,8%, en 2006. Esto nos da una reducción promedio anual de 3,3 puntos porcentuales. Por otro lado, durante el período de la Revolución Ciudadana, la indigencia tiene una reducción mucho menor, de apenas un punto porcentual: baja de 16,7%, en 2007, a 15,5%, en 2009.

La evolución de la pobreza y la pobreza extrema por grupos étnicos nos muestra una situación en extremo preocupante para los indígenas en los últimos tres años, como se aprecia en los siguientes dos gráficos. En el primer caso, la pobreza se incrementa en poco menos de cinco puntos porcentuales, de 63,46%, en el año 2007, a 68,39%, en 2009. La pobreza extrema sube en casi seis puntos porcentuales, de 40,4% a 45,77%, en el mismo período. Hay que anotar que la pobreza extrema en el ámbito indígena comienza a subir desde el año 2006, cuando esta llegó a 36,81%, el valor más bajo del período analizado.

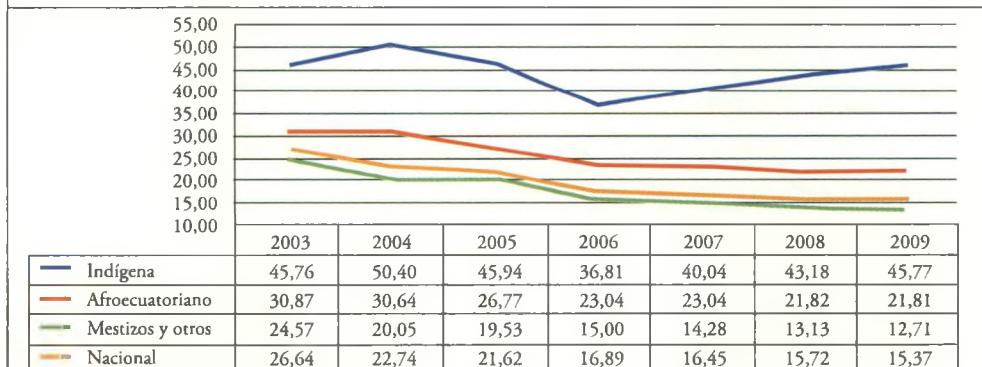
Gráfico 34. Incidencia de la pobreza por grupos étnicos (%) (2003-2009)



Fuente: ENEMDU, INEC. Varios años. Elaboración: Juan Ponce.

No hay duda, los sectores más vulnerables de la sociedad son los pobres, y de ellos, los niños y las niñas, así como las mujeres y los grupos tradicionalmente más marginados como los indígenas. Según el último informe de la CEPAL, por efecto de la Gran Recesión, el número de pobres en América Latina crecerá nuevamente en varios millones. En su informe sobre el “Panorama social de América Latina 2009”, se establecía que un 33,0% de la población de la región era pobre en 2008, porcentaje que incluye un 12,9% de indígenas.

Gráfico 35. Incidencia de la pobreza extrema por grupos étnicos (%) (2003-2009)



Fuente: ENEMDU, INEC. Varios años. Elaboración: Juan Ponce.

Entre 2008 y 2009 la incidencia de la pobreza a nivel de los países de la región podría haber aumentado en alrededor de 1,1 punto porcentual. El incremento de pobres para el año 2009 habría sido de 5,2 millones de personas, con un crecimiento de la indigencia de aproximadamente 0,8 punto porcentual, lo que equivale a 3,8 millones de personas en toda la región. Como vemos, el total de pobres en la región al finalizar el año 2009 habría ascendido a más de 155 millones de personas, de las cuales más de 60 millones viven en la indigencia. No hay cómo olvidar que, en general, luego de una crisis, la recuperación de los indicadores sociales es más lenta que en el caso de los indicadores económicos.



Así las cosas, los éxitos en la disminución de la pobreza de los últimos cinco años, podrían haber sido borrados total o parcialmente en un solo año. Además, algunas de las políticas económicas aplicadas como consecuencia de la crisis, en varios países, han estado orientadas a beneficiar a grupos poderosos, tal como sucede en los países centrales con la banca o la industria automotriz. Los gobiernos de la región tienen una responsabilidad ineludible para impedir que la crisis ahonde más los niveles de inequidad. A ellos les compete cambiar profundamente el actual régimen de acumulación, que favorece las demandas del capital y no las del ser humano y la naturaleza.

De lo anteriormente expuesto, se desprenden dos aspectos fundamentales. Hoy, más que nunca, se requieren políticas coordinadas para enfrentar la actual crisis global, tanto como los problemas sociales y económicos que arrastra la región desde hace décadas. Concentrarse excesivamente en los efectos directos que tiene la crisis internacional en la región, podría eclipsar aquellos temas más estructurales y sistémicos causantes del subdesarrollo. Otro indicador muy importante en el contexto ecuatoriano es el nivel de inequidad. Esto debido a que el país es uno de los de mayor inequidad en América Latina, que, a su vez, es una de las regiones de mayor inequidad en el mundo. En el siguiente cuadro se presenta la evolución del coeficiente de Gini<sup>16</sup> para el período analizado.

Año	GINI
2000	0,580
2001	0,600
2002	n.d.
2003	0,560
2004	0,551
2005	0,560
2006	0,525
2007	0,550
2008	0,509
2009	0,499

Fuente: ENEMDU, INEC. Varios años. Elaboración: Juan Ponce.

En esta área no se encuentran diferencias entre el período anterior a la Revolución Ciudadana y el período de la Revolución Ciudadana. En los dos momentos hay una reducción de la inequidad de cinco puntos. No hay duda, en estos últimos tres años aún no se empieza a transformar un régimen de acumulación primario exportador que alienta un esquema de patrón distributivo en esencia concentrador y excluyente. En concreto, no se ha afectado la excesiva concentración de la riqueza en la magnitud que podía haber sido esperado dentro de un proceso autodefinido como revolucionario.

16 El coeficiente de Gini sirve para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual, inclusive de la riqueza. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás, ninguno). El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado en porcentaje, y es igual al coeficiente de Gini multiplicado por 100.

Estas cifras contrastan con otros logros importantes en el ámbito del PIB per cápita y del salario real, por ejemplo.

El PIB per cápita en términos corrientes ha tenido un aumento continuo en los últimos años, puesto que para 2005 se ubicó en 2 814 dólares, para 2008 se ubicó en 3 961<sup>17</sup> dólares, representando un crecimiento de 39%, y para 2009, el Banco Central del Ecuador estima el PIB per cápita en 3 669 dólares<sup>18</sup>.

El índice del salario real se ha recuperado desde el año 2003, cuando se ubicaba en 97,7 y para el año 2009 este se encuentra en el rango de 126 puntos. Esto implica una recuperación del salario en estos años de 28,3 puntos; equivalentes a un 29%. Aunque debemos recalcar que la mayor recuperación se da en los tres últimos años, al pasar de 106 a 126, un 19% de incremento. Es decir, en los tres años de gobierno del presidente Correa se recupera el salario real en 20 puntos.

En síntesis, los enormes esfuerzos desplegados para incrementar y mejorar la inversión social, particularmente en educación y salud, los notables esfuerzos en términos de obra pública, así como las mejoras reales de los salarios aún no rinden todos los frutos esperados. Por más que la voluntad del gobierno para enfrentar la pobreza y la inequidad parece evidente, los magros resultados obtenidos en este ámbito demuestran que se mantienen tendencias inerciales en dichas políticas sociales, que resultan insuficientes en muchos campos, a más de ser, en ocasiones, ineficientes y todavía carentes de una visión estratégica e integral.

En suma, aún está lejos de ser cumplida aquella meta propuesta en el Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011, elaborado en el año 2006, cuando se propuso construir “un país que haya aprendido a rescatar el valor de la diversidad y de la diferencia, pero que destierre la desigualdad y la inequidad”.

Las cifras y conclusiones presentadas deberían provocar una reflexión sobre las políticas sociales y económicas aplicadas en un proceso “revolucionario”. Es cierto que la crisis golpeó duramente a la economía ecuatoriana, pero eso no puede obviar los problemas en calidad y eficiencia de las inversiones sociales realizadas. Basta ver qué es lo que ha sucedido en el ámbito de la alfabetización.

## De patria alfabetizada a patria alfabetizándose

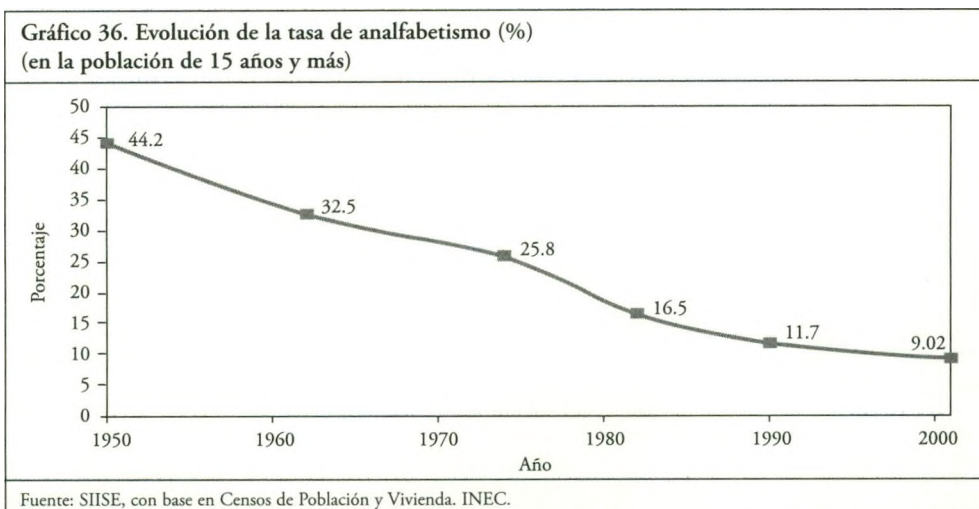
A inicios del mes de septiembre de 2009, el Ministerio de Educación declaró solemnemente al Ecuador como “patria alfabetizada”<sup>19</sup>. Esto significaba, en palabras del ministro, que estaríamos con una tasa de analfabetismo inferior a 4%. Sin embargo, los datos provenientes de la última encuesta de empleo y desempleo (ENEMDU 2009) arrojan una tasa de analfabetismo de 7,76%, lo que provocó un reajuste en el discurso oficial: ahora se habla de una “patria alfabetizándose”.

---

17 Cifra provisional. Dólares corrientes.

18 Cifra provisional. Dólares corrientes.

19 Estas reflexiones, elaboradas por Juan Ponce, subdirector y profesor de la FLACSO, fueron presentadas por CORDES, enero 2010, en Carta Económica N° 1, Año 16.



Sin negar los importantes avances en la eliminación del analfabetismo en las últimas décadas (ver Gráfico 34), es preciso preguntarse qué es lo que sucedió. En definitiva, ¿por qué se llegó a esta contradicción?

En efecto, la tasa de analfabetismo se redujo de 44,2%, en 1950, a 9%, en 2001, de conformidad con la información proveniente de los Censos de Población y Vivienda.

A pesar de dichos avances, aún subsisten disparidades, tanto a nivel regional como entre los diferentes grupos poblacionales. Así, por ejemplo, el analfabetismo es mucho mayor entre los indígenas, los habitantes de la zona rural y los pobres de las ciudades, como se observa en el siguiente cuadro. A nivel regional, los cantones de la Sierra central, con alta predominancia de población indígena, tienen las tasas más altas de analfabetismo.

**Cuadro 36. Analfabetismo en diferentes grupos poblacionales (personas de 15 años y más) (%)**

Grupo social	Tasa
<i>Por área</i>	
Urbana	5,1%
Rural	17,7%
<i>Por etnia</i>	
Indígena	28,2%
Mestizo	7,5%
Blanco	6,7%
Afroecuatoriano	12,6%
<i>Nivel ingresos</i>	
20% más pobre	20,7%
quintil 2	12,8%
quintil 3	8,9%
quintil 4	5,8%
20% más rico	1,5%

Cuadro 36 (Continuación)	
Grupo social	Tasa
<i>Región</i>	
Costa	8,7%
Sierra	9,5%
Amazonía	9,8%
<i>Sexo</i>	
Hombre	7,4%
Mujer	10,7%
<b>Total país</b>	<b>9,1%</b>
Fuente: ECV, 2006. INEC. Elaboración: Juan Ponce.	

Un análisis de la evolución del analfabetismo encuentra una reducción de la tasa, de 8,6%, en 2005, a 7,8%, en 2009. Dicha tasa está por encima del 4% que, según el ministro de Educación, representaría el umbral para declarar patria alfabetizada a Ecuador. Por lo tanto, de acuerdo con la última información disponible del sistema de encuestas de hogares levantadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), no se debió declarar al país como patria alfabetizada.

La siguiente tabla presenta la evolución reciente del analfabetismo.

Cuadro 37. Evolución reciente del analfabetismo (%)			
Años	Nacional	Urbana	Rural
2005	8,64	4,42	17,67
2006	8,63	4,49	17,54
2007	7,92	3,97	16,35
2008	7,62	3,99	15,36
2009	7,76	4,08	15,52
Fuente: ENEMDU, varios años. INEC. Elaboración: Juan Ponce.			

Es importante explorar qué es lo que habría llevado a tal confusión por parte del Ministerio de Educación. De acuerdo con información proporcionada por la unidades provinciales del Ministerio, en los últimos tres años (desde 2007 a 2009) se habría alfabetizado a alrededor de 420 000 personas. Si se calcula que el total de analfabetos era de alrededor de 700 000 (de acuerdo con el censo de 2001) y que por cada 100 000 alfabetizados la tasa se reduce en un punto porcentual, no era del todo ilógico pensar que la tasa descendería a niveles inferiores a 4%. Desde esta perspectiva, aunque aventurada y apresurada, la declaratoria podría haber tenido cierto fundamento.

Sin embargo, no hubo tal descenso en la tasa de analfabetismo y tan solo se tuvo una reducción de un punto porcentual (la tasa cayó de 8,6%, en 2006, a 7,8%, en 2009). Cuáles serían las posibles explicaciones de dicho proceso. En lo que sigue se formulan algunas hipótesis de trabajo.

Se va a utilizar información proveniente de la mencionada encuesta de empleo y desempleo del año 2009. En esta ocasión se incluyeron algunas preguntas, adicionales a las que normalmente contiene el cuestionario, que tienen que ver con la participación de las personas en los programas de alfabetización.

Para empezar, según la encuesta, en 2009 habría un total de alrededor de 700 000 analfabetos (que equivale a una tasa, como ya se indicó, de 7,8%). De este total de personas analfabetas, tan solo 12%, esto es alrededor de 95 000 personas, declaran haber participado en algún programa de alfabetización en los últimos tres años. Esto daría cuenta de un problema de sub-cobertura de los programas de alfabetización. Adicionalmente, de este total de 95 000 personas analfabetas que declaran haber participado en algún programa de alfabetización, un 43% (alrededor de 40 000 personas) desertaron (es decir, no concluyeron el programa), un 43% lo estaría aún cursando al momento de la encuesta (alrededor de 40 000 personas), y apenas un 14% habría concluido el programa (esto es, solo unas 14 000 personas). Por último, de este 14% de analfabetos que participaron en el programa de alfabetización y lo terminaron, apenas un 10% (equivalente a 1 500 personas) declaran poder leer y escribir un párrafo con facilidad. Esto último reflejaría un problema de eficacia en los programas de alfabetización.

Otra información adicional que nos ayuda a comprender mejor el problema es que existe un número importante de personas (alrededor de 200 000) que, siendo alfabetas, declaran haber participado en los programas de alfabetización. Es importante aclarar que la pregunta sobre la participación en los programas de alfabetización se refiere a los tres últimos años. Por ello, algunos de estos 200 000 alfabetos pueden ser producto, justamente, de este programa. Es decir, algunos de ellos sí se alfabetizaron gracias a la política de alfabetización. Al igual que en el caso de los analfabetos, del total de alfabetos que declaran haber participado en un programa de alfabetización, un 24% desertaron, un 42% terminaron el curso, y un 34% lo estarían cursando. Es decir, tendríamos alrededor de 84 000 personas (42%) que podrían haber sido alfabetizadas por el programa. Si a esta cifra se suman los 14 000 analfabetos, se tendría un número aproximado a 100 000, que permite bajar la tasa en un punto porcentual. Esto es coherente con la tasa de analfabetismo que se encuentra. Por otro lado, esta participación de alfabetos en el programa podría también representar un serio problema de filtración. Al menos se tendría claro que 34% de alfabetos que están participando en el curso, así como el 24% que desertó, no son alfabetizados por el programa, sino que ya eran alfabetos de antemano. Es decir, alrededor de 116 000 personas (54%) de las que participaron en los programas de alfabetización ya tuvieron algún nivel de escolarización.

Por último, si sumamos los alfabetos y los analfabetos que habrían cursado los programas de alfabetización tendríamos un total de alrededor de 300 000 personas participantes. Dicho número aún dista mucho de los 420 000 declarados por el Ministerio, y daría cuenta de un problema de manejo de la información.

En síntesis, hay algunas hipótesis que podrían plantearse para explicar la evolución del analfabetismo en los últimos tres años, pese a los importantes esfuerzos y recursos destinados por el Gobierno a los programas de alfabetización.

- a) Existe un problema de sub-cobertura. Los programas de alfabetización no cubrieron un alto porcentaje de analfabetos. Apenas tuvieron una tasa de cobertura de 12%.
- b) Existe un problema de filtración. En muchos de los programas de alfabetización participaron personas que ya eran alfabetos. Es importante recordar que eran los estudiantes de los últimos años de colegio quienes tenían que alfabetizar, y eran ellos mismos los encargados de ubicar a los analfabetos. Dicha selección de participantes no contó con mecanismos de verificación de la condición de analfabeto del participante por parte del Ministerio.
- c) Altos niveles de deserción. Como se desprende de la encuesta de empleo y desempleo, en los programas de alfabetización se tuvo una deserción de alrededor de 43%.

- d) Problemas de eficacia de los programas. Entre las personas analfabetas que declararon haber terminado el programa de alfabetización, apenas un 10% declara poder leer y escribir un párrafo con facilidad.
- e) Problemas con el registro de la información. Los programas de alfabetización no contaron con un registro adecuado de los participantes. La información no se centralizó en una única base de datos a nivel nacional.

Todas estas hipótesis deben investigarse con mayor profundidad. La información actualmente disponible es escasa y no se puede obtener conclusiones robustas. Se requiere de una evaluación completa de los programas de alfabetización para saber qué es lo que falló. En todo caso, vale la pena resaltar que la tasa actual de analfabetismo es de 7,8% y que ha habido una reducción de un punto porcentual durante el actual gobierno. Y lo que cuenta, Ecuador aún es un país donde el analfabetismo representa un serio problema.

## Capítulo 7

### Las vicisitudes del sector externo en la crisis global

Para empezar, recordemos que la alta dependencia de la economía ecuatoriana a la extracción de petróleo y de otros pocos productos tradicionales de exportación es muy elevada. Además, la economía ecuatoriana tiene un índice de apertura de 70%, lo que confirma una fuerte vulnerabilidad ante los *shocks* económicos externos.

Durante el año 2009, la evolución de la balanza de pagos presentó algunas variaciones importantes. La contracción económica mundial se visibilizó en una balanza comercial negativa, la disminución del envío de remesas del exterior, un mayor pago por servicios al exterior y envío de rentas de empresas internacionales que operan en Ecuador. La cuenta corriente cerró con un saldo negativo. Por otro lado, la cuenta de capital se incrementó en un 386,8%, debido, fundamentalmente, a la repatriación de recursos de la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad (RILD), que ayudó a enfrentar la crisis económica. La cuenta financiera recoge ese aumento de dinero en la oferta monetaria del país por 1 570 millones de dólares inyectados durante los tres primeros trimestres del año 2009.

Año	Cuenta corriente	Cuenta de capital	Cuenta financiera	Errores y omisiones
2002	-1271,0	26,6	1415,2	-170,8
2003	-422,3	60,6	208,4	153,4
2004	-541,9	13,9	-49,2	577,3
2005	347,7	70,1	-721,6	303,8
2006	1617,5	26,1	-1857,8	214,2
2007	1650,3	64,8	-1589,9	-125,2
2008	1120,4	48,6	-1277,4	108,4
2009 IIItr	-427,1	1928,7	-1570,3	93,3

Cuadro 38 (Continuación)				
Año	Cuenta corriente	Cuenta de capital	Cuenta financiera	Errores y omisiones
% PIB				
2002	-5,1	0,1	5,7	-0,7
2003	-1,5	0,2	0,7	0,5
2004	-1,7	0,0	-0,2	1,8
2005	0,9	0,2	-1,9	0,8
2006	3,9	0,1	-4,4	0,5
2007	3,6	0,1	-3,5	-0,3
2008	2,0	0,1	-2,3	0,2
2009 IIItr	-0,8	3,8	-3,1	0,2

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores

### Balanza de pagos

La balanza de pagos es un registro contable que permite analizar la totalidad de transacciones reales y financieras entre Ecuador y el resto del mundo, durante un período determinado. Las principales subcuentas son:

*Balanza por cuenta corriente.* Que incluye todas las transacciones reales que se realizan entre residentes y no residentes del país, y se agrupan en cuatro sub-balanzas: bienes, servicios, rentas y transferencias corrientes.

*Balanza por cuenta de capital.* Que incluye todas las transacciones de capital entre el país y el resto del mundo, incluidas condonaciones de deuda externa. También se incluyen las adquisiciones de activos no financieros, no producidos.

*Balanza por cuenta financiera.* Informa cómo se ha financiado el déficit o superávit en las dos anteriores balanzas. Contabiliza las tres categorías de entrada y salida de capital: inversiones directas y de cartera; otras inversiones, otros activos y pasivos; y activos de reserva incluidos en el financiamiento.

### Balanza por cuenta corriente

Hasta septiembre de 2009, esta cuenta fue deficitaria en -427 millones de dólares. Dentro de esta cuenta, la renta pagada al exterior presentaba un déficit de -1 035 millones de dólares, por efecto de la salida de 1 062,6 millones de dólares y una entrada de renta al país muy pequeña, de 26,8 millones de dólares. Le sigue la renta por servicios, con un déficit de -1 028 millones de dólares, 901 millones recibidos por los servicios prestados por empresas nacionales y 1 930 millones de dólares que salieron por servicios que nos prestaron del extranjero.



## Capítulo 7: Las vicisitudes del sector externo en la crisis global

Año	Cuenta corriente	Cuenta comercial	Servicios	Renta	Transferencias	Remesas
2002	-1 271,0	-902,0	-715,9	-1 304,8	1 651,7	1 432,0
2003	-422,3	79,5	-743,6	-1 527,7	1 769,4	1 627,4
2004	-541,9	284,0	-953,7	-1 902,4	2 030,2	1 832,0
2005	347,7	758,3	-1 129,9	-1 941,6	2 660,9	2 453,5
2006	1 617,5	1 768,4	-1 304,7	-1 950,0	3 103,9	2 927,6
2007	1 650,3	1 823,0	-1 371,5	-2 046,9	3 245,6	3 087,8
2008	1 120,4	1 371,3	-1 641,3	-1 598,2	2 988,6	2 821,6
2009 IIItr	-427,1	-247,5	-1 028,3	-1 035,8	1 884,5	1 820,2

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

Esta situación, justamente, refleja la disparidad de exportaciones e importaciones, así como la diferencia de costos mayores al importar que al exportar. Esto –recordando el pensamiento de Raúl Prebisch– significa que la especialización en exportación de bienes primarios es nefasta en el largo plazo, porque estaría sujeta a un deterioro tendencial de los términos de intercambio. A medida que requerimos un bien industrializado, necesitamos producir y exportar cada vez más bienes primarios por su elasticidad-precio más bajo.

En este sentido, aún queda pendiente el debate sobre cómo superar esta modalidad de acumulación primario-exportadora hacia una modalidad sustentada en la industrialización, el conocimiento y la sustitución selectiva de importaciones e, incluso, exportaciones. En suma, cabe preguntarse cómo transformar “la maldición de los recursos naturales”, en una bendición, tal como propone Joseph Stiglitz.

Las transferencias y remesas se encuentran con superávit. Pero hoy en día este no es un rubro suficiente para contrarrestar los saldos negativos de las otras cuentas.

### Exportaciones por países de destino y por productos

Al analizarlas por país de destino, las exportaciones se reducen con todas las regiones que comercializamos. La crisis se sintió en todo el mundo, no hay duda.

La mayor cantidad de exportaciones, en términos monetarios, se concentra en EEUU, con 4 080 millones de dólares. Esto se explica por las ventas de petróleo hacia ese país, que bordean el 70%. El resto de productos colocados en dicho mercado son también primarios. El saldo comercial con EEUU sigue siendo positivo, a pesar de la caída de nuestras exportaciones.

El siguiente destino son países de América Latina. En este ámbito, particularmente en la Comunidad Andina de Naciones, se registra un porcentaje nada despreciable de ventas de productos manufacturados. Este punto es fundamental para entender el aporte de estas actividades en términos de incorporar conocimiento y tecnología en el aparato productivo ecuatoriano, es decir, elementos que son básicos para un progreso genuino. Con la Unión Europea se comercializa productos primarios tradicionales como banano, café y flores. Finalmente, las exportaciones hacia Asia son todavía limitadas. Con todos estos países se registra un saldo comercial negativo.

Años/ Región	UE	USA	Resto del mundo	ALADI	CAN	Asia
2003	1 076,6	2 530,9	940,2	1 265,7	1 082,9	389,0
2004	1 034,4	3 298,2	1 690,0	1 354,4	1 074,5	375,9
2005	1 269,7	5 050,1	1 529,5	2 041,3	1 536,3	194,7
2006	1 487,5	6 825,2	1 192,8	2 776,9	2 082,8	445,8
2007	1 812,4	6 169,4	2 176,9	3 731,7	2 849,7	430,8
2008	2 080,0	8 379,6	2 479,8	4 945,6	3 197,6	625,6
2009 (p)	1 849,6	4 079,9	2 979,3	2 834,5	1 873,4	310,3
<b>Crecimiento 2008-2009</b>						
	-11,08%	-51,31%	20,14%	-42,69%	-41,41%	-50,40%

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

Los ingresos por concepto de exportaciones totales de Ecuador durante 2009 se redujeron en 4 704 millones de dólares, es decir, un 25,4% menos con respecto a 2008.

Durante el año 2009, el petróleo, a pesar de la caída en su cotización, fue el principal producto generador de ingresos para la economía. Sin embargo, su participación relativa se redujo del 57,09%, en 2008, al 46,04%, en 2009.

En estas circunstancias, los productos no tradicionales incrementaron su aporte relativo al total de ingresos por exportaciones. Pasaron de 21,36%, en 2008, a 24,68%, en 2009. No obstante, su valor absoluto se redujo en 730 millones de dólares respecto al año 2008.

Años	Total	Derivados del petróleo	Petróleo crudo	Banano y plátano	Café y elaborado	Camarón	Cacao y elaborado	Atún y pescado	No tradicionales
2006	12 728,2	610,5	6 934,0	1 213,5	99,4	588,2	171,1	128,0	2 983,6
	% total	4,8%	54,5%	9,5%	0,8%	4,6%	1,3%	1,0%	23,4%
2007	14 321,3	900,2	7 428,4	1 302,5	123,3	612,9	239,4	169,0	3 545,7
	% total	6,3%	51,9%	9,1%	0,9%	4,3%	1,7%	1,2%	24,8%
2008	18 510,6	1 104,5	10 568,3	1 639,4	128,8	674,9	262,2	186,5	3 946,0
	% total	6,0%	57,1%	8,9%	0,7%	3,7%	1,4%	1,0%	21,3%
2009	13 029,0	669,0	5 999,0	1 888,0	148,0	607,0	286,0	216,0	3 216,0
	% total	5,13%	46,04%	14,49%	1,14%	4,66%	2,20%	1,66%	24,68%
<b>Crecimiento (%)</b>									
2006	26,0%	29,1%	28,5%	11,9%	7,8%	28,6%	-2,9%	11,3%	29,4%
2007	12,5%	47,5%	7,1%	7,3%	24,0%	4,2%	39,9%	32,0%	18,8%
2008	29,3%	22,7%	42,3%	25,9%	4,5%	10,1%	9,5%	10,3%	11,3%
2009	-29,6%	-39,4%	-43,2%	15,2%	14,9%	-10,1%	9,1%	15,8%	-18,5%

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

Un producto que ayudó decisivamente a la suma de ingresos en 2009 fue el banano, que representó 14,49% del total de ingresos, con 1 888 millones de dólares. El incremento respecto a 2008 fue de 15,2%, es decir, 249 millones dólares. Este producto se verá beneficiado por la disminución de aranceles de la Unión Europea a los países latinoamericanos, firmada el 15 de diciembre de 2009. Esta reducción implica pasar de 176 euros por tonelada a 148 euros de forma inmediata y con progresivos recortes en los próximos ocho años, hasta alcanzar un arancel mínimo de 114 euros por tonelada.

Recordemos que Ecuador tiene un litigio arancelario con la Unión Europea sobre el caso del banano, que ha puesto permanentemente un sinnúmero de trabas a la entrada del producto a esta región. Las resoluciones y acuerdos sobre este tema todavía deben perfeccionarse en la OMC.

Los derivados de petróleo aportaron con el 5,98% de los ingresos durante el año 2009. Esto significó una reducción de 435 millones de dólares con relación al año 2008; esta baja se explica por la caída de la cotización del crudo y sus derivados en el mercado mundial. El camarón representó el 4,66% de los ingresos, el café y elaborados, un 1,14%, cacao y elaborados, un 2,2%, y atún y pescado, un 1,66% del total de ingresos por exportaciones durante 2009.

Previsiones recientes del Banco Central ratifican que la tradicional matriz productiva se mantiene. Se seguirá dependiendo del petróleo y de pocos productos primarios. Inclusive se estima que la participación del petróleo se incrementaría de 46,04%, en el año 2009, a 50,57%, en el año 2013. En suma, en el futuro inmediato (¿e inclusive mediato?) Ecuador se inscribe dentro de la modalidad de acumulación primario-exportadora.

El año 2008, tal como lo demostramos en nuestros dos anteriores informes de coyuntura, sin lugar a dudas fue un tiempo de bonanza externa para Ecuador. No solo por haber registrado ingresos inéditos por los altos precios del petróleo, sino también por el crecimiento en cada uno de los grupos de productos de exportación del país. En cambio, en el año 2009 se anotó un descenso del total de exportaciones, incluyendo reducciones en varios de los principales grupos de productos, entre los que se destacan petróleo crudo (-43,2%), derivados de petróleo (-39,4%), elaborados de cacao (-21,3%), café elaborado (-20,8%), manufacturas de metal (-24,7%), productos no tradicionales (-18,5%), flores naturales (-13,1%) y camarón (-10,1%).

Producto	2008	2009	Variación en millones de dólares	Variación en porcentaje
Petróleo crudo	10 568	5 999	-4 569,3	-43,2%
Derivados de petróleo	1 105	669	-435,5	-39,4%
Manufacturas de metales	729	549	-179,8	-24,7%
Elaborados de cacao	61	48	-12,6	-21,3%
Café elaborado	107	85	-22,3	-20,6%
Otros	1 108	914	-194,1	-17,5%
Otros elaborados productos del mar	833	688	-145,0	-17,4%
Flores naturales	566	492	-73,9	-13,1%
Camarón	675	607	-67,9	-10,1%
Madera	108	99	-8,8	-8,2%
Atún	74	72	-1,6	-2,1%

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

Sin embargo, contradiciendo las tendencias generales de la crisis, algunos productos experimentaron un repunte en el año 2009. Los principales productos con crecimiento positivo son café (192,1%), cacao (18,1%), sombreros (51%), harina de pescado (30,9%) y manufacturas de textiles (37,1%).

Producto	2008	2009	Variación en millones de dólares	Variación en porcentaje
Café	21,6	63,0	41,4	192,1%
Sombreros	4,8	7,3	2,5	51,0%
Manufacturas de textiles	129,0	176,8	47,8	37,1%
Harina de pescado	57,3	75,0	17,7	30,9%
Pescado	112,7	137,4	24,8	22,0%
Cacao	201,6	238,0	36,4	18,1%
Banano y plátano	1 639,4	1 888,7	249,3	15,2%
Abacá	14,4	15,0	0,7	4,6%
Químicos y fármacos	115,2	117,7	2,5	2,2%

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

### Importaciones por países de origen y por productos

Entre el año 2007 y el año 2008 las importaciones crecieron en alrededor de 4 520 millones de dólares. El sostenimiento de este ritmo importador se facilitó, decididamente, por la bonanza provocada por la subida de los precios del petróleo en 2008 y, por cierto, la excesiva apertura comercial, el aumento del gasto público, así como la misma dolarización. En este contexto, los elevados ingresos obtenidos se esfumaron apresuradamente vía importaciones.

En el siguiente cuadro se aprecia con claridad cuál fue la evolución de las compras externas por países de origen. Se constata una caída generalizada de -17,54%, respecto a 2008, de las importaciones provenientes de todos los países, luego de que en ese mismo año se anotó un aumento en todos ellos.

Las principales caídas se produjeron en los países de la CAN (-39,7%), los países asiáticos (-38,8%) y los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con -34%.

Por el contrario, las importaciones provenientes de EEUU sufrieron una disminución más discreta, alcanzando -8,8% seguidas de la Unión Europea, con -14,7%, lo que pone en evidencia la fuerte dependencia que Ecuador tiene de los bienes de capital procedentes de estas áreas económicas.

Capítulo 7: Las vicisitudes del sector externo en la crisis global

**Cuadro 44. Origen de las importaciones**  
(Millones de dólares)

Años/Región	UE	USA	Resto del mundo	ALADI	CAN	Asia
2003	824,4	1 433,6	727,0	2 699,1	1 567,6	991,6
2004	843,9	1 690,9	848,9	3 546,8	2 093,6	1 230,0
2005	1 068,9	2 031,9	955,4	4 047,4	2 232,8	2 037,3
2006	1 210,4	2 738,8	1 055,9	4 549,0	2 329,7	2 349,9
2007	1 240,3	2 868,6	1 295,9	5 479,8	3 286,5	2 906,5
2008	1 476,0	3 321,1	1 459,4	7 254,1	4 673,6	3 904,3
2009	1 259,2	3 028,0	1 062,4	4 785,5	2 820,2	2 390,6
<b>Crecimiento 2008-2009</b>						
Crecimiento	-14,69%	-8,83%	-27,20%	-34,03%	-39,66%	-38,77%

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

Durante el año 2009, las importaciones cayeron en un -17,54% respecto a 2008. Esto significó que prácticamente todos los principales productos importados experimentaron una contracción, destacándose, en este sentido, los bienes de capital, como los equipos de transporte, con un -7,95%, materias primas agrícolas, con un -23,48%, combustibles y lubricantes, con un -26,8%, materias primas industriales, con un -22,6% y bienes de consumo duraderos, con un -23,13%.

Por el contrario, la importación de materiales de construcción y de bienes de capital agrícola experimentó un aumento de 15,8% y 20,2%, respectivamente.

**Cuadro 45. Importaciones no petroleras por grupo de productos**  
(Millones de dólares y crecimiento)

Años	Bienes de consumo		Materias primas			Bienes de capital			Total
	No duraderos	Duraderos	Agrícolas	Industriales	Materiales de construcción	Agrícolas	Industriales	Equipos de transporte	
2001	712,3	609,4	228,4	1 407,5	159,3	38,8	886,9	641,2	4 936,0
% Crecimiento	55,6	100,1	7,5	17,4	99,7	55,0	66,5	93,0	45,1
2002	908,1	778,9	239,5	1 553,6	319,5	29,4	1 164,6	725,7	5 953,4
% Crecimiento	27,5	27,8	4,9	10,4	100,6	-24,1	31,3	13,2	20,6
2003	1 008,0	756,7	258,0	1 603,6	166,1	33,8	1 124,2	544,5	6 228,3
% Crecimiento	11,0	-2,9	-4,0	7,7	3,2	14,9	-3,5	-25,0	4,6
2004	1 188,5	859,8	339,8	2 038,5	187,4	36,1	1 280,4	627,8	7 554,6
% Crecimiento	17,9	13,6	31,7	27,1	12,9	6,6	13,9	15,3	21,3
2005	1 338,6	998,7	347,4	2 317,9	269,5	41,6	1 629,7	885,8	9 549,4
% Crecimiento	12,6	16,2	2,2	13,7	43,8	15,2	27,3	41,1	26,4
2006	1 493,8	1 091,2	380,5	2 753,9	335,0	43,4	1 712,3	1 073,7	11 266,0
% Crecimiento	11,6	9,3	9,5	18,8	24,3	4,5	5,1	21,2	18,0
2007	1 793,7	1 107,6	495,9	3 228,2	369,3	51,6	2 036,6	1 231,1	12 895,2
% Crecimiento	20,1	1,5	30,4	17,2	10,3	18,9	18,9	14,7	14,5
2008	2 354,7	1 497,3	782,8	4 587,3	461,3	86,5	2 846,2	1 568,8	17 415,4
% Crecimiento	31,3%	35,2%	57,8%	42,1%	24,9%	67,7%	39,8%	27,4%	35,1%
2009	1 841,00	1 151,00	599,00	3 550,00	534,00	104,00	2 753,00	1 444,00	14 361,00
% Crecimiento	-21,82%	-23,13%	-23,48%	-22,61%	15,75%	20,19%	-3,27%	-7,95%	-17,54%

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

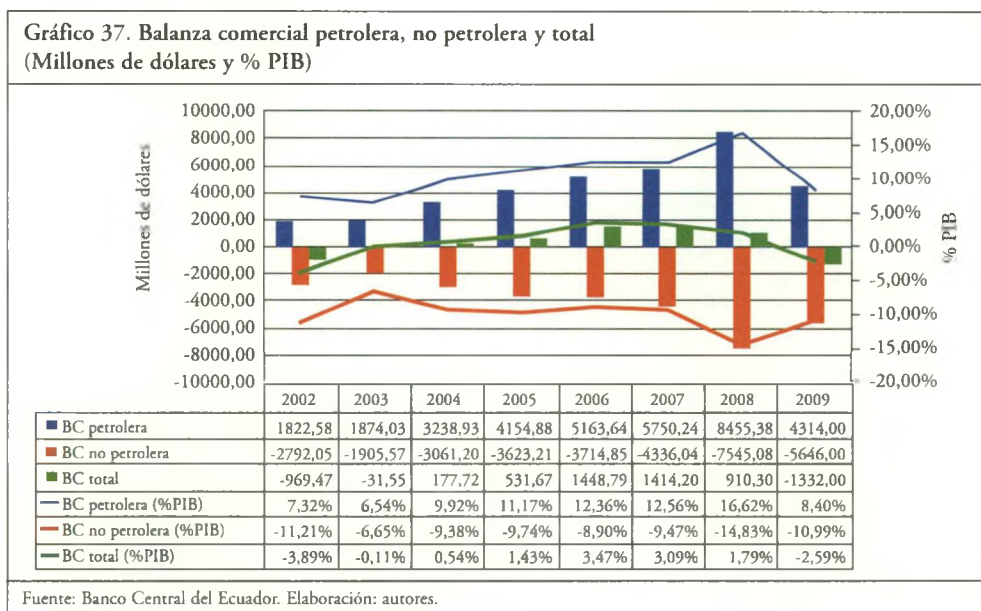
Previsiones realizadas por el presente gobierno indican que, superados los principales impactos de la crisis internacional, las importaciones se incrementarán nuevamente en todos los rubros. Esto es, además, entendible si se cumple el Plan Nacional de Desarrollo –Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (SENPLADES 2009) – orientado a cambiar la matriz de acumulación en el mediano plazo, que debe ir acompañada de profundas transformaciones productivas, energéticas, educativas, ambientales, etc.

### Balanza comercial o de bienes

Como era de suponer, en este año de crisis, la balanza comercial fue negativa. Se alcanzó un déficit de -1 332 millones dólares para el año 2009. Esta salida de divisas es una grave amenaza en un país dolarizado, cuya liquidez monetaria depende, en gran medida, de la entrada de divisas.

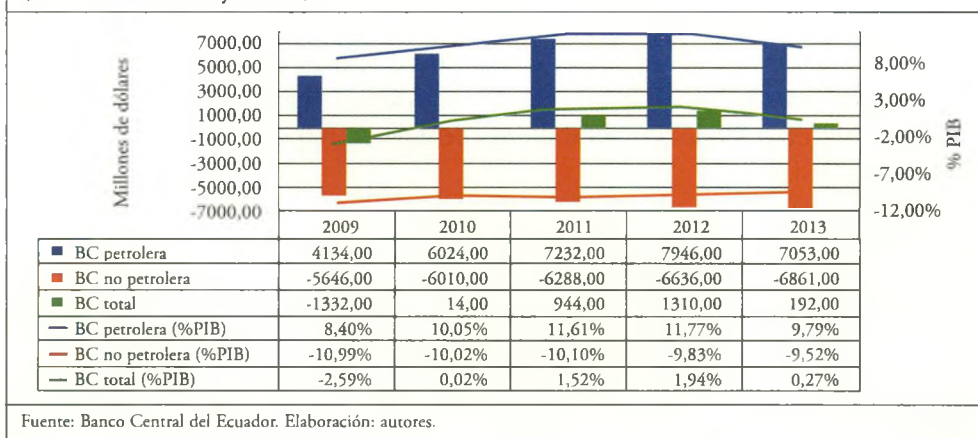
De todas maneras es importante destacar que en 2009 se redujo ostensiblemente el déficit comercial no petrolero, que llegó a una cifra de -5 646 millones de dólares, frente a -7 545 millones, en 2008. Esto supone una reducción de casi 2 000 millones de dólares en un rubro que desde el año 2003 había crecido de manera sostenida, alcanzando su mayor repunte en 2008.

En cuanto a la balanza comercial petrolera se refiere, esta sigue siendo positiva (aunque las estadísticas no consideran los elevados pasivos ambientales que la extracción de crudo provoca). Además, los ingresos petroleros aún son los principales recursos para financiar el presupuesto general del Estado. Este es un punto a tener en consideración, tomando en cuenta que las reservas petroleras de Ecuador comienzan a dar claras señales de agotamiento.



Las previsiones de cómo se puede evolucionar la balanza comercial durante el período que le resta al actual gobierno, muestran una situación similar a la registrada hasta ahora: déficit en la balanza no petrolera (incluso cada vez mayor) y superávit en la balanza comercial petrolera.

Gráfico 38. Balanza comercial petrolera, no petrolera y total a futuro  
(Millones de dólares y % PIB)



La balanza comercial por regiones nos muestra que mantenemos el mayor déficit comercial con los países asiáticos, sobre todo por el peso de China. Esta cifra ascendió a -2 080 millones de dólares en el año 2009. Sin embargo, por efectos de la crisis y las medidas comerciales restrictivas adoptadas por el Gobierno, se registró una disminución del déficit comercial en -36,55%, es decir, 1 198 millones de dólares menos de déficit respecto al año 2008.

Con los países latinoamericanos, mantenemos un déficit de -1 951 millones de dólares. Con los países de la CAN, se mantiene el tradicional déficit, que alcanzó los 946 millones de dólares en 2009; esto representa una disminución de 35,85% y de 530 millones de dólares respecto a 2008.

Con la Unión Europea, EEUU y el resto del mundo se mantuvo el superávit. Aquí influyó el esfuerzo del Gobierno por buscar nuevos mercados; por ejemplo gravitó positivamente el incremento de agregadurías comerciales, que pasaron de 14 a 24. Con la Unión Europea, el superávit se redujo en -2,25%, lo que representó 114 millones de dólares menos. Mientras que con EEUU, el superávit se mantuvo, pero se redujo sustantivamente en comparación al año 2008: -79,20%, lo que representa 4 007 millones menos respecto al superávit obtenido en dicho año.

Cuadro 46. Saldo de balanza comercial por región de origen  
(Millones de dólares)

Años/Región	UE	USA	Resto del mundo	ALADI	CAN	Asia
2003	252,2	1.097,3	42,6	-1.433,4	-484,7	-602,6
2004	190,6	1.607,3	720,9	-2.192,4	-1.019,1	-854,0
2005	200,8	3.018,2	255,2	-2.006,0	-696,5	-1.842,6
2006	277,1	4.086,4	-320,8	-1.772,1	-246,9	-1.904,2
2007	572,0	3.300,8	325,0	-1.748,1	-436,8	-2.475,7
2008	604,0	5.058,5	1.020,4	-2.308,4	-1.476,0	-3.278,7
2009	590,4	1.051,9	1.916,9	-1.951,1	-946,8	-2.080,3
<b>Crecimiento 2008-2009</b>						
	-2,25%	-79,20%	87,86%	-15,48%	-35,85%	-36,55%

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

La relación comercial de la CAN ha sido deficitaria en su conjunto desde muchos años atrás. Sin embargo, con Bolivia y Perú ha existido siempre superávit. En 2009, este superávit descendió a 200 000 dólares y 278 millones de dólares, respectivamente. Mientras que con Colombia y Venezuela el déficit ha aumentado desde inicios de esta década hasta el año 2008. Si bien en el año 2009 estos desbalances también disminuyeron por efecto de la crisis y de las políticas gubernamentales, los desequilibrios comerciales llegaron a -908 millones y -789 millones de dólares, respectivamente. Las cifras del cuadro siguiente hablan por sí solas.

Cuadro 47. Saldo de balanza comercial con países de la CAN (Millones de dólares)									
País/Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Bolivia</b>									
Exportaciones	5,5	4,9	5,2	7,5	8	9,3	13,4	21,6	8,6
Importaciones	7,3	6	9,9	1,9	2,6	4,9	8,4	16,7	8,4
Balanza comercial	-1,8	-1,1	-4,7	5,6	5,4	4,4	4,9	4,8	0,2
<b>Colombia</b>									
Exportaciones	324,3	362,5	345,4	334,8	457,4	715,3	739,6	775,3	560,6
Importaciones	770,4	902,3	925,8	1 200	1 397	1 490	1 469,3	1 727,0	1 469,3
Balanza comercial	-446,1	-539,8	-580	-865	-939,6	-775	-729,7	-951,8	-908,7
<b>Perú</b>									
Exportaciones	341,6	374,5	630,6	605,8	866,7	1 039	1 505,1	1 702,4	693,5
Importaciones	101,7	154,8	177	245	382,5	326	415,5	534,6	415,5
Balanza comercial	239,9	219,7	453,6	360,8	484,2	713,4	1 089,6	1 167,8	278,0
<b>Venezuela</b>									
Exportaciones	165,7	64,7	53,6	126,4	118,2	318,9	591,6	698,4	440,4
Importaciones	293,6	353,2	377,1	531,1	450,7	391,9	1 229,8	2 395,2	1 229,8
Balanza comercial	-127,9	-288,5	-324	-405	-332,5	-73	-638,3	-1696,8	-789,5
Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.									

## Balanza de bienes

Esta balanza es una subcuenta de la balanza de cuenta corriente y muestra las relaciones comerciales del país con el resto del mundo. Su saldo fue negativo debido a una mayor cantidad de productos importados respecto a productos exportados, lo que se vio reflejado en la balanza comercial.



Año	2006	2007	2008	2009 IIItr
<b>Bienes</b>	1 768,4	1 823,0	1 371,3	-247,5
<b>Exportaciones</b>	13 176,1	14 870,2	19 146,9	10 018,1
Mercancías generales	12 903,9	14 556,2	18 761,8	9 819,5
Mercancías según CAE	12 728,2	14 321,3	18 510,6	9 624,2
Petróleo y derivados	7 544,5	8 328,6	11 672,8	4 759,4
Las demás	5 183,6	5 992,7	6 837,8	4 864,8
Comercio no registrado	175,8	234,8	251,2	195,3
Otras exportaciones	272,2	314,0	385,1	198,6
<b>Importaciones</b>	-11 407,7	-13 047,1	-17 775,5	-10 265,6
Mercancías generales	-11 384,9	-13 024,3	-17 752,7	-10 248,5
Mercancías según CAE	-11 279,5	-12 917,5	-17 600,7	-10 134,3
Bienes de consumo	-2 598,4	-2 923,5	-4 037,4	-2 239,3
Otras	-8 681,0	-9 993,9	-13 563,3	-7 894,9
Comercio no registrado	-105,4	-106,9	-152,0	-114,3
Otras importaciones	-22,8	-22,8	-22,8	-17,1

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

En estos últimos tres años no se ha empezado siquiera la transformación del régimen de acumulación primario exportador. Las exportaciones de Ecuador siguen dominadas por los bienes primarios: petróleo, banano, café, cacao, camarón, madera, atún, pescado, abacá, flores naturales. Estas exportaciones representan alrededor del 75%, y más, de las ventas externas, tal como se presenta en el siguiente cuadro.

Período	Total exportaciones	Total primarios	% Primarios / Exportaciones
2000	4 926 627	3 698 070	75,06%
2001	4 593 634	3 360 384	73,15%
2002	5 036 121	3 726 006	73,99%
2003	6 222 693	4 534 529	72,87%
2004	7 752 892	6 024 637	77,71%
2005	10 100 031	7 852 539	77,75%
2006	12 728 243	9 829 484	77,23%
2007	14 321 316	10 637 660	74,28%
2008	18 510 598	14 262 180	77,05%
2009	13 762 276	10 459 281	76,00%

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

Una lectura más fina de la situación exportadora del país nos podría llevar a una conclusión aun más preocupante. Gran parte de los bienes exportados considerados como industrializados son primarios en realidad. Basta ver que en la lista de bienes industrializados aparecen los derivados del petróleo (casi exclusivamente derivados pesados, no hay un atisbo de productos petroquímicos), café elaborado, elaborados de cacao (recién en los últimos años se ha empezado a exportar chocolates), y harina de pescado u otros productos del mar.

Ecuador se mantiene, entonces, como una economía dependiente de la extracción de recursos naturales. Es decir, su eje de acumulación se centra alrededor de la apropiación de la naturaleza. Y su renta, en gran medida, es determinante para el financiamiento de la economía nacional, más aun que el esfuerzo del ser humano.

Un punto importante de esta realidad radica, en gran medida, en la forma en que se extraen y aprovechan dichos recursos, así como la manera en que se distribuyen sus frutos. Tal como se ha visto a lo largo de la historia nacional, esta condición de economía primario-exportadora, sumisamente insertada en el mercado mundial, explica la concentración de la riqueza en pocas manos y, por cierto, la consiguiente pobreza; ha dado paso a crisis económicas recurrentes, al tiempo que ha consolidado mentalidades “rentistas”. Todo esto ha profundizado la débil y escasa institucionalidad, alentando la corrupción y deteriorando el medio ambiente. Lo expuesto se complica con las prácticas clientelares y patrimonialistas desplegadas, que han contribuido a frenar la construcción de ciudadanía.

La realidad de una economía primario-exportadora, es decir exportadora de naturaleza, se ha reflejado además en un escaso interés por invertir en el mercado interno. Esto redundando en una limitada integración del sector exportador con la producción nacional. No ha habido incentivos que permitan desarrollar y diversificar la producción interna, vinculándola a los procesos exportadores, que, a su vez, deberían transformar los recursos naturales en bienes de mayor valor agregado.

Esta situación es explicable por lo relativamente fácil que resulta obtener ventaja de la generosa naturaleza y de una mano de obra barata, pero de ninguna manera justificable, en la medida en que el beneficio de estas actividades va a las economías ricas, importadoras de estos recursos, que luego sacan un provecho mayor procesándolos y comercializando productos terminados. Mientras tanto, los países exportadores de bienes primarios, como Ecuador, reciben una mínima participación de la renta minera o petrolera y son los que cargan con el peso de los pasivos ambientales y sociales.

A lo anterior se suma la concentración masiva de dichas rentas en pocos grupos oligopólicos. Estos sectores y amplios segmentos empresariales, contagiados por el “rentismo”, no encuentran alicientes (tampoco los crean) para sus inversiones en la economía doméstica; prefieren fomentar el consumo de bienes importados, con frecuencia sacan sus ganancias fuera del país y manejan sus negocios con empresas afincadas en lugares conocidos como paraísos fiscales.

Así las cosas, tampoco existe estímulo o presión para invertir los ingresos recibidos por las exportaciones de productos primarios en las propias actividades exportadoras, pues la ventaja comparativa radica en la generosidad de la naturaleza, antes que en el esfuerzo innovador del ser humano. La respuesta para enfrentar una creciente demanda, o incluso para responder a la caída de los precios de dichos recursos en el mercado mundial, ha sido expandir la frontera productiva de los mismos productos primarios, provocando cada vez más y mayores complicaciones. La superación de esta modalidad de acumulación extractivista es, sin duda alguna, uno de los grandes retos de la sociedad ecuatoriana.

## Balanza de servicios

Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 IIItr
Servicios prestados	883,9	881,2	1 013,9	1 012,1	1 036,5	1 200,1	1 313,1	901,9
Transporte	243,4	268,6	340,5	335,2	352,2	347,6	365,8	248,8
Viajes	447,2	406,4	462,5	485,8	489,9	623,4	741,8	494,6
Otros servicios	193,4	206,2	211,0	191,2	194,4	229,1	205,5	158,5
Servicios recibidos	1 599,9	1 624,7	1 967,7	2 142,0	2 341,3	2 571,6	-2 954,4	-1 930,1
Transporte	674,8	667,9	910,7	1 042,5	1 170,9	1 327,0	-1 634,2	-1 002,6
Viajes	363,9	354,4	391,0	428,6	466,3	504,0	-541,6	-410,2
Otros servicios	561,1	602,5	666,0	670,9	704,1	740,6	-778,6	-517,4
Servicios netos	-715,9	-743,6	-953,7	-1 129,9	-1 304,7	-1 371,5	-1 641,3	-1 028,3
Transporte	-431,5	-399,3	-570,2	-707,3	-818,7	-979,4	-1 268,4	-753,8
Viajes	83,3	52,0	71,5	57,2	23,6	119,5	200,2	84,4
Otros servicios	-367,7	-396,3	-455,1	-479,7	-509,7	-511,6	-573,1	-358,9

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

Hasta septiembre de 2009, la balanza de servicios registró un saldo negativo de -1028,3 millones de dólares, resultado de una mayor cantidad de servicios por transporte, seguros, viajes y otros. Esta realidad demuestra la gran dependencia que tiene el país de servicios internacionales. Respecto al año 2009, sin embargo, este saldo negativo se redujo en 613 millones de dólares, lo que representa -37,4%. Pero este resultado no quiere decir que esta situación de dependencia haya mejorado. La explicación es fácil, la Gran Recesión también se hizo sentir en este campo.

## Balanza de rentas

La balanza de rentas recoge la renta recibida y pagada del trabajo, propiedad y empresa del país en relación con el resto del mundo. La renta recibida ascendió, hasta septiembre de 2009, a 26,8 millones, mientras que la renta pagada fue de 1 062,6 millones de dólares (el Estado recibió, por concepto de impuestos a la salida de capitales, valores importantes, como se verá en el capítulo fiscal). De la renta recibida, la renta de la inversión directa fue de 628 millones de dólares; 159 millones de dólares más de lo recibido por inversión extranjera directa en este período (469,1 millones).

Transacciones \ Período	2006	2007	2008	2009 IIItr
Renta	-1 950,0	-2 046,9	-1 598,2	-1 035,8
Renta recibida	165,0	258,6	187,0	26,8
Renta pagada	-2 115,0	-2 305,5	-1 785,2	-1 062,6
Remuneración de empleados	-5,2	-5,3	-5,7	-4,8
Renta de la inversión directa	-977,4	-1 160,0	-786,8	-627,6
Renta de la inversión de cartera	-416,4	-399,0	-336,9	-33,7
Renta de otra inversión	-716,0	-741,2	-655,8	-396,5

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

Vemos que el impuesto a la salida de capitales parecería no haber restringido esta salida, así como tampoco frenó la inversión extranjera directa, como rezaba el discurso opositor a esta medida.

### Balanza de transferencias corrientes

La contribución de las transacciones entre residentes y no residentes a la cuenta de redistribución secundaria del ingreso<sup>1</sup>, indica que esta asciende a 1 884 millones de dólares hasta septiembre de 2009, un valor 16% menor a lo obtenido en el mismo período de 2008; es decir, 1 004 millones de dólares menos. Esta disminución ha sido provocada, principalmente, por una menor recepción de remesas y un mayor envío hacia el exterior de recursos financieros. Vemos que el aumento del impuesto a la salida de capitales del 0,5% al 1% no implicó una reducción en esta partida, que aumentó de -161,8 millones de dólares, en 2008, a -184,9 millones, en 2009.

Transacciones \ Período	2006	2007	2008	2009 IIItr
Transferencias corrientes	3 103,9	3 245,6	2 988,6	1 884,5
Remesas de emigrantes	2 927,6	3 087,8	2 821,6	1 820,0
Otras transferencias	306,2	307,0	328,8	249,2
Transferencias enviadas	-129,9	-149,2	-161,8	-184,7

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

### Balanza por cuenta de capital y financiera

Hasta septiembre de 2009, la cuenta de capital y financiera fue positiva, pues ascendió a 358,4 millones de dólares; es decir, 1 587 millones de dólares adicionales a lo registrado en todo el año 2008. Esto representa un incremento de 870,6%. La cuenta de capital, hasta el mismo mes, presentó un saldo positivo de 1 928 millones de dólares, con casi un 387% de incremento respecto a todo el año 2008.

1 Incluye impuestos, contribuciones sociales, prestaciones sociales, primas de seguros, indemnizaciones y remesas.

Cuadro 53. Composición de balanza por cuenta de capital y financiera (Millones de dólares)								
Componentes / Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 IIItr
Cuenta de capital y financiera	1 441,8	269,0	-35,3	-651,6	-1 831,7	-1 525,1	-1 228,8	358,4
Cuenta de capital	26,6	60,6	13,9	70,1	26,1	64,8	48,6	1 928,7
Transferencias de capital recibidas	34,6	69,6	23,9	80,1	36,5	74,8	59,0	1 447,5
Gobierno general	30,3	66,2	19,6	74,0	30,6	68,3	52,1	1 652,8
Otros sectores	4,3	3,4	4,2	6,1	5,9	6,5	6,9	275,9
Enajenación de activos no financieros no producidos	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferencias de capital enviadas	-	-	-	-	-	-	-	-
Gobierno general	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros sectores	-	-	-	-	-	-	-	-
Adquisición de activos no financieros no producidos	-8,0	-9,0	-10,0	-10,0	-10,4	-10,0	-10,4	-481,2
Cuenta financiera	1 415,2	208,4	-49,2	-721,6	-1 857,8	-1 589,9	-1 277,4	-1 570,3
Inversión directa	783,3	871,5	836,9	493,4	270,7	194,4	993,2	469,1
En el extranjero	-	-	-	-	-	-	-	-
En el país	783,3	871,5	836,9	493,4	270,7	194,4	993,2	469,1
Inversión de cartera	0,2	-303,5	-190,3	365,9	-1 383,9	-118,3	213,1	-3 218,5
Activos	-	-311,6	-190,7	-228,4	-640,8	-115,6	216,9	-3 162,6
Pasivos	0,2	8,1	0,3	594,3	-743,1	-2,7	-3,7	-55,9
Otra inversión	565,9	-207,2	-418,9	-871,3	-868,2	-168,5	-1 531,6	1 179,2
Activos	-567,4	-189,8	-892,8	-729,0	-1 955,7	-1 485,0	-1 118,7	1 132,0
Pasivos	1 133,3	-17,4	473,9	-142,4	1 087,4	1 316,5	-412,9	47,1
Activos de reserva	65,8	-152,4	-276,9	-709,6	123,6	-1 497,5	-952,2	56,0
Oro monetario	-59,5	-54,7	-20,0	-65,4	-100,5	-170,4	-30,4	1,7
Derechos especiales de giro	0,5	1,1	-54,9	34,1	14,2	-16,9	-1,7	-0,0
Posición de reserva en el FMI	-1,7	-2,1	-1,2	2,0	-1,3	-1,3	0,7	-0,0
Divisas	126,2	-94,0	-195,8	-683,5	212,3	-1 307,1	-948,9	-57,9
Otros activos	0,2	-2,7	-5,0	3,2	-1,1	-1,7	28,1	0,2

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

La balanza de capital se incrementó por efecto de la compra de los Bonos Global 2012 y 2030, y por las transferencias recibidas de inversión o préstamos para el país. Mientras que la balanza financiera presentó un saldo negativo de -1 570 millones de dólares, lo que supone el incremento de los activos del país respecto a países del exterior.

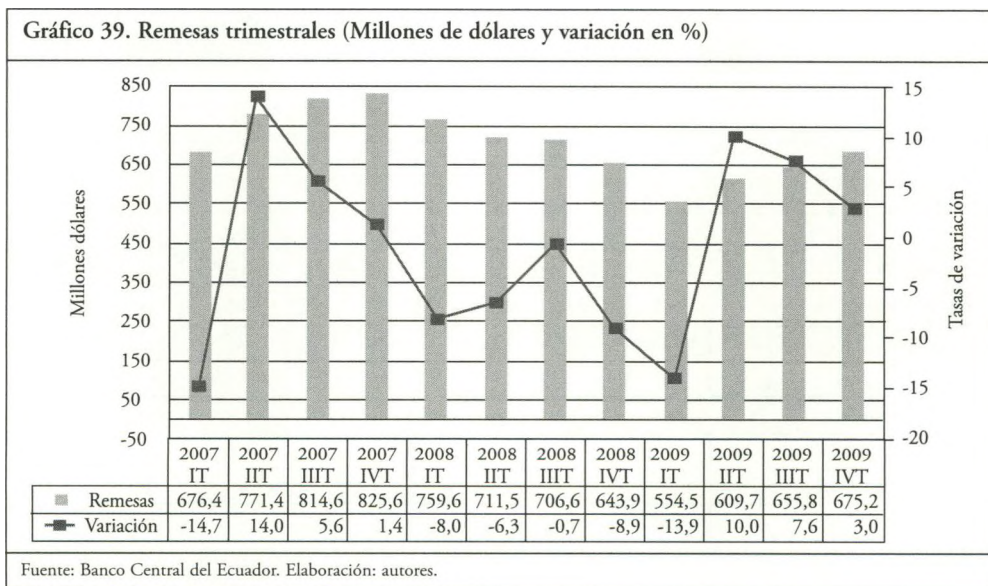
### Una curiosa evolución de las remesas

Los flujos de dinero por concepto de remesas provenientes de los emigrantes son un importante rubro de ingreso de divisas y un aporte decisivo para la vigencia del proceso de dolarización en Ecuador.

Al observar dichos flujos de dinero en el siguiente gráfico podemos constatar una evolución sinuosa en su tasa de crecimiento. Desde el segundo trimestre del año 2007, esta tasa declina, hasta llegar

incluso a valores negativos, desde el primer trimestre del año 2008, cuando no se avizoraba siquiera la Gran Recesión. Posteriormente, ya en medio de la crisis, las remesas declinan en -8,8%, en el último trimestre del año 2008, y en -13,9%, en el primer trimestre del año 2009. Desde el segundo trimestre del año 2009, por tres trimestres consecutivos, su evolución es positiva. De todas maneras, hay que anotar que sus valores absolutos no se recuperaron a los niveles de la segunda mitad del año 2007, cuando las remesas superaron trimestralmente los 800 millones de dólares. Al comparar los últimos trimestres de los años 2008 y 2009 podemos notar que existe un incremento de 31,3 millones de dólares entre este período, lo que representa un incremento del 4,9%.

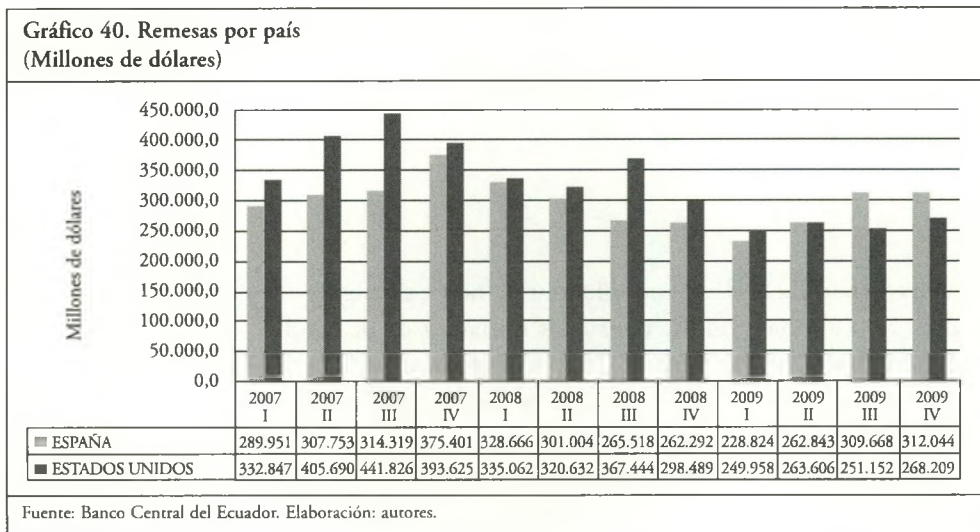
¿Cómo entender esta evolución reciente? Las remesas cayeron fuertemente cuando empezó la crisis en las economías centrales, sobre todo de EEUU y Europa, pero luego, cuando esta aún no ha sido superada, aumentaron. Las explicaciones son diversas. Es normal que las remesas aumenten a fin de año, pero cómo explicar la evolución desde el segundo trimestre, cuando el desempleo golpeó duramente a nuestros compatriotas en el exterior.



Recordemos que las remesas, en su mayoría, provienen de EEUU y España, países donde se pudo advertir indicios de recuperación económica, pero no de reducción del índice de desempleo. Y son justamente los trabajadores extranjeros los más afectados en este sentido. En España, por ejemplo, donde habitan muchos ecuatorianos y ecuatorianas, este índice llegó al 20%<sup>2</sup> –hay que considerar que en ese país un 20% de la población vive bajo el índice de la pobreza, frente a un promedio europeo de 17% de personas sin capacidad de cubrir sus necesidades básicas–. En EEUU, otro país con alta presencia inmigratoria ecuatoriana, el desempleo bordeó el 10% durante todo el año 2009.

2 Según datos del Instituto de la Economía Mundial de Kiel, en el año 2010, después de España, las mayores tasas de desempleo corresponden a cuatro países que son nuevos miembros de la UE: Letonia, el 17,5%; Lituania, el 16,5%; Estonia, el 12,8% y Eslovaquia, el 12,6%. Superan la media europea del 10,2%: Irlanda (12,3%), Grecia (10,7%) y Portugal y Hungría (ambos con el 10,5%). Francia alcanzará un 10,2%, Finlandia (10,1%), Alemania (8,9%), Italia (8,6%), Polonia y Suecia (el 8,5% en los dos), Reino Unido (8,4%), Bélgica (8,3%), República Checa (8%), Malta (7,3%), Luxemburgo (7,2%), Rumanía y Bulgaria (7% cada uno), Chipre (6,6%), Eslovenia (6,5%), Países Bajos (3,7%), Austria (4,9%) y Dinamarca (5,2%).

En todo caso, tal como se observa en el Gráfico 38, el mayor crecimiento se produce en las remesas recibidas de España, a pesar de las malas cifras económicas que tiene este país. Una explicación radica en las diferencias existentes entre estos dos países de origen de gran parte de las remesas de los compatriotas que trabajan en el exterior. Mientras en EEUU no existe un seguro de desempleo en el marco del Estado de bienestar, en España sí. Esto permitiría a los y las inmigrantes sostener, al menos parcialmente, el flujo de remesas a sus familiares en Ecuador. Igualmente, cabría preguntarse si algunos compatriotas están “desahorrando” en el exterior para sostener el envío de remesas al país o acaso para preparar su retorno.



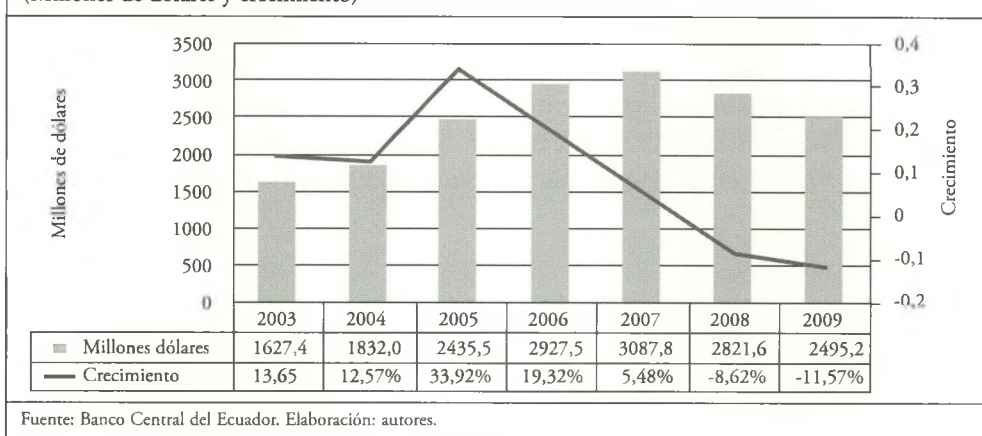
En cuanto a la evolución de las remesas anuales, podemos decir que estas ya registran una caída en sus tasas de crecimiento desde el año 2006, y en términos absolutos, desde 2008. Esta evolución evidenciaba cambios diversos en la situación de nuestros compatriotas en el exterior. Muchos terminaron de pagar sus deudas contraídas en Ecuador para poder emprender su viaje al exterior, otros tantos completaron la reunificación familiar, y no pocos compraron viviendas en el exterior.

Para el año 2009, las remesas se redujeron en 326,4 millones de dólares, un -11,57% menos. Si comparamos esta reducción con la contracción de la economía mundial (-2,5%), o de las exportaciones ecuatorianas (-7,7%), notamos que la reducción de las remesas fue mayor, lo que da señas de la dureza con que la crisis ha golpeado a este colectivo.

Como anotamos en nuestro análisis anterior, el Gobierno, al parecer, trató de paliar en algo la caída de las remesas en los sectores medios, con la devolución voluntaria de los fondos de reserva, depositados en el IESS. Este habría dejado de percibir unos 40 millones de dólares mensuales, lo que representaría poco menos de 500 millones anuales. Esta medida, con la que se quería potenciar la demanda en medio de la crisis, implicó, para los beneficiados, un incremento de los salarios en 8,33% mensual. A la postre, la banca privada también sacó tajada, considerando que parte de esos recursos se depositan allí.

Gráfico 41. Remesas anuales

(Millones de dólares y crecimiento)



### Inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa (IED) no solo es una fuente de ingreso de divisas o generación de empleo y productividad, sino también podría constituir un factor de desarrollo.

Por rama de actividad económica, el 35,8% del total de la inversión extranjera directa se dirigió a la explotación de minas y canteras. Esto se explica por la economía extractivista dominante en Ecuador. Allí, por lo demás, las utilidades son elevadas. Esta preferencia se ha registrado en la mayoría de países de la región, tal como se observa en el siguiente cuadro, donde se presentan los gastos de exploración minera en América Latina. Esta evolución es explicable por el incremento vertiginoso de los precios de los minerales.

Cuadro 54. Gastos de exploración minera en América Latina (Millones de dólares)

País/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
México	114,0	96,2	82,2	54,8	79,8	153,4	231,9	435,0	574,2	756,0
Perú	147,7	139,4	127,5	102,9	111,0	1965,7	241,9	328,1	436,2	630,0
Brasil	99,3	123,5	112,4	96,5	112,6	131,3	162,0	290,5	386,2	378,0
Chile	143,0	144,4	115,3	73,8	89,7	108,8	163,2	211,2	280,8	504,0
Argentina	88,9	69,2	71,6	42,1	37,6	53,4	159,1	177,8	236,4	300,0
Ecuador	11,2	10,1	6,4	4,7	10,0	11,6	18,6	41,1	54,6	85,0
Colombia	5,7	2,1	1,1	1,9	3,1	3,5	22,1	39,4	52,4	82,0
Guatemala	2,2	4,7	7,5	6,5	5,1	11,3	21,8	31,8	42,3	75,0
Bolivia	17,4	15,3	11,6	9,1	4,4	13,2	19,0	28,1	37,4	70,0
Venezuela	14,5	6,2	7,0	4,9	18,1	25,7	38,3	23,0	30,6	60,0
Otros países	75,5	52,9	34,3	52,6	49,6	69,0	55,4	105,0	139,6	160,0
Total	719,4	661,9	575,8	447,9	517,9	773,5	1 133,3	1 711,0	2 270,7	3 100,0
(Perú-México-Brasil)/ Total AL	50,2%	54,3%	55,9%	56,8%	58,6%	62,1%	56,1%	61,6%	62,0%	56,9%

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.



Otros sectores donde se incrementa la inversión extranjera directa son la industria manufacturera (20,9% del total) y agricultura (8,0%), beneficiados de algunas políticas de incentivos mediante salvaguardas a las importaciones y precios subsidiados de materia prima e insumos.

Habría que analizar el efecto real de esta inversión extranjera directa y preguntar, entonces, si implica transferencia de tecnología e innovación, así como *know how* empresarial. Mientras tanto, en el sector del transporte se ha incrementado su participación, del 21,3%, en el año 2008, al 22,2%, en el año 2009.

Componentes / Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 IIItr
Explotación de minas y canteras	62,2	17,0	46,0	40,2	-43,1	-68,8	25,0	35,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2,9	50,4	8,8	3,5	30,8	-27,0	21,3	22,2
Comercio	9,0	9,0	12,3	14,7	11,9	47,4	11,6	13,0
Electricidad, gas y agua	0,2	0,1	0,7	1,3	2,6	6,1	-0,8	0,7
Servicios comunales, sociales y personales	0,5	0,2	0,3	3,6	10,9	8,6	1,5	9,3
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	2,0	5,7	8,7	4,8	17,5	13,1	2,0	8,0
Industria manufacturera	8,5	9,1	13,7	15,3	33,3	50,9	20,6	20,9
Construcción	0,7	0,4	4,7	1,5	3,1	21,1	4,9	-2,2
Servicios prestados a empresas	13,9	8,2	4,8	15,0	33,0	43,5	13,9	-0,9

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

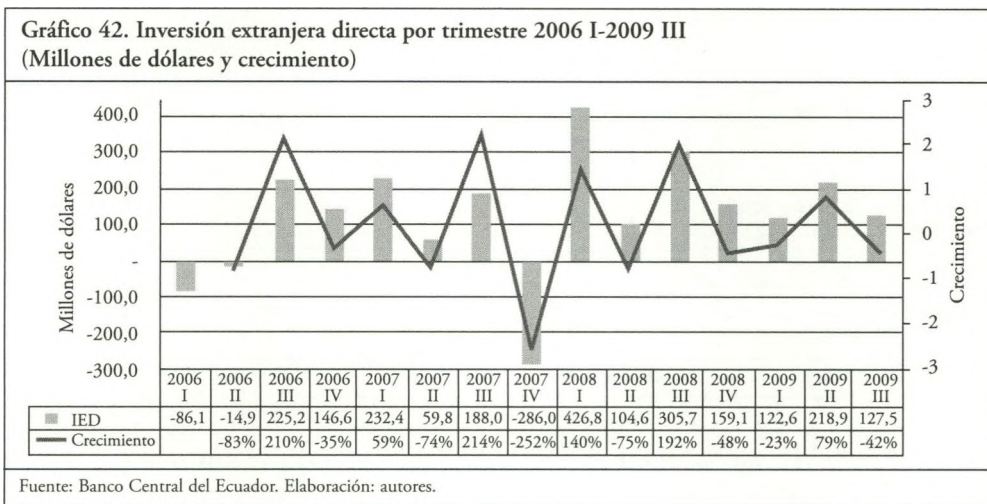
Respecto al origen de la inversión extranjera directa, el mayor porcentaje proviene del continente americano (excepto EEUU), con el 42% del total. Su participación, sin embargo, se reduce en cinco puntos porcentuales respecto al año 2008. EEUU reduce sus inversiones en el país en un -2,6%, al igual que sucedió en 2008. De Europa proviene el 40%, sin variación con el año anterior. De Asia, el 12,3%, con un importante incremento de más de siete puntos porcentuales. De nuestros vecinos andinos proviene, prácticamente, el resto, con el 6,6% y con una reducción del 1,8%, respecto a 2008.

Región / Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 IIItr
Resto de América	21,1	85,7	73,2	116,4	107,3	-123,1	47,9	42,0
EEUU	56,3	-5,4	9,4	-15,6	-59,0	25,6	-1,8	-2,6
Europa	16,5	17,6	13,0	0,0	31,0	118,3	40,4	40,0
CAN	3,4	-0,8	2,5	2,5	5,1	20,4	8,6	6,8
Venezuela	0,3	0,2	0,8	0,5	0,0	8,1	2,0	1,2
Asia	2,5	2,8	0,2	-4,0	10,5	47,4	4,9	12,3
Otros países	0,0	0,0	0,1	0,6	4,9	11,8	0,0	1,4

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

De todas maneras, la IED total muestra que hasta septiembre de 2009, se ubico en 469,1 millones de dólares, 276 millones menos que lo recibido en el mismo período de 2008. Lo que representa -37% de reducción. Esta situación tiene que ver mucho con la crisis económica mundial.

Gracias a sus cuantiosas reservas financieras, e incluso a su creciente potencial económico, China, en el año de la Gran Recesión, se ha posicionado fuertemente en muchas regiones del mundo. América Latina es una de ellas. En este contexto, China pasaría a ser un socio comercial e inversor cada vez más importante, mientras se reduce la participación de EEUU. Esta tendencia registrada en Ecuador, coincide con lo que sucede en Brasil y Chile, que priorizan sus relaciones con el coloso asiático y no exclusivamente con EEUU. Comenzaría, entonces, a configurarse una suerte de dependencia bipolar, pues la presencia norteamericana no desaparecerá. Así, por ejemplo, la concentración de la venta de crudo ecuatoriano se enfocaría en dos mercados: China y EEUU aglutinarían más del 70% de las exportaciones de petróleo ecuatoriano.



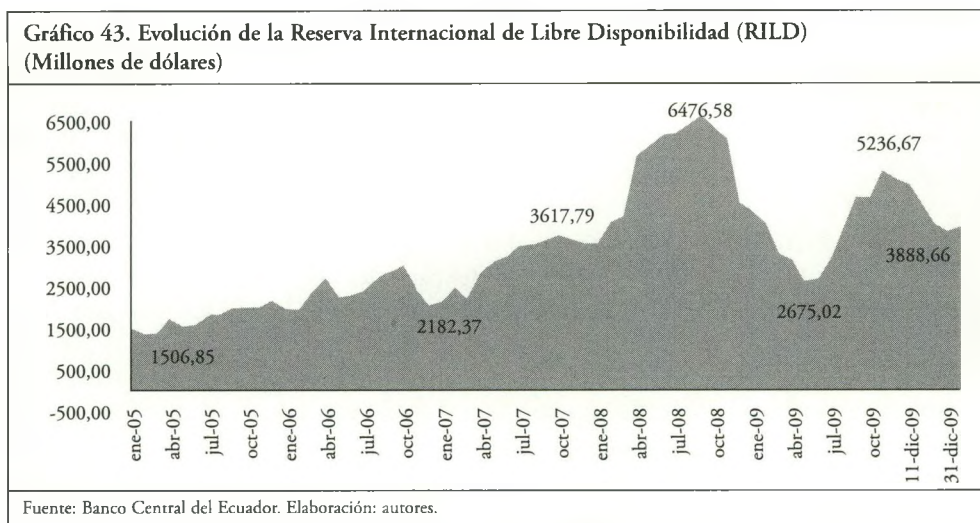
### El manejo de la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad

Un punto aparte merece el análisis del manejo de la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad. En los últimos diez años, desde la imposición de la dolarización, esta reserva experimentó un paulatino crecimiento, pasando de 1 507 millones de dólares, en enero de 2005, a 2 182 millones, en enero de 2007, cuando empezó la gestión del presidente Rafael Correa. Luego se produjo un significativo crecimiento, a más de 3 600 millones, al finalizar el año 2007. Y sería en el año 2008, como consecuencia de los elevados precios del petróleo, cuando llegó a casi 6 500 millones de dólares. Con ese fondo de reserva encontró la crisis internacional, la mayor de los últimos 70 años, a Ecuador.

En poco tiempo, por efecto de la Gran Recesión, esta reserva descendió a 2 594 millones de dólares. En pocos meses se perdieron 3 882 millones de dólares. Esta situación, alentada por discursos pesimistas en pleno proceso electoral, fue el motivo para que ciertos grupos anticiparan una salida atropellada de la dolarización.

No obstante, esto no sucedió. A partir de marzo se recuperaron los precios del crudo. El Gobierno consiguió una serie de créditos internacionales, con China, por ejemplo. Igualmente, algunas medidas adoptadas por el Gobierno rindieron fruto, particularmente, el impuesto a la salida de divisas y diver-

sas barreras comerciales. Ya en junio se observó una recuperación de esta reserva, hasta llegar, en septiembre, a 4 624 millones de dólares. Y desde entonces se ha registrado una reducción que llevó la RILD a 3 800 millones de dólares, a inicios del año 2010.



Hay que entender esta caída desde la decisión del Gobierno de canalizar estos recursos al aparato productivo. En lugar de financiar otras economías más ricas, es preferible invertir esos recursos en Ecuador. La RILD pierde su concepto de control monetario bajo un esquema de dolarización, esta refleja los depósitos de las instituciones del Estado, y bajo este concepto, una adecuada gestión de su liquidez permitiría una fuente de financiamiento fundamental para el desarrollo del país. Por esto, parece oportuno repatriar estos recursos para dar mayor sostén a la recuperación económica.

Como corolario de esta realidad, considerando lo que representó tener la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad para enfrentar la crisis, conviene reflexionar sobre la conveniencia de constituir, en el futuro, un fondo de ahorro y estabilización. Este fondo —que de ninguna manera puede ser visto como una aceptación de los anteriores fondos, como el Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público-FEIREP, orientados simplemente a atender las demandas de los acreedores de la deuda pública— permitiría transformar los ingresos temporales en ingresos más duraderos, estableciendo mecanismos que permitan, al menos, reducir la volatilidad de los precios del petróleo<sup>3</sup>. Tampoco se piensa en fondos, como el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero-FEISEH, que no estén dentro del presupuesto general del Estado, puesto que esto reduce los necesarios controles democráticos y, por supuesto, una adecuada planificación y gestión de todos los recursos del Estado.

3 A modo de ejemplo, se podría estudiar la experiencia noruega en la gestión de los recursos petroleros.

## El espejismo de la dolarización

La noche del domingo 9 de enero de 2000, sin debate y sin preparación alguna, violando la Constitución vigente, se impuso la dolarización en Ecuador. Esta medida fue usada como una palanca para forzar el ajuste estructural por parte de los acuciosos neoliberales, encabezados, en ese entonces, por el presidente democristiano Jamil Mahuad y su vicepresidente Gustavo Noboa. Para enraizar el neoliberalismo, incluso en contra de la lógica de mercado, congelaron el tipo de cambio en 25 000 sucres por dólar y sacrificaron uno de los elementos fundamentales del instrumentario económico de un país: la política monetaria y cambiaria.

A finales de los noventa, el país vivía un contexto de crisis económica, financiera, política y social generalizada, como resultado de una serie de fenómenos exógenos (como el fenómeno de El Niño y la crisis económica que se inició en Asia), así como de las reformas neoliberales, entre ellas la liberalización del sistema financiero promovida por Alberto Dahik y Sixto Durán.

Por su parte, el gobierno demócrata-cristiano salvó a los banqueros y hundió a la sociedad, con el congelamiento de los depósitos bancarios, la eliminación del pago del impuesto a la renta (propuesta por el entonces diputado socialcristiano Jaime Nebot), el sostenimiento a rajatabla del servicio de la deuda externa, así como la emisión irresponsable de sucres para proteger a la banca.

En medio de esta gran conmoción nacional, los neoliberales optaron por imponer la dolarización de la economía. Para su aplicación se esgrimió un argumento absurdo: que se aproximaba un proceso de hiperinflación inminente; imposible en un contexto recesivo. Para completar este cuadro de redoblada irresponsabilidad, se fijó, arbitrariamente, en 25 000 sucres la cotización del dólar, cuando, a fines del año anterior, la cotización real era de 7 000 sucres por dólar. La dolarización exacerbó la crisis y aceleró la fuga incontenible de miles de compatriotas.

Después de diez años de adoptada esta medida, los problemas estructurales de la economía no se han resuelto, como prometían los abanderados de la dolarización. La pérdida de uno de los brazos de la política económica, como la política monetaria y cambiaria, pesa tanto que el gobierno del presidente Rafael Correa tuvo que recurrir a una serie de medidas proteccionistas para prevenir lo que podría haber desembocado en una debacle.

La dolarización se sostuvo por factores exógenos y no por méritos propios. Recordemos el aporte de las remesas, de los crecientes precios del petróleo, de la bonanza para muchas exportaciones, y del acceso a créditos externos baratos por parte de los agentes económicos privados. A lo anterior se tendría que añadir el ingreso de dólares provenientes del “narcolavado” o de otras actividades delictivas, alentados por la propia dolarización<sup>4</sup>. Además, la competitividad de la economía se protegió por la depreciación del dólar, que permitió compensar el incremento en costos que alentó también la misma dolarización (recuérdese que en Argentina, la convertibilidad –hermana siamesa de la dolarización– no se pudo mantener porque se revalorizó el dólar, provocando la pérdida masiva de competitividad de la economía gaucha). En este contexto, dolarización y *boboaperturismo* crearon las condiciones para que crecieran vertiginosamente las importaciones, provocando un creciente déficit de la balanza comercial no petrolera, que pudo ser cubierto gracias a las remesas y al aumento de los precios del petróleo.

En estos años, el crecimiento económico no fue satisfactorio. Fue y sigue siendo notoria la incapacidad de la economía para generar puestos de trabajo abundantes y de calidad. La inflación se tomó casi cuatro años para alcanzar el ansiado dígito y nunca se equiparó con la de EE.UU. La dolarización tampoco provocó la prometida caída de las tasas de interés y los capitales extranjeros no vinieron, como se ofrecía

4 Las cifras que se manejan al respecto fluctúan entre los 624 millones de dólares, que es el monto de casos investigados por la Fiscalía, y los 7 000 millones mencionados por el secretario ejecutivo del CONSEP en una entrevista concedida a la revista Vanguardia, del 17 de noviembre de 2009. Este monto, que representaría un 40% del presupuesto general del Estado, a primera vista, parece desmedido.

pomposamente. Finalmente, los altos niveles de pobreza y desigualdad se redujeron por efecto de la superación de la crisis del torna siglo y por el ingreso de las remesas, manteniéndose como una tarea pendiente tras diez años de dolarización.

Lo que sí ha habido es un espejismo entorno a la dolarización. Los “dolarizadores”, aupados por la gran prensa, se encargaron de vincular el proceso de recuperación con la imposición de este sistema monetario, tanto como de vincular el caos vivido durante el período de crisis con la moneda nacional, el sucre. Es decir, en el imaginario colectivo se generó el espejismo de que la dolarización ha traído “estabilidad” económica. Esta situación ha llevado a ciertos analistas a señalar, sin sustento real, que la dolarización blindó a la economía de una serie de vicisitudes económicas e incluso políticas. Desconocen el efecto positivo que tuvo el entorno económico internacional sobre Ecuador, dolarizado y con una moneda que se depreciaba.

En medio de la Gran Recesión, la dolarización demostró sus limitaciones. Mientras otras naciones, sobre todo vecinas, e importantes socios comerciales de Ecuador devaluaban, el Gobierno se vio forzado a adoptar una serie de salvaguardas para proteger su mercado y su, ya de por sí golpeado, aparato productivo.

Por último, no hay cómo confundir estabilidad de precios con estabilidad macroeconómica. Es ampliamente aceptado que la estabilidad macroeconómica no se logra solo abatiendo la inflación, sino que esta debe reflejar la capacidad de una economía para enfrentar con eficiencia la sucesión de auges y caídas. Una verdadera estabilidad debería manifestarse, también, en la reducción de los costos de producción a niveles competitivos en el contexto internacional, así como en una estabilidad laboral y salarial que mejore las condiciones de vida de la población (fin último de la economía); algo que está lejos de suceder.

### Los alcances de una venta anticipada de petróleo

En este punto conviene recuperar el análisis realizado hace seis meses sobre el crédito conseguido de China a través de una venta anticipada de petróleo. Este fue uno de los puntos más discutidos a mitad del año.

En toda transacción de compra-venta, el vendedor enajena un bien a cambio de una cantidad pactada de dinero que se denomina precio. En el caso de una venta anticipada, el vendedor recibe hoy el dinero, o al menos una parte, en tanto entregará el bien en una fecha futura o en entregas parciales. El Gobierno ecuatoriano recibió 1 000 millones de dólares por la venta anticipada de petróleo a la empresa estatal Petrochina. Esta operación se financiará con una venta de 96 000 barriles diarios. En realidad, el volumen final de esta operación va a depender del precio del barril de petróleo en el momento de cada entrega.

El convenio entre Petroecuador y Petrochina se inscribe en la resolución de la estatal ecuatoriana de privilegiar la comercialización de su crudo y derivados con consumidores finales. Varias críticas han surgido en torno a este tema. Para empezar, una negociación realizada sin licitación resulta cuestionable.

Los mayores cuestionamientos, sin embargo, han venido por el lado del costo financiero de la nueva deuda. En particular se ha argumentado que habría sido más barato endeudarse en el Banco Mundial o el FMI, pues el crédito chino tiene una tasa de interés de 7,25%. Si bien es cierto que la tasa pactada con los chinos es superior a las tasas de los organismos multilaterales (5% o 6%), los recursos obtenidos no tendrían la condicionalidad de política macroeconómica de dichos organismos, lo que limitaría la capacidad de acción de la política económica del Gobierno. En otras palabras, no se pueden comparar tan “simplonamente”, como lo han hecho ciertos analistas, dos tipos de crédito tan disí-

miles. Recordemos que los préstamos de dichos organismos suelen tener destino fijo y, en el caso del FMI, solo se otorgan para atender problemas de balanza de pagos, generalmente no sirven para financiar proyectos de desarrollo<sup>5</sup>. En definitiva, sin considerar que los créditos de estos organismos multilaterales toman más tiempo en su consecución, hay que anotar que normalmente no son de libre disponibilidad, como sucede en esta ocasión. De todas formas, queda la duda sobre si el costo de esta nueva deuda estuvo dentro de los parámetros del mercado para este tipo de operaciones.

En el convenio se aceptó que, del precio de cotización del crudo, tendrían un “premio” de 1,25 dólar por barril, el crudo Oriente, y de 1,30 dólar por barril, el crudo Napo. En este punto resulta difícil establecer el beneficio o perjuicio del “premio” establecido; mecanismo común en las negociaciones petroleras ecuatorianas. Dicho “premio” dependerá de la comparación que se haga con el valor obtenido en otros contratos. Si se lo compara con el premio del anterior contrato de Petrochina habría un beneficio para el Estado. Si se lo compara con dos ventas ocasionales (*spot*) realizadas en julio de 2009, el Estado habría sido perjudicado. Aquí hay que anotar que los contratos a plazo, como el suscrito con China, tienen una serie de ventajas, relacionadas con la estabilidad de los mismos, que no se consiguen con las ventas ocasionales. Incluso, esta operación puede ser vista como parte de una serie de proyectos conjuntos entre Ecuador y China, como sería la construcción del proyecto hidroeléctrico Coca-Co-do-Sinclair, de 1 500 megavatios.

La fórmula de facturación sería la siguiente:

*Precio del WTI - diferencial por calidad del crudo + premio de 1,25 dólares por barril - K (cuota amortización de un 25%)*

De manera que, si el petróleo Oriente se cotiza, por ejemplo, en 50 dólares por barril (= WTI - castigo), el precio que reconocería Petrochina sería de 38,75 dólares por barril. Esta cantidad resulta del siguiente cálculo:  $50 + 1,25 - (25\% \text{ de } 50 \text{ dólares}) = 51,25 - 12,50 = 38,75$ .

Petroecuador entregaría seis cargamentos de 360 000 barriles de crudo Oriente mensuales y dos cargamentos iguales de crudo Napo, por un total de 2,88 millones de barriles mensuales, cerca de 69 millones de barriles en los dos años que dura el convenio.

Por otro lado, hay que anotar que unos 600 millones de dólares de dicha operación financiera se destinarían a inversiones orientadas al incremento de la extracción de crudo, por parte de Petroecuador. Un objetivo largamente buscado por este y los anteriores gobiernos, aun en presencia de bajos precios internacionales de crudo<sup>6</sup>.

Cabe señalar que este tipo de operaciones se han dado en ocasiones anteriores. Por ejemplo, en el gobierno de León Febres Cordero, en la segunda mitad de los años ochenta del siglo pasado, se acordó, con el Banco Paribas de Nueva York, una venta anticipada de petróleo, llamada “contrato de facilidad petrolera”, por 220 millones de dólares. Esos recursos, sin embargo, no se destinaron a la inversión

5 Ecuador recibió en este año, excepcionalmente, unos 400 millones de dólares del FMI. Estos recursos serían de libre disponibilidad. La asignación de recursos se hizo en la unidad de cuenta que maneja el FMI, denominada Derechos Especiales de Giro (DEG), cuyo valor se determina con base en una cesta de cuatro monedas. Actualmente está integrada por el dólar de EEUU, el euro, la libra esterlina y el yen japonés. El antecedente de esta operación se remonta al 2 de abril pasado, cuando el G-20 apoyó, en Londres, que el FMI contribuyera a la reactivación de la economía mundial a través de la entrega de recursos en un monto de 100 000 millones de dólares para tratar de reactivar la economía mundial.

6 Una mayor tasa de extracción de crudo redundaría en una más temprana terminación de las reservas disponibles, que se estiman, para las reservas probadas, en algo más de los 4 000 millones de barriles.

petrolera; el Gobierno los utilizó para financiar el presupuesto general del Estado, a raíz de la vertiginosa y aguda caída de los precios del crudo en el año 1986. No obstante, el pago de este crédito, destinado a apuntalar la Reserva Monetaria Internacional (RMI) y el tipo de cambio, lo asumió la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE); empezaba la época en que se buscaba descapitalizar al ente estatal con el fin de provocar su privatización. En otras ocasiones, operaciones similares se intentaron sin éxito.

En cuanto al destino de los recursos obtenidos en esta operación, se manejan dos versiones. La versión oficial asevera que estos recursos servirán, en su mayoría, para financiar proyectos de inversión en infraestructura de Petroecuador (exploración y explotación), así como para inversión pública. Mientras que una segunda versión, que es esgrimida por los analistas y la prensa de oposición, dice que estos recursos servirían para solventar el déficit fiscal del Gobierno, como “una medida desesperada”.

Tratándose de endeudamiento externo, recuérdese que, de conformidad con la Constitución de Montecristi, este no puede financiar gastos corrientes, sino exclusivamente gastos de capital.

## Capítulo 8

### Hechos relevantes durante el año

Durante el año 2008, el sistema financiero transitó por varios cambios en la regulación nacional, así como por una serie de turbulencias internas debidas al clima político-electoral que marcó la aprobación de la nueva Constitución. Al finalizar dicho año, la crisis económica y financiera global impactó el sector. Pese a estos factores, durante el 2008 los resultados del sistema financiero fueron positivos, debido, principalmente, al significativo crecimiento de la economía ecuatoriana ese año (6,5%).

Así las cosas, las captaciones totales del sistema financiero<sup>1</sup> (depósitos y valores en circulación), a diciembre de 2008, alcanzaron los 17 919,8 millones de dólares. Esto representó un 32,8% con relación al PIB y un crecimiento del 36% con relación al año 2007. La cartera de crédito bruta del sistema financiero llegó, a finales del año 2008, a 13 778,8 millones de dólares, cifra que representó el 25,2% en relación al PIB. Las utilidades de la banca privada fueron de 282,2 millones de dólares (20%), lo que representó un incremento en valores absolutos de 11% más que lo obtenido en 2007.

En el año 2009, el comportamiento del sistema financiero estuvo marcado, al menos, por tres factores a ser tomados en consideración: la crisis global, algunos cambios en la regulación financiera y también por un ambiente de confrontación política durante el proceso electoral, hasta abril.

El primer cuatrimestre estuvo envuelto en un ambiente electoral tenso, no solamente por la elección de presidente de la República sino también por la elección de representantes a la Asamblea Nacional y dignidades de gobiernos seccionales. Todo proceso electoral genera inquietudes y cautela entre los agentes económicos. En estos períodos, cuando se vive dentro del ciclo político de la economía, las decisiones de inversión y crédito se vuelven conservadoras, hasta conocer los resultados electorales y los giros que puedan darse en las políticas económicas. Este comportamiento se reflejó en el país durante el primer semestre del año, pese a que estuvieron muy marcadas las tendencias electorales a favor de la reelección de Rafael Correa y, por ende, se esperaba una continuación de las políticas económicas aplicadas en los últimos dos años.

El segundo factor que tuvo repercusión en el sistema financiero fueron los efectos de la crisis financiera y económica mundial. Algunos canales de transmisión de la crisis, que tuvieron un mayor impacto desde el último semestre del año 2008, se pueden observar con mayor claridad en el Gráfico 42.

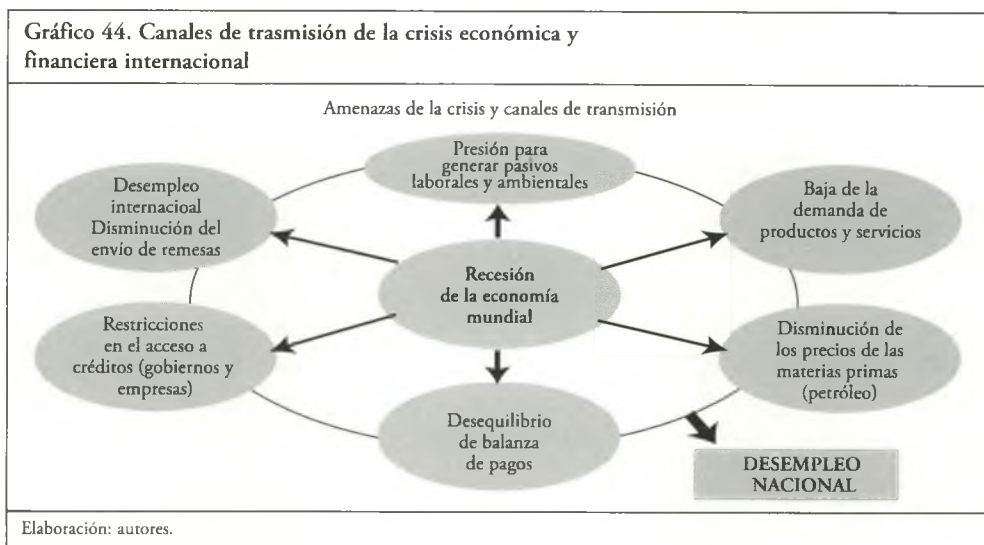
Como se anotó anteriormente, algunos de los problemas mayores, como los provocados por la caída del precio del crudo, empezaron a ser superados durante la segunda mitad de 2009. A más de la

1 Bancos privados, banca *off shore*, cooperativas de ahorro y crédito, mutualistas, sociedades financieras, banca pública.



recuperación del precio del crudo, se anotó la mejoría de las exportaciones no petroleras e, incluso, el acceso al crédito internacional del sector privado. De acuerdo con la información estadística del Banco Central del Ecuador sobre movimiento de la deuda externa privada, los desembolsos acumulados durante el año crecieron de 307,2 millones de dólares, en el mes de enero, a 4 420,1 millones de dólares, en el mes de noviembre.

También el envío de remesas empezó a aumentar en términos absolutos. Por cierto, las medidas arancelarias tomadas desde el año 2008, para disminuir las importaciones y contrarrestar los desequilibrios de balanza de pagos, indispensables ante la ausencia de una política cambiaria y monetaria, tuvieron repercusiones positivas en algunos sectores de la economía.



En este contexto, el comportamiento de la banca privada, en especial a lo largo del primer semestre de 2009, estuvo caracterizado por un conservadurismo por demás excesivo, que se expresó en una contracción generalizada de la cartera de crédito.

**Comunicado público de la Asociación de Bancos Privados**

**A NUESTROS DEPOSITANTES Y AL PAÍS**

La Asociación de Bancos Privados del Ecuador (ABPE) se considera moralmente obligada a expresar su profunda preocupación acerca del futuro del sistema financiero y de la economía nacional.

La caída de los precios del petróleo y la reducción de otras exportaciones, de las remesas y de las líneas de crédito, han provocado una severa reducción del ingreso de dólares y de tributos que podrían desencadenar una nueva crisis económica, social y política. Pero a diferencia de lo que ocurrió el año 1999, el Ecuador hoy cuenta con un sistema financiero sólido, avanzado y líquido gracias a la responsabilidad, honestidad y prudente gestión de sus administradores.

Este importante elemento de estabilidad económica y confianza pública puede perderse por los efectos negativos que producirá la Ley de Seguridad Financiera aprobada por la Comisión de Legislación y Fiscalización, las reformas a la ley tributaria que se discuten en este órgano legislativo y las regulaciones acordadas por la Superintendencia de Bancos, el Banco Central y el Servicio de Rentas Internas.

En múltiples ocasiones lamentablemente sin ser escuchada, la ABPE y las instituciones que integran el sistema financiero han expuesto a las autoridades gubernamentales, así como a las entidades de control y a la Comisión de Legislación y Fiscalización, las consecuencias negativas que están provocando las medidas de política económica y bancaria tomadas por los poderes públicos. Algunas de ellas dirigidas a que el Estado intervenga en una amplia gama de decisiones que corresponden a la gestión privada de las empresas bancarias, en temas claves para su sostenibilidad y crecimiento como es la administración de la liquidez y del riesgo crediticio.

En vista de que las leyes y decisiones promovidas por el Gobierno podrían afectar la seguridad de los depósitos confiados por el público, la ABPE se permite plantear la imperiosa necesidad de que el Presidente de la República considere la posibilidad de que sus señas ventales ciertas disposiciones legales y revocadas determinadas decisiones administrativas que, si se mantienen, puedan poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero.

En el caso de que los errores de política económica no fueran corregidos y atendido nuestro pedido, que sólo busca preservar el interés público, la Asociación desea advertir al país y a los depositantes, que los problemas que en el futuro pueda eventualmente enfrentar el Sistema Financiero son serán de responsabilidad de sus administradores ante el Gobierno y de la Comisión de Legislación y Fiscalización. El sistema bancario y esta Asociación están abiertos a diálogos constructivos con el señor Presidente de la República.

**abpe**  
ASOCIACIÓN DE BANCOS PRIVADOS DEL ECUADOR  
EL DIRECTORIO

Fuente: El Comercio, diciembre 2008.

El tercer factor viene aparejado a las medidas regulatorias al sector financiero instrumentadas en los últimos años por el Gobierno. Desde Carondelet se intentó bajar las tasas de interés, dinamizar el aparato productivo a través del crédito y repatriar los ahorros públicos y privados del exterior. Dicha intencionalidad elevó el clima de conflictividad y confrontación de varios grupos económicos, entre ellos el sistema financiero privado, con el Gobierno. Este enfrentamiento, que se agudizó a finales de 2008, se sostuvo durante el primer semestre del año 2009. La banca privada incluso hizo un comunicado público, en la prensa nacional, dando a conocer su posición en contra de estas disposiciones y responsabilizando al Gobierno y a la Comisión de Legislación y Fiscalización de los efectos negativos que podrían tener las medidas regulatorias, tanto para el sistema financiero como para la economía nacional (ver Recuadro 1).

La presión de la banca privada, al parecer, rindió sus frutos. Poco a poco, se registraron algunos retrocesos en la regulación sobre las tasas de interés. Si se comparan las regulaciones 153-2007 (28 de diciembre de 2007) y 184-2009 (6 de mayo de 2009) del directorio del Banco Central, se puede ver que al cambiar los criterios de segmentación por tipos de créditos, las instituciones del sistema financiero lograron márgenes de libertad para realizar un mayor cobro de intereses a algunos tramos de estos segmentos, como son el corporativo, de consumo y microcrédito.

Otro de los temas polémicos durante los primeros meses de 2009 fue la canalización de fondos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), a través de la banca privada, para créditos hipotecarios. Es decir, se procuró fondear y subsidiar con recursos de esta institución a los bancos privados, en vez de optar por medidas regulatorias que efectivamente logren la repatriación del ahorro nacional que tiene esta banca en el exterior para que cumpla con su papel de canalizador de estos fondos hacia la inversión productiva.

Meses después se adoptaron medidas favorables para que el IESS incrementara los volúmenes de sus créditos prendarios, quirografarios e hipotecarios. Incluso, para estos últimos, se abrió la posibilidad de que cualquier afiliado que tenga un crédito en otra institución financiera pueda traspasar su crédito al IESS, comprando la cartera hipotecaria<sup>2</sup>. En el mes de febrero se tomó otra medida regulatoria cuestionable. Se cedió a las presiones de la banca privada y se disminuyó el encaje bancario del 4% al 2%, sin condicionar que estos recursos se reinviertan en el país y no sean enviados al exterior. Como era de prever, un monto importante de estos recursos habría salido del país, como se puede observar en el siguiente cuadro. Así, la posición de los activos externos netos de los bancos privados creció en los meses de marzo y abril de 2009, tras la medida.

---

2 A inicio de 2010 se conoció la disposición para que el IESS financie –vía crédito– las actividades de explotación del campo petrolero Pañacocha, a cargo de la estatal Petroamazonas. La tasa de interés prevista en esta operación financiera es de 5%, que contrasta con los réditos que obtiene el IESS, que fluctúan entre 7% y 8%, en sus inversiones.

Cuadro 57. Activos externos netos de bancos privados (Millones de dólares)			
Período	Rubro	a. Activos	b. Pasivos
	activos externos netos (a-b)		
Jul-08	2 704,20	3 464,40	760,20
Ago-08	2 800,90	3 539,60	738,70
Sep-08	3 973,88	4 779,47	805,59
Oct-08	3 846,25	4 726,29	880,04
Nov-08	3 774,39	4 555,85	781,46
Dic-08	3 436,85	4 230,23	793,38
Ene-09	3 326,83	4 180,65	853,82
Feb-09	3 398,39	4 237,37	838,98
Mar-09	3 755,93	4 575,18	819,25
Abr-09	4 130,96	4 862,35	731,39
May-09	4 048,52	4 833,27	784,75
Jun-09	3 736,07	4 508,14	772,07
Jul-09	3 763,05	4 495,53	732,48
Ago-09	3 843,70	4 661,90	818,20
Sep-09	3 683,10	4 506,80	823,70
Oct-09	3 533,87	4 376,79	842,92
Nov-09	3 709,27	4 538,69	829,42

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: autores.

A finales de 2009, el presidente de la República solicitó la renuncia de todos los miembros del directorio y altos funcionarios del Banco Central del Ecuador, por no acatar las disposiciones de política económica de repatriar inmediatamente los recursos de la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad (RILD), e invertirlos a través de la banca pública. Hay que recordar que, en septiembre de ese año, la Asamblea Nacional, cumpliendo el marco de la disposición constitucional, expidió la “Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado”, en la que se eliminó la autonomía del Banco Central del Ecuador y se estableció una nueva conformación de su directorio, con miembros nombrados por el ejecutivo.

Por otro lado, el 24 de diciembre del mismo año, la Asamblea Nacional promulgó la “Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador”, en la que se incrementó el impuesto a la salida de divisas del 1% al 2%, a partir de enero de 2010, para las transferencias mayores a 1 000 dólares. La reforma permite la compensación de este pago a los importadores de materias primas, bienes de capital e insumos para la producción, a través de crédito tributario en la declaración del impuesto a la renta si estos bienes registran tarifa 0% de ad valorem en el arancel nacional de importación vigente.

Continuando con los cambios introducidos, mediante Decreto ejecutivo No.194, expedido el 29 de diciembre de 2009 por el presidente de la República, se estableció un nuevo reglamento para las cooperativas de ahorro y crédito controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros. Este decreto

sustituye al Decreto ejecutivo 354 promulgado en el año 2005 durante el gobierno de Alfredo Palacios. Con esta disposición se buscó incentivar a las cooperativas de ahorro y crédito, así como a las entidades de finanzas solidarias, a captar y canalizar el ahorro, de manera más equitativa, hacia los sectores marginados y más vulnerables del país; y también, favorecer a proyectos de emprendimiento que promuevan el desarrollo de la economía nacional, en el marco de la economía solidaria establecida en la Constitución de Montecristi.

Finalmente, después de 11 años de uno de los mayores atracos de la historia del país, durante la crisis financiera de 1998-1999, el Gobierno anunció el cierre definitivo de la Agencia de Garantía de Depósitos. El 31 de diciembre de 2009, traspasó todos sus activos al Ministerio de Finanzas. Con este hecho se cerró una de las instituciones más polémicas de Ecuador, ya que desde su creación fue concebida para viabilizar el salvataje bancario que tanto daño causó al país.

Otros tres temas de suma importancia para el sistema financiero, pero también para el conjunto de la economía, en los que no se avanzó como se esperaba durante el año 2009, fueron:

- a) la puesta en marcha de la institucionalidad que creó la “Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera”, aprobada el 30 de diciembre de 2008 por la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional. Entre los aspectos más relevantes de la ley están la creación del Fondo de Liquidez, como prestamista de última instancia para créditos de liquidez a las instituciones financieras sujetas a encaje, así como la creación de la Corporación de Seguro de Depósitos, que será la encargada de administrar el sistema de seguros de depósitos de las instituciones del sistema financiero privado;
- b) la Ley de Economía Popular y Solidaria aún no ha sido propuesta a la Asamblea Nacional. Esta ley es fundamental ya que, entre otros aspectos, debe abordar de forma amplia los alcances y límites de todas las cooperativas de ahorro y crédito del país –tanto las reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros como las reguladas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social– así como, de todas las otras formas de organización que realizan actividades de finanzas populares y solidarias;
- c) la repatriación del ahorro interno que aún mantienen los bancos privados en el exterior es un tema todavía pendiente que limita el desarrollo del país. Las amenazas presidenciales se diluyeron en la práctica. La banca mantiene elevados depósitos en el exterior. Como se vio anteriormente, las cantidades de activos externos netos de los bancos privados todavía son altas: a noviembre de 2009, la cifra alcanzó los 3 709,27 millones de dólares.

### El sistema financiero en cifras<sup>3</sup>

A pesar del clima de incertidumbre durante el año 2009, las instituciones del sistema financiero incrementaron los niveles de depósitos del público e inversiones. Estos pasaron de 15 437,7 a 18 164,28 millones de dólares, entre enero y diciembre; sin considerar los valores de captaciones *off shore*, por disponer, solamente, de datos a noviembre de 2009. Si se compara con diciembre del año 2008, las captaciones del sistema se incrementaron en 2 399,95 millones de dólares, es decir, un 15,2%. Los mayo-

3 La Superintendencia de Bancos y Seguros tiene, en su página web, actualizadas, las cifras sobre el sistema financiero hasta diciembre de 2009, a excepción de *off shore* de lo que dispone a noviembre del mismo año.

res incrementos de captaciones de recursos, entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009, se dan en el sistema cooperativo de ahorro y crédito y en la banca pública, que incrementan en un 24,3% y un 346,6%, respectivamente.

Durante 2009, el sistema financiero ha estado con mucha liquidez, en especial la banca. Las estadísticas a diciembre de ese año revelan que la banca privada concentra el 89,6% de las captaciones totales del sistema financiero, mientras que las cooperativas de ahorro y crédito (COACs), el 9% y la banca pública, el 10,2%. Durante el año, el nivel de depósitos del público no refleja caídas significativas (retiros), a pesar del clima político electoral, de la confrontación entre la banca y el Gobierno, y de los efectos de la crisis financiera internacional.

		2006 (Dic)	Tasa crec. %	2007 (Dic)	Tasa crec. %	2008 (Dic)	Tasa crec. %	2009 (Dic)	Tasa crec. %
Bancos	USD millones	9 416,30	19,8	10 826,00	15	13 268,60	22,6	14 131,70	6,5
	% del total	82,9		82,3		84,2		89,6	
	% del PIB	22,6		23,6		27,4		27,7	
Off shore*	USD millones	142,8	-7,0	153,8	7,7	142,7	-7,2	162,7	14
	% del total	1,3		1,2		0,9		1	
	% del PIB	0,3		0,3		0,3		0,3	
Cooperativas	USD millones	676,1	24	938,5	38,8	1 145,30	22	1 423,50	24,3
	% del total	5,9		7,2		7,3		9	
	% del PIB	1,6		2,1		2,4		2,8	
Mutualistas	USD millones	378,4	22,7	434,5	14,8	318,4	-26,7	322,81	1,4
	% del total	3,3		3,3		2		2	
	% del PIB	0,9		0,9		0,7		0,6	
Sociedades financieras	USD millones	426,2	28,9	447,5	5	527,9	18	508,9	-3,6
	% del total	3,8		3,4		3,3		3,2	
	% del PIB	1		1		1,1		1	
Banca pública	USD millones	310,9	1,3	327,9	5,5	361,5	10,3	1 614,60	346,6
	% del total	2,7		2,5		2,3		10,2	
	% del PIB	0,7		0,7		0,7		3,2	
Total	USD millones	11 349,80	15,5	13 128,10	15,7	15 764,30	20,1	18 164,28	15,2
	% del total	100		100		100		100	
	% del PIB	27,2		28,7		32,5		35,5	

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Elaboración: autores.  
\*Los datos de *off shore* se disponen solo hasta noviembre de 2009.

Sin embargo, el comportamiento de los ahorristas de la banca privada a lo largo del año se ha caracterizado por mantener más del 70% de los depósitos totales en depósitos a la vista, por incrementar el volumen de los depósitos a la vista y a 30 días plazo, y por disminuir el volumen de depósitos a plazos

4 Las captaciones totales comprenden los depósitos a la vista, depósitos a plazo, depósitos restringidos, valores en circulación y obligaciones convertibles a acciones. Según el Catálogo Único de Cuentas de la SBS (2101, 2103, 2105, 2701, 2702, 2703, 2801).

mayores a los 90 días. Esta situación refleja una conducta muy cautelosa de los depositantes y con alto grado de aversión a realizar inversiones de largo plazo. De hecho, menos del 1% de los depósitos son colocados a plazos mayores a un año.

Período	A la vista	De 1 a 30 días	De 31 a 90 días	De 91 a 180 Días	De 181 a 360 días	De más de 361 días	Depósitos por confirmar
Ene-09	8 674 445,10	1 219 099,10	1 221 946,00	750 499,10	531 698,90	90 006,20	3 375,40
Feb-09	8 764 908,80	1 176 014,10	1 272 689,60	760 810,10	493 741,00	90 153,60	1 246,70
Mar-09	8 628 128,80	1 344 955,00	1 162 799,20	686 891,50	466 057,80	89 875,90	633,3
Abr-09	8 727 607,70	1 283 636,50	1 228 887,90	754 616,60	390 017,60	86 797,20	543,4
May-09	8 783 324,60	1 325 663,90	1 214 274,00	807 246,70	359 053,90	82 972,90	856,9
Jun-09	8 684 782,80	1 265 175,00	1 242 659,50	756 330,90	408 735,90	85 602,30	2 471,00
Jul-09	8 826 366,62	1 190 161,57	1 381 522,38	668 851,90	425 279,48	81 346,35	1 308,08
Ago-09	9 025 232,49	1 392 299,02	1 280 610,58	643 391,65	510 167,63	78 114,43	3 326,94
Sep-09	8 802 822,02	1 462 885,22	1 279 658,12	619 450,57	503 631,39	83 657,81	1 230,96
Oct-09	8 844 735,22	1 364 298,26	1 361 219,74	701 283,09	465 243,50	78 595,22	2 312,99
Nov-09	9 204 734,42	1 404 722,73	1 236 081,89	721 614,64	438 356,28	87 931,38	1 421,21
Dic-09	9 705 532,13	1 459 057,57	1 325 518,20	776 390,60	430 832,05	110 079,93	1 068,47

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Elaboración: autores.

Con relación a la cartera bruta de crédito, en 2009, el sistema financiero reflejó una disminución del volumen total de crédito concedido, al pasar de 13 720,2 millones de dólares, en enero, a 12 903,7 millones de dólares, en el mes de junio. Se produjo una reducción de la cartera de alrededor de 816,5 millones de dólares. Durante estos meses, habría que indicar que la banca privada, que maneja el 68,9% del mercado de crédito, optó por racionar el crédito de forma significativa, disminuyendo el volumen de su cartera, entre enero y junio, en 614,25 millones de dólares.

Se nota claramente la contribución de la banca privada a agudizar los efectos de la crisis económica internacional. Sin embargo, al finalizar el año, la cartera bruta total de crédito del sistema financiero creció en un 4,26%, si se comparan los valores de diciembre de 2008 y diciembre de 2009. Reportan únicamente crecimientos en sus carteras de crédito la banca *off shore*, con un 27,51%, la banca pública, con un 42,94%, y las cooperativas de ahorro y crédito, con un 10,06%.

Cuadro 60. Cartera bruta <sup>5</sup> del sistema financiero nacional (Millones dólares, % del total, % del PIB y tasa de crecimiento)									
		2006 (Dic)	Tasa crec. nominal %	2007 (Dic)	Tasa crec. nominal %	2008 (Dic)	Tasa crec. nominal %	2009 (Dic)	Tasa crec. nominal %
Bancos	USD millones	6 789,54	24,9	7 570,74	11,51	9 634,71	27,26	9 453,75	-1,88
	% del total	73,1		71,7		71,51		70,17	
	% del PIB	16,3		16,5		19,86		18,5	
<i>Off shore</i> <sup>*</sup>	USD millones	78,5	-71,9	26,49	-66,25	5,13	-80,64	6,54	27,51
	% del total	0,8		0,3		0,04		0,05	
	% del PIB	0,2		0,1		0,01		0,01	
Cooperativas	USD millones	761,22	22,1	1 012,08	32,95	1 268,80	25,37	1 396,40	10,06
	% del total	8,2		9,6		9,42		10,36	
	% del PIB	1,8		2,2		2,62		2,73	
Mutualistas	USD millones	221,65	9,8	257,88	16,35	230,39	-10,66	221,62	-3,81
	% del total	2,4		2,4		1,71		1,64	
	% del PIB	0,5		0,6		0,47		0,43	
Sociedades financieras	USD millones	652,65	28	700,71	7,36	811,62	15,83	792,22	-2,39
	% del total	7		6,6		6,02		5,88	
	% del PIB	1,6		1,5		1,67		1,55	
Banca pública	USD millones	787,01	6,9	994,55	26,37	1 521,71	53	2 175,18	42,94
	% del total	8,5		9,4		11,3		16,15	
	% del PIB	1,9		2,2		3,14		4,26	
Total	USD millones	9 290,58	19,3	10 562,45	13,69	13 472,35	27,55	14 045,71	4,26
	% del total	100		100		100		100	
	% del PIB	22,2		23,1		27,77		27,48	

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Elaboración: autores.  
\*Los datos de off shore se disponen solo hasta noviembre de 2009.

Durante el año 2009, en todos los tipos de instituciones financieras, los índices de morosidad aumentaron, siendo la banca pública y las sociedades financieras las que mayores niveles presentaron a diciembre de 2009, con un 8,69% y 5,65% respectivamente. La banca privada presentó los menores niveles de morosidad del sistema, con un 2,88% al mes de diciembre.

El aumento de la morosidad en el sistema financiero puede explicarse por la disminución de la actividad económica durante este año, por el incremento del desempleo y por los efectos de la crisis internacional.

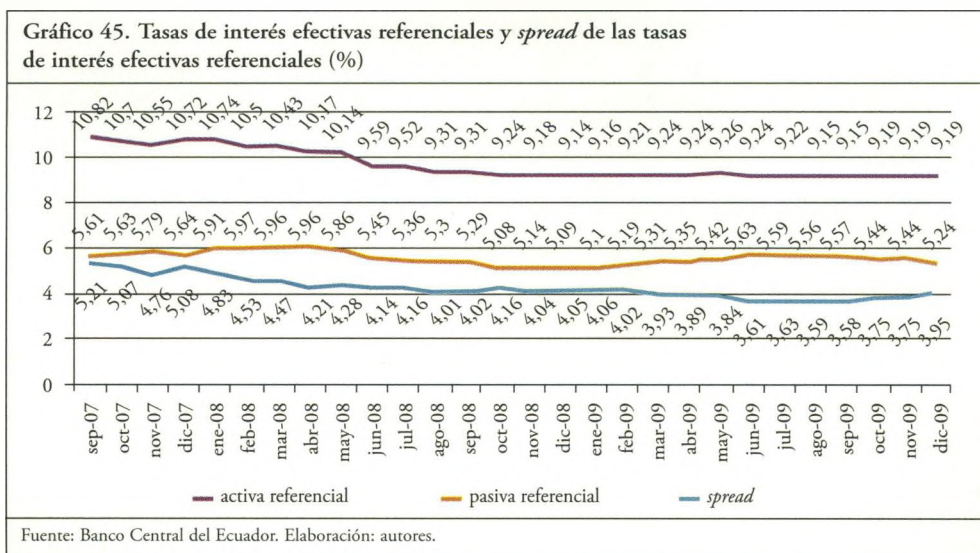
5 La cartera bruta incluye la cartera de crédito comercial, de consumo, de vivienda y de microempresa, no considera las provisiones.

**Cuadro 61. Morosidad de la cartera de crédito por tipo de institución (%)**

Período	Bancos	Banca <i>off shore</i> *	Cooperativas	Mutualistas	Sociedades financieras	Banca pública
Ene-09	2,83	2,92	4,56	5,26	6,02	7,08
Feb-09	3,28	2,97	5,05	5,41	7,92	7,3
Mar-09	3,4	2,94	4,54	5,49	6,69	7,04
Abr-09	3,51	3,08	4,74	5,83	6,7	7,21
May-09	3,66	3,41	5,11	5,99	7,14	7,45
Jun-09	3,47	4,09	4,76	6,91	7,01	7,37
Jul-09	3,54	0,00	4,85	6,37	7,02	7,82
Ago-09	3,63	0,00	5,15	6,6	6,75	7,82
Sep-09	3,4	0,00	4,81	6,2	6,13	8,12
Oct-09	3,45	0,00	4,98	5,95	6,4	8,73
Nov-09	3,57	0,00	5,16	6,33	6,5	8,75
Dic-09	2,88	0,00	4,14	3,78	5,65	8,69

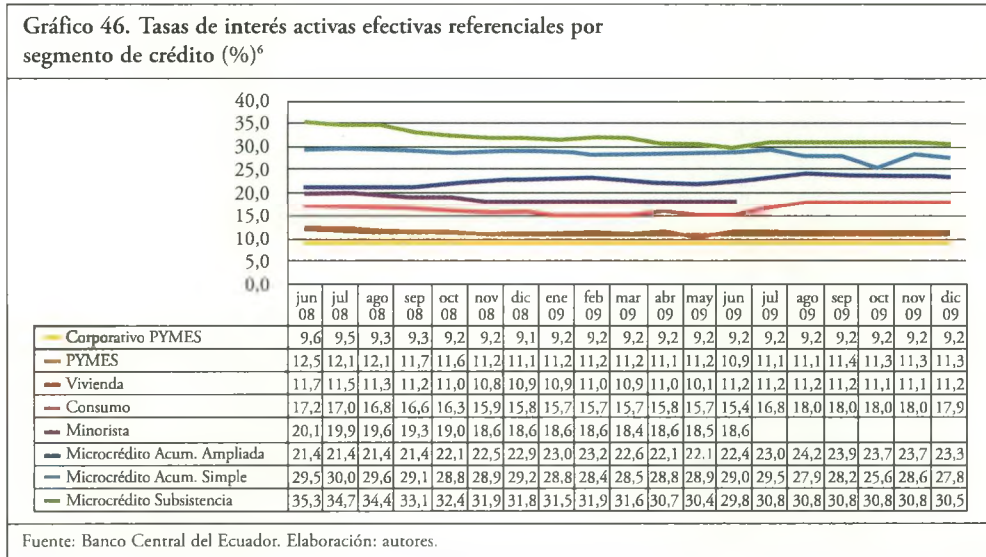
Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Elaboración: autores.  
\*Solo hay datos disponibles hasta noviembre de 2009.

Las tasas de interés efectivas referenciales, tanto activas como pasivas, tuvieron una leve tendencia a incrementarse durante el primer semestre del año 2009. Sin embargo, durante el segundo semestre, la tendencia fue a ir disminuyendo. La tasa de interés activa efectiva referencial al finalizar el año, en el mes de diciembre, fue del 9,19%, y la tasa pasiva efectiva referencial fue del 5,24%. Con relación al *spread* bancario (diferencia entre tasa activa y pasiva), este ha ido disminuyendo progresivamente, desde septiembre de 2007 hasta septiembre de 2009, cuando alcanzó su nivel más bajo (3,58%). Pero durante el último trimestre del año tuvo un incremento, y a diciembre de 2009 se ubicó en el 3,95%. La disminución del *spread* obliga a las instituciones del sistema financiero a mejorar sus niveles de eficiencia para poder generar utilidades.





De acuerdo a los cambios regulatorios sobre los segmentos de crédito que se indicaban al inicio de este capítulo, para el segundo semestre del año se reorganizó el análisis de las tasas de interés en función de los nuevos segmentos de créditos determinados en la regulación 184-2009 del directorio del Banco Central del Ecuador.



La evolución de las tasas de interés activas efectivas referenciales por segmento de crédito durante el año indica una muy pequeña reducción en casi todos los segmentos; sin embargo, para los últimos meses del año estas terminaron con una tendencia a incrementarse. En resumen, las tasas de interés activas efectivas referenciales por segmento de crédito no han sufrido cambios sustanciales. Si bien la regulación impulsada desde el año 2007 permitió una reducción, durante este año, los resultados de esta no han surtido efecto en acentuar la caída de las tasas de interés activas, tema perjudicial para una economía en crisis que demanda crédito a bajas tasas de interés para alentar la actividad productiva.

Según datos a diciembre de 2009, los diferentes tipos de instituciones financieras tuvieron comportamientos diferentes con relación a sus ganancias (utilidades) y rentabilidades. Los bancos privados, si bien obtuvieron menores ganancias que en el año 2008, alcanzaron utilidades por 217,6 millones y una rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) de 13,14%, pese a ser un año con mucha incertidumbre política y económica.

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito reguladas por la Superintendencia de Bancos, durante el año 2009 se registró un mejor desempeño que el obtenido en el 2008. Sus utilidades crecieron de 23 millones de dólares a 28,5 millones de dólares y su rentabilidad (ROE), de igual forma, creció con relación al año anterior, alcanzando 12,32%.

Las sociedades financieras son las instituciones que mayor rentabilidad (ROE) obtienen en este año si se compara con los otros tipos de instituciones financieras, llegando a ser del 22,45%, mientras que

6 El Banco Central del Ecuador subdividió los diferentes segmentos de crédito en los siguientes: para comercial, en corporativo y en pymes; para consumo, en consumo y en consumo mayorista; para vivienda, en vivienda; y para microcrédito, en subsistencia, en acumulación simple y en acumulación ampliada.

las mutualistas son las instituciones que menor utilidad alcanzaron, con un 4,73%. La banca pública generó utilidades por 56 millones de dólares y logró una rentabilidad del 5,03%.

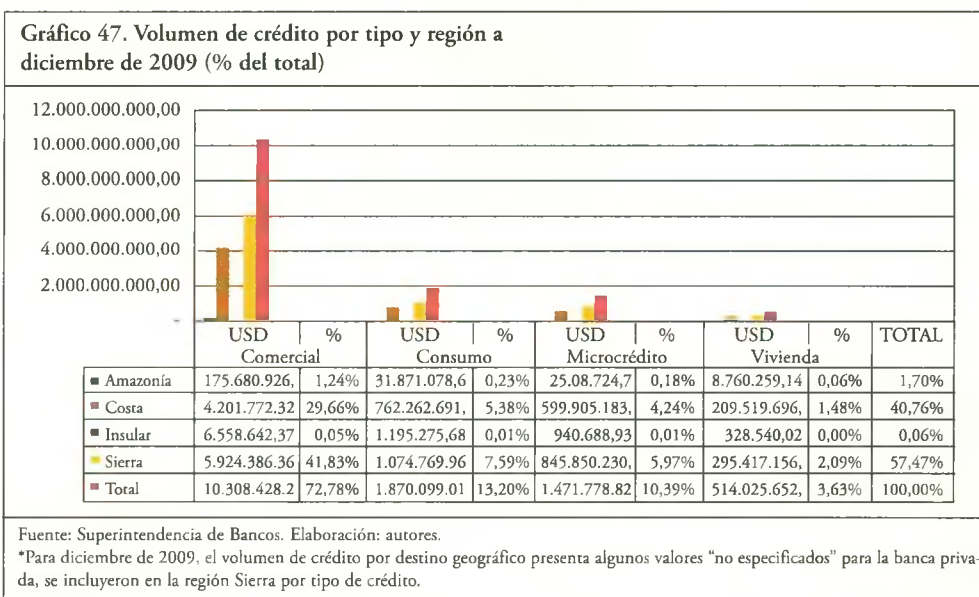
**Cuadro 62. Utilidades del ejercicio y rentabilidad de las instituciones financieras nacionales (Millones de dólares y %)**

Año	2005 (Dic)		2006 (Dic)		2007 (Dic)		2008 (Dic)		2009 (Dic)	
Tipo de institución	Utilidad	ROE	Utilidad	ROE	Utilidad	ROE	Utilidad	ROE	Utilidad	ROE
Bancos	158,5	19,80%	239,1	24,00%	253,9	20,90%	283,3	19,96%	217,6	13,14%
Cooperativas	15,3	11,20%	17,3	7,40%	20,3	8,00%	23,0	9,14%	28,5	12,32%
Mutualistas	5,0	15,50%	6,2	15,50%	3,0	6,40%	1,5	3,66%	1,7	4,73%
Sociedades financieras	20,8	29,60%	31,9	35,90%	32,8	29,10%	39,0	31,17%	33,4	22,45%
Banca pública	39,2	8,20%	25,7	4,70%	37,2	4,60%	(4,7)	-0,49%	56,0	5,03%

Fuente: Superintendencia de Bancos. Elaboración: autores.

El otorgamiento de créditos para las cuatro regiones del país durante el año 2009 no ha marcado grandes diferencias en comparación a los años anteriores. Sierra y Costa, de manera sistemática, siguen concentrando los mayores porcentajes de otorgamiento de crédito, mientras que las regiones de la Amazonía y Galápagos mantienen niveles muy bajos o casi nulos, en el caso de la región insular.

La mayor concentración del crédito se refleja en el tipo de crédito comercial, que abarca el 72,78% del total de la cartera de crédito, seguido del crédito al consumo, con un 13,2%. Todavía, los porcentajes para microcrédito, que llega a las microempresas, y el de vivienda son bajos, alcanzaron el 10,39% y el 3,63% de la cartera total, respectivamente.



El total de activos del sistema financiero nacional asciende a 24 421 millones de dólares. Resulta interesante analizar en qué instituciones se concentran estas grandes cantidades de dinero. Sin duda, es alarmante el nivel de concentración que tiene la banca privada, esta concentra el 71,8% de los activos totales del sistema financiero y, como se explicó anteriormente, concentra el 89,6% de las captaciones totales y el 70,2% del total de la cartera de crédito. A esto hay que agregar que los cinco bancos más grandes concentran alrededor del 70% del total de activos de la banca privada y, de estos, los tres bancos más grandes, Pichincha, Guayaquil y Pacífico, concentran el 52%. Esta situación de excesiva concentración financiera en pocas entidades refleja el alto grado de vulnerabilidad de la economía ecuatoriana. Además, esto consolida un enorme poder en manos de pocos agentes privados (con excepción del Banco del Pacífico, que es público) sobre la canalización del crédito, por ejemplo. De igual forma, se puede intuir alrededor de qué grupos económico se construyen los procesos de acumulación de riqueza, en una sociedad tan desigual e inequitativa como la ecuatoriana. Y, por cierto, estos grupos financieros poderosos son, también, directa o indirectamente, actores influyentes en la vida política nacional.

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito reguladas por la Superintendencia de Bancos se ve una estructura menos concentradora. Las tres cooperativas más grandes concentran el 23,3% del total de activos de las cooperativas.

Finalmente, la banca pública, a diciembre de 2009, representa el 13,9% del total de activos del sistema financiero, en el que, prácticamente, la Corporación Financiera Nacional (CFN) y el Banco Nacional de Fomento (BNF) tienen el 70% de los activos totales de la banca pública.

Cuadro 63. Ranking con base en activos del sistema financiero nacional (Miles de dólares y porcentajes)								
	2006 (Dic)		2007 (Dic)		2008 (Dic)		2009 (Dic)	
	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%
Banca privada								
Pichincha	2 938 134,70	24,71%	3 549 922,70	25,85%	4 451 681,40	27,12%	389 154,75	25,52%
Guayaquil	1 742 804,10	14,66%	1 959 024,20	14,26%	2 160 267,90	13,16%	150 457,24	16,68%
Pacífico	1 330 498,20	11,19%	1 464 260,90	10,66%	1 744 647,00	10,63%	254 421,73	9,87%
Produbanco	1 154 751,50	9,71%	1 299 083,60	9,46%	1 633 438,50	9,95%	140 038,26	9,18%
Bolivariano	947 555,70	7,97%	1 113 445,60	8,11%	1 318 136,30	8,03%	105 487,58	6,92%
Cooperativas	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%
Mego	76 477,00	7,75%	94 630,30	7,15%	106 999,70	6,61%	118 432,83	6,11%
Ecuat. progresista	70 305,10	7,13%	101 750,20	7,69%	142 217,40	8,78%	195 227,75	10,08%
29 de Octubre	67 142,90	6,81%	85 079,20	6,43%	114 036,10	7,04%	138 572,33	7,15%
Banca pública	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%
CFN	371 121,90	29,83%	507 127,60	30,35%	658 501,40	30,08%	1 229 782,81	36,35%
BNF	404 942,50	32,55%	625 441,10	37,43%	832 260,40	38,02%	1 120 980,06	33,13%
Banco del Estado	362 001,00	29,10%	423 416,30	25,34%	559 455,50	25,56%	835 418,79	24,69%
BEV	105 919,10	8,15%	115 123,00	68,89%	138 803,30	6,34%	196 997,97	5,82%
Total activos	15 571 795,30		18 318 519,30		21 760 977,60		24 421 411,28	

Fuente: Superintendencia de Bancos. Elaboración: autores.

## Capítulo 9

# Los grandes retos del sector energético

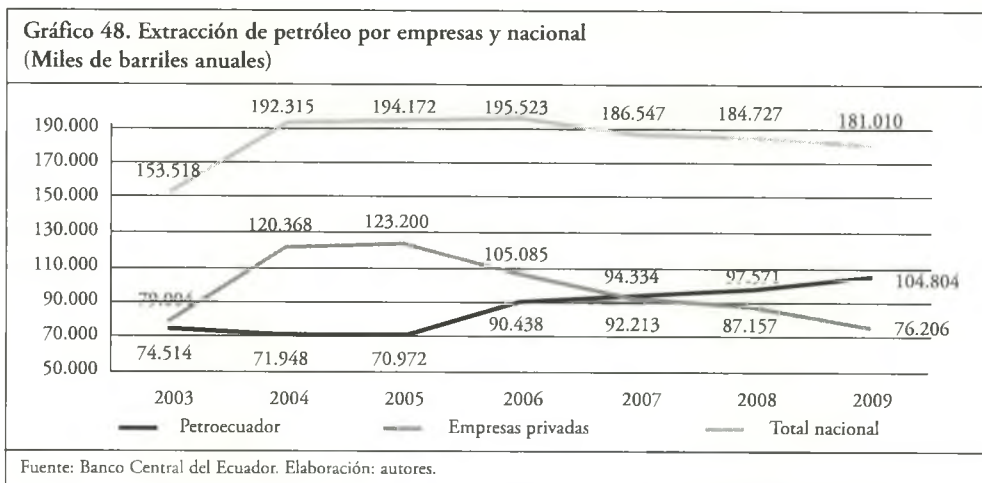
### El subsector petrolero continúa empantanado

Ecuador sigue dependiendo de las exportaciones petroleras. Los ingresos que estas producen son indispensables para financiar la economía en el actual modelo de acumulación y, por lo tanto, dependen mucho de factores exógenos. Por un lado, fluctúan de conformidad con su cotización en el mercado internacional y también están atadas a las disponibilidades de crudo.

Es importante anotar que el comportamiento de las exportaciones de petróleo crudo en número de barriles, en los últimos seis años alcanzó su máximo, en 2006, con 136 millones. Este volumen descendió para el año 2008 a 127 millones de barriles. Y en el año 2009, las ventas externas de crudo se redujeron a 118 millones. En el año 2009, Petroecuador habría logrado revertir la caída de la extracción de crudo, no así las empresas privadas, tal como se observa en el Gráfico 46.

La producción total nacional cerró el año 2009 con una extracción de crudo total de 181 millones de barriles al año. Esto representó una caída de 2% respecto a 2008, cuando la extracción de crudo fue de 185 millones de barriles anuales. En el ámbito de la empresa estatal —Petroecuador más Petroamazonas— se registró un aumento de 98 millones, en el año 2008, a 105 millones de barriles, en 2009. Este incremento en el último año se habría debido, principalmente, a la mayor inversión en la explotación hidrocarburífera; para lograrlo se perforaron 57 pozos, cinco más que en el año 2008.

Petroecuador aportó con ingresos anuales de 2 824 millones de dólares por exportaciones y 1 635 millones por regalías; mientras que las empresas privadas extrajeron 76 millones de barriles, que generaron ingresos por 1 824 millones de dólares en exportaciones. En el año 2009, el precio promedio del crudo ecuatoriano —la canasta de crudo ecuatoriano: Oriente y Napo— fue de 52,56 dólares por barril, inferior en casi 30 dólares a lo obtenido en el año anterior: 82,5 dólares por barril.



La extracción promedio por día en el año 2009 alcanzó los 495 917 barriles de petróleo.

Incluyendo operaciones, el presupuesto de Petroecuador en el año 2009 ascendió a 3 604,9 millones de dólares y para el año 2010 se espera un incremento del 6,6%, con 1 727 millones de dólares, destinados para inversiones. Estos recursos se utilizan, principalmente, para mantener la tasa de extracción de petróleo; se espera que estas inversiones generen sus frutos en el corto y mediano plazo, tal como se observa en el siguiente cuadro. Lo que se pretende es incrementar las tasas de extracción del ente estatal, para mantener las tasas totales de extracción alrededor de los 180 millones de barriles, en vista de la esperada caída de las tasas de extracción de las empresas privadas.

**Cuadro 64. Proyecciones de extracción de petróleo**  
(Millones de barriles fiscalizados y tasa de variación en %)

Detalle/Año	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Petroecuador</b>	<b>104,8</b>	<b>107,1</b>	<b>112,6</b>	<b>116,1</b>	<b>118,0</b>
Petroproducción	67,3	50,0	50,2	51,1	51,8
Petroamazonas	33,3	37,1	38,9	38,5	38,1
Río Napo	4,2	20,1	23,5	26,5	28,0
<b>Empresas privadas</b>	<b>76,3</b>	<b>71,3</b>	<b>68,2</b>	<b>65,1</b>	<b>62,9</b>
<b>Producción total</b>	<b>181,1</b>	<b>178,4</b>	<b>180,8</b>	<b>181,2</b>	<b>180,9</b>
<b>Variación</b>					
Petroecuador	8,4	4,4	5,1	3,1	1,6
Empresas privadas	-6,4	-3,0	-4,4	-4,6	-3,3
Producción total	-2,8	-1,5	1,3	0,2	-0,2

Fuente: Dirección nacional de hidrocarburos. Elaboración: autores.

El incremento presupuestario para el año 2010 se justifica por el elevado porcentaje de ejecución del año anterior (95%). Igualmente, para el año 2010 se aprobó un presupuesto solo para gastos operativos que asciende a 2 129 millones de dólares, lo que representa un incremento del 10,3% respecto al año anterior. Además, gracias a las inversiones en exploración en las seis áreas petroleras estatales, Petroproducción identificó 552 millones de barriles de reservas. Con estos argumentos, y otros presen-

tados por el Gobierno, se habría justificado la intervención de miembros activos de la Armada Nacional en el manejo de Petroecuador desde noviembre del año 2007.

Igualmente, se podría mencionar la reducción del número de derrames petroleros durante su gestión. Sin embargo, no se han resuelto los graves problemas derivados del manejo contaminante de la actividad de extracción de crudo y de residuos en la región Amazónica<sup>1</sup>. Todos los daños ambientales se suman a los graves destrozos provocados años atrás por la compañía Texaco.

La gestión de la Armada ha dejado varias dudas. A más de los problemas ambientales, el proyecto de almacenamiento de gas licuado en tierra, que desde el primer año de este gobierno (2007) se iba a viabilizar, hasta el momento no se concluye. Además, aún no se ha concluido la rehabilitación de poliductos y terminales, así como la ejecución de la segunda fase del proyecto de rehabilitación y repotenciación de la Refinería Estatal de Esmeraldas. Estos proyectos se vienen arrastrando desde hace algunos años, afectando negativamente al funcionamiento del ente estatal y, por cierto, a la economía nacional.

En el presupuesto de Petroecuador también se contemplan trabajos técnicos o de ingeniería básica (200 millones de dólares) que suponen el comienzo efectivo de la construcción, en un lapso de ocho años, de la Refinería del Pacífico (que incluye un proyecto petroquímico) con una inversión estimada de 12 500 millones de dólares. El proyecto sería construido por la empresa coreana SK, la cual lidera la búsqueda del 70% del financiamiento, ya que la inversión del 30% restante le correspondería a Ecuador y Venezuela.

Igualmente, ha sido motivo de varias denuncias y cuestionamientos la entrega del campo Sacha a PDVSA, la empresa petrolera estatal venezolana; una decisión preocupante si se considera que es un campo maduro, es decir, con reservas probadas e infraestructura disponible, que podía continuar en manos de Petroecuador, sobre todo existiendo los recursos económicos para asumir las tareas de recuperación de la tasa de extracción.

Por otro lado, las tasas de extracción de las compañías privadas experimentaron una caída de 78 millones de barriles, en el año 2008, a 73 millones de barriles, en 2009. Esto se explica por la reducción de las inversiones y por el impacto que tiene la caída natural de las tasas de extracción en campos que comienzan a anticipar el final de la disponibilidad del hidrocarburo.

Estas compañías ofrecieron, para el año 2009, inversiones de 1 152 millones de dólares. Pero en realidad solo destinaron 256 millones de dólares para inversiones, mientras que los 896 millones restantes fueron cargados como costos y gastos de las empresas.

1 Las plataformas y los pozos de Sucumbíos y Orellana, manejados por Petroproducción, carecen de cunetas perimetrales, sumideros, trampas de grasas y tuberías en las líneas; las tuberías de las líneas de flujo presentan fugas constantes hacia ríos, riachuelos y pantanos. Muchas estaciones de producción tienen una infraestructura de al menos treinta años, por lo tanto no están diseñadas para mitigar la contaminación ambiental generada por la separación del crudo del agua de formación. La infraestructura de las estaciones genera, constantemente, fugas de crudo más agua lluvia o agua de formación a esteros, pantanos, lagunas y riachuelos. Las aguas residuales industriales son generadas de la separación del crudo y el agua de formación, que constantemente contaminan el ambiente en las piscinas abiertas que evacuan sin control alguno al sistema acuífero de la región. Las aguas de formación han sido reinyectadas en la zona Tiyuyaku, que es un gran acuífero de agua dulce, lo que contamina los acuíferos superiores y, por cierto, el agua de consumo humano: mucha gente bebe agua de pozo. Incluso se inyectan millones de barriles al año de agua dulce de los ríos, en Auca y Sacha, en los niveles de formación Napo, para mover el crudo. Las aguas negras y grises generadas en todas las estaciones de Petroecuador –Víctor Hugo Ruales (VHR), Cuyabeno, Libertador, Lago Agrio, Sacha, Auca, Yuca y Cononaco– no disponen de plantas de tratamiento y se evacuan en grandes cantidades en las fuentes de agua que usa la población aledaña. Los desechos sólidos industriales y los asimilables urbanos generados por los campamentos y las empresas de servicios complementarios se incineran al aire, lo que genera dioxinas, monóxido de carbono, partículas, polvo y otros productos contaminantes derivados de esa inadecuada incineración. Todo el material reciclado de los derrames, que contiene crudo mezclado con material vegetal y material de trabajo, se incinera directamente también, sin cumplir los procedimientos para este tipo de tareas.

Año/Variación	Andes Petroleum	Petrobras	Petroriental	Repsol	Total de inversión
2008	104,3	8,0	25,4	24,00	161,7
2009	102,1	10,2	88,4	55,53	256,2
Variación (%)	-2,1	27,5	248,0	131,4	58,4

Nota: Estas inversiones corresponden a los presupuestos de inversiones, costos y gastos que presentaron estas compañías a la Dirección nacional de hidrocarburos.  
Fuente: Dirección nacional de hidrocarburos. Elaboración: autores.

En otro orden de cosas, el Estado continúa gastando cuantiosos recursos en la importación de derivados. Al finalizar 2009, el egreso total ascendió a 2 239,1 millones de dólares por este concepto, exacerbado por la sequía y su consiguiente crisis en el sector eléctrico<sup>2</sup>.

Esta situación muestra la escasa eficiencia del sector energético ecuatoriano: el país extrae y exporta petróleo, pero se ve forzado a importar derivados como consecuencia de las limitaciones de sus refinerías, y este cuadro se complejiza aún más, en la medida que un volumen sustantivo de estos derivados es quemado para generar electricidad. Todo ello constituye una verdadera aberración, no subsanada por ninguno de los gobiernos democráticos, en un país con enormes y diversas disponibilidades de fuentes energéticas renovables.

Otro punto a destacar es que por más que se han repetido los anuncios, desde el inicio de la gestión del presidente Correa, el Gobierno no logra aplicar un nuevo modelo de contrato con las empresas petroleras privadas. Esta indefinición no permite establecer un marco referencial estable para los inversionistas y tampoco asegura un esquema de ingresos adecuado para el Estado.

### Evolución de los ingresos petroleros

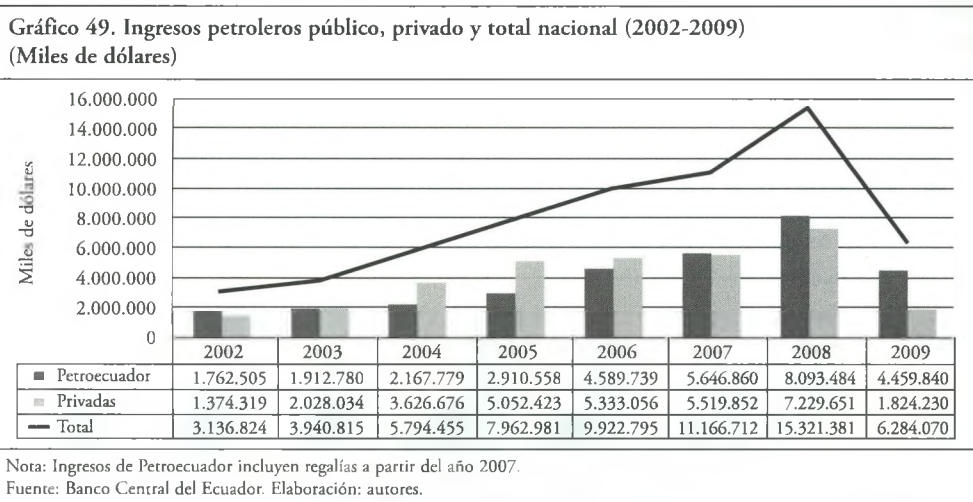
En cuanto a los ingresos petroleros, en el año 2009 alcanzaron la cifra de 6 283 millones de dólares. Esto significó una caída de 40,5% frente a lo recaudado durante el año 2008 (10 568 millones de dólares). La explicación es simple: los precios del crudo cayeron en el mercado internacional. El precio promedio por barril de petróleo crudo ecuatoriano, para el año 2007, fue de 60 dólares, mientras que en 2008 fue de 83 dólares, y en 2009 alcanzó 52,56 dólares<sup>3</sup>.

A pesar de esta compleja situación, en el año 2009 los ingresos petroleros para el Estado fueron mayores, en proporción a los obtenidos por las empresas privadas a partir del año 2007, aunque inferiores a lo recibido el año 2008. Esto se debe a la disminución de producción de las empresas privadas

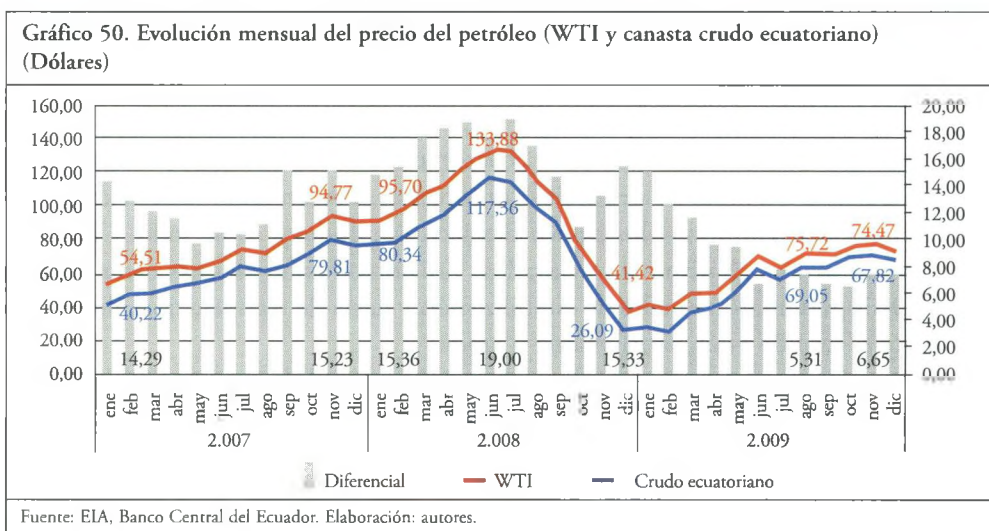
2 Es bueno mencionar que la firma del convenio de cooperación para el suministro de derivados de petróleo, a cambio de la entrega de crudo, entre Ecuador y Venezuela, ha sido provechosa para el país. Los beneficios obtenidos, al haber desactivado a los costosos intermediarios, podrían bordear los 300 millones de dólares desde enero de 2007.

3 Al hablar de petróleo, es conveniente destacar algunos conceptos. WTI, es una abreviatura empleada para identificar el crudo marcador o referencial: West Texas Intermediate. La cesta de crudo Ecuador incluye los precios exportados, tanto por la empresa estatal Petroecuador, así como por las empresas privadas, ambas envían crudo Oriente y crudo Napo. Crudo Oriente es el crudo de gravedad media y agrio (alrededor de 23,5° API y 1,5% de contenido de azufre), que se transporta por el SOTE (Sistema de Oleoducto Transecuatoriano) hasta el puerto de exportación en Balao. Mientras que el crudo Napo es un crudo pesado y agrio (alrededor de 18,5° API y 2,2% de contenido de azufre), que se transporta por el OCP (Oleoducto de Crudos Pesados) también hasta Balao.

y al mayor porcentaje de participación del Estado en los ingresos extraordinarios de dichas empresas, que en un inicio representaban el 99% y que inmediatamente fueron cambiados a la fórmula 70-30, 70% para el Estado y 30% para las empresas privadas.

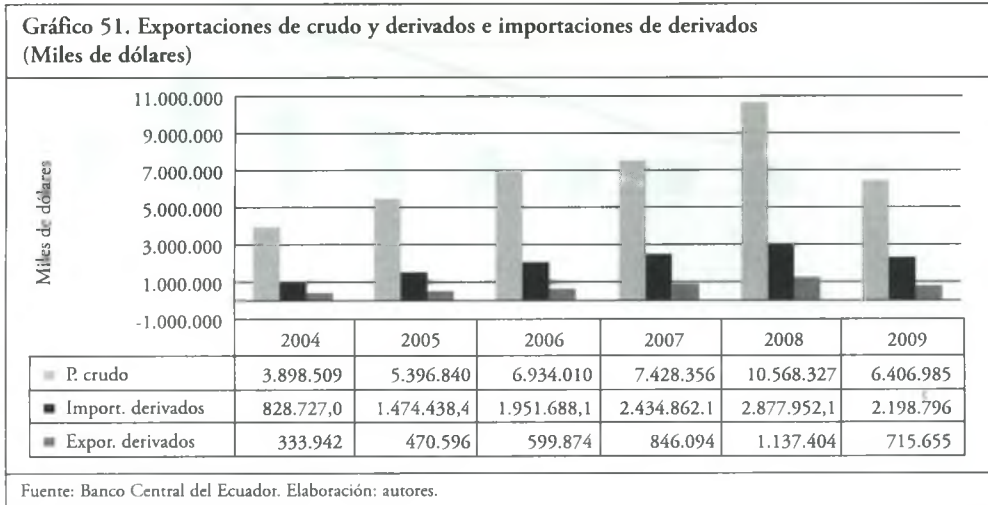


Un punto a destacar es la evolución del diferencial por calidad que experimenta el petróleo ecuatoriano en relación al crudo WTI. Los esfuerzos desplegados por el actual gobierno se han reflejado en algunas mejoras; en enero de 2007, este diferencial era de 14,29 dólares (26,2% del precio del WTI), el cual se redujo, a diciembre del año 2009, a 6,65 dólares (8,9% del precio del WTI); la evolución de este diferencial se aprecia en el Gráfico 48. Este es, sin duda, un logro importante en beneficio del país.





En cuanto a ingresos y egresos de dinero por concepto de exportación e importación de derivados de petróleo, para el año 2009 se calcula un egreso de 2 239,1 millones de dólares por importación de derivados, lo que equivalió a una reducción del 22,2% respecto a 2008. El ingreso por exportación de derivados fue de 675,1 millones de dólares, lo cual representó, también, una disminución del 40,6% respecto a 2008. Así, en el año 2009 se alcanzó un déficit de 1 564 millones de dólares, es decir 10,1% menos que en 2008. Las variaciones hacia la baja se explican, sobre todo, por la caída de los precios de los derivados del petróleo.



Como anotamos antes, Ecuador no logra autoabastecerse de derivados de petróleo, sobre todo de derivados livianos. Por otra parte, las exportaciones de derivados son, principalmente, de productos pesados, con un menor precio en el mercado internacional, como es el caso de *fuel oil*. No obstante lo expuesto, se podría anticipar un aumento en el nivel de importaciones de derivados de petróleo como producto de la crisis eléctrica, tema que se abordará más adelante.

A inicios del año 2009, los pronósticos sobre la evolución de los precios del crudo eran en extremo preocupantes. Felizmente, para la economía ecuatoriana esas expectativas se difuminaron en poco tiempo. Las explicaciones del repunte de precios son diversas. Por un lado, la actividad económica de países grandes o en plena expansión —los BRIC: Brasil, Rusia, India y, sobre todo, China— sostuvo la demanda mundial en niveles relativamente elevados. Adicionalmente, algunas economías duramente golpeadas por la crisis presentaron señales de estabilización y hasta de recuperación, desde mediados del año 2009, como es el caso de Francia, Alemania y Japón.

Sin embargo, este sí es un dato preocupante, el petróleo consolidó su posición como activo financiero, por efecto de las mismas prácticas especulativas que ayudaron a desatar la crisis global y que están lejos de ser corregidas. Otro factor que incide en la escalada de precios del petróleo es la estabilidad del dólar frente a otras monedas, principalmente el euro.

De todas maneras, es evidente la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana ante los *shocks* externos. La demanda y el precio del petróleo (principal producto de exportación y generador de divisas de la economía ecuatoriana) están determinados por factores externos, en que la especulación está presente. Y resulta también preocupante que el actual gobierno mantenga la modalidad de acumulación extractivista, como sucede en todos los países con gobiernos considerados progresistas.

Así, al concluir la primera década del siglo XXI, como sucedió en ocasiones anteriores, se alientan nuevas expectativas por lo que podría significar la explotación de recursos minerales a gran escala. La minería metálica, desde esa perspectiva, serviría para sustituir las declinantes reservas petroleras sin afectar la esencia primario-exportadora de la economía<sup>4</sup>. El país continúa atado al espejismo de la riqueza de los productos primarios.

### El subsector eléctrico, de regreso a los apagones

El consumo de electricidad está fuertemente correlacionado con el incremento del PIB. Igualmente, la disponibilidad de una oferta confiable y segura de electricidad sostiene las posibilidades de expansión del aparato productivo. En este contexto, dado que la mayoría de las políticas económicas apuntan –al menos en el discurso– hacia un mayor crecimiento del producto, es entendible que dichas políticas vengán acompañadas de esfuerzos para aumentar la oferta de electricidad destinada a cubrir la siempre creciente demanda. Esta es la visión que ha dominado casi permanentemente en el país, tal como sucede en muchas partes del mundo.

Así, en Ecuador, el subsector eléctrico, que representa la décima industria en la estructura del PIB, con su participación directa e indirecta, determina también su importancia en la economía. Hay que anotar, eso sí, que la estructura de generación de electricidad, afectada sobre todo por una serie de aberraciones propias de la visión privatizadora, presenta profundas anomalías. En el país, su enorme potencial hidroenergético y de fuentes alternas de energía no fue aprovechado por falta de inversión, lo que dio, como resultado, un exagerado peso a la generación térmica. Lo lógico es que esta generación –la térmica–, solo debería funcionar como respaldo o complemento de las hidráulicas, para los tiempos de estiaje. Estas plantas térmicas no deben constituir generación permanente, ya que esto provoca una serie de secuelas que representan graves costos económicos, sociales, ambientales y, fundamentalmente, inseguridad en la continuidad del suministro de electricidad.

Por esta razón, el actual gobierno, desde su inicio, impulsa un proyecto de cambio de la matriz energética. Se pretende aumentar la generación de energía hidroeléctrica, de un 43%, en la actualidad, a un escenario futuro del 86%, hasta el año 2017, complementado por un 8% de energía renovable (solar-eólica-biomasa). Para esto, se quiere utilizar el potencial de las vertientes del río Amazonas (74%) y el Pacífico (26%), de un total disponible de 93 436 MW.

Hasta antes de las reformas impulsadas por el actual gobierno, este sector se manejaba bajo la modalidad de “mercado mayorista”<sup>5</sup>. Se buscaba atraer a la inversión privada para que realizara las inversiones necesarias en el sistema. La eficiencia, decían, solo se encuentra en el sector privado. Y para llegar a la ansiada privatización, buscando facilitarla a cualquier costo, se dio paso a una serie de decisiones atentatorias a los mismos objetivos de eficiencia buscados.

---

4 A inicios de 2010 se presentó un estudio privado sobre las reservas petroleras en el país (recuérdese que solo la Dirección Nacional de Hidrocarburos está autorizada para establecer el monto oficial de reservas hidrocarburiíferas). Allí se establece que el horizonte petrolero podría llegar al año 2045. Esta expectativa, que si bien amplía en algo la anterior fecha estimada de finalización de las reservas, no disminuye para nada la presión para construir una economía postpetrolera. Más allá de las consideraciones ambientales, al ritmo de crecimiento de la demanda interna de hidrocarburos, el país, en pocos años más, dejará de exportar petróleo.

5 Que va de la mano con la idea del libre mercado del que se destaca el cálculo tarifario mediante la producción marginal, haciendo que el precio final (y los subsidios) sean mayores en las empresas donde existía menor demanda y que debía cubrir mayores áreas, rompiendo el principio de universalidad.

Así, desplegando el discurso pro-mercado, se dividió a las empresas eléctricas en unidades de generación, de transporte y de distribución, rompiendo su normal funcionamiento y restando su capacidad de financiamiento. Como complemento de lo anterior, con irresponsabilidad, con fines políticos y sin la debida asignación de recursos públicos, terminaron por imponer a las empresas de distribución una tarifa de venta de electricidad inferior a la de compra (ocho centavos y 14 centavos de dólar, respectivamente). Esto provocó un proceso de deterioro de las empresas eléctricas en manos estatales. Se buscaba su privatización. En estas circunstancias, la descapitalización y el caos financiero afloraron con fuerza, tanto como la desinstitucionalización del subsector: el ministro de Energía y Minas tenía muy poca incidencia en los organismos existentes; por ejemplo, no tenía un puesto en el directorio del Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC).

En la práctica, el Estado siguió subsidiando a las empresas, algunas de las cuales, a pesar de tener inversiones privadas, eran totalmente ineficientes<sup>6</sup>. Las empresas generadoras acumularon deudas enormes —cercasas a los 4 000 millones de dólares— y las empresas distribuidoras presentaron pérdidas de energía del orden del 25%, a 2005, en promedio<sup>7</sup>. El problema estructural más grave —aparte de la visión dogmática con que se enfrentó el manejo del subsector eléctrico y, en general, el sector energético— fue la falta de inversiones para cubrir la creciente demanda de electricidad.<sup>8</sup> En estas condiciones, el saldo fue un aumento de la generación térmica (a través de las plantas térmicas existentes que solo debían ser de respaldo, ya que la nueva generación instalada por el sector privado fue casi inexistente) y crecimiento de las importaciones de electricidad desde Colombia, y ocasionalmente desde Perú, a costos superiores a los de la generación local. Esto ocasionó la pérdida de la soberanía energética, como se demostró en el último estiaje.

De hecho, en la Agenda Energética 2007-2011 —presentada por el Ministerio de Energía y Minas, en junio de 2007— se hicieron notar, oportunamente, todas estas deficiencias estructurales acumuladas desde mucho tiempo atrás. Igualmente, en dicho documento se plantearon soluciones de corto, mediano y largo plazos.

Tal es así que, por ejemplo, se resaltó el problema generado por la falta de inversión. Las plantas San Francisco y Chespi debieron entrar en operación en los años 1997 y 1999, respectivamente; así mismo, Sopladora, en el año 2000 y Coca-Codo-Sinclair, en el año 2003. En dicha agenda se destacó que los retrasos en las inversiones habían conducido a una acumulación de necesidades de inversiones que bordeaban los 3 146 millones de dólares.

Además, se alertó que gran parte del parque de generación térmica *debía* ser inmediatamente reemplazado, rehabilitado o repotenciado, puesto que las plantas termogeneradoras ya habrían cumplido su tiempo de vida útil. En dicho documento se hace explícita la necesidad de “desarrollar un sistema eléctrico sostenible, sustentado en el aprovechamiento de los recursos renovables de energía que dispone el

6 En varias ocasiones, los sindicalistas de las empresas eléctricas denunciaron intentos de venta de las empresas por valores totalmente irrisorios, dentro de los esquemas de privatización impulsados desde el Consejo Nacional de Modernización (CONAM).

7 El margen que bajo estándares internacionales se considera aceptable es menos del 12%. El margen de pérdidas en promedio fue del 25%, sin embargo, hay empresas públicas como la Eléctrica Quito y la Centro Sur (Cuenca), que presentaron pérdidas dentro de lo aceptable. Mientras tanto, otras empresas como EMELGUR, Milagro o Manabí registraron pérdidas del orden del 40%. El caso de la CATEG, empresa eléctrica privada de Guayaquil, demostraba no solo una ineficiencia masiva por sus elevadas pérdidas, sino la desinstitucionalización del subsector, pues esta “empresa” era una fundación.

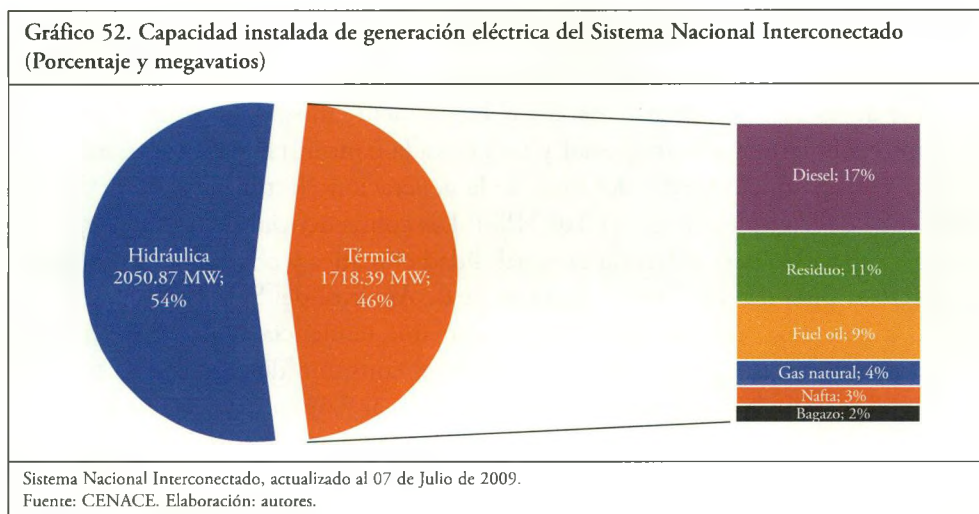
8 En la ley de Electrificación anterior, se establecía que el Fondo de Solidaridad era el administrador de las empresas eléctricas, junto con el resto de empresas de telecomunicaciones, que debían ser privatizadas. Sus excedentes no podían ser utilizados para realizar inversiones en el subsector, sino que se debían realizar inversiones de carácter social: la descapitalización aparecía como una meta buscada para forzar la venta de las empresas públicas. Algo similar se buscaba, con otros métodos, en Petroecuador.

país, y que garantice un suministro económico, confiable y de calidad de electricidad". Para lograrlo se establecieron como objetivos para el subsector:

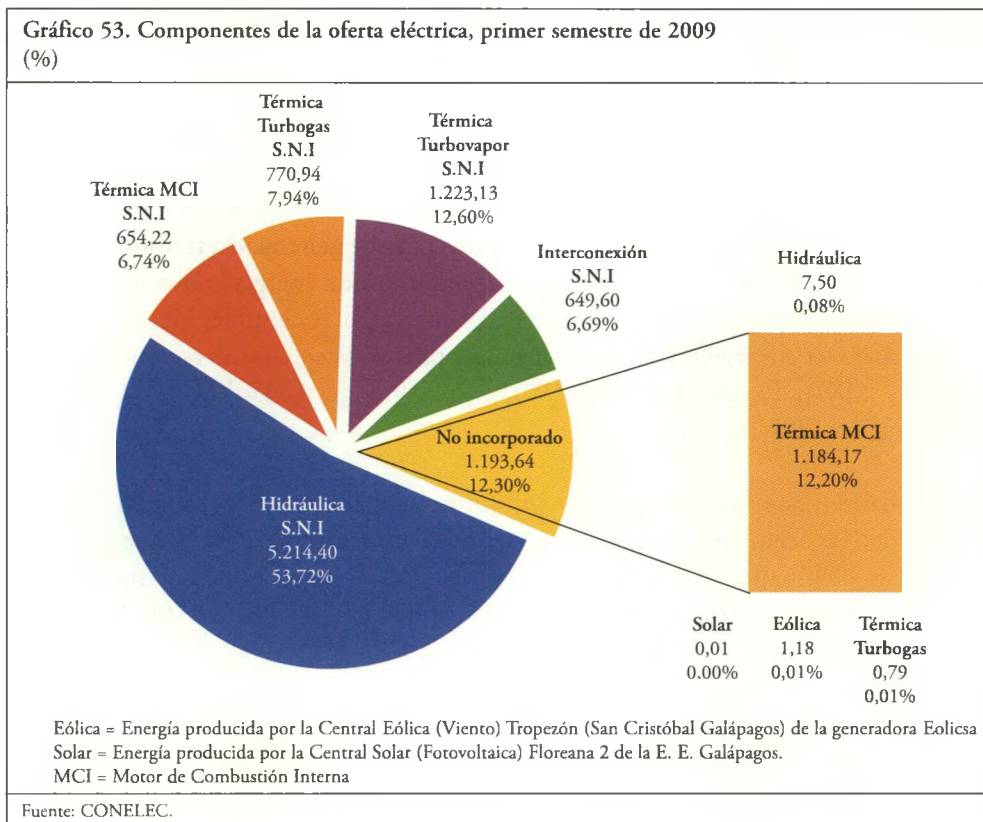
- incrementar, hasta 2011, la capacidad de generación en 1 270 MW, mediante la incorporación de proyectos en construcción y la ejecución de nuevos proyectos: 745 MW de proyectos hidroeléctricos financiados con inversión directa estatal, 82 MW de proyectos hidroeléctricos financiados y ejecutados por empresas privadas, 382 MW de proyectos de generación termoeléctrica, y 67 MW de proyectos de generación que utilizan fuentes renovables de energías no convencionales;
- completar los estudios de factibilidad e iniciar la construcción de centrales hidroeléctricas que garanticen el suministro de electricidad a largo plazo. Los proyectos en consideración fueron: Coca Codo Sinclair (1500 MW), Reventador (500MW), Minas-Jubones (337 MW) y Chespi (167 MW) (Agenda Energética 2007: 69-70).

Adicionalmente, habría que señalar que en un informe realizado por el grupo MAAN (Mejor Alternativa Antes de Negociar, con Colombia), constituido en marzo de 2007 y que concluyó sus labores en septiembre de dicho año, se establecía la necesidad de construir inmediatamente cuatro plantas térmicas por 430 MW, que debían haber sido construidas en Bajo Alto (100 MW), Santa Elena (130 MW), Manta (100 MW) y Santo Domingo (100 MW).

Según el CENACE, al 7 de julio del año 2009, la capacidad instalada de generación eléctrica del Sistema Nacional Interconectado era de 3 769,26 MW, de los cuales el 54% correspondía a generación hidráulica y el restante 46%, a generación térmica.



En cuanto a la oferta eléctrica, según el informe estadístico del CONELEC, la potencia efectiva eléctrica en el primer semestre de 2009 fue de 4 725,19 MW, 1,15% mayor a lo registrado hasta diciembre de 2008. Del total de la oferta eléctrica registrada, el 53,72% fue de generación hidráulica.



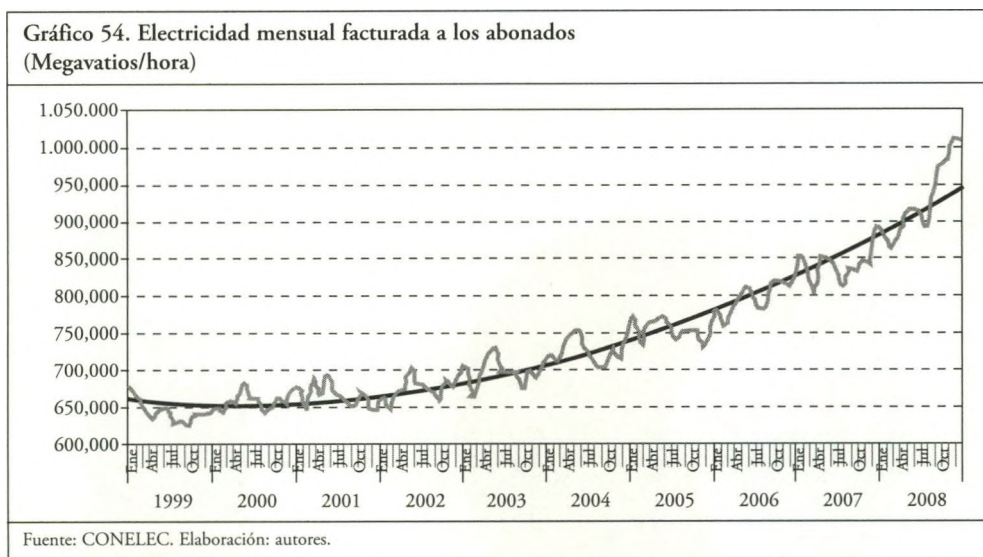
Se estima, además, que Ecuador actualmente utiliza apenas el 8% de su potencial de generación hidroeléctrica. Como se destaca en la indicada agenda, el componente mismo de generación eléctrica, desde hace algún tiempo, denota una alta fragilidad y una elevada concentración en una sola planta: Paute. Así, se tiene que, por ejemplo, el 34% del total de la generación eléctrica y el 62% de la generación hidráulica provienen del complejo Paute (1 100MW). Las consecuencias de tal situación se evidencian en la escasa o nula capacidad para enfrentar la variabilidad climática y ocurrencia de imprevistos, como la sequía que afectó, a fines del año 2009, a gran parte de América del Sur.

Del lado de la demanda, en cambio se puede notar una tendencia al alza casi exponencial, sobre todo a partir del año 2000. En ocho años consecutivos, el consumo de electricidad ha aumentado en un 49,3%. De 2000 a 2008, la demanda se ha incrementado al 5,6% anual, en promedio. Según datos del CONELEC, la energía mensual facturada a los abonados pasó de 675 KW/h, en enero del año 1999, a 1 008 KW/h, en diciembre del año 2008.

Un dato que salta a la vista en cuanto a la gestión eléctrica a partir de 2007, es que las pérdidas se han reducido al 17,6%<sup>9</sup>, cuando hasta el año 2005 registraban, en promedio, un 25%. Hay que anotar que desde el inicio de la gestión del actual gobierno se han desarrollado algunas medidas para mejorar la eficiencia subsectorial, incluso con agresivos planes para influir en la demanda, como cambiar los focos incandescentes por lámparas fluorescentes compactas, conocidas popularmente como “focos ahorradores”<sup>10</sup>.

9 Datos del CONELEC al primer semestre del año 2009.

10 Esta iniciativa ha sido criticada por el contenido de mercurio de estas lámparas.



Ante un panorama de constante aumento de la demanda, con una oferta casi rígida, era evidente el advenimiento de una nueva crisis en el sector. Sin correctivos oportunos, como los planteados en la mencionada agenda, los racionamientos eran solo cuestión de tiempo. Recordemos que recurrir a esta medida no es nuevo. De hecho, episodios similares ocurrieron en 1992, 1995, 1996 y 1997. Por lo tanto, es grave que, a pesar de conocer los riesgos inminentes y haber planteado las soluciones de corto, mediano y largo plazos, no se hayan tomado las debidas precauciones.

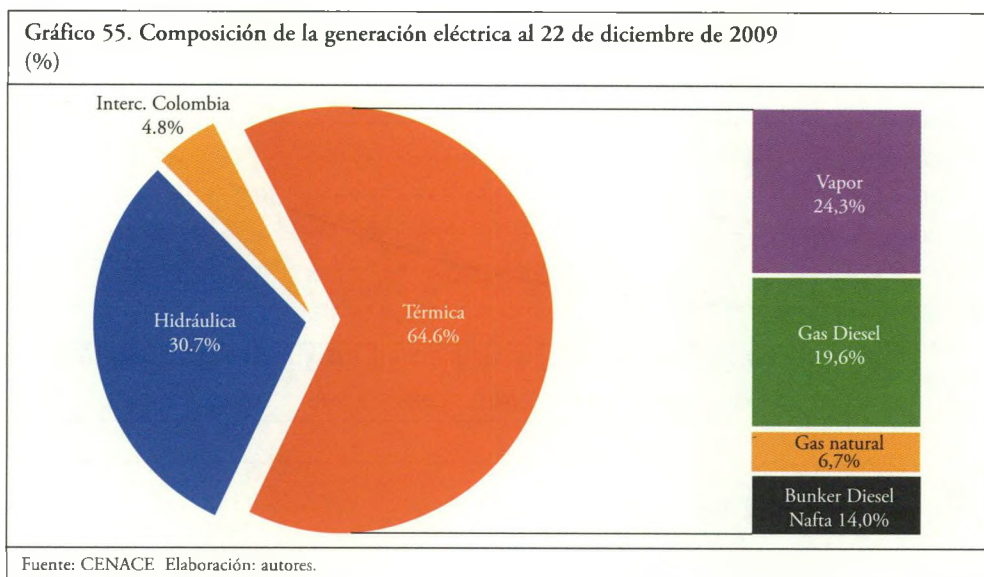
El estiaje en la zona austral, que se manifestó con fuerza a partir de agosto del año 2009, redujo el caudal del río Paute en un 60% (de 70m<sup>3</sup>, que es lo deseable, a 27m<sup>3</sup>, y aun menos, por segundo), con un nivel de la cota de 1 968,08 metros sobre el nivel del mar, el más bajo de los últimos años<sup>11</sup>. Las consecuencias están a la vista: racionamientos y compras emergentes de equipos de generación térmica, los mismos que demandarán cantidades ingentes de diesel. Así mismo, se produjo un aumento de los costos de las importaciones de electricidad desde Colombia e incluso desde Perú. Esto fue aun más grave en tanto los suministros internacionales no tuvieron las cantidades suficientes requeridas por Ecuador, ya que los países vecinos solo nos vendían sus excedentes (mínimos, porque cabe anotar que el estiaje fue regional). Esto evidencia, una vez más, la necesidad de impulsar una política sostenida que haga realidad la soberanía eléctrica en Ecuador.

En el país se inició, sorpresivamente, el programa de racionamiento de energía, a partir del 5 de noviembre del año 2009. El déficit eléctrico fue de alrededor de 4 000 megavatios por hora. Esta situación, compleja en todo sentido, repercutió sin duda en la evolución de la economía nacional. De hecho, por efecto de estos racionamientos y su impacto sobre el aparato productivo, se revisaron las estimaciones de crecimiento del PIB.

La respuesta oficial ante la crisis se fundamentó en varios campos. Con el plan de contingencia del Ministerio de Electricidad y Energías Renovables se pretendía reducir entre un 5% y 10% el consumo nacional de energía. En el plan se contempló realizar los racionamientos de energía en los sectores residenciales, tratando de evitar que estos llegaran a las zonas comerciales e industriales. Sin embargo, la

11 Según la CENACE el inicio de la fase de racionamiento es bajo la cota 1 970,00 metros sobre el nivel del mar.

intensidad de la sequía requirió que se afecte también a estos dos sectores, profundizando así los efectos de la crisis sobre la economía.



Para enfrentar los racionamientos de energía, se aumentó la oferta eléctrica mediante la activación de la interconexión con Perú, y se gestionó la no reducción de la oferta con Colombia. Igualmente, se concretó una mayor oferta con la Central Térmica Victoria II y siete turbinas adquiridas a General Electric (con una capacidad de unos 150 MW y que pueden generar electricidad con diesel y gas), que fueron instaladas aceleradamente. En suma, ante la emergencia, se hizo lo que se debió hacer antes, sin tanta premura y sin tanto costo.

En este punto, vale diferenciar los costos de la generación eléctrica. Mientras la generación hidroeléctrica tiene un costo promedio de tres centavos por kw/h, la generación termoeléctrica tiene un costo de 15 centavos por kw/h, es decir, un 500% más. Y si incluimos el valor por importación de energía desde Colombia y Perú, que está entre diez y 12 centavos, la electricidad de Ecuador resultaría la más cara de la región, con un promedio de nueve centavos por kw/h consumido.

Desde hace tiempo, para evitar el impacto del alto costo sobre la población más pobre, la energía eléctrica es subsidiada, tanto de manera directa como indirecta. La primera forma se ejecuta mediante subsidios en la tarifa eléctrica que se aproximan a los 300 millones de dólares anuales, a los que se deben sumar los subsidios a los combustibles utilizados en las centrales térmicas, que ascienden, aproximadamente, a 800 millones de dólares anuales. Por la crisis eléctrica, este valor puede haberse incrementado en, al menos, un 25% en el 2009.

Los costos de los recientes racionamientos también constituyen un motivo de preocupación. El Gobierno estima que el racionamiento eléctrico, que afectó por 46 días al país, provocó pérdidas que habrían fluctuado alrededor de los 280 millones de dólares. Por otro lado, según estimaciones publicitadas por la Cámara de Comercio de Quito, estas pérdidas podrían haber llegado a unos 550 millones.

A estos costos habría que añadir lo que el Gobierno está gastando en la compra de siete nuevos generadores a la General Electric, por 176 millones de dólares<sup>12</sup> (154MW), y en el aumento de la

12 Sumados el precio de compra (150 millones de dólares), accesorios, transporte e instalación (26 millones de dólares).

importación de derivados como el diesel, por 84 millones de dólares adicionales<sup>13</sup>. A lo anterior habrá que sumar, a su vez, la compra de electricidad, tanto a Colombia como a Perú (180 MW), y el alquiler de varios módulos de plantas térmicas, por 104 millones de dólares (175MW).

Aquí hay que resaltar que el gobierno de Colombia, cuando se produjo el estrangulamiento eléctrico como consecuencia del estiaje, restringió masivamente la venta de electricidad a Ecuador: antes aseguraba entre el 10% y el 12% de la demanda nacional. Al inicio de la crisis, casi como otro detonante de ella, el suministro se redujo al 1% o menos.

La crisis debería convertirse en un punto de inflexión en el manejo del sector energético en general, que demanda mejorar la eficiencia de su utilización, sin descuidar la ampliación del parque generador. Esto exige respuestas coyunturales, sin perder de vista el cambio estructural de la matriz energética. Los apresuramientos con fines políticos solo retrasarían la recuperación del sector.

En síntesis, si bien es cierto que el retraso de las inversiones y el mal manejo del sector por parte de los gobiernos anteriores son los responsables mayores de la crisis actual, no es menos cierto que el actual gobierno descuidó la generación termoeléctrica que es requerida para enfrentar este tipo de eventualidades y también para completar la demanda en las horas pico. El Gobierno se concentró en los megaproyectos con visión de más largo plazo y se olvidó de lo coyuntural. Tal es así que, por ejemplo, varias plantas de generación térmica, e incluso otras de generación hidráulica, estaban en reparación y mantenimiento, y no estuvieron disponibles al momento en que se produjo el problema. No hay duda de que lo sucedido requiere un juicio aun más duro si, a pesar de conocer los riesgos inminentes y existir los recursos financieros para asumir las obras previstas en junio de 2007, no se hizo casi nada, desde entonces, para enfrentar el reto energético.

---

13 Según datos del Ministerio de Electricidad, se requerirán algo más de 19 millones de galones adicionales de diesel para el funcionamiento de las generadoras térmicas, entre noviembre de 2009 y mediados de 2010.



# Bibliografía

## Fuentes consultadas

- Acosta, Alberto y Fander Falconí (2005). *Análisis de coyuntura económica*. Quito: FLACSO.
- Acosta, Alberto, Hugo Jácome, Fernando Martín, Jürguen Schudlt y Marcelo Varela (2008). *Análisis de coyuntura económica*. Quito: FLACSO-ILDIS.
- Acosta, Alberto, Hugo Jácome, Guillaume Long, Fernando Martín, Franklin Ramírez y Marcelo Varela (2009). *Análisis de coyuntura económica: primer semestre*. Quito: FLACSO-ILDIS.
- Acosta, Alberto y Alfredo Serrano (2009). "Ecuador frente a la crisis económica internacional: un reto de múltiples aristas". En *Revista Polémika*, USFQ, Quito.
- Acosta, Alberto, Luis Alberto Arce Catacora, Tristan de Bourbon, Gerardo Bustillos, Mona Chollet, Enzo Faletto, Osvaldo Gallone, Renaud Lambert, Rosana Moras, Achille Mbembe, Ramine Motamed-Nejad, François Denord y Antoine Schwartz, Fernando Peirano, Ignacio Ramonet, Najam Sethi, Pablo Stefanoni y Gabriel Loza Tellería (2009). *La primera crisis global del siglo XXI - Miradas y reflexiones*. Montevideo: CLAES-D3E.
- Banco Central del Ecuador. <http://www.bce.fin.ec>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <http://www.iadb.org>
- Banco Mundial. <http://www.worldbank.org>
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). <http://www.cepal.org>, <http://www.eclac.org>
- Consejo Nacional Electoral. <http://www.cne.gov.ec>
- Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC). <http://www.conelec.gov.ec>
- Centro Nacional de Control de la Energía (CENACE). <http://www.cenace.org.ec>
- Banco de la República de Colombia (BANREP). <http://www.banrep.gov.co>
- Banco Central de la Reserva del Perú (BCRP). <http://www.bcrp.gob.pe>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI). <http://www.inei.gob.pe>
- Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE). <http://www.ine.gov.bo>
- Instituto Nacional de Estadística de Venezuela (INE). <http://www.ine.gov.ve>
- Dirección Nacional de Hidrocarburos. <http://www.recursosnorenovables.gov.ec>
- Encuestas de condiciones de vida (ECV) (2006). INEC. <http://www.inec.gov.ec>
- Encuestas de empleo, desempleo y subempleo (ENEMDU) (2009). INEC. <http://www.inec.gov.ec>

Energy Information Administration (EIA). <http://www.eia.org>, <http://www.eia.doe.gov>  
 Financial Structure, Banco Mundial. [http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/PRR\\_Data\\_for\\_Website.xlsz](http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/PRR_Data_for_Website.xlsz)  
 Fondo Monetario Internacional. <http://www.imf.org>  
 Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC). <http://www.inec.gov.ec>  
 Jácome, Hugo, Fernando Martín y Marcelo Varela (2007). *Análisis de coyuntura económica*. Quito: FLACSO-ILDIS.  
 Martínez, Diego (2006). *Análisis de coyuntura económica*. Quito: FLACSO-ILDIS.  
 Metal economics group. <http://www.metalseconomics.com>  
 Ministerio de Economía y Finanzas. <http://www.mef.gov.ec>  
 Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES). <http://www.senplades.gov.ec>  
 Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). <http://www.siise.gov.ec>  
 Superintendencia de Bancos y Seguros. <http://www.superban.gov.ec>

### Fuentes citadas

Asamblea Nacional del Ecuador (2008). *Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera*. Aprobada el 30 de diciembre de 2008 por la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional.  
 ——— (2008). *Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno*.  
 ——— (2008). *Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador*.  
 Buonomo, Mariela (2009). *América Latina: señora de su destino*. Montevideo: CLAES. <http://www.integracionsur.com/>  
 CEPAL (2009). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*.  
 ——— (2009). *Informe sobre el Panorama Social de América Latina 2009*.  
 ——— (2009). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*.  
 Constitución Política del Ecuador (2008).  
 CORDES. *Carta Económica*. Año 16, N° 1 (enero, 2010).  
 FMI (octubre, 2009). “Sustaining the Recovery”. En *World Economic Outlook (WEO)*.  
 Freidenberg, Flavia (2008a). *El sueño frustrado de la gobernabilidad. Instituciones, actores y política informal en el Ecuador*. Barcelona: CIDOB.  
 ——— (2008b). *¿Renovación o continuismo? Actitudes, valores y trayectorias de la clase política ecuatoriana*. Salamanca: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica-Universidad de Salamanca.  
 Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (2009). “Elites Parlamentarias en América Latina”. Observatorio de Elites Parlamentarias en América Latina (ELITES), España.  
 Le Monde Diplomatique (enero, 2009). *A tres años de gobierno popular-Las lecciones de la alfabetización*. Entrevista a Álvaro García Linera, por Pablo Stefanoni y Ricardo Bajo.  
 López, Adrián (2009). *Elecciones 2009: ¿Cómo se votó el 26 de abril?* Quito: SENPLADES.  
 Ministerio de Energía y Minas (2007). *Agenda Energética 2007-2011*.  
 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009). *Economic Outlook*, N° 89, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)  
 Perfiles de Opinión, 2009. Varios números.  
*Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011* (2006).

## Bibliografía

---

- Rosanvallon Pierre (2006). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) (2009). *Plan Nacional de Desarrollo-Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*.
- Spurrier, Walter (2009). *Informe semanal*, varios números.
- Stiglitz, Joseph (2008). "What is the Role of the State?". En *Escaping the resource curse*, Humphreys, Macartan, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz (Eds.)