

## Asuntos inconclusos:

# La construcción de estado bajo la Revolución Ciudadana

DRAFT: Borrador, no citar sin autorización del autor.

Pablo Andrade A.,  
Estudios Latinoamericanos,  
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador,  
[pandrade1@uasb.edu.ec](mailto:pandrade1@uasb.edu.ec)

## Introducción

Luego de una década de experimentar con el neoliberalismo, Ecuador se movió a la izquierda cuando en 2006 eligió al candidato de Alianza País, Rafael Correa, como Presidente. El nuevo gobierno inmediatamente lanzó una serie de reformas a las que bautizó como “Revolución Ciudadana”. En lo político, la Revolución hasta el momento ha comprendido la adopción de una nueva constitución en 2007-2008, elecciones generales en 2009, y un referéndum en 2010 mediante el cual el Ejecutivo pudo intervenir en el poder judicial. Simultáneamente, la administración del Presidente Correa adelantó políticas económicas que aumentaron el rol del estado en la economía, ganando control sobre la explotación de recursos minerales y petroleros, lanzó un ambicioso –pero básicamente retórico– programa de industrialización, y adoptó nueve reformas consecutivas al sistema de impuestos. Adicionalmente, el gobierno complementó estas iniciativas políticas y económicas con políticas sociales que buscaban proveer a la población en general –y a los grupos más pobres en particular– con empleo, y mejores servicios de salud, educación y vivienda. Hasta el momento los resultados iniciales de estos rápidos cambios han sido buenos: la economía ha crecido espectacularmente en comparación con los últimos doce años, la pobreza y la desigualdad parecerían haber disminuido, y la largamente postergada actualización de la infraestructura (puertos, aeropuertos, caminos y telecomunicaciones) del país está ocurriendo aceleradamente. En cuanto a los cambios políticos, aparentemente la democracia liberal representativa ha sido sacrificada en el proceso, aun cuando elecciones frecuentes y limpias, una división formal de poderes, y la representación de la oposición en el Legislativo continúan siendo las principales características políticas del régimen.

Tomando todo en consideración, la Revolución Ciudadana luce como un caso ejemplar de los gobiernos de *izquierda contestataria* latinoamericanos (Madrid, Hunter y Weyland, 2010: 143-5). En efecto, por lo que sabemos acerca de estos gobiernos, Ecuador no luce muy diferente a Venezuela y Bolivia, excepto, tal vez, por los niveles relativamente bajos de polarización política que la Revolución ha producido hasta ahora. *Primum facie*, un estudio del proceso político ecuatoriano parece poco interesante.

¿En qué contribuye, entonces, el estudio de la Revolución Ciudadana a los estudios sobre la política contemporánea en América Latina? La respuesta que ofrece la evidencia presentada en este trabajo es que el gobierno del Presidente Correa está

avanzando un proyecto de construcción de estado que desafía lo propuesto en la literatura sobre los nuevos gobiernos de izquierda<sup>1</sup>. En efecto, este cuerpo sostiene que los gobiernos de izquierda contestataria son incapaces de diseñar e implantar procesos de institucionalización, debido a la acción de los mismos factores que produjeron su ascenso al poder y éxito temprano. En lo que sigue mostraré que las políticas industriales y de explotación minera del gobierno del Presidente Correa proyectan una transición hacia una economía post-petrolera en Ecuador. Se trata de un proyecto que comprende el diseño e implementación de una “estrategia coherente de intervención estatal activa en la economía” (Madrid, Hunter y Weyland, 2010, 177). Aún más, argumentaré que, dado que esas políticas demandan el incremento de la capacidad administrativa del estado, la Revolución Ciudadana está produciendo cambios mayores en las relaciones económicas, políticas y sociales entre los principales actores domésticos y el estado, transformaciones que afectarán las oportunidades de desarrollo económico y político de Ecuador en el largo plazo.

Mi hipótesis requiere prestar menos atención al sistema político y a la concepción normativa de institucionalización democrática, y concentrar el examen en el papel del estado y en cómo ha llegado a cumplir ese rol; esto es, necesitamos examinar el proceso de construcción de estado. En particular, debemos tener en mente la literatura que se ha ocupado del hecho de que, dadas las condiciones apropiadas, los gobiernos (para ser precisos, los presidentes) pueden “usar los inigualables recursos de poder del estado para cambiar la sociedad, impulsar el desarrollo económico... e incluso para alterar patrones culturales y estructuras sociales ancestrales” (Geddes, 1996).

Ese movimiento de perspectiva hace que mi argumento retome el viejo debate sobre el estado y el desarrollo. Este último cuerpo de literatura enfatiza el papel que el estado juega en crear trayectorias de desarrollo en los países en desarrollo, iluminando por tanto el rol que los gobiernos han jugado en *países en desarrollo muy tardío* al nutrir el desarrollo de industrias nacionales que con el tiempo fueron claves para su renovada inserción de esos países en la economía global (Chang, 2007; 2006; 2004; Boyd, Galjart y Ngo, 2006; Chibber, 2006; Amsdem, 2001; Evans, 1991). Mi argumento comparte con esta literatura dos de sus principales descubrimientos: primero, que la construcción de capacidades estatales para gobernar la economía es un factor clave en la explicación del éxito de los países de desarrollo muy tardío; y, segundo, que ese “éxito” no debe entenderse como la habilidad de estos países para ir más allá del marco de la economía capitalista global; todo lo contrario, el éxito consiste en que esos países se convirtieron en economías capitalistas plenas, que son altamente competitivas en el mercado mundial (Chang, 2007, 35-6).

Mi perspectiva aun cuando es estatista, sin embargo, no asume la idea de “autonomía estatal” para explicar el porqué el gobierno del Presidente Correa persigue un cambio radical en el funcionamiento del estado ecuatoriano. Como ha señalado Geddes (1996), el concepto de “autonomía estatal” es vago, y “asume que las políticas gubernamentales generalmente reflejan los intereses sociales”, lo que me obligaría a explicar, en primer lugar, cómo es que la autonomía estatal emergió en el muy hostil ambiente que prevaleció en Ecuador hacia el final del siglo pasado y la primera década del presente. Mi camino metodológico es diferente.

Mi argumento sólo requiere que tome nota del hecho de que el gobierno actualmente en el poder está usando control del aparato del estado para buscar políticas que requieren de la expansión de capacidades estatales, y de que estas preferencias

---

<sup>1</sup> La literatura se ha ocupado del tema, pero desde una interrogante principal: si estos gobiernos están construyendo o no un estado nación culturalmente homogéneo (Mijeski y Beck, 2011). Mi óptica no recae sobre esta cuestión sino sobre la construcción de un aparato estatal racionalizado y burocrático.

políticas reflejan el interés y la ideología del Presidente Correa y los miembros de su equipo de gobierno. Así, el argumento no asume ningún conjunto teleológicamente predeterminado de “instituciones correctas” (Chibber, 2006, 9), sólo requiere el mostrar que esas ideas (acerca de las instituciones necesarias para el desarrollo) son parte de las preferencias ideológicas de los oficiales de gobierno –en particular del Presidente- y que estos oficiales son los actores principales del drama actualmente en escena de la construcción de estado. Tampoco necesito hacer supuestos fuertes acerca de la plena conciencia de los actores acerca de su agenda de cambio y sus consecuencias, me basta con una suposición más modesta: que esos actores son conscientes de, primero, sus propios intereses, y, segundo, de las oportunidades que se les han abierto a partir de los cambios institucionales efectuados entre 2007 y 2009.

Por lo tanto, argumentaré en primer lugar que las políticas económicas adoptadas por el gobierno de Rafael Correa son una estrategia coherente por crear una economía capitalista próspera en Ecuador; segundo, que esas políticas obligan al gobierno a expandir las capacidades administrativas del estado; y finalmente, que el gobierno persigue esas políticas de una manera racional dado el interés del Presidente y su partido por permanecer en el poder; interés este último actualmente exacerbado dado que la nueva constitución permite la reelección inmediata del Presidente y los parlamentarios, y tiende a fortalecer el rol de PAIS como la organización del Presidente.

## ***1. El debate sobre los nuevos gobiernos de izquierda latinoamericanos y el retorno del estado.***

Hasta la elección como presidente de Venezuela de Hugo Chávez en 1998 el debate principal sobre la política latinoamericana estuvo dominado por dos temas mayores: la democratización, y sus relaciones con las reformas neoliberales que entonces eran implementadas en la región. De igual manera, durante los años noventa tres perspectivas habían llegado a prevalecer en el campo. La primera describía la condición de crisis en las relaciones estado-sociedad que habían producido los gobiernos neoliberales, y buscaba explicar esa crisis apelando a los cambios en la economía política del desarrollo que había prevalecido por largo tiempo en los países latinoamericanos (Drake y Hershberg, 2006). La segunda corriente se ocupaba de los cambios institucionales que ocurrían en América Latina mirándolos como resultado de las interacciones entre fuerzas domésticas y presiones internacionales, pero no necesariamente concluía que las democracias o las relaciones estado-sociedad se encontraban en crisis (Remmer, 2003). Finalmente, una tercera perspectiva, que provenía de la literatura sobre democratizaciones de los ochenta y tempranos noventa, veía la convergencia de democracia liberal y desarrollo basado en el mercado como una nueva, aunque inestable, solución al viejo problema de la gobernabilidad en América Latina, y se preocupaba por las consecuencias sociales y políticas de esta “doble transición” (Foweraker, Landman y Harvey, 2003).

Las tres perspectivas coincidían en mirar a Hugo Chávez como una anomalía –después de todo, aparte de Cuba no existían gobiernos de izquierda radical en América Latina, todo lo contrario-. Irónicamente, cuando los académicos que provenían de esas corrientes trataban de explicar a lo que se llamaba “el fenómeno Chávez”, dejaban atrás sus diferencias conceptuales y metodológicas y alcanzaban más o menos la misma conclusión. El gobierno de Chávez era un tipo de régimen personalista e híbrido (democrático y autoritario), que había surgido de una combinación clara de factores: un

sistema político frágil que había sido incapaz de resolver las tensiones entre estado y sociedad, el colapso de “esfuerzos de mercado débiles, inconsistentes e ineficientes” (Remmer, 2003, 33), y reformas políticas fallidas que no habían producido una mejor gobernabilidad del país (Kornblith, 2006).

El conocimiento acumulado empezó a ser cuestionado cuando una nueva y potente ola de presidentes de izquierda tomó el control de varios países latinoamericanos entre 2003 y 2006: Lula da Silva en 2003; Néstor Kirchner en Argentina en el mismo año; dos gobiernos socialistas consecutivos fueron electos en Chile (Ricardo Lagos, 2000-06 y Michelle Bachelet, 2006-2010); el Frente Amplio ganó la presidencia y mayoría parlamentaria en Uruguay en 2004; y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) pareció consolidarse como una poderosa fuerza electoral en México. Posteriormente en esa misma década, la ola alcanzó otros países sudamericanos: Bolivia, Ecuador, Paraguay y más recientemente Perú.

Los casos del Cono Sur tendrían que haber sido los más problemáticos para el conocimiento establecido, porque –con la excepción parcial de Argentina- todos los nuevos gobiernos parecían abrazar algún tipo de acomodación pragmática con políticas económicas ortodoxas (Huber, Pribble y Stephens, 2010; Kingston y Ponce, 2010; Silva, de Souza Braga y Cabral, 2010). Particularmente problemática para la teoría establecida era el hecho de que los partidos de izquierda del Cono Sur conquistaron el poder dentro del mismo marco institucional que parecía haber bloqueado su triunfo durante los años noventa. Los casos andinos (y Nicaragua), en cambio, parecían confirmar los descubrimientos tempranos.

La reacción de la academia norteamericana ante estos desarrollos fue predecible. Los académicos empezaron a clasificar a los nuevos gobiernos sudamericanos en dos grandes tipos ideales: de un lado se tenían los gobiernos de izquierda moderna, moderada, del Cono Sur (con el caso argentino ocupando una posición de frontera en la clasificación dicotómica); de otro, los casos de gobiernos populistas, radicales de otros lados (pero especialmente de los Andes) (Castañeda, 2006; Weyland, 2010). Esta clasificación no creó consenso, Cameron (2009), por ejemplo, ha argumentado que la clasificación tiende a desviar la atención hacia el tipo de régimen, en lugar de la exploración de varios tipos de gobiernos de izquierda que han surgido como respuesta nacionales a los distintos efectos del neoliberalismo en la región. Un reciente trabajo de Weyland y colaboradores (2010) hábilmente ha resumido estos esfuerzos clasificatorios y sus críticas al identificar dos modelos de gobiernos de izquierda: la izquierda moderada y la contestataria, con un rango de casos intermedios; adicionalmente, Weyland y sus colegas han adelantado una hipótesis explicativa de la existencia de diferencias sustantivas entre los dos tipos de gobiernos, que además parecerían explicar también las variaciones intermedias:

[L]eft-wing forces, parties, and governments in Brazil and Chile<sup>2</sup> themselves have been deeply shaped by organizational, institutional policy-regime, and resource constraints, which have made much less of an imprint on Chavez, Morales<sup>3</sup>, and their supporters.

Casi simultáneamente a la aparición de esta explicación, Cameron y Hershberg publicaron un volumen que reúne estudios de varios autores que, al concentrarse en los casos andinos, muestran un conjunto de factores que no son tomados en cuenta en el

---

<sup>2</sup> Los dos gobiernos del Frente Amplio en Uruguay, y el actual gobierno argentino se incluyen también en esta tipología (Madrid, Hunter, y Weyland, 2010).

<sup>3</sup> Los autores incluyen al gobierno de Rafael Correa en este último grupo.

estudios de Weyland y colaboradores, en particular la manera en que los gobiernos de izquierda contestataria expresan –y son fruto- de la renovada tensión entre una corriente radical democrática popular y las instituciones liberal democráticas impuestas por las élites civiles y militares durante las transiciones de los ochenta y noventa (Cameron y Shape, 2010, 121). Adicionalmente, los autores proponen que los gobiernos de izquierda –en particular el boliviano- estaría realizando una tarea de expansión del orden democrático al representar e institucionalizar la inclusión de sectores que han sufrido una secular exclusión por razones de género, clase, etnia e incluso regionales. Si bien los estudios compilados por Cameron y Hershberg proponen una explicación de los gobiernos de izquierda en los Andes como iniciadores (o re-iniciadores) de procesos de construcción de sociedades (auténticamente) nacionales, al igual que el conjunto de la literatura que he resumido, dejan de lado la posibilidad de examinar lo que de hecho es un denominador común de los gobiernos de izquierda contestataria latinoamericanos: el re-lanzamiento de procesos de construcción de estado que tienen en su centro la expansión de las capacidades administrativas de esos estados.

Curiosamente la academia anglosajona no ha estado sola en esos afanes de clasificación y logro de explicaciones parciales; los académicos latinoamericanos han recorrido caminos similares y han llegado al mismo punto. Los sesgos normativos a favor de la teoría liberal de la democracia o del movimientismo “nacional popular” que pueden encontrarse en los libros de Weyland y colaboradores, y de Cameron y Hershberg, respectivamente, también se los identifica en el debate latinoamericano. En efecto, en este último la caracterización de los gobiernos de izquierda andinos como populistas ha sido la más común en los trabajos de los sociólogos y politólogos latinoamericanos<sup>4</sup>. Otras caracterizaciones, provenientes de la vertiente movimientista, han enfatizado sobre todo los proyectos políticos contenidos en las nuevas constituciones de Venezuela, Bolivia y Ecuador<sup>5</sup>. Al igual que sus pares anglosajones los latinoamericanos parecerían haber olvidado esa larga tradición de crítica a la idea de populismo que entre 1956 y mediados de los noventa crearon los sociólogos argentinos y brasileños<sup>6</sup>, y, comparten con los académicos basados en el Norte, su ceguera respecto de los procesos de construcción de estado en curso.

En este contexto, la interpretación propuesta por Whitehad (2006) y Crabtree y Whitehead (2008) sobre las relaciones entre proyectos inacabados de estado y la sucesión de élites modernizantes en América Latina en general -y en los Andes en particular- ha sido largamente ignorada. Resumida de manera simple, esta tesis sostiene que los procesos de construcción de estado en la región permanecen incompletos en algunas de sus dimensiones básicas –sobre todo en comparación con otras regiones tales como Asia y el Occidente europeo y anglosajón- y que frecuentemente las ideas de progreso, industrialización, y más recientemente de reforma neoliberal de las economías y sociedades latinoamericanas, impulsadas por sucesivas olas de élites modernizantes han conllevado dramáticos esfuerzos por “construir estado, reformar el estado, e incluso disminuir el estado [de manera que éste] pueda estar a la altura de aspiraciones colectivas a grandes rasgos modernizantes” (Whitehead, 2006, 70). Aunque la tesis originalmente no se refiere a los gobiernos de izquierda contestataria andinos –al menos no en Crabtree (2008)- de hecho ofrece una puerta de entrada innovadora para estudiar y pensar a esos gobiernos.

La objeción que podría plantearse a mi argumento sería que los gobiernos de izquierda contestataria explícitamente han proclamado su oposición a todo intento de

---

<sup>4</sup> Véase por ejemplo, el libro de de la Torre y Peruzotti, 2009

<sup>5</sup> Los trabajos de Harnecker, 2010; Boron, 2010; de Sousa Santos, 2010, son ilustrativos de esa literatura.

<sup>6</sup> Para una excelente estudio de esos debates léase Altamirano, 2011.

modernización capitalista –y que algunos de los sectores que los apoyan son claramente anti-modernizantes. Sin embargo, la objeción pierde fuerza cuando se examina con atención quiénes emiten ese discurso (en el caso de Bolivia, de manera destacada el Vicepresidente García Linera; en el caso de Ecuador, el Presidente Correa y la Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES), cómo lo llevan a la práctica (mediante la creación de agencias y ambiciosos planes de desarrollo formulados en lenguaje altamente tecnocrático) y qué políticas han sido efectivamente adoptadas<sup>7</sup>. Lo que tiende a confundir al analista de los discursos puros es el hecho de que las nuevas élites gubernamentales andinas elaboran sus discursos empleando materiales variopintos, algunos de los cuales encuentran su origen en la crítica posmoderna al desarrollo. Las élites contemporáneas no parecen tan diferentes a otras élites que en el pasado también construyeron sus proyectos de modernización usando para ello el lenguaje y los recursos simbólicos, que en ese momento parecían expresar lo más avanzado de la modernidad y en alianza además con sectores populares que disientían con el proyecto de modernización hasta entonces imperante (Whitehead, 2006).

Como ha indicado Whitehead, cada vez que una nueva elite modernizante ha conquistado el control del estado, se ha encontrado con que éste padecía de grandes déficits en alguna de sus dimensiones básicas de desarrollo, y muy particularmente en su capacidad administrativa; por lo que los esfuerzos de los gobernantes se ven forzosamente dirigidos a solucionar rápidamente esas carencias. Esta dinámica ha sido explorada en profundidad por Geddes (1996).

Geddes sostiene que los (nuevos) gobernantes enfrentan un dilema típico, “el dilema del político”: dado el interés de los gobernantes por permanecer en el poder, cuando intentan expandir las capacidades administrativas del estado, los líderes deben encontrar soluciones entre dos rutas que si bien les permitirían lograr ese interés, en cambio crean un conflicto entre construcción de políticas socialmente eficientes y que les comprarían el apoyo del conjunto de la población, y otra ruta alternativa que lleva a repartir los cargos públicos a disposición de los gobernantes a los operadores de la máquina electoral, es decir, satisfacer a sus electores. El conflicto entre las dos rutas, por tanto, involucra una dimensión temporal (corto plazo, favorecido por la repartición de cargos, vs. mediano y largo plazo, favorecido por la creación de capacidades administrativas), pero también incluye dos cuerpos diferentes de actores individuales con estímulos y recursos institucionales distintos que favorecen la creación de comportamientos estratégicos diferentes para cada grupo, a saber: por un lado, el Presidente y su equipo de gobierno; y por otro, los operadores que controlan la máquina electoral y que pueden o no estar actuando como parlamentarios. El comportamiento estratégico del Presidente ofrece una variedad de soluciones a este dilema.

Resumiendo, entonces, y aplicando estos argumentos generales al caso ecuatoriano sostengo que: 1) el gobierno del Presidente Correa y su partido PAIS es un ejemplo de “nueva élite modernizante en el poder” que deliberadamente enfrenta un reto de creación de capacidades administrativas estatales; 2) que ese reto es enfrentado por el Presidente dentro de una matriz de estímulos similar al “dilema del político” que he descrito anteriormente; 3) que la solución que el Presidente ha encontrado de hecho le ha permitido al actual gobierno avanzar políticas económicas post-petroleras, pero dentro de un limitado proceso de expansión de las capacidades administrativas del estado; y 4) que sin embargo de esas limitaciones, la suma total de esos avances equivalen a un nuevo momento en la construcción de estado en el Ecuador. A

---

<sup>7</sup> Para Bolivia véase Gudynas (2012); Stefanony (2010) y Gray Molina (2010)

continuación paso a someter a prueba el argumento en base al examen de las políticas industriales y mineras del gobierno de Rafael Correa.

## **2. El contexto contemporáneo de la construcción de estado en Ecuador.**

Dos elementos hacen el contexto del nuevo proyecto de construcción de estado en el Ecuador contemporáneo. Primero, la nueva élite gobernante conquistó el control del estado mediante una coalición suelta y heterogénea, Alianza País, que al calor de la experiencia de ejercicio del gobierno se ha ido transformando en algo muy cercano a un partido político, u organización propia, del Presidente (PAIS). Este proceso es relevante en tanto que coloca al Presidente en un doble rol, no sólo es quien preside el gobierno de la Revolución Ciudadana, sino que además es el fundador del partido. Es decir, tiene entre las tareas que le garantizan su continuidad en el poder la de construir y consolidar una organización que responda a sus demandas por sobre las de otros dirigentes de menor rango, e incluso las de los electores duros del Presidente. Segundo, el gobierno tiene que enfrentar la herencia de desorganización del aparato del estado que éste sufrió en el período 1992-2006 (Andrade, 2009). En efecto, en este período los intentos del gobierno de Durán Ballén (1992-96) por completar el ajuste de la economía ecuatoriana y lanzar un modelo de desarrollo guiado por el mercado, colapsaron por la inestabilidad doméstica que reinó desde 1996. Con gobiernos copados por políticos clientelistas, que no contaban con mayor apoyo social, y con una duración promedio de 18 meses, en lugar de que ocurriese un proceso ordenado de reforma de la administración estatal – ciertamente en el sentido de la disminución del estado- ésta fue rápidamente fragmentada y caotizada; como resultado no sólo que el estado se retiró (aunque sólo parcialmente) del gobierno de la economía, sino que además se volvió incapaz de proporcionar incluso los limitados servicios que proveía a la población.

Ese contexto inmediato al ascenso de Rafael Correa debe verse, sin embargo, en una trayectoria mayor de intentos de construcción de estado en Ecuador. La siguiente sección se ocupa de la construcción de estado en el largo plazo; posteriormente retomaré la cuestión de los cambios institucionales que el actual gobierno creó entre 2007 y 2009.

### **2.1. La construcción del estado en el Ecuador del Siglo XX.**

Un estado moderno existe cuando al menos tres dimensiones están presentes e integradas en un todo coherente: territorialidad, administración y poder sobre recursos para el estado, pero en Ecuador incluso este mínimo evolucionó de manera muy dispar. Es posible identificar tres grandes momentos dentro del proceso de construcción del estado en Ecuador durante el siglo veinte, todos ellos relacionados con booms y colapsos de la explotación de recursos naturales. A grandes rasgos, estos momentos comprenden los años veinte y treinta, la segunda posguerra hasta los tempranos ochenta, y el período neoliberal (en particular la primera mitad de la década de los noventa). A la luz del relato histórico que hemos proporcionado, podemos decir que aproximadamente entre 1930 y la mitad de la década de los ochenta, la construcción de un estado moderno en Ecuador hizo progresos importantes<sup>8</sup>. Sin embargo, a partir de la última fecha y por

---

<sup>8</sup> Esta evolución no es particular al Ecuador o incluso a los países andinos; Whitehead la ha descrito para el conjunto de América Latina (Whitehead, 2006,91).

las siguientes dos décadas esta evolución se detuvo e incluso retrocedió, para renovarse solamente en las primeras décadas del presente siglo.

El Estado ecuatoriano alcanzó el control sobre su territorio nacional (territorialidad) luego de la guerra contra Perú en 1942. Sin embargo, esta condición básica no debe confundirse con la capacidad real del estado para ejercer autoridad sobre el conjunto del territorio que nominalmente preside; en Ecuador rige una suerte de *modus vivendi* entre las regiones que hacen el territorio nacional<sup>9</sup>. Las tres “economías regionales” de los treinta –la Sierra Norte, la Costa y la Sierra Sur- permanecieron sueltamente integradas por la mayor parte del siglo veinte (Maiguashca y North, 1991), pero el Estado ecuatoriano luego de la segunda guerra mundial fue capaz de expandir su presencia en las áreas rurales, aún cuando en las tierras bajas de la Amazonía esa presencia se logro sólo compartiendo la autoridad y funciones del Estado con las compañías transnacionales petroleras, y más recientemente con las organizaciones indígenas.

La dimensión administrativa del estado comprende su capacidad para administrar a sus súbditos. Entre 1930 y la mitad de los ochenta el Estado ecuatoriano se organizó para administrar los más diversos aspectos de la vida de sus súbditos. A grandes rasgos, la capacidad del estado para recolectar información y crear políticas públicas aumento enormemente durante esos años; mejores caminos, presencia de escuelas y telecomunicaciones significaron que el estado se convirtió en una presencia cotidiana para la mayoría de la población –una cuestión totalmente diferente es si esa presencia mejoraba o no la vida de la población. La expansión espectacular de esta dimensión durante los setenta fue posible gracias a los recursos petroleros.

La tercera dimensión, control estatal sobre recursos, de hecho se refiere a dos aspectos diferentes. El primero involucra la habilidad del estado para cobrar impuestos a sus súbditos. Comparado con los años treinta y con otras dimensiones del estado, el Ecuador hizo progresos muy modestos en esta área durante el siglo veinte. Los ingresos estatales se incrementaron, pero lo hicieron gracias a la existencia de fuentes alternativas de ingresos fiscales, más notablemente la capacidad del estado para cobrar regalías e impuestos a las exportaciones petroleras. En esta última característica el Estado ecuatoriano sobresalió; de hecho, como habíamos indicado anteriormente, a partir de 1972 la construcción de estado dependió fuertemente del acceso del estado a las regalías petroleras. En Ecuador, los dos booms agrícolas del temprano siglo veinte y de los cincuenta no lograron expandir la capacidad estatal para cobrar impuestos, pero en los setenta la creación de la compañía estatal petrolera, Corporación Petrolera Ecuatoriana (CEPE, ahora PETROECUADOR), como la contraparte de la transnacional TEXACO le permitió al estado ser un actor clave en el sector petrolero, y le dio acceso a recursos fiscales sin precedentes hasta mediados de los ochenta.

El mayor control estatal sobre recursos si bien ayudó al estado en su proceso de auto-organización, por otro lado proveyó estímulos para la formación de un estado rentista. Como ha indicado Collier (2010), existe una contradicción inherente entre las actividades de cobro de impuestos y cobro de regalías. En el primer caso, el estado tiene que desarrollar un conjunto de capacidades para identificar el monto de riqueza individual de sus súbditos y su ingreso anual. En el segundo caso –y especialmente cuando el principal actor de la actividad extractiva es el estado mismo- el estado tiene que concentrarse en desarrollar su capacidad para transformar el dinero que obtiene del

---

<sup>9</sup> La creación de ese arreglo data de los orígenes mismos del Estado en 1830, pero a partir de 1942 se consolidó más claramente toda vez que las fronteras quedaron cerradas.

mundo exterior<sup>10</sup> en servicios gratuitos básicos provistos a sus súbditos. Normalmente, los booms de precios internacionales de las mercancías favorecen el desarrollo del segundo tipo de capacidades estatales en detrimento de su habilidad para recaudar impuestos. Esto fue exactamente lo que sucedió en Ecuador en los setenta. De hecho, las políticas seguidas por el segundo gobierno militar, especialmente, apartaron el proceso de construcción de estado de la recaudación de impuestos y lo colocaron en el trayecto del rentismo, lo que permitió a los gobernantes de ese entonces –y a sus sucesores civiles en la década siguiente, aunque en menor grado- evadir conflictos distributivos, y en su lugar crear mecanismo para regular la transferencia directa del dinero petrolero hacia los bolsillos de las clases dominante y media, y mediante servicios sociales menos que universales hacia algunos sectores de las clases populares.

En Ecuador el rol de constructores de estado ha sido tomado por las fuerzas armadas (North, 2006), primero durante los años veinte y treinta cuando los militares persiguieron metas de integración nacional y manejo de la economía, y simultáneamente crearon estructuras gubernamentales relativamente sofisticadas para responder a esas nuevas responsabilidades estatales. De igual manera, en los setenta las fuerzas armadas volvieron a lanzar un proyecto de construcción de estado cuando el Gobierno Nacionalista y Revolucionario lanzó un ambicioso programa de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que también buscaba la expansión de algunos elementos del estado de bienestar.

En la década de los treinta los gobiernos militares, gracias al apoyo de grupos claves de la élite industrial terrateniente y la clase media de la Sierra, de hecho lograron una moderada expansión de la capacidad industrial de la economía ecuatoriana, y ayudaron a las elites terratenientes a adaptarse a los efectos combinados del colapso de las exportaciones de cacao y de la Gran Depresión. Los gobiernos militares obtuvieron esos logros mediante la expansión de las capacidades estatales para regular la economía y proteger la incipiente industrialización del país. El segundo proyecto militar, más ambicioso, ocurrió durante los años setenta y usando los recursos provistos por el boom petrolero de esa década. El gobierno militar del General Rodríguez Lara (1972-76) de manera explícita siguió una política de “siembra del petróleo”; esto es, de inversión de los ingresos fiscales petroleros en inversiones en infraestructura (puertos, caminos, una refinería de petróleo y telecomunicaciones) así como en préstamos a la industria y otras políticas que buscaban diversificar la base industrial del país, y mejorar su productividad –y la del sector agrícola-. Aún cuando el debate sobre los logros del Gobierno de Rodríguez Lara permanece abierto (Conaghan, 1988; North, 1985), hay consenso en que este gobierno efectivamente logro institucionalizar una trayectoria de desarrollo que ligó el crecimiento económico del país, el mantenimiento y expansión de la infraestructura, y las capacidades del estado con la disposición de amplios recursos fiscales provenientes de las exportaciones petroleras.

Debe diferenciarse entre dos fases de los gobiernos militares de los setenta; en la primera fase (1972-76) una fracción progresista de las fuerzas armadas controló el estado y persiguió políticas de desarrollo nacionalistas e inclusivas, aunque sin mayor apoyo de unos sectores populares débiles. La segunda fase (1976-79) de hecho detuvo algunas de esas políticas y en su lugar usó los ingresos petroleros como garantías para obtener préstamos internacionales que fueron usados para pagar un sector estatal hinchado, y como fuente de créditos baratos canalizados hacia una clase dominante

---

<sup>10</sup> Las regalías que se obtienen a través de la venta de exportaciones petroleras o minerales en el mercado mundial son una transferencia directa de dinero desde el mercado internacional hacia la economía doméstica.

rentista. Las instituciones básicas de un estado rentista emergieron en esa segunda fase (Larrea, 2009).

En 1979 los militares entregaron el gobierno del estado a gobiernos civiles electos, el impacto en los ochenta de la crisis de la deuda internacional y el deterioro de los precios internacionales del petróleo puso a prueba la habilidad de esos gobiernos civiles para manejar los problemas que habían heredado del estado rentista: un sector industrial mayormente ineficiente, oligopólico y de crecimiento lento, creciente pobreza urbana y rural, etc. Los gobiernos civiles optaron por sacrificar el proyecto de construcción de estado y desde 1992 en adelante lo desmantelaron.

Al igual que en el resto de América Latina, los neoliberales ecuatorianos –que conquistaron el poder en 1992 con Sixto Durán Ballén (1992-96)- fracasaron en lograr un nuevo boom de exportaciones primarias que reactivaran el crecimiento económico del país, ni tampoco revitalizaron las relaciones estado-sociedad; sólo el comienzo de un nuevo boom petrolero, alrededor de 2002, proveyó del combustible necesario para la renovación de un proyecto de construcción estatal. El primer gobierno que disfrutó de una situación fiscal más cómoda fue la administración de Lucio Gutiérrez (2002-2005), un antiguo coronel del ejército, supuestamente antineoliberal, quien ganó el poder encabezando una amplia coalición que incluía a sectores de la izquierda tradicional, el movimiento indígena y su propio partido personalista. Si algún gobierno pareció acomodarse al esquema académico típico de los nuevos gobiernos de izquierda fue este; sin embargo, Gutiérrez demostró ser incapaz de gobernar al país, y sólo en 2006, con la elección de Rafael Correa, el antiguo esquema de desarrollo nacional/construcción de estado despegó.

Resumiendo, entonces, el trayecto ecuatoriano hacia la modernidad estatal estuvo fuertemente influenciado por su dependencia de exportaciones basadas en recursos naturales. De hecho, durante el siglo pasado el estado penetró y construyó una sociedad nacional, pero no de una forma universal. En su lugar, la presencia del estado y el predominio de instituciones permanecieron fragmentarios y selectivos. El viejo patrón de relaciones clientelares estado-sociedad, inicialmente creado entre 1860 y 1930 sobrevivió las transformaciones ocurridas entre 1950 y 1979, y luego del “Retorno a la Democracia” de los ochenta volvió a operar plenamente. Aún más, empezando en los años cincuenta mecanismos cuasi corporativos articularon a los grupos económicos y otras varias organizaciones la clase capitalista con el estado. Por otro lado, la presencia de piezas de legislación sofisticadas que imitaban las más avanzadas instituciones de los estados modernos dio a los gobernantes los recursos que necesitaban para crear “bolsones de eficiencia” dentro de la burocracia (Evans, 2007). En el período más reciente de gobiernos democráticos bajo la superficie de una administración racional subyació un conjunto de redes de patronazgo jerárquicamente organizadas que daban coherencia a las relaciones estado-sociedad. Una mezcla de interacciones estado-sociedad en su mayor parte informales e instituciones formales hicieron la columna vertebral del moderno Estado ecuatoriano mucho antes de que los gobiernos del Consenso de Washington de los noventa llegaran al poder y avanzaran su propia versión de modernización estatal.

Durante el período neoliberal tanto las clases dominantes como los sectores populares reconstituidos, en conjunción con la re-invenición del Estado bajo una forma minimalista, produjo un orden político en el cual los conflictos por el control del estado se intensificaron, y el aparato estatal se fragmentó aún más destruyéndose una buena parte de sus capacidades administrativas. Sin un flujo de recursos provenientes de las exportaciones petroleras, a mediados de los ochenta los gobiernos civiles habrían tenido que volcarse hacia mejorar la recolección de impuestos para pagar el funcionamiento

cotidiano del estado, pero el poder económico y político de la clase capitalista hizo esta ruta inaccesible. En cambio, los gobiernos ecuatorianos hicieron suya la nueva sabiduría reinante de cortar los gastos estatales mediante la reducción de la provisión de servicios y disminuyendo el tamaño del sector público. Lentamente un modelo neoliberal emergió de los paquetes de ajuste estructural de los ochenta, y en 1992 el gobierno conservador de Sixto Durán Ballén impuso un paquete radical de políticas neoliberales. Para este momento, sin embargo, la acumulación de conflictos sociales y tensiones entre múltiples actores en el sector rural había dado origen a un poderoso movimiento indígena. La desorganización de las relaciones estado-sociedad resultante del largo trayecto hacia el neoliberalismo, la emergencia del movimiento indígena como un actor político fuerte y decisivo, y el colapso del sistema de partidos que había sostenido la democracia hasta 1992 inauguró un largo período (1997-2005) de inestabilidad y política de la calle que hizo inviable el gobierno del país, no se diga la construcción o lanzamiento de un proyecto de construcción de estado.

Al final de este recorrido se encuentra el momento cuando el Presidente Correa asumió el poder. El Presidente contaba con un proyecto político relativamente vago, pero que ciertamente implicaba la reactivación económica del país, pero no disponía de los instrumentos para llevarlo a cabo. Su promesa electoral de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, que fue realizada a partir de 2007, terminaría otorgándole las herramientas necesarias para reconstruir y ampliar la capacidad administrativa del estado.

## **2.2. El ambiente institucional a partir de 2009.**

La actual constitución ecuatoriana fue fruto de un turbulento proceso que se desarrolló a partir de 2007, cuando los ecuatorianos fueron convocados a elecciones para elegir una Asamblea Constituyente, y terminó en 2009 cuando en un plebiscito los ciudadanos ratificaron el texto elaborado por ese cuerpo. Un proceso que ha sido justamente descrito como “dominado por el Presidente Rafael Correa” (Cameron, 2009, 19). La Constitución vigente intenta lograr un (precario) equilibrio entre tres grandes tendencias: la constitucionalización del orden jurídico y político<sup>11</sup>; sustituir la democracia liberal representativa por una democracia participativa; y, afirmar un régimen presidencialista fortalecido. Este último elemento se logra mediante tres mecanismos: la disminución de las capacidades del Ejecutivo para controlar al Ejecutivo e incidir en la formulación de políticas públicas; segundo, la adopción de un conjunto de dispositivos plebiscitarios que colocan al Presidente en relación directa con los electores; tercero, y más importante la centralidad que la Constitución otorga a la planificación económica realizada por el Ejecutivo.

Estos cambios institucionales mayores se complementan con un conjunto de reglas electorales que, por un lado, mantienen características de larga data de la competencia política en Ecuador, y por otra parte introducen nuevos estímulos y estrategias que fortalecerían al Presidente en ejercicio. Específicamente, la nueva

---

<sup>11</sup> Es decir, lograr que la totalidad de las leyes y sus procedimientos de aplicación se subordinen a los valores, principios y procedimientos expresados en la Constitución; y hacer prevalecer a la Constitución por sobre todos los poderes públicos en ella instituidos. Véase Serna Bermúdez, Pedro, “Neoconstitucionalismo e interpretación. Dos reflexiones en torno a la interpretación constitucional” en Pedro Torres-Estrada, comp., Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho, México: Limusa – Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006, 213.

Constitución mantiene la capacidad de partidos y movimientos para presentar candidatos<sup>12</sup>, el sistema proporcional de representación para las elecciones pluripersonales (consejos provinciales, concejos municipales, Asamblea Nacional) y la elección no concurrente en dos vueltas para el Presidente<sup>13</sup>. Las modificaciones más importantes introducidas al sistema electoral son: la reelección a término seguido del Presidente, y en general de todas las autoridades electivas del estado, y la instauración de dos agencias diferentes para el procesamiento de las elecciones y los conflictos electorales entre actores políticos. Existe también otra regla de juego que no se refiere estrictamente al sistema electoral, pero que de hecho lo modifica; la que establece la posibilidad de la “muerte cruzada” entre el Presidente y la Asamblea Nacional<sup>14</sup>. De llegarse a activar este recurso extremo, el Presidente podría utilizarlo como una fórmula plebiscitaria para alterar la composición de la Asamblea para crear una mayoría que le resulte favorable.

El despliegue de los cambios institucionales diseñados en la Constitución empezó a darse luego de Abril de 2009, cuando el Presidente renovó su mandato y PAIS conquistó la mayoría legislativa. En efecto, si bien tanto el Presidente como la Asamblea adoptaron antes de esa fecha medidas que expandían el control del estado sobre los recursos petroleros y mineros, el Plan de Desarrollo 2007-2009 no contenía ningún diseño específico de un nuevo modelo de desarrollo. Este último aspecto empezó a crearse con la adopción a fines de 2009 del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir. Este hecho nos permite situar un conjunto bastante discreto de actores que tomaron las decisiones recogidas en ese plan y dos grandes conjuntos de políticas que tiene por objetivo el transformar la economía primario exportadora basada en el petróleo en una economía industrializada y exportadora de minerales; esto es, por un lado el Presidente de la República, su gabinete ministerial y agencias especializadas dentro del Ejecutivo y , por otro, las políticas industriales y de explotación de la minería de metales.

### **3. Las políticas industriales.**

La política de desarrollo de un país está expresada de manera sistemática y clara en los más importantes documentos gubernamentales, y en el caso ecuatoriano incluso en la Constitución<sup>15</sup>. Adicionalmente, el partido en el poder desde su primera participación electoral en 2006 definió como una de sus metas el cambiar el modelo de desarrollo imperante hasta ese momento en el Ecuador (SENPLADES, 2009, Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013, en adelante citado como PNBV). Si bien una lectura inocente del PNBV podría generar la interpretación de que éste busca superar no sólo el histórico desarrollo primario exportador del Ecuador (lo que he llamado lograr una “economía pos-petrolera”), sino incluso ir más allá y de hecho conformar una economía poscapitalista a la que sus autores llaman “Buen Vivir o Sumak Kawsay”; una lectura más cuidadosa indica que el mismo PNBV propone como meta el Objetivo 11, “[e]stablecer un sistema económico social, solidario y sostenible” (PNBV). Si bien esta formulación podría ser acogida sin mayor problema en las retóricas poscapitalistas –y parece estar a muy larga distancia de algo tan específico como lo son las políticas de industrialización selectiva y comercio (ISC)- no ocurre lo mismo con la práctica que

---

<sup>12</sup> Art. 112, Constitución de la República del Ecuador.

<sup>13</sup> Elección no concurrente significa que los representantes a la Asamblea Nacional son elegidos en la primera vuelta, mientras que el Presidente y Vicepresidente lo son –de no cumplirse las condiciones de mayoría electoral para la primera vuelta- en la segunda vuelta.

<sup>14</sup> Art. 148, Constitución de la República del Ecuador.

<sup>15</sup> Véase su Preámbulo y Artículos 276 al 280, específicamente.

más directamente apunta al cambio económico del país, la “estrategia 6.2. ‘Transformación del patrón de especialización de la economía, a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir’”. Dada la importancia de este diseño para mi argumentación, me extenderé en citar textualmente al PNBV:

Esta estrategia tiene por objetivo iniciar un proceso de transformación del patrón de especialización de la economía que permita superar el modo de acumulación primario-extrativista-exportador y revertir las externalidades negativas que éste genera...

La transformación del patrón de especialización de la economía permite aumentar la participación en la economía de una serie de industrias nacientes, que cumplen con unas características generales que implican externalidades positivas para el Buen Vivir. Esto permite la reproducción de un círculo virtuoso... aumenta la participación en el mercado de industrias nacientes, permite la creación de enclaves (*clusters*) que fortalecen los encadenamientos productivos, aumenta la escala de producción y permite alcanzar rendimientos crecientes, desarrolla el potencial de la demanda doméstica y fortalece la soberanía comercial sin dejar de aprovechar las ventajas que ofrece el comercio exterior...

La sustitución selectiva de importaciones juega un papel fundamental en esta estrategia, porque permite enfrentar varios problemas al mismo tiempo. Por un lado, permite reducir la debilidad estructural de la balanza comercial. Por otra parte, abre espacios de demanda en el mercado interno para industrias nacientes, secundarias-terciarias y generadoras de valor. Finalmente, disminuye la dependencia externa, incentiva la generación endógena de tecnología y coadyuva a consolidar la soberanía económica.

La sustitución se enfoca en los sectores que cumplan con las siguientes características generales: secundario-terciarios, generadores de valor, desarrollo de infraestructura y capacidades estratégicas para el sector en cuestión (conocimiento y destrezas imprescindibles para el avance de un sector), empleo de mano de obra calificada, desarrollo de tecnología y capacidades humanas especializadas. Y que cumplen también las siguientes características específicas: i) ser intensivos en mano de obra pero con mayor valor agregado; ii) que ayuden a obtener soberanía alimentaria; iii) que no multipliquen los impactos ambientales en la economía... iv) que estén ligados a sectores estratégicos en el largo plazo; y v) que no fundamenten su productividad en ventajas comparativas naturales.

Como puede observarse se trata de una estrategia ISC bastante típica; adicionalmente, y contrario a las declaraciones sobre “desconexión” de la economía internacional, esta estrategia se complementa con otra (6.3) llamada “Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales” que busca “avanzar hacia mayores y más diversas exportaciones, y al mismo tiempo, [hacia] un mercado interno emergente que revele cada vez una mayor capacidad de demanda y que también favorezca la diversificación de las importaciones”. De hecho, el PNBV explícitamente indica que la industrialización selectiva y la búsqueda de nuevos mercados

.... instrumentan el cambio del patrón de acumulación en la economía por medio de la transformación del círculo vicioso [de la economía primario exportadora]

hacia el círculo virtuoso [de una economía industrializada exportadora]: producción generadora de valor, mayores capacidades humanas, rendimientos crecientes, mejores salarios, mayor capacidad de demanda doméstica, menor dependencia externa y mayor soberanía...

[Esta estrategia] debe implementarse... a través de políticas orientadas hacia:

- Impulsar la economía endógena... con tecnologías más limpias y eficientes...
- Desarrollar mayores y mejores capacidades especializadas en la mano de obra...
- Impulsar la incorporación de valor agregado en la oferta exportable...
- Incrementar la productividad por medio de la expansión de encadenamientos productivos, la formación de enclaves de producción y la construcción de complejos industriales.
- Desarrollar la infraestructura y construir las condiciones que permitan una inserción de diversos productos no tradicionales en la oferta exportable...
- Promover el desarrollo de oferta exportable en las industrias nacientes para consolidar el nuevo patrón de especialización de la economía...

En definitiva, el objetivo político de la nueva política industrial es una forma de industrialización selectiva que, por un lado reemplaza un conjunto de importaciones de bienes industrializados y, por otro, logra generar un sector exportador industrial altamente tecnológico. Estas dos metas, a su vez, permitirían, por una parte, disminuir la dependencia externa del país de productos industriales extranjeros, y, por otra, favorecer la acumulación nacional de riqueza y mejorar la balanza de pagos, con lo que se disminuiría la vulnerabilidad externa del país. Las diferencias entre este nuevo intento de industrialización y el que fue impulsado por los gobiernos ecuatorianos entre 1950 y 1984 radican, por una parte en que el estado se atribuye la decisión sobre los sectores industriales que recibirán apoyo para desarrollarse; y, por otra, en el acento que pone la política en la exportación de bienes industrializados. Puesto de manera simple, no basta con tener industrias, éstas deben además ser capaces de conquistar mercados en el exterior y sobrevivir a la competencia de industrias similares.

Una segunda fuente de evidencia sobre el diseño industrial del gobierno la provee el pensamiento económico del Presidente de la República; esto es, el actor fundamental del gobierno, quien tiene según la Constitución el más alto nivel de autoridad y responsabilidad en el diseño y manejo del desarrollo del país. Su libro “Ecuador de *Banana Republic* a la No República” (Correa, 2009) si bien no es un documento oficial<sup>16</sup>, por la autoridad política de su autor es de lectura obligatoria para todo aquel que intente comprender las actuales políticas económicas ecuatorianas.

Tras una extensa crítica al desarrollo histórico del país y sobre todo a las políticas neoliberales de la última década del siglo XX, que abarca algo más de las dos terceras partes de la obra, el Presidente sostiene que es necesario que el Ecuador adopte “una nueva noción del desarrollo”, y propone que el desarrollo en una economía como

---

<sup>16</sup> Fue publicado por el Presidente a través de una casa editorial privada e incluso extranjera, y según propia confesión como un intento de contribuir al debate sobre el desarrollo del país, así como para mostrar la coherencia del diseño del desarrollo económico que su gobierno había avanzado entre 2007 y 2009, en sus palabras “la gran mayoría de estas acciones no son imperativos ideológicos sino del sentido común”.

la ecuatoriana no esté sometida a los vaivenes del mercado, “... el Estado y la acción colectiva recuperen su papel esencial ... se preserven activos intangibles pero fundamentales como el capital social; y ... las aparentes exigencias de la economías no sean excluyentes y, peor aún, antagónicas del desarrollo social” (Correa, 2009, 130). Así formulada, su idea del desarrollo es lo suficientemente amplia como para acoger tanto las versiones anti-capitalistas de la retórica del Buen Vivir como las visiones industrializantes/capitalistas; sin embargo, cuando el Presidente concreta su definición dice “[u]na verdadera política de desarrollo... implica una política productiva que promueva las industrias viables y que las proteja hasta lograr las economías a escala y las externalidades positivas que les permitan competir en el mercado internacional” (Correa, 2009, 138). Su opción por políticas ISC es tanto más explícita cuando sostiene “[l]o que debemos tener claro los latinoamericanos es que *debemos hacer lo que los países desarrollados hicieron* [el destacado es mío] cuando se encontraban en *nuestro* [destacado en el original] nivel de desarrollo, y no lo que hacen ahora, cuando son los campeones mundiales en tecnología y competitividad” (Correa, 2009, 146). Los ejemplos de modelos de desarrollo que cita el Presidente son los usuales de la literatura sobre políticas ISC (los países europeos, sobre todo los Países Bajos y Suiza, Japón, Corea, Taiwán); según el autor, estos países supieron conservarse en la frontera tecnológica y en los casos del Este Asiático mantuvieron una activa política de protección industrial. Para el Presidente (Correa, 2009, 175):

... la verdadera estabilidad económica es lograr *el máximo de crecimiento y empleo productivo* [el destacado es mío] sostenibles en el tiempo. Para ello se necesita el incremento de fuerzas *internas* de acumulación y progreso, es decir, los llamados *recursos productivos*... la cantidad y calidad de recurso humano con el que cuente un país... la cantidad de bienes de capital e infraestructura que posea el mismo; el capital tecnológico, o cantidad de conocimiento, técnicas, etcétera disponibles y *asimiladas* por el país; y, finalmente, el capital natural o la cantidad de recursos naturales con los que cuenta una nación. [itálicas en el original]

Esta visión del desarrollo económico se obtendría mediante la dirección del ahorro nacional –e internacional- hacia inversiones productivas en el sector industrial, principalmente. Para lograr este resultado, el Presidente propone regular y controlar la inversión extranjera, de manera que complemente a la inversión nacional; superar las “fallas institucionales, imperfecciones de mercado y ausencia de acción colectiva” que impiden la inversión productiva del ahorro (privado y público); y un activo papel del estado en la economía (Correa, 2009, 177-181):

Lo anterior implica lograr una coordinación institucional que permita e incluso ordene a los grandes ahorradores del propio sector público movilizar fondos hacia la inversión productiva; reformas legales que obliguen al sistema bancario a cumplir su rol de intermediario financiero; el fortalecimiento de una banca pública que compita con la banca privada en cuanto a costo del dinero y calidad en la asignación de recursos; y el desarrollo del mercado de capitales que permitan nuevos canales de financiamiento para la inversión productiva...

[U]na adecuada política de inversiones requiere de incentivos fiscales para una eficiente asignación de recursos...

[E]l rol del Estado es fundamental, básicamente para la mencionada eficiencia asignativa, y particularmente a través de la provisión de bienes públicos que

mejoren la competitividad sistémica, tal como la infraestructura económica... se requieren estrategias explícitas de desarrollo, tales como la integración regional, la priorización de compras públicas para productores nacionales, adecuadas protecciones al comercio exterior, y la planificación nacional en general

Finalmente, una tercera fuente de evidencia del diseño de políticas ISC en el Ecuador contemporáneo es la decisión gubernamental de adoptar, en 2009, una “Política Industrial”, elaborada por el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO, 2009), y más recientemente una “Agenda para la Transformación Productiva”, elaborada por el Consejo Sectorial de la Producción (MCPEC, 2011, en adelante citado como ATP) que establece “políticas industriales activas, integrando las políticas de fomento productivo con las comerciales, [de] empleo y las de promoción de exportaciones”. El examen de estas políticas nos lleva al problema de los instrumentos que está empleando el gobierno para avanzar sus propósitos.

### **3.1. Las herramientas de la industrialización.**

En economía del desarrollo y en el análisis de política pública, siempre es útil distinguir entre objetivos e instrumentos, aún cuando en la práctica unos y otros tiendan a confundirse. Puesto de manera simple, la definición de objetivos políticos refleja una elección entre valores que hacen los decisores políticos; mientras que los instrumentos son las herramientas que manejan los decisores políticos para alcanzar esas metas. Los instrumentos determinan si los objetivos pueden obtenerse en el proceso de ejecución de la política (Katzeinstein, 1976).

Con respecto a las políticas ISC, el gobierno del Ecuador ha priorizado tres instrumentos: planificación, manejo de incentivos para el sector privado, e inversión pública. Según el diseño del gobierno, estos instrumentos tienen una relación jerárquica:

- la planificación debe indicar qué incentivos e inversiones públicas son adecuadas y evaluar su funcionamiento para, de ser necesario, modificar unos y otras.
- los incentivos se basan en el principio de que el estado apoya la inversión privada y favorece la rentabilidad del sector manufacturero y de servicios.
- la inversión pública crea las condiciones para mejorar el ambiente en que la manufactura y los servicios desarrollan sus actividades económicas. (PNBV)

En teoría lo que se obtiene es un estado fuerte, altamente centralizado, compuesto por agencias especializadas que dirigen la economía. El riesgo, por supuesto, es llegar a una economía excesivamente dirigida e inflexible, donde las metas de la planificación lidian en el presente con problemas del pasado, o prevén una serie de desarrollos que en realidad no llegan a ocurrir. El gobierno, consciente de ese riesgo, ha buscado desarrollar capacidades burocráticas que en teoría lo minimizarían, por eso la organización que ha diseñado SENPLADES contempla un organismo planificador principal –la propia SENPLADES– y un conjunto de agencias que, a su vez, hacen una planificación de segundo nivel, pero también ejecutan y monitorean los resultados de la política industrial, esto es el Ministerio Coordinador de la Producción Empleo y Competitividad (MCPEC), el Ministerio de Industrias y Productividad, y en ciertos aspectos de la política comercial, el Viceministerio de Comercio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En cuanto a la planificación, los dos instrumentos centrales de las políticas ISC son el Código de la Producción<sup>17</sup> y la Agenda para la Transformación Productiva. El primero, dota al Consejo Sectorial de la Producción, y específicamente al MCPEC de autoridad para llevar a cabo tres grandes tipos de políticas ISC: una política industrial en sentido restringido; una política de innovación y tecnología; y una política hacia las micro, pequeñas, y medianas empresas (MIPYMES). La ATP contiene el diseño de ambas políticas, y su integración en un paquete ISC.

La política industrial en sentido restringido busca “sesgar los precios [de la economía] hacia sectores priorizados, de manera que se incremente la rentabilidad de estos sectores y se atraiga mayor inversión privada a los mismos”; establecer una escala de prioridades para la inversión pública buscando la provisión estratégica de bienes públicos; y, resolver problemas institucionales (asimetrías de información y coordinación) que conspiran contra el uso eficiente de la inversión. Para obtener esos resultados, la agenda crea incentivos tributarios y zonas especiales de desarrollo económico (ZEDEs) (ATP,2010). Como da a entender la agenda, las empresas que son prioritariamente sujetos de estas políticas son las grandes firmas industriales ya establecidas en el país –y secundariamente conglomerados extranjeros que puedan establecerse en el futuro.

Las políticas de innovación y tecnología, si bien no son competencia exclusiva del MCPEC –en la medida que involucran cambios en el sistema educativo del país– crean incentivos para el incremento de la investigación y desarrollo en el país. Estas políticas estimulan la creación de nuevas empresas en campos de innovación tecnológica “y el desarrollo de rutinas de innovación al interior de las empresas”, así como el uso selectivo por parte del estado de recursos destinados a la formación de recursos humanos altamente capacitados (ídem).

Las políticas de apoyo a las MIPYMES buscan esencialmente el mejorar su productividad y capacidad exportadora, para lo cual el estado asume tareas de capacitación y provisión de créditos (a través de la Corporación Financiera Nacional y un fondo especial del MIPRO); complementariamente, el estado organiza “conglomerados” de este tipo de industrias para la provisión de algunos de sus insumos básicos.

La agenda esboza un diseño para el conjunto del sector manufacturero en dos capas articuladas entre sí. El primer nivel estaría conformado por grandes firmas con capacidad exportadora –entre las cuales podrían encontrarse empresas de propiedad del estado, o con amplia participación accionaria pública-, firmemente dedicadas a la exportación y con un fuerte anclaje en el mercado doméstico. El segundo nivel estaría compuesto por firmas de tamaño menor (medianas, pequeñas, e incluso micro empresas) que proveen algunos (idealmente la mayor parte) de los insumos que las empresas del primer nivel necesitan, pero también enfocadas al mercado doméstico en sí. Unas y otras se beneficiarían de la innovación tecnológica en tanto que compartirían un mismo “ecosistema para la innovación empresarial” y “aglomeraciones de innovación”, en especial en las ZEDEs. Este diseño es una imitación consciente de las economías del Este Asiático, y cabría suponer que en teoría al tiempo que se obtiene un alto crecimiento económico se produciría una rápida absorción de mano de obra en el sector manufacturero (Brenner, 2009; Murphy, 1996; Tsuru, 1993; Shinohara, 1982). Las articulaciones entre esas dos capas para el sector servicios (en especial turismo) no son, en cambio, tan claras.

---

<sup>17</sup> Registro Oficial No. 351, 29 de Diciembre de 2010

La Agenda reconoce que el éxito de estas políticas depende del logro de un acelerado cambio institucional al interior del estado, y en cuanto a la capacidad de éste para coordinar las acciones de los empresarios privados. El documento presta especial atención a la capacidad del Estado para ejecutar las políticas diseñadas, y para fijar metas, coordinarlas y hacer que el sector privado las cumpla.

Como un primer paso en la ejecución de la Agenda, en 2010 el gobierno impulsó la adopción del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, que coloca al Consejo Sectorial de la Producción como el organismo planificador y de monitoreo de las políticas ISC, mientras que el MCPEC es el organismo de coordinación y ejecución de las mismas. Tanto la Agenda como el Código han identificado sectores prioritarios para el desarrollo industrial: tecnología electrónica (hardware y software); biotecnología (bioquímica y biomedicina); productos farmacéuticos y químicos; y, metalmecánica. En estos sectores los estímulos a la inversión se componen de: créditos no reembolsables –en esencia donaciones del Estado-; incentivos fiscales tales como la reducción condicionada a la generación de nuevos empleos y por un plazo máximo de hasta diez años del impuesto a la renta por inversiones; compras públicas y acceso preferencial al crédito en la banca estatal; y finalmente asociaciones público-privadas para la creación de nuevas empresas en áreas de frontera tecnológica.

En cuanto a las políticas de fomento a la investigación y desarrollo, la ATP pretende crear un sistema nacional de innovación, cuya coordinación estaría a cargo de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT), cuya autoridad se encuentra respaldada en la Ley Orgánica de Educación Superior<sup>18</sup>. Esta Secretaría usa como instrumentos políticos el fortalecimiento de los institutos estatales de investigación y aspira a crear nuevos centros de investigación estatal; obliga a las universidades y otros centros de educación superior del país a seguir un plan de investigaciones en los sectores identificados como prioritarios para el desarrollo industrial, y facilita la transferencia de la investigación y desarrollo “puros” hacia su transformación en tecnologías industriales de aplicación más o menos inmediata; y provee de fondos públicos para la investigación en los temas prioritarios de la industrialización, más el desarrollo de energías limpias y servicios turísticos<sup>19</sup>.

El esquema general de la industrialización responde a un modelo “híbrido” de política pública; esto es, las políticas ISC combinan planificación y monitoreo estatal con las señales emitidas por el mercado, y la participación democrática que controla a los excesos tanto del estado como del mercado (Evans, 2007). Es preciso, por lo tanto, desagregar estos tres aspectos en la construcción y funcionamiento del modelo.

Empezaré por la punta de las señales del mercado, toda vez que estas han sido objeto específico de reflexión en la ATP, e ilumina la presencia de un actor del cual no me he ocupado hasta el momento: el Viceministerio de Comercio Exterior. Luego de una descripción somera de esas políticas procederé a dar cuenta de la planificación y ejecución de las políticas industriales por parte de los ministerios de la producción (MCPEC) y de industrias (MIPRO); finalmente, examinaré el diseño ISC desde el ángulo de la participación democrática, lo que nos permitirá ver el papel de los empresarios privados en su construcción. Desarrollaré estos dos últimos aspectos en el siguiente apartado.

En un proceso de industrialización orientado hacia la conquista de mercados internacionales, las políticas empleadas por un gobierno no pueden limitarse a favorecer la exportación de los excedentes de bienes manufacturados producidos por las industrias nacionales. Contrario a lo que sostiene la SENPLADES (PNBV y SENPLADES, 2009)

---

<sup>18</sup> Registro Oficial No. 369 del 24 de Enero de 2011.

<sup>19</sup> Estos fondos públicos contemplan la formación avanzada de investigadores.

cuando una política de industrialización sigue esa orientación, en el mediano y largo plazo **no** logra crear un sector manufacturero fuerte; éste tiende a estancarse en la medida que no se producen nuevas inversiones en equipo y plantas toda vez que las firmas tienden a acumular stocks (Chibber, 2003). Las señales que son objeto de recepción y seguimiento son las del mercado doméstico y dado que éste es por definición limitado, el elemento básico para el ajuste y modificación de los estímulos –y orientaciones- que emanan del estado, se encuentra distorsionado, con lo que la conducta de las firmas tiende a volverse rentista y las nuevas inversiones privadas a salir del sector manufacturero para dirigirse a la especulación financiera. Este trayecto indeseable se previene cuando la orientación de la industrialización es hacia la conquista de mercados externos; en este caso la señal fundamental es si el sector manufacturero nacional logra o no conquistar porciones significativas del mercado internacional; las agencias estatales de monitoreo pueden entonces determinar no sólo la eficiencia de las firmas sino también explorar sector por sector e incluso para empresas individuales cuáles son las prácticas que favorecen o impiden el aumento de sus exportaciones, y usar esta información para ajustar los estímulos y penalizaciones estatales, con lo que se mantienen, aumentan o corrigen las inversiones de los empresarios privados (Chibber, 2003). Todo esto implica, por lo tanto, que un diseño ISC debe necesariamente incorporar un conjunto de activas políticas comerciales internacionales<sup>20</sup>.

La ATP, de hecho, contempla ese último conjunto de instrumentos. En efecto, la Agenda identifica seis herramientas comerciales para apoyar a los industriales nacionales en su internacionalización: negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales; fortalecimiento del aparato institucional que maneja el comercio exterior (con la creación del Comité Interministerial de comercio exterior, y del Viceministerio de Comercio Exterior e Integración); promoción internacional coordinada por una agencia especializada, el Instituto de Promoción de Exportaciones (PROECUADOR); desarrollo de la infraestructura técnica y logística, pública y privada, dedicada a la exportación; medidas específicas para pequeños productores con potencial exportador; y un conjunto de herramientas de administración del comercio, que contempla la batería tradicional que mencioné en la nota 23. Esta planificación coloca al centro del monitoreo de los cambios en las exportaciones ecuatorianas al Comité Interministerial, y de la ejecución de la política comercial al Viceministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior e Integración (COMEXI).

### **3.2. La práctica de la industrialización.**

¿Qué han hecho las agencias especializadas, el MCPEC y el MIPRO, para avanzar la estrategia de industrialización<sup>21</sup>? El MCPEC ejecuta la política de industrialización mediante un conjunto de programas al que ha denominado “apuestas productivas” (MCPEC, 2008). El programa identifica 4 sectores, clasificados en orden de prioridad y viabilidad, de la siguiente manera: un “*sector estrella*” que incluye alimentos procesados, metalmecánica, biocombustibles, madera y silvicultura, pesca y derivados, acuicultura y servicios de consultoría, ingeniería electrónica y software; un

---

<sup>20</sup> Esto es, a los instrumentos tradicionales tales como licencias, tarifas, cuotas, control de cambios, y seguros para la exportación –así como las políticas macroeconómicas respectivas- se suman un conjunto de instrumentos novedosos tales como acuerdos comerciales, políticas sectoriales, etc. (Katzenstein, 1976).

<sup>21</sup> Vale la pena señalar que pese a los cambios en el equipo de gobierno del Presidente Correa, que han incluido la sustitución de los ministros de estos ministerios en 2011, las políticas aquí descritas no han sufrido variación alguna.

“*sector emergente*” que incluye una vez más los servicios de consultoría, ingeniería electrónica y software, y servicios de transporte y logística; un “*sector a desarrollar*” en servicios de turismo y producción de biocombustibles; y un “*sector de reserva*” que nuevamente incluye a los servicios de transporte y logística.

La selección del MCPEC resulta curiosa; en efecto, si bien el sector de alta prioridad (“estrella”) incluye a las manufacturas, también es cierto que –con la excepción de los biocombustibles y los servicios relacionados con la computación– estas son las industrias que ya fueron objeto de políticas de protección durante la fase ISI de la décadas de los sesenta y setenta (Conaghan, 1983), son difícilmente industrias de frontera tecnológica. Podría ser, sin embargo, que se piense en esas industrias como aquellas que pueden dar saltos tecnológicos rápidos y además absorber nuevos empleos; tomemos, entonces, un sector industrial duro que normalmente podría hacer tal cosa, la metalmecánica. Acá, según el MCPEC los productos más interesantes son carrocerías, línea blanca (electrodomésticos), y construcción de puentes. Una vez más, encontramos las viejas industrias ya establecidas en el país –con la excepción, talvez, de la construcción de puentes– se trata además de industrias “maduras” en el mercado internacional.

En el sector servicios, en cambio, si encontramos algunas “industrias” relativamente nuevas (para el país) y de alto crecimiento en el mercado internacional –servicios petroleros, refinación de derivados de petróleo, generación eléctrica, servicios financieros y bancarios, sistemas de control, evaluación y seguimiento computarizado– junto con otras eminentemente locales y, por lo tanto, de difícil exportación –obras públicas– Cabe además una pregunta con respecto a lo previsto en la ATP ¿Qué paso con la biotecnología (bioquímica y biomedicina), y los productos farmacéuticos y químicos? A pesar de que el sector farmacéutico no se encuentra comprendido en ninguno de los sectores identificados en las “apuestas productivas”, en la práctica ha sido objeto de medidas de política industrial y comercial, tales como protecciones, negociaciones internacionales, licencias y subsidios; incidentalmente, lo mismo ha sucedido con la producción de calzado (Análisis Semanal, Abril 20, 2011; Prado, 2010). Por otra parte, si volvemos a la ATP, encontraremos que en el capítulo titulado “Programas Emblemáticos” tampoco reaparece el sector de biotecnología, pero sí se califica como “emblemático” a la capacitación laboral y en general el desarrollo de capital humano, así como a la producción de biocombustibles.

Cabe señalar, sin embargo, que el programa “apuestas productivas” no es el único que maneja el MCPEC, existen otras cuatro iniciativas que directa o indirectamente se relacionan con las políticas ISC: EmprendEcuador; InnovaEcuador; CreEcuador; SinTrámites; e InvestEcuador. “EmprendEcuador” favorece la creación de nuevas empresas –incluso con servicios de asesoría a la gerencia de estas empresas– orientadas hacia la exportación en los sectores identificados por la ATP como prioritarios (incluida la biotecnología, energía renovable y farmacéuticos)<sup>22</sup>. “InnovaEcuador” pone parte del capital de riesgo que necesita una empresa ya existente para mejorar su productividad mediante la adquisición, o adaptación y desarrollo de nuevas tecnologías, una vez más los beneficiarios se seleccionan de los sectores prioritarios de la ATP<sup>23</sup>. “CreEcuador” es un programa de asociaciones público-privadas que favorece, al igual que “EmprendEcuador”, la creación de nuevas empresas pero en regiones del país donde hay poco desarrollo industrial; acá el criterio geográfico parece tener más peso que el de priorización de sectores manufactureros o innovación

---

<sup>22</sup> <http://www.emprendecuador.ec>. Consultado el 28 de abril de 2011.

<sup>23</sup> <http://www.innovaecuador.gob.ec>. Consultado el 28 de abril de 2011.

tecnológica<sup>24</sup>. Finalmente, “SinTrámites” es un programa que permite la constitución legal rápida de nuevas empresas; el énfasis del programa recae en disminuir los costos (tanto en dinero en efectivo como en días laborables) que enfrentan los empresarios para legalizar sus firmas.

En cuanto al Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO); este ministerio produjo en 2009 el documento “Política Industrial del Ecuador”, cuyas líneas principales –apenas modificadas- son recogidas también en la ATP. Los principales programas de desarrollo industrial que ejecuta el MIPRO tienen que ver con la construcción (cementos y asfaltos), la petroquímica (la Refinería del Pacífico), el acero y la producción de fertilizantes (urea); todas estas iniciativas tienen que ver con empresas estatales. Existen programas adicionales que apuntan a las micro, pequeñas y medianas empresas como el de adquisición de insumos para el estado, y programas más generales de apoyo en general a la producción industrial.

#### **4. Las políticas mineras.**

En 2007 la Asamblea Nacional Constituyente aprobó una iniciativa legislativa, llamada “Mandato Minero”, o simplemente “Mandato 6” mediante la cual suspendió las concesiones mineras que el Estado ecuatoriano había hecho desde 1994 en adelante. Si bien el efecto mayor de esta decisión fue absorbido por pequeñas explotaciones mineras, conocidas en la jerga ecuatoriana como “minería artesanal”<sup>25</sup>, al menos cinco grandes proyectos de minería a gran escala también tuvieron que suspenderse. La decisión de la Asamblea fue acogida con beneplácito por el gobierno ecuatoriano y organizaciones ambientalistas e indígenas ecuatorianas y extranjeras (Chérrez, 2011), quienes interpretaron la decisión como el punto final de un proyecto, inicialmente promovido por los gobiernos de la década anterior, de continuar un “patrón de desarrollo extractivista” (Acosta y Schuld, 2009; Gudynas, 2009; 2012). Sin embargo, y con la discusión de la Ley de Minería y el Plan Nacional de Desarrollo en 2009, esa interpretación quedó desvirtuada. El gobierno de Rafael Correa no había renunciado a explotar los ricos recursos minerales del país, sino que únicamente intentaba crear un marco regulatorio que asegurara que los beneficios de las explotaciones mineras a gran escala fluyeran mayoritariamente hacia el estado nacional, y que los efectos ambientales y sociales negativos de la minería de pequeña escala se redujeran al máximo.

En efecto, el logro de la meta de una economía post-petrolera prevista por el gobierno supone una fase de transición basada en la explotación de recursos naturales que combine exportaciones petroleras y mineras (Ministerio de Coordinación de la Política Económica, 2011b; SENPLADES, 2009). El desarrollo de este último sector – en la actualidad poco menos que inexistente- se haría en asociación con grandes compañías transnacionales que explotarían yacimientos de oro y cobre descubiertos en las décadas anteriores. Para cumplir este propósito el gobierno ha modificado la composición del estado, creando un nuevo ministerio (el Ministerio de Recursos No Renovables, MRNR), una empresa estatal de minería (Empresa Nacional de Minería, ENAMI), un plan nacional de minería, nueva legislación y ha establecido complejas negociaciones contractuales con empresas mineras transnacionales canadienses y chinas.

---

<sup>24</sup> <http://www.creecuador.com.ec/>. Consultado el 28 de abril de 2011.

<sup>25</sup> Aproximadamente 6000 de estas operaciones tuvieron que cerrar, véase Sandoval, 2002 y Ministerio de Recursos No Renovables, 2011.

El gobierno espera que el desarrollo del nuevo sector minero, al cual ha llamado “estratégico de minería a gran escala” atraiga al país U.S. \$ 16.790 millones en los próximos cinco años. La totalidad de esos nuevos desarrollos mineros se localizaría en el sur del país; esto es en las provincias de Azuay (Sierra, cordillera Occidental de los Andes), Loja (Sierra, estribaciones de la cordillera Oriental de los Andes), Zamora Chinchipe (Oriente, estribaciones de la cordillera Oriental de los Andes y cordillera de El Cóndor, en la Amazonía) y Morona Santiago (Oriente, estribaciones de la cordillera Oriental de los Andes, en la Amazonía). Los proyectos mineros estratégicos se desarrollarían sobre una superficie total de 700.907,725 ha. (Plan Nacional de Minería, MRNR, 2011; Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, 2011).

El nuevo sector estratégico de minería a gran escala no comprende todavía operaciones mineras en marcha, cuatro de ellos están siendo negociados por el gobierno a través del Ministerio de Recursos No Renovables, y sólo en el proyecto Mirador (cobre) se ha logrado un acuerdo contractual entre una transnacional china, conocida como Ecuacorrientes en Ecuador. El gobierno espera concluir sus negociaciones con la transnacional canadiense Kingross antes del segundo semestre de 2012 para la explotación del yacimiento de oro conocido como Fruta del Norte<sup>26</sup>. En los dos contratos el gobierno cumpliría su meta de asegurar que al menos un 52% de las ganancias obtenidas por la extracción de minerales sean consideradas regalías para el estado. Los dos proyectos se encuentran ubicados en el Sur Este del país, en la provincia de Zamora Chinchipe<sup>27</sup>; en los dos proyectos puede observarse un complejo juego de interacciones de cooperación y conflicto entre compañías transnacionales, élites gubernamentales nacionales, élites gubernamentales locales, y élites no gubernamentales (líderes indígenas de la nacionalidad Shuar, y líderes de comunidades de colonización reciente) (Ponce de León, 2010); finalmente, en los dos proyectos son altos los intereses económicos del gobierno y las compañías transnacionales involucradas<sup>28</sup>.

Solo en un tercer gran proyecto minero, Intag, la nueva empresa estatal de minería ENAMI ha buscado asociarse con la también estatal minera chilena CODELCO, por lo demás la ENAMI está concentrada en la capacitación de pequeñas explotaciones mineras artesanales. Incidentalmente, el desarrollo de minería a gran escala de los yacimientos de cobre localizados en Intag ha sido sistemáticamente impedido por algo más de una década por organizaciones locales con apoyo internacional. Este patrón exitoso fue el que quedó reflejado en el Mandato 6, y es el que el gobierno nacional ha decidido revertir.

El actual experimento minero aprovecha de las lecciones aprendidas tanto de la experiencia petrolera de los años setenta como del intento de llevar a cabo una minería

---

<sup>26</sup> El Comercio, “Fisco quiere regalías mineras anticipadas”, Miércoles, 23, 11,2011.

<sup>27</sup> En el caso de Fruta del Norte, las actividades de explotación minera afectarían también a la provincia de Loja.

<sup>28</sup> Mirador supone una inversión extranjera directa estimada en \$846 millones en los próximos dos años, y 7.500 millones por los 20 años de la concesión, con ingresos para el estado estimados en \$164 millones por año por 20 años. Fruta del Norte calcula inversiones por 244 millones en los próximos dos años, 103 millones en los siguientes dos años, y una inversión total de \$2.400 millones en los 20 años de concesión, con ingresos para el estado de un mínimo de 980 millones. Adicionalmente, el gobierno ha propuesto ambos proyectos como un “modelo” de lo que podría ser una economía basada en la “minería responsable”.

de libre mercado durante los noventa. En primer lugar, excepto por Intag el estado no está involucrado directamente en la explotación de los recursos naturales, concentra sus esfuerzos en dos áreas: captación de regalías e impuestos de las compañías transnacionales, y la ejecución de un conjunto de regulaciones que forman un complejo sistema de gobernanza de los recursos naturales en cuestión. Estas tareas involucran a varias agencias gubernamentales, además del Ministerio de Recursos No Renovables, participan del nuevo modo de gobierno el Ministerio de Ambiente y el Sistema de Rentas Internas (Plan Nacional de Desarrollo Minero). En segundo lugar, esas nuevas regulaciones difieren tanto de las que regían en los años setenta como del modo de gobernanza híbrido (Agrawal y Lemos, 2006) que se conformó entre 1995 y 2005.

Revisemos brevemente los dos tipos de modelos de política minera que precedieron al actualmente vigente. Collier (2010) ha indicado que la creación de un estado rentista incapaz de transformar la riqueza proveniente de la explotación de recursos naturales (en particular petróleo y minerales) depende de la capacidad del estado para regular las diferentes fases que implican las actividades extractivas; a saber: descubrimiento de los recursos, explotación, manejo de los costos ambientales y sociales inevitablemente asociados con esas actividades, participación en las ganancias generadas y uso de los recursos fiscales así obtenidos, manejo de la vulnerabilidad económica derivada de la exposición de la economía exportadora a los ciclos de boom y caída de los precios internacionales de las mercancías exportadas.

En la década de los setenta, como había indicado anteriormente, se creó el patrón de regulación de la explotación del petróleo que, con modificaciones parciales, todavía continúa vigente en Ecuador. Los gobiernos militares crearon agencias especializadas para regular el descubrimiento de los yacimientos petroleros, pero en su mayor parte esta fase fue dejada en manos de compañías transnacionales, sólo en la segunda mitad de la década de los ochenta la compañía estatal petrolera (inicialmente CEPE, luego de 1988 PETROECUADOR) incursionó –de manera limitada- en estas actividades. Esta opción dejaba un amplio margen de libertad a las compañías para acumular información sobre los yacimientos petroleros del país, lo cual abría la posibilidad de que el estado licenciara los posibles descubrimientos a un precio menor del que habrían pagado si hubiese sido éste quien poseía la información científica que indicara el tamaño y costo posible de las reservas. Este modelo se trasladó también a las actividades mineras en los noventa, el estado simplemente no corría con los costos del descubrimiento, pero perdía dinero al momento de hacer las concesiones, y desconocía –por su mayor parte- los potenciales daños en que incurrían las actividades de exploración y comprobación de la existencia de yacimientos minerales.

Desde 1972 en adelante, el estado creó una empresa nacional que se asoció como socio minoritario inicialmente con una compañía transnacional (TEXACO) para la explotación de petróleo; desde 1984, cuando ese yacimiento estaba maduro, la empresa estatal PETROECUADOR asumió completamente esas operaciones. En otros desarrollos petroleros, este modelo de asociación se mantuvo, con participación variable de la empresa nacional como socio minoritario o mayoritario, a partir de 1992 normalmente la asociación daba mayoría a la empresa transnacional.

En cuanto al manejo de los costos ambientales y sociales creados por las actividades de extracción, el estado se abstuvo hasta la segunda mitad de la década de los noventa de regularlos o manejarlos, dejando esta fase a la libre iniciativa de las compañías transnacionales quienes pactaban costos de compensación con las

comunidades indígenas o de colonos que pudiesen resultar afectadas<sup>29</sup>; cuando el estado empezó a demandar la realización de estudios ambientales, estos fueron dejados en manos de las compañías petroleras, con una intervención mínima de una débil agencia del Ministerio de Agricultura –que terminaría transformándose en el Ministerio del Ambiente en el año 2000, sin que las debilidades organizacionales de esta agencia hayan sido solucionadas. Una vez más, este modelo rigió también las explotaciones mineras en marcha durante la década de los noventa (minería de pequeña escala).

La participación en las ganancias y el uso de los recursos fiscales obtenidos por la explotación petrolera es probablemente la dimensión de las actividades extractivas que más ha variado desde los años setenta. Inicialmente la participación estatal se dio en la forma de regalías, en la segunda mitad de la década de los ochenta los gobiernos intentaron una participación diferente por medio de contratos de asociación, para retornar en la década de los noventa al modelo de regalías. El modelo inicial de participación proporcionaba generosas exoneraciones de impuestos y otros estímulos fiscales para atraer la inversión de las compañías transnacionales. Estos estímulos fueron mantenidos y profundizados en las décadas de los ochenta y noventa. En cuanto al uso de los recursos fiscales, inicialmente el gobierno militar al ser una dictadura no contaba con mecanismos para controlar el uso del dinero petrolero y para comprar apoyo civil estableció un complejo sistema de asignaciones presupuestarias fijas a la manera de porcentajes de participación en los ingresos petroleros de provincias y corporaciones de interés público. Estos mecanismos continuaron sin mayor variación (excepto por la expansión en el número de beneficiarios) durante las siguientes dos décadas. Sólo con la Constitución de 2008 se eliminaron esos mecanismos, aunque no se establecieron mecanismos de supervisión del uso de los ingresos petroleros.

Finalmente, el manejo de la vulnerabilidad económica simplemente no existió, como lo mostraron las largas crisis de los años ochenta y noventa. Apenas en el año 2000 se intentó establecer un fondo de ahorro que absorbiera el impacto de altos precios petroleros en momentos de bonanza, o que pudiese ser usado por el estado para estabilizar déficits de cuentas externas; sin embargo, este fondo de estabilización fue directamente ligado al pago de la deuda externa. El fondo fue eliminado por el actual Presidente cuando ocupó el cargo de ministro de economía en 2005. Esto significó un retorno al modelo original de no manejo de la vulnerabilidad económica. El pequeño tamaño de las actividades mineras hasta el presente año al parecer hacía innecesaria la creación de un fondo de ahorro.

Desde mediados de los ochenta hasta la llegada al poder de la actual administración el modelo de regulación de las actividades extractivas de recursos naturales sufrió pocas desviaciones de su forma básica original conformada en los años setenta; cuando esas alteraciones ocurrieron se orientaron hacia favorecer un mayor papel de las compañías privadas en detrimento del estado. Así, en las fases de descubrimiento, explotación de recursos el estado retrocedió en sus capacidades regulatorias y de supervisión; en la dimensión de participación y uso de ganancias la participación en regalías disminuyó a favor de la creación de impuestos sobre las ganancias, pero su uso permaneció sin supervisión, y las actividades de compensación de las compañías transnacionales aumentó bajo la forma de “programas de desarrollo comunitario”, lo cual también implicó que las relaciones directas entre las compañías petroleras y las comunidades afectadas aumentó en detrimento de la autoridad estatal. Los mecanismos de manejo de vulnerabilidad económica continuaron siendo

---

<sup>29</sup> Un ejemplo egregio de los costos de este modelo es el conflicto judicial que por dos décadas se ha desarrollado entre los afectados por la explotación petrolera en los antiguos campos petroleros del Norte de la Amazonía y las compañías TEXACO y luego CHEVRON (Allier, 2011).

inexistentes. Finalmente, la única modificación a favor del estado se produjo hacia fines de la década de los noventa con la adopción de normas para el manejo de costos ambientales y sociales, que sin embargo acogían por su mayor parte la ideología de la auto-regulación y responsabilidad corporativa que las compañías transnacionales. Este último desarrollo parecería ser que obedeció a la presencia de tres fuentes de presión sobre el estado: la emergencia del movimiento indígena que permitió avanzar fuertemente la capacidad política de las organizaciones indígenas de la Amazonía y sus reclamos de mayores controles sobre la explotación petrolera; la conformación de un pequeño pero influyente movimiento ecologista nacional con fuertes conexiones internacionales; y finalmente, la difusión internacional de un “modelo híbrido” de gobernanza ambiental (Agrawal y Lemos, 2006). Estos desarrollos fueron extendidos en los años noventa hacia las nuevas actividades mineras.

Si bien el gobierno del Presidente Correa ha implementado cambios en el modo de gobernanza de la explotación petrolera, sobre todo reconquistando para el estado el terreno perdido en la regulación durante los años ochenta y noventa, dejaré el examen de estas políticas para concentrarme en la regulación de la minería de gran escala. Como había indicado, el cambio empezó cuando la Asamblea Constituyente anuló las concesiones mineras otorgadas en los años anteriores. Este movimiento le permitió al estado recuperar los derechos de propiedad sobre los posibles yacimientos mineros, lo que a su vez fue un elemento esencial para que el gobierno ganara iniciativa en la fase de descubrimiento, mediante la creación del Plan Nacional de Minería y el establecimiento de nuevas regulaciones contractuales para la concesión de fases de exploración y explotación de los yacimientos mineros en los cinco proyectos estratégicos de minería a gran escala, y para su intervención directa –a través de la ENAMI- en las actividades de pequeña escala. Adicionalmente, el Ministerio de Recursos No Renovables ha mejorado su capacidad para recolectar información sobre esos y otros posibles yacimientos minerales. El cambio más radical ha ocurrido respecto de la participación del estado en las ganancias de la explotación de los yacimientos mineros; la nueva Ley de Minería establece que el estado participará de esas ganancias mediante regalías e impuestos, estableciendo así que el estado recibirá un 52% de las ganancias (participación mayoritaria), pero sin incurrir en costos directos y que algunos de los costos indirectos de las actividades de explotación (p.ej. desarrollo de vías de comunicación y mejoramiento de puertos para exportación) serán al menos parcialmente asumidos por las compañías privadas. La misma ley introduce mejoras en la capacidad estatal para manejar los costos ambientales y sociales de las actividades mineras; en primer lugar establece que los costos de reparación ambiental serán asumidos por las compañías mineras y exige que éstas presenten no sólo estudios científicos de los impactos ambientales, sino también un plan de disminución de esos costos y otro prospectivo de reparación de los daños que podrían ocurrir; adicionalmente dispone que esos planes y el plan de explotación de los recursos sean evaluados por el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Recursos No Renovables, pero también por las comunidades potencialmente afectadas. Tampoco se mantiene la tradición establecida por el modelo de los setenta en el manejo de la vulnerabilidad económica, dado que la Ley y los contratos establecen mecanismos para aprovechar picos de precios internacionales que sobrepasen los establecidos al momento del contrato. La tradición se mantiene respecto de la ausencia de supervisión del manejo de los fondos obtenidos por el estado a través de las nuevas explotaciones mineras.

## 5. Construcción de capacidades estatales.

Los estados que se embarcan en políticas selectivas de industrialización y comercio (ISC) en realidad están haciendo dos tipos de elecciones, una económica y otra política. La elección económica consiste en que las políticas ISC buscan “cambiar la estructura económica por sobre y en contra de los estímulos que el mercado provee a los actores del sector privado para invertir en nuevas actividades” (Chang, 2003, 313).

Cuando el estado emplea los fondos de que dispone para subsidiar públicamente a sus empresas domésticas en realidad está asumiendo tres tareas conectadas entre sí. En primer lugar, el estado hace que los capitalistas nacionales encuentren atractivo el invertir en industrias locales mediante el subsidio directo a firmas privadas usando la inversión pública, típicamente en los sectores de infraestructura (vías de comunicación, energía, por ejemplo) y bienes de capital. En segundo lugar, cuando ya existe inversión privada en un cierto sector manufacturero, el estado puede potenciarla proveyendo créditos baratos, e incluso garantizando tasas de retorno atractivas. Estas dos tareas exigen del gobierno **la selección** de los subsidios en función de aquellas industrias manufactureras que desea potenciar. Finalmente, cuando el capital nacional tiene dificultades de competitividad internacional, el estado provee protección a las nacientes industrias –o a aquellas que buscan conquistar mercados internacionales- mediante la erección de barreras comerciales<sup>30</sup> (Chibber, 2003).

En consecuencia, los gobiernos empeñados en industrializar sus economías deben, forzosamente, adoptar una –segunda- decisión de tipo político: cambiar la organización y funcionamiento del estado para lograr que sus agentes (tanto los decisores políticos de alto nivel, como la burocracia que opera en el día a día) dispongan de la autonomía política suficiente para ir más allá de la mera respuesta a las demandas del sector privado, y logre estimular el que los actores privados efectivamente inviertan en las nuevas actividades industriales. En otras palabras, las políticas ISC impulsan el desarrollo de nuevas capacidades institucionales por parte del estado.

Los dos tipos de decisiones estatales (económicas y políticas) hacen de las políticas ISC un campo minado. En cierto sentido las decisiones económicas se limitan a un rango relativamente simple de opciones entre metas e instrumentos que garantizan la aceleración de la tasa de inversión privada en las actividades industriales deseables. El rango de elecciones es simple porque el conocimiento que disponen los decisores políticos sobre experiencias e instrumentos para avanzar políticas ISC es al momento bastante amplio –pese al sistemático ataque del que fueron objeto a fines del siglo XX-. No ocurre necesariamente lo mismo con la decisión política; esta involucra, por un lado, un rango más amplio de opciones que abarca desde la construcción de coaliciones sociales domésticas que apoyen las políticas ISC<sup>31</sup> hasta la negociación con socios comerciales internacionales –otros gobiernos e inversionistas privados extranjeros- sobre los cuales el estado nacional no tiene, por definición, ningún control. Adicionalmente –y a diferencia de lo que pasa con el saber acumulado sobre políticas ISC- el conocimiento sobre los instrumentos políticos apropiados para las nuevas tareas específicas del estado es relativamente escaso, se encuentra permeado por fuertes

---

<sup>30</sup> Lo que indica que toda política industrial necesariamente conlleva una política comercial.

<sup>31</sup> Chibber correctamente señala que “la preocupación principal de las élites políticas [es] la de aumentar la capacidad del estado para extraer [los recursos fiscales que van a proporcionarse al capital] y su experiencia para gestionar [el proceso de industrialización]” (Chibber, 2003, 15); tareas que difícilmente pueden llevarse a cabo sin la habilidad para negociar políticamente el apoyo de los empresarios privados a la creación de nuevos impuestos, o a la autoridad que adquieren los nuevos cuerpos gerenciales estatales.

opciones ideológicas, y es altamente contingente a conocimientos locales informales. Como lo sabe bien cualquier político práctico que haya intentado gobernar una agencia estatal, las reglas de funcionamiento de la agencia pueden ser muy claras pero también tener una relación muy lejana de aquello que hace que realmente esa agencia se mueva en uno u otro sentido; esto último depende del conocimiento práctico, de procesos informales, de la improvisación para enfrentar lo impredecible. El conocimiento político depende siempre de circunstancias cambiantes, es complejo y permanentemente incompleto. Desde es el ángulo estrictamente político, el cambio no puede planificarse<sup>32</sup>.

Las políticas de subsidio y protección, como las que ha adoptado el gobierno ecuatoriano desde 2009, no son suficientes para garantizar que las decisiones de inversión de los empresarios privados serán eficientes en relación con las metas generales de la industrialización; dos peligros, en particular, amenazan esa eficiencia. En primer lugar, pueden ocurrir **fallas de coordinación** entre los inversores. Los proyectos de inversión de los capitalistas privados entre sí, y del estado con los capitalistas, deben complementarse a fin de obtener los resultados deseados en cuanto retornos y economía de escala (tamaño suficiente del mercado); si esto no ocurre, si las inversiones no están adecuadamente coordinadas, los subsidios que se proporcionan a las firmas privadas pueden fácilmente dirigirse no hacia las manufacturas que deben desarrollarse sino hacia proyectos con menor riesgo. En segundo lugar, bien puede ocurrir que altos retornos privados para las empresas **no generen altos retornos sociales**, con lo que la inversión pública –aún si transforma la configuración industrial– estaría induciendo el desarrollo de industrias socialmente ineficientes (por ejemplo, ahorradoras de empleo en una economía con abundante mano de obra).

La evidencia histórica muestra que los experiencias exitosas de ISC dependen de dar con los mecanismos de control apropiados, más que encontrar los precios correctos; de la política más que del mercado (Amsden, 2001). La teoría del crecimiento endógeno sostiene que el crecimiento económico, en tanto está dirigido por el cambio tecnológico, no es el resultado simple de fuerzas internacionales que impactan desde fuera<sup>33</sup>, sino un resultado **endógeno** de un complejo institucional público/privado (Romer, 1994).

La absorción o creación de nueva tecnología es el factor principal en el mejoramiento de la productividad del trabajo. En efecto, si, como supone la teoría económica estándar, el nivel tecnológico global está igualmente disponible para un país rico y uno pobre –este último como no puede producirla, simplemente la adquiere en el mercado internacional– la diferencia en la productividad del trabajo entre el país pobre y el país rico se explica por las diferencias entre las tasas de ahorro prevalecientes en uno y otro, y la proporción en que el ahorro es invertido en el trabajo (p.ej. mediante la adquisición de equipos, la creación de nuevas plantas, o bien como salarios).

El problema es que estos supuestos estándar no se cumplen. El conocimiento tecnológico se difunde lentamente desde regiones altamente tecnológicas hacia regiones con baja tecnología. Las diferencias en productividad dependen, entonces, de la tasa de difusión del conocimiento, no del capital ahorrado, ni del trabajo. Es esta brecha de productividad la que intentan llenar las políticas ISC, manipulando el ambiente

---

<sup>32</sup> Para la discusión del papel del conocimiento informal en el cambio político y sus contradicciones con los diseños estatales de transformación social véase Scott, 1998.

<sup>33</sup> El supuesto estándar de la economía neoclásica es que la tecnología de la que se dispone en el mercado internacional puede ser comprada por las naciones menos avanzadas, de manera que el crecimiento económico de estas últimas mejora por esas fuerzas externas; podría llamarse entonces a este supuesto, la teoría del crecimiento **exógeno**.

institucional que hace posible la creación (o absorción) rápida de tecnología y construyendo, simultáneamente, recursos humanos (fuerza laboral empleada en el sector industrial) que puedan hacer grandes aumentos de productividad; las dos actividades en conjunto llevarían a un rápido crecimiento en el ingreso *per cápita*.

Sin embargo, para que un estado pueda hacer un uso amplio y coherente de esos instrumentos económicos y alcanzar una trayectoria de alto crecimiento económico sostenido por décadas debe reinventarse a sí mismo, aumentar su autoridad sobre los agentes económicos –y la sociedad en general-, pero sobre todo desarrollar una agencia coordinadora capaz de “pilotear” el conjunto de la estrategia, monitoreando el curso del desarrollo de las nuevas industrias, e imponiendo su autoridad sobre otras agencias estatales y los actores del sector privado (Chang, 2003; Chang, 2006; Evans, 2007). Estas son tareas políticas de compleja resolución.

El problema principal que enfrentan los gobiernos que adoptan políticas ISC es que no pueden asumir que poseen las capacidades institucionales que demanda la tarea entre manos. Las políticas ISC requieren que el estado no sólo proporcione subsidios y protección, sino también que disponga de una adecuada capacidad para extraer esos recursos de sus ciudadanos; esto exige que el estado pueda efectivamente cobrar impuestos y disciplinar a quienes los pagan. La coordinación y monitoreo de las inversiones privadas son, como he señalado, indispensables, pero para lograrlas los estados industrializantes deben establecer líneas de comunicación confiables, claras y estables no sólo con el sector privado, sino también entre las propias agencias estatales que proporcionan infraestructura, créditos y acceso a los imprescindibles mercados internacionales para la exportación de los (nuevos) productos industrializados, así como la creación de un ambiente institucional favorable a la innovación tecnológica endógena (Romer, 1990). En definitiva, una vez que se ha pasado de la tarea de regulación a las políticas ISC las demandas organizacionales sobre el estado son enormes, con frecuencia implican la creación de una nueva estructura burocrática dotada de nuevos conocimientos y habilidades.

En este punto de nuestra discusión, el lector habrá hecho sentido de algunos de los más prominentes desarrollos del estado ecuatoriano que han ocurrido en los últimos cuatro años, a saber: la re-creación de una poderosa agencia planificadora (la Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES); la creación de nuevas agencias estatales que, bajo el nombre de “ministerios coordinadores” se han colocado encima de los ministerios tradicionales creados a lo largo del siglo XX (en particular, el Ministerio Coordinador de la Política Económica, MCPE, y el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, MCPEC); la adopción de nuevas políticas comerciales, de crédito y de estímulos a las industrias nacionales; cambios en la política económica internacional; y –talvez- le hará mucho sentido el énfasis puesto por el gobierno nacional en dictar una Ley de Educación Superior que le dota de mayores capacidades legales para controlar la investigación y desarrollo tecnológico. Las preguntas, que seguramente estarán rondando su cabeza, son ¿estos desarrollos responden a los desafíos organizacionales que la nueva política de industrialización plantean? ¿Cuánto ha avanzado el gobierno ecuatoriano en lograr que el estado haya desarrollado las capacidades imprescindibles para conquistar el desarrollo?

## **5.1. La creación de capacidad administrativa para la aplicación de políticas industriales.**

Los estudios sobre políticas ISC –empezando por el caso más famoso, Japón– coinciden en identificar un conjunto de capacidades institucionales que han desarrollado los estados embarcados en este tipo de estrategia. Una destaca por su lugar central en todos los casos estudiados: la presencia de una agencia coordinadora central cuya autoridad no se limita sólo a planificar el desarrollo industrial y los instrumentos económicos que estimulan la inversión del sector privado, sino que además de fijar metas cuantificables de crecimiento de equipo, plantas, número de puestos de trabajo y volúmenes de exportaciones que deben cumplirse en cada sector de la industria –e incluso por cada consorcio o firma que recibe asistencia–, sigue el cumplimiento de esas metas. Estas tareas de monitoreo hacen posible que la agencia coordinadora central (o agencia nodal) pueda anticipar cuando un sector –o una firma individual– está experimentando problemas, e inicie negociaciones con el mismo a fin de ajustar las metas, afinar los estímulos, o en el caso extremo, aplicar sanciones (Chibber, 2003).

En las condiciones imperantes en las economías que inician su proceso de industrialización, los empresarios que emprenden el riesgo de crear una industria desean la protección e incentivos estatales porque son vitales para su supervivencia, pueden –a veces a regañadientes– aceptar que tales beneficios vengan acompañados de un conjunto de condiciones en la forma de *regulaciones*. Pero, como había señalado anteriormente, las políticas ISC van más allá de esta especie de “proyecto común entre el estado y los empresarios”; de hecho a través de instituciones como la agencia nodal, una burocracia altamente capacitada, y densas redes de comunicación, el Estado está desarrollándose a sí mismo, y creando un nuevo poder, el de imponer a los capitalistas dónde, cuándo, en ocasiones, incluso cómo *hacer sus inversiones*. El Estado se coloca, por así decirlo, directamente al interior de los bolsillos de los capitalistas, así que más allá del aparente proyecto compartido, lo que se pone en juego en los primeros momentos de una estrategia ISC –que es cuando nos encontramos actualmente en Ecuador– es un potencial conflicto no sólo al interior del estado, o al interior de la clase capitalista<sup>34</sup>, sino entre el Estado –y su proceso de construcción– y los capitalistas por *las modalidades* que asumirá la intervención estatal (ídem).

En el Ecuador contemporáneo, este factor se muestra mediante un llamativo silencio. En efecto, cuando el gobierno hizo pública su iniciativa de adoptar el Código de la Producción se levantaron pocas voces críticas desde el sector empresarial con relación a las modalidades de la intervención estatal –con excepción hecha de un “sospechoso de siempre”, las Cámaras de Comercio, que podían ver afectados sus intereses por el lado de las restricciones a las importaciones. Las críticas, cuando las hubieron, se concentraron en torno al pago de un “salario de la dignidad”; una propuesta de salario mínimo que los empresarios consideraban excesivo, y los trabajadores organizados, insuficiente<sup>35</sup>. Una vez superado este *impasse*, y sin prácticamente oposición parlamentaria –incluso de los representantes tradicionalmente más vinculados al sector privado– el Código fue aprobado. La entonces Ministra Coordinadora de la Producción, Empleo y Competitividad, ofrece en la introducción de la ATP una clave para el silencio de los empresarios. La ATP y el Código fue negociado *in extenso* con

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, entre una supuesta “burguesía industrial” y otra terrateniente, comercial y financiera; una de las explicaciones más manidas en el marxismo y el dependientismo vulgar de los setenta para exponer el fracaso de la ISI en América Latina. Véase la crítica a estas perspectivas en Kay, 2006.

<sup>35</sup> Véase por ejemplo: Cámara de Industrias del Guayas, “Comentarios sobre el Plan Nacional del Buen Vivir: 2009-2013”, Enero de 2010, <http://www.cig.org.ec>, Cámara de Industrias y Producción, “Boletín Jurídico Agosto 2010 04082010”, [www.cip.org.ec/](http://www.cip.org.ec/); Cámara de Comercio de Quito, “Criterios”, Enero de 2010, <http://www.ccq.org.ec/>.

los sectores privados, quienes al parecer se aseguraron que, como me lo expresó un legislador en una entrevista personal, “el Código no cambie nada”, es decir una pieza de legislación que simplemente actualiza, resume y ordena la legislación existente sobre industrialización, que fue apropiada durante la fase ISI de los setenta, la cual no incluía mecanismos que el Estado pudiera usar para disciplinar las inversiones del sector privado –y que, en cambio, proporciona amplia protección para el sector industrial ecuatoriano. Tanto el Código de la Producción como la ATP fueron ampliamente negociados con los sectores privados; estas negociaciones usaron canales de comunicación directos con los empresarios privados –y ocasionalmente, con representantes de las “asociaciones pico” (las Cámaras) del sector privado (ATP).<sup>36</sup> ¿Indica esto que existen esas redes de comunicación de las que hablé anteriormente? Posiblemente sí, pero también que esas redes están principalmente articuladas a través del MIPRO y el MCPEC, no ocurre lo mismo con la SENPLADES<sup>37</sup>.

¿Es el MCPEC la agencia nodal de la estrategia ISC? La evidencia al respecto es ambigua. En efecto, el MCPEC participa y coordina el Consejo Sectorial de la Producción, del cual forman parte todos los ministerios encargados de la política industrial y comercial; también preside el Consejo de Comercio Exterior, e incide en la planificación de la educación superior y capacitación de los servidores públicos; adicionalmente, como lo señalé, a través de sus programas mantiene fluidas relaciones con el sector privador. Todo esto indica que se trata de una agencia estatal poderosa; pero, por ley estas competencias son en gran medida compartidas con la SENPLADES, y ésta tiene una autoridad superior por ser la agencia planificadora central del gobierno (PNBV). Finalmente, la Presidencia de la República tiene autoridad para revertir las decisiones de cualquiera de estas dos agencias<sup>38</sup>.

Nos encontramos ante un escenario clásico de lucha entre agencias que, de hecho, ha desembocado en una relativa debilidad del MCPEC para actuar como agencia nodal. Este resultado explica en gran medida la forma en que ha sido administrada hasta el momento la inversión pública, y las llamativas desconexiones que existen entre los planes de la SENPLADES, los del MCPEC y entre éste y el Ministerio Coordinador de la Política Económica. Adicionalmente, y lo más importante para el tema que me ocupa, en lo inmediato queda comprometida la capacidad del estado para canalizar los flujos de inversión privados mediante la imposición de estándares de rendimiento, lo que a su vez compromete “[la habilidad] para acelerar la transición [de las industrias domésticas] hacia una mayor competitividad” (Chibber, 2003, 27); esto es, la ausencia de una agencia nodal incide directamente en cerrar el camino de los industriales domésticos hacia una conducta puramente rentista y facilitarles la conquista de mercados externos.

Como había indicado anteriormente, la lucha entre agencias puede conducir a una fragmentación del estado<sup>39</sup>; sin embargo, llegar a este extremo puede tomar un largo tiempo. En lo inmediato, lo que se juega es la probabilidad de que el estado no logre desarrollar un tercer tipo de capacidad: el logro de una burocracia eficiente. En una estrategia ISC, la burocracia es un intruso permanente en las decisiones del sector privado, interactúa constantemente con los industriales privados no sólo para garantizar el flujo de las subvenciones y créditos, así como para asegurar que las metas y sus

---

<sup>36</sup> El otro factor que explica el fenómeno en cuestión es la débil vinculación y representación parlamentaria de los empresarios al momento de la discusión del Código en la Asamblea Nacional.

<sup>37</sup> Entrevista con el Secretario de Planificación, Noviembre de 2010.

<sup>38</sup> <http://www.presidencia.gob.ec/gabinete/directorio?catid=3>. Consultado el 3 de mayo de 2011.

<sup>39</sup> Y en el extremo a la transformación de un estado potencialmente desarrollista en una depredador (Evans, 2007).

respectivas protecciones comerciales internacionales van de la mano, sino que, de hecho, a través de esas actividades la burocracia estatal adquiere el poder de vigilar y disciplinar a los empresarios privados. Para que este poder se ejerza de manera flexible, pero no arbitraria, el estado debe poder asegurar a los empresarios privados el que sus interlocutores, los servidores públicos, entienden la lógica de las operaciones de sus firmas, pero también que estos servidores reportarán eficientemente y a tiempo a sus superiores jerárquicos cualquier problema serio que enfrenten las firmas. El logro de la capacidad burocrática se obtiene mediante la formación de un servicio civil “weberiano”.

Evans y Rauch (2007) han construido un vínculo directo, que puede ser investigado empíricamente, entre estructuras burocráticas y crecimiento económico. Para estos autores, los dos elementos característicos del servicio civil weberiano (contratación meritocrática y carrera predecible), por un lado aumentan la probabilidad de tener una administración competente, ayudan a generar una coherencia corporativa y un espíritu de cuerpo; y, por otro, reducen los riesgos de que los funcionarios estatales se comporten de manera utilitaria; esto es, privilegiando su acceso a ingresos rápidos por vía de la corrupción. Una carrera bien remunerada y duradera en el sector público genera en los servidores civiles la expectativa de ascensos relacionados con su desempeño y una creciente remuneración atada a dichas promociones. Por otra parte, y de cara al sector privado, las percepciones de los empresarios de que la burocracia estatal es fiable, predecible, competente y comprometida con el crecimiento a largo plazo, disminuye su percepción de riesgo de que sus inversiones estén en manos corruptas, y su posible tendencia a obtener rentas indebidamente (Ngo, 2006; Boyd, 2006; Rodrik, 1995).

Evans y Rauch realizaron en 1999 una investigación que puso a prueba la siguiente hipótesis: “... en los veinte años que van de 1970 a 1990, los países cuyas estructuras burocráticas tuvieran incorporadas características weberianas habrían experimentado un crecimiento económico más rápido que aquellos países en los cuales esas características estuvieran incorporadas de un modo más deficiente”. Los datos de crecimiento económico fueron analizados en relación con una “escala de *weberianidad*”. La evidencia estadística obtenida por los autores fue sólida; la existencia de una estructura burocrática del tipo servicio civil weberiano está altamente correlacionada con el crecimiento económico, aún si se controla por el nivel de ingreso per cápita inicial de la muestra de países; esto es, no es que países con altos niveles de ingresos son capaces de producir un servicio civil weberiano, sino todo lo contrario, los niveles de ingreso altos se obtienen cuando un país dispone de una burocracia reclutada meritocráticamente y que cuenta con una carrera profesional clara y bien remunerada.

La investigación original de Evans y Rauch incluyó en su muestra de 35 países en desarrollo al Ecuador; lo que resulta particularmente conveniente para el presente análisis. En primer lugar, porque ofrece un punto de comparación histórica. En segundo lugar, porque la toma de datos original se realizó en plena era neoliberal; esto es, cuando los gobiernos ecuatorianos intentaron transformar el estado para reducir su capacidad de manejar la economía (Andrade, 2009).

En la fase de investigación apliqué exactamente la misma escala, con el mismo cuestionario que el empleado por Evans y Rauch<sup>40</sup>, pero ahora en 2010, esto es cuando el estado ecuatoriano junto con el lanzamiento de su estrategia ISC se embarcó también en un proceso de reconstrucción de las capacidades estatales para manejar la economía (SENPLADES, 2010; PNBV; ATP). Seguí, además, el mismo procedimiento

---

<sup>40</sup> Véase Anexo 1, cuestionario “Escala de Weberianidad”.

metodológico adoptado por esos autores; es decir, identifiqué a las principales agencias estatales involucradas en las políticas ISC y entrevisté con el instrumento diseñado por Evans y Rauch al mismo tipo de individuos usados en la toma original –Ministros, Viceministros, Subsecretarios, Directores de personal y de programas-, también procesé la información así obtenida siguiendo los procedimientos usados inicialmente por esos autores.

Los resultados de mi toma de datos son decisivos: en 1999, el puntaje para Ecuador en la escala de weberianidad era de **4,00** sobre un máximo de 10 (siendo 10 un servicio civil plenamente weberiano, reclutado meritocráticamente y con una carrera profesional firmemente establecida y predecible)<sup>41</sup>; en 2010, el puntaje fue de **4, 052**. Esto es, en plena era neoliberal, sin una estrategia ISC, el Estado ecuatoriano no reclutaba ni promovía sino muy parcialmente a los servidores públicos, y esto se transformaba en una pobre capacidad burocrática; sin embargo, tras cuatro años de “recuperar el Estado y fortalecerlo” (SENPLADES, 2010) y del empeño sistemático del actual gobierno por “transformar las bases institucionales y los principios de acción del Estado” (ídem), el estado de la burocracia ecuatoriana apenas si ha cambiado. Estos resultados necesitan de una explicación más desagregada.

**Tabla 1.**  
**Escala de Weberianidad, Agencias Estatales.**

<b>Agencia</b>	<b>Puntaje</b>
<b>SENPLADES</b>	<b>4.85</b>
<b>MCPEC</b>	<b>4.67</b>
<b>MIPRO</b>	<b>4.31</b>
<b>MCPE</b>	<b>3.86</b>
<b>Viceministerio de Comercio Exterior</b>	<b>2.57</b>

Como puede verse, hay una gran diferencia en el desarrollo de un servicio civil weberiano entre las distintas agencias estatales, con tres de ellas alcanzando los puntajes más altos y otras dos con puntajes menores. Es claro que las agencias que he identificado como centrales para las políticas ISC han avanzado más rápidamente hacia la creación de una burocracia eficiente; mientras que agencias que son periféricas a esas políticas (el Ministerio de Coordinación de Política Económica, MCPE y el Viceministerio de Comercio Exterior) están retrasadas, a pesar de que como he expuesto anteriormente, en la lógica de la estrategia ISC –y en el diseño en papel de la planificación- estas últimas agencias no puedan ser consideradas “periféricas”.

¿Qué han hecho las agencias que muestran una significativa mejora en su capacidad burocrática, tanto en relación con 1999 como con respecto a las otras agencias? Tanto las respuestas al cuestionario (la escala propiamente dicha) como las expresiones espontáneas de mis entrevistados indican que hay dos factores de

<sup>41</sup> Para facilitar la comprensión del lector valga el siguiente ejemplo, Kenya, un país africano de pobre desarrollo en su servicio civil, y que en esos años sufría una cruel guerra civil, puntuaba 1, mientras que Costa Rica, un país de larga tradición pacífica y con décadas de estabilidad democrática, puntuaba 9. Ecuador, estaba en 1999 más cerca del primero que del segundo caso. Véase Evans y Rauch, 2007, Apéndice C.

mejoramiento específicos a las agencias mejor situadas: en primer lugar, estas agencias se ha posicionado y sus responsables así lo manifiestan como productoras de la mayor parte de las nuevas políticas económicas; en segundo lugar, que estas agencias han implantado algún tipo de reclutamiento meritocrático. Un factor común de mejoría para todas las agencias parecería ser el que las remuneraciones en el sector público se han incrementado lo suficiente como para atraer a personas altamente calificadas. Sin embargo, este factor, que apunta a una carrera de servicio civil predecible, se contradice en cambio con las respuestas ofrecidas a la pregunta sobre perspectivas de promoción de los servidores públicos. Aún en las agencias más altamente desarrolladas una persona que ingresa a ese organismo puede esperar ascender hasta un máximo de tres o cuatro niveles por sobre el nivel de ingreso; es decir, no hay una carrera profesional. En efecto, interrogados los funcionarios de nivel intermedio y los directores de personal de las agencias estatales de mi muestra, estos indicaron que si bien al momento de ingresar son evaluadas las calificaciones profesionales de los nuevos servidores públicos (en especial el poseer un título de posgrado de Maestría), esta evaluación no se hace por un examen de oposición o concurso público, y que probablemente esos funcionarios no ascenderían en sus respectivas instituciones más allá de lo que ya habían logrado; estaban de alguna manera en un punto muerto.

La inexistencia de una carrera profesional se comprueba además por el hecho de que la mayor parte de los funcionarios que pueblan las dos agencias estatales de más alto desarrollo (SENPLADES y MCPEC), con excepción de los niveles de mayor poder de toma de decisión están contratados temporalmente (por un año, con la posibilidad de renovación anual por una vez), y los funcionarios de alto poder son, en cambio, directamente designados por el Presidente, y a su vez, pueden remover o designar un amplio número de servidores bajo la figura de “funcionarios de confianza”; esto es, nos encontramos ante un cuadro de gran inestabilidad laboral.

Vale la pena señalar, que cuando se estudian los documentos producidos por la SENPLADES, a través de dos de sus subsecretarías directamente involucradas en la generación de capacidades institucionales estatales, estos aspectos institucionales específicos a la estrategia ISC son directamente ignorados en beneficio de otros propósitos (la difusión de la planificación nacional mediante los gobiernos locales, y la democratización del estado) (SENPLADES, 2010, 2009). El grado de conciencia del MCPEC sobre este punto parecería ser algo mejor (ATP).

En situaciones de transición hacia una economía predominantemente industrial, como la que recoge las políticas industriales ecuatorianas, la falta de capacidad organizativa interna del estado hace que las estrategias ISC se vuelvan particularmente difíciles de implementar en su componente disciplinario<sup>42</sup>, por lo que fácilmente se descarrilan o estancan por largos períodos en simples industrializaciones por sustitución de importaciones. El ejemplo clásico es la India hasta los primeros años noventa. En efecto, entre su independencia y su actual éxito exportador, la India a pesar de contar con economistas brillantes y una planificación económica impecable e incluso un servicio civil altamente desarrollado, las luchas entre agencias y los caprichos de su liderazgo político, fragmentaron su estrategia de desarrollo, quedando el desarrollo indio entrampado en un bajo crecimiento económico, una industrialización sustitutiva altamente ineficiente centrada en el mercado doméstico, y con pobres resultados distributivos por más de cuatro décadas (Chiber, 2003; Sen, 1998; Srinivasan, 1998).

En síntesis, visto desde el lado de las capacidades institucionales, el Estado ecuatoriano se encuentra apenas al inicio del camino de instalación de sus capacidades

---

<sup>42</sup> Que se manifiesta entre otros efectos en la incapacidad para crear una agencia nodal por la intensidad de las luchas entre agencias.

para guiar el desarrollo. La evidencia muestra que la situación es más bien precaria y los intentos más recientes del gobierno por mejorar este estado tardarán algunos años todavía en rendir sus frutos<sup>43</sup>. Así, el nuevo intento de industrialización del Estado ecuatoriano estaría navegando por aguas tormentosas, y al parecer gobernado por cuerpos colegiados cuya capacidad de reacción parecería estar comprometida. Esta situación, y su consecuente tendencia a la pérdida de la capacidad estatal para implementar una estrategia coherente de desarrollo, recientemente se ha agravado todavía más, toda vez que el Presidente de la República, mediante Decreto No. 726, ha asignado a la Secretaría Nacional de la Administración Pública una serie de tareas que son las que he descrito como propias de la agencia nodal –en particular el monitoreo del PNBV–, con ello no sólo un nuevo actor organizacional ha entrado en la competencia entre agencias, sino que además el último vínculo que tenía la SENPLADES con la estrategia de industrialización ha sido cercenado<sup>44</sup>.

## **5.2. La creación de capacidad administrativa para la aplicación de políticas mineras.**

Contrario a la abundante literatura que en economía del desarrollo encontramos para las políticas ISC, el debate sobre políticas mineras ha prestado una atención mínima al desarrollo de las capacidades estatales para administrar este sector. La literatura existente ha centrado su atención sobre los efectos contrarios al desarrollo que pueden darse en economías ricas en recursos naturales. En efecto, a partir del trabajo de Sachs y Warner (1995) se ha popularizado el argumento conocido como “la maldición de los recursos naturales”; esto es, que “los países en desarrollo que cuentan con abundantes recursos naturales tienden a crecer más lentamente que aquellos que no disponen de esos recursos”. Esa diferencia de crecimiento ha sido aclarada en trabajos posteriores como debida factores institucionales; en efecto en los países que viven de la explotación de abundantes recursos naturales y en condiciones de altos precios internacionales de esas mercancías, los gobiernos tienden a crear las instituciones típicas de un estado rentista (Leite y Weidmann, 1999; Auty, 2008, y Auty y Gelb, 2001), como de hecho ocurrió en Ecuador durante los años setenta.

La tesis de la maldición de los recursos naturales puso en duda las políticas avanzadas por las instituciones financieras internacionales –y las compañías transnacionales– de que los países en vías de desarrollo podían aprovechar sus ventajas comparativas en el campo de los recursos naturales para acelerar su desarrollo (Bebbington y cols., 2008). El debate consecuente no logró definir la cuestión en el campo de la economía de los recursos (Collier, 2010; Iimi, 2007), no así en el de las instituciones políticas. En efecto, científicos políticos y economistas políticos del desarrollo han mostrado que una economía basada en la extracción de recursos naturales efectivamente afecta el desarrollo de instituciones políticas que controlen la apropiación y uso de los ingresos estatales por esas actividades extractivas (Bebbington y cols, 2008, Collier, 2010; Karl, 200/); este efecto perjudicial se encuentra mediado por una variable específicamente política: la adopción por parte de los decisores gubernamentales de un

---

<sup>43</sup> Entre esos intentos vale la pena destacar tres: el dictado de una nueva Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que de hecho no avanza hacia cortar la discrecionalidad de la carrera profesional pública, sino todo lo contrario; la creación del Ministerio del Talento Humano; y la iniciativa de transformar el antiguo Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) en una universidad dedicada a formar a nivel de posgrado a los funcionarios de alto nivel del estado.

<sup>44</sup> <http://www.sigob.gov.ec/decretos/>, consultado el 5 de mayo de 2011.

modelo rentista de gobernanza de los recursos naturales, su ingreso a las arcas fiscales y su uso. Bebbington (Bebbington y cols., 2008) ha argumentado que ese desarrollo es estimulado además por la política de las IFIs y las compañías transnacionales cuando fomentan la creación de regulaciones que otorgan ventajas a las compañías transnacionales y a un discreto grupo de tecnócratas estatales *vis-á-vis* grupos ciudadanos –especialmente los de aquellos directamente afectados por las actividades extractivas- interesados en proteger el ambiente, preservar sus modos de vida, y/o vigilar el buen uso de los recursos obtenidos por el estado. Esto es, estos actores impulsarían la adopción por los gobiernos locales de un tipo de instituciones regulatorias que en el mediano y largo plazo conducirían a la evolución hacia un estado rentista, y muy probablemente a la creación de las condiciones en que se produce el efecto conocido como “maldición de los recursos naturales”.

Estos argumentos, con algunas pequeñas variaciones han sido retomados por Gudynas (2011, 2009) y Acosta (Acosta y Schuldt, 2009) para analizar el caso ecuatoriano y de hecho las políticas mineras del nuevo gobierno. Estos análisis, sin embargo, no han avanzado más allá de la tipificación del gobierno de Rafael Correa como un caso de “neo-extractivismo” sin contribuir mayor cosa a esclarecer los mecanismos adoptados para aplicar un modelo de regulación de las nuevas actividades mineras, que sin lugar a dudas no es el mismo que prevaleció en períodos anteriores.

El tema está abierto, y no dispongo de evidencia empírica similar a la que he expuesto para el caso de las políticas ISC. Por otro lado la información pública sobre los nuevos contratos mineros, y el hecho de que algunos de ellos son todavía negociados o incluso son meros proyectos, hace muy difícil en este momento evaluar si las capacidades que el estado ecuatoriano ha generado para conducir las políticas mineras es suficiente o no. La comprobación empírica se reduce a dos grandes componentes, entonces: por un lado, hay un nuevo modo de regulación de la minería, y un conjunto de agencias estatales encargadas de implementarlo; por otro el desarrollo de las necesarias capacidades burocráticas (técnicos que evalúen los informes de impacto ambiental, el cumplimiento de los planes de exploración y explotación, el cumplimiento de los contratos de participación y los planes de manejo ambiental, etc.) tendrá que esperar a la prueba del tiempo y a que las explotaciones mineras efectivamente entren a operar.

Podemos, sin embargo, optar por un camino indirecto que tiene que ver con la cuestión de la conformación de las instituciones propias de un estado rentista en el Ecuador post-petrolero, pero minero; es la cuestión del estado rentista. Como habíamos indicado siguiendo a Collier, los estados rentistas tienden a concentrar sus esfuerzos en el saqueo de los recursos fiscales obtenidos por las actividades de explotación y a dejar de lado la posibilidad de crear mecanismos para el cobro de impuestos a sus súbditos y a las compañías extranjeras. Esto efectivamente ocurrió en Ecuador por la mayor parte de su historia, y de manera más notable a partir de 1972. Sin embargo, ya en 1999 los gobernantes empezaron a abandonar el modelo puramente rentista mediante la creación de una agencia especializada, el Servicio de Rentas Internas (SRI), si bien los esfuerzos por desarrollarla se interrumpieron entre 2000 y 2005, el nuevo gobierno ha sido sistemático en desarrollar y mejorar las capacidades de esta agencia para recoger información sobre la riqueza de los ciudadanos, simplificar la estructura de impuestos y sobre todo mejorar la capacidad administrativa de la agencia para efectivamente cobrar esos impuestos y penalizar a quienes no los pagan.

Ese comportamiento del gobierno ecuatoriano es exactamente el contrario del que cabría esperar de un estado rentista en un país en desarrollo (Moore, 2004, 304): los estados rentistas, por definición, no despliegan esfuerzos organizacionales o políticos - en particular aquellos dirigidos hacia sus poblaciones domésticas- para obtener los

recursos de los que viven; *los estados rentistas viven de ingresos no ganados*. En Ecuador, si bien una buena parte de los ingresos estatales continúan proviniendo de las exportaciones petroleras, a pesar del actual boom del precio internacional del petróleo esa participación ha ido cediendo frente al peso que han ganado los ingresos estatales fruto del cobro de impuestos, el estado ecuatoriano (al menos en una parte significativa) vive de ingresos ganados.

En síntesis, el examen de las políticas industriales y mineras permite establecer que, aún cuando el gobierno ha adoptado políticas que lo fuerzan a desarrollar las capacidades administrativas del estado, este último desarrollo no ha logrado consolidarse sino parcialmente. Si bien el impacto inmediato de este logro parcial ha sido bastante alto, cabe preguntarse ¿porqué no ha avanzado más la construcción de estado? dada la energía que han invertido en este propósito el Presidente y su equipo.

## **6. La lógica de la construcción parcial de estado.**

El primero en enunciar “el dilema del político” como resultado de las reglas de juego de una democracia de masas fue Weber (1917, (1987)). Para Weber los políticos profesionales son miembros de partidos que tienen a su interior una máquina electoral que hace posible el que sean electos. Lo que está en disputa en una elección es el control del estado y por lo tanto los cargos que ese control pone a disposición tanto de los líderes del partido como de los funcionarios de la máquina electoral. Para Weber

“[e]sta tendencia se acrecienta en todos los partidos en la medida en que aumenta tanto la cantidad de cargos en virtud de la burocratización general como la demanda de cargos como medio de vida especialmente seguro ... a dicha tendencia se opone el desarrollo de los funcionarios modernos hacia una fuerza profesional de intelectuales altamente especializados” (Weber, 1987, 27)

La oposición entre burócratas de carrera y políticos profesionales se resuelve con la creación de una carrera administrativa de servicio civil que es presidida (gobernada) por funcionarios políticos que se caracterizan “por el hecho de que pueden ser trasladados o destituidos a voluntad y en cualquier momento” (Weber, 1987, 33). Esta solución, que de hecho evita el dilema del político, es, sin embargo, insatisfactoria desde el punto de vista de los políticos toda vez que el poder efectivo y real pasa a manos de los funcionarios del servicio civil. Esta frustración se manifiesta especialmente entre los operadores de la máquina electoral, que no pueden recompensar a sus votantes sino con un limitado número de cargos, y entre los parlamentarios – algunos de los cuales son de hecho operadores de la máquina-. De acá emana una tensión adicional, ya no entre los funcionarios de carrera y los políticos en general, sino entre estos últimos y el gobierno, en particular con el Presidente en regímenes presidenciales.

Geddes (1996) ha retomado esta línea de razonamiento explorándola en relación con atributos institucionales de los sistemas políticos presidenciales latinoamericanos. La autora ha formulado así un conjunto de condiciones en las que intentos por crear un servicio civil profesional “weberiano” se ven frustrados, o al menos fuerzan al Presidente a optar por una estrategia de “compartimentalización” de los cargos estatales. Por compartimentalización se entiende la capacidad del Presidente para crear un cuerpo de funcionarios altamente especializados que pueblan agencias estatales clave, y que gozan de una apreciable autonomía frente a las presiones de los parlamentarios e incluso

del partido político del presidente, así como de otros grupos sociales. Es lo que estaría ocurriendo en Ecuador hasta el momento.

Esta estrategia presidencial tiene su fuente en una estructura de estímulos y recursos que es provista por el tipo de sistema presidencial que existe en América Latina. Para Geddes (1996) los presidentes latinoamericanos, más aún cuando existe la regla de reelección a término seguido –como ocurre en Ecuador desde 2009- tienen como interés fundamental el maximizar su poder e influencia (actual y futura) en el estado. Para alcanzar este interés básico deben hacer tres cosas: sobrevivir en su oficina; gobernar efectivamente dejando un legado de prosperidad económica que pueda usarse a su favor para ser reelectos; y, construir una organización política propia que le sea personalmente leal.

El Presidente, a diferencia de otros contendores por el poder o decisores políticos (los legisladores, por ejemplo) tienen la posibilidad de usar libremente un conjunto amplio de cargos burocráticos. Esta peculiaridad le ofrece la oportunidad de usar a la burocracia de cuatro maneras potencialmente conflictivas entre sí: para otorgar beneficios particulares a sus constituyentes; como fuente de patronazgo y otros beneficios para los políticos que no son de su organización pero que lo apoyan; para beneficiar a su propia organización política y consolidar así su lealtad<sup>45</sup>; y, finalmente para implantar efectivamente políticas y programas que benefician a grupos amplios de ciudadanos tanto en el corto como en el largo plazo.

El primer tipo de estrategia implica un vínculo directo entre el Presidente y los ciudadanos beneficiarios (o al menos peticionarios). Geddes anota correctamente que este tipo de distribución de beneficios requiere gastar un gran monto de tiempo y el mantenimiento de una organización política masiva. La ganancia para el Presidente es que “este procedimiento puede ser una forma muy efectiva de cultivar el apoyo popular” (Geddes, 1996). Esta situación es la que normalmente aparece entre quienes argumentan que el actual gobierno es clientelista y populista.

La segunda estrategia es necesaria cuando el Presidente cuenta con un grupo de legisladores reducido, o cuando los legisladores de su propio partido tienden a un comportamiento díscolo. En este caso, el Presidente puede usar una parte de los cargos disponibles para comprar el apoyo de los legisladores y pasar sus iniciativas legislativas, en especial aquellas que se refieren a políticas públicas. El poder de los legisladores potencialmente disponibles a negociar con el Presidente aumenta cuando el Congreso tiene el poder de modificar el presupuesto o incluso vetar las iniciativas presidenciales. Esta situación imperó en Ecuador desde la elección de Sixto Durán Ballén y que se exacerbó durante las débiles administraciones presidenciales que lo sucedieron hasta 2005, lo cual explica la mala calidad de las políticas públicas durante esos gobiernos y sobre todo la incapacidad de ellos para expandir la capacidad administrativa del estado (Mejía Acosta, Albornoz y Araujo, 2009). Sin embargo, la nueva constitución fortaleció sobremanera el poder presidencial, anulando muchas capacidades del legislativo; de hecho, asegurando el comportamiento cooperativo de éste a través de la regla de “la muerte cruzada” que puede ser usada cuando la Asamblea Nacional tiene un comportamiento que bloquea o contradice el Plan Nacional de Desarrollo. La regla le permite al Presidente Correa el disciplinar tanto a los legisladores de su propio partido como a sus opositores.

El uso de la burocracia como una fuente de favores para la organización del Presidente le permite a éste construir una máquina política propia. Los cargos a disposición del Presidente se convierten en una recompensa que refuerza la lealtad de

---

<sup>45</sup> Este sería el caso particular identificado por Weber.

sus seguidores, y le permite al Presidente, además, el contar con fieles dentro del conjunto de la burocracia. Como indica Geddes, en ocasiones la máquina política del presidente es igual al partido que el presidente fundó, pero en Ecuador ese no fue el caso. Las tensas relaciones entre el Presidente y la Asamblea Nacional Constituyente mostraron que “Alianza País” no era igual al partido del Presidente, se trataba de una coalición heterogénea<sup>46</sup>. De hecho esas mismas tensiones, y otras escaramuzas que ocurrieron con miembros de “Alianza País” luego de 2009 sirvieron para depurar esta coalición y convertirla en una máquina política del Presidente con fuerte base electoral en la Costa (Larrea, 2011).

La creación de la máquina política del Presidente conocida como PAIS se ha hecho efectivamente desde el gobierno y a partir de 2009. El procedimiento ha seguido el modo típico descrito por Geddes: los Ministros han sido designados según un criterio de lealtad al Presidente, siendo la mayoría afiliados a PAIS, estas designaciones siguen el mismo patrón de lealtad entre los asesores del respectivo ministro, quienes ocupan los viceministerios y las distintas subsecretarías, aunque tiende a diluirse el criterio partidista desde el nivel de dirección; esto es, en el nivel más alto de la carrera de servicio civil que es también el primero propiamente ejecutivo<sup>47</sup>.

Finalmente, el Presidente puede usar las designaciones que controla para usar la burocracia estatal como un instrumento de implementación de políticas. De hecho, el Presidente Correa ha destacado los esfuerzos de su gobierno para usar la burocracia de esta manera, y en 2010 reformó completamente el servicio civil ecuatoriano mediante la adopción de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOCSA), que permitió la creación de una nueva secretaría especializada (la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES). La nueva ley (LOCSA) está todavía lejos de establecer un servicio civil “weberiano” y, de hecho, permite que coexistan dos tipos de funcionarios públicos: aquellos que poseen un nombramiento, que serían los funcionarios regulares, y los que son contratados por el Estado por un tiempo determinado (LOCSA, Arbs. 18 y 19). Como he indicado al describir el funcionamiento de SENPLADES y el MCPE la mayor parte de la “nueva burocracia” reclutada según criterios de eficiencia entre 2007 y 2010 son funcionarios por contrato.

Esto es, de las estrategias examinadas se obtiene que la expansión de la capacidad administrativa del estado ecuatoriano bajo la Revolución Ciudadana haya seguido tres trayectorias:

- Designaciones burocráticas que benefician a grandes números de electores y que aseguran la articulación entre la máquina partidaria y el Presidente; esto ocurrió de manera más clara en los sectores alejados de las políticas ISC y posiblemente en las agencias involucradas en políticas mineras.
- Asignaciones de cargos para la construcción de una organización leal al Presidente, que en gran medida sigue un camino paralelo al de la trayectoria anterior, con la diferencia de que esta estrategia la usó el Presidente para recompensar a sus leales dentro de PAIS.
- Designaciones por medio del sistema de contratos de funcionarios –que pueden o no ser de PAIS- para cumplir con el propósito de implementar

---

<sup>46</sup> Las tensiones fueron más claras con el Presidente de la Asamblea, quien finalmente terminaría renunciando a ese cargo y saliendo del movimiento.

<sup>47</sup> Secretaría Nacional de la Administración Pública <http://www.legal.gen.ec/>. Véase también SENRES <http://www.tramitesciudadanos.gob.ec>.

políticas económicas o sociales priorizadas por el Presidente. Este modo predomina en las agencias encargadas de las políticas ISC.

La combinación de esas tres dinámicas es lo que he denominado, siguiendo a Geddes, la construcción compartimentalizada de capacidades administrativas. Este descubrimiento pone en duda las presentaciones un tanto simples del actual gobierno ecuatoriano como una simple máquina clientelar/patronal; si así fuera no habría emergido un nuevo servicio civil designado por criterios de eficiencia, en su lugar el estado estaría simplemente poblado por servidores públicos de la máquina electoral. Pero, por otro lado, la interpretación de una estrategia predominantemente partidista y clientelar de la expansión de la administración pública contiene un grano de verdad. Los nombramientos para crear la máquina política propia del Presidente han existido, la preguntas pertinentes son si esta tendencia invadirá a los ministerios y otras agencias estatales encargadas de diseñar y ejecutar las políticas industriales y mineras, y cuáles serían las consecuencias de este desarrollo para el avance del actual proceso de construcción de estado en Ecuador.

## ***Observaciones Finales***

A lo largo de este ensayo he sostenido que el gobierno de la Revolución Ciudadana es un episodio más de una tendencia de largo plazo en el proceso de construcción de un estado moderno en Ecuador. El actual gobierno ecuatoriano puede ser descrito, más allá de las diferenciaciones entre “nuevos gobiernos de izquierda” y “viejos gobiernos neoliberales”, como el resultado del ascenso al poder de una nueva élite que busca implementar un proyecto de modernización del Estado y la sociedad ecuatorianos. Este proyecto en el plano económico busca dejar atrás una trayectoria económica de cuarenta años caracterizada por la existencia de una economía y un estado rentistas basados en los ingresos de las exportaciones petroleras, y sustituirlos por un estado que vive de su trabajo (cobra impuestos y provee servicios a los ciudadanos), basado sobre una economía exportadora industrial y minera.

He mostrado que este proyecto se encontró con una herencia institucional compleja, no sólo el rentismo, sino también un estado que por diez años había sido abandonado y que por lo tanto carecía de las capacidades administrativas necesarias para lograr el proyecto de las nuevas élites estatales. Adicionalmente, he comprobado que los cambios institucionales operados entre 2007 y 2009 hicieron posible el que el Presidente Correa y su gobierno lanzaran su proyecto de construcción de estado a partir de 2009. La evidencia disponible indica que un cambio institucional fue particularmente importante: el cambio en las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo. Si hasta 2007 el Ejecutivo necesitaba del apoyo activo de un legislativo muy fuerte para sobrevivir, a partir de la nueva constitución el Ejecutivo logró el predominio sobre un muy debilitado Legislativo, removiéndose así un obstáculo para la construcción de capacidades administrativas estatales.

Sin embargo, y aún contando con un ambiente propicio, el Ejecutivo no ha logrado hasta el momento sino abrir oportunidades para una autonomía estatal en relación con sus políticas industriales y mineras, que esas oportunidades se realicen es harina de otro costal. Hay tres riesgos que amenazan la construcción de estado en curso. El primero es político, si el Ejecutivo no logra someter la máquina política que ha creado en estos años la eficiencia de las políticas públicas, en general, y de las políticas de industrialización en particular quedarían seriamente comprometidas. El segundo es político/económico, si el aparato de gobernanza de los recursos mineros no es

desarrollado en el doble sentido de que efectivamente cumpla las funciones previstas en el diseño de las nuevas políticas mineras, y que además esas funciones sean cumplidas por una burocracia autónoma tanto de los intereses del aparato de partido del presidente como de las compañías transnacionales, entonces –y a pesar de los esfuerzos que pueda desarrollar el estado en el cobro de impuestos- el estado ecuatoriano podría revivir el trayecto de construcción de un estado rentista. Finalmente, de producirse estas dos trayectorias indeseables, el negocio que actualmente están haciendo los ecuatorianos al sacrificar la democracia a cambio de una trayectoria de desarrollo pos-rentista pagaría muy mal, como lo muestra la experiencia de los años ochenta y noventa.

Más allá de estas consideraciones vitalmente importantes para los ecuatorianos, el ensayo hace una contribución al estudio de una dimensión insuficientemente desarrollada en el debate académico sobre los nuevos gobiernos de izquierda latinoamericanos. Considero que el concentrar los esfuerzos académicos en estudiar los procesos de construcción de estado permitirá evaluar el desempeño de los gobiernos latinoamericanos en sus propios términos, en el examen de sus prácticas y no simplemente en el de los ideales y retóricas que puedan otorgarse a sí mismos o que se les impongan desde fuera.

## Referencias

- Acosta, Alberto y Jürgen Schuldt, “Petróleo, rentismo y subdesarrollo”, en CAAP-CLAES, *Extractivismo, Política y Sociedad*, Quito: CAAP-CLAES, 2009.
- Altamirano, Carlos, *Peronismo y cultura de izquierda*, Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.
- Amsdem, Alice, *The rise of “The Rest”. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Andrade, Pablo, *La Reinención del Estado: la era neoliberal y el proyecto republicano*, Quito: Corporación Editora Nacional-Universidad Andina Simón, 2009.
- Brenner, Robert, *La economía de la turbulencia global*, Barcelona: Ajkal, 2009.
- Auty, R, “From Mining Enclave to Economic Catalyst: Large Mineral Projects en Developing Countries”, *Brown Journal of World Affairs*, 13 (1), 2008: 135-45.
- Auty, R. and S. Gebb, “Political Economy of Resource-Abundance States”, en R. Auty (ed.) *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Boyd, Richard, Galjart, Benno y Ngo, Tak-Wing, eds., *Political Conflict and Development in East Asia and Latin America*, Londres y Nueva York: Routledge, 2006.
- Bebbington, Anthony, Leonith Hinojosa, Denise Humphreys Bebbington, María Luisa Burneo and Ximena Warnaars, “Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development” in *Development and Change* 39 (6): 887-914 (2008), Institute of Social Studies.
- Cameron, Maxwell, “Latin America’s Left Turns: beyond good and bad” tomado de Obras escogidas de Maxwell Cameron, [http://vorks.bepress.com/maxwell\\_a\\_cameron/3](http://vorks.bepress.com/maxwell_a_cameron/3).
- Cameron, Maxwell y Sharpe, Kenneth, “Andean Left Turns: Constituent Power and Constitution-Making”, tomado de Obras escogidas de Maxwell Cameron, [http://vorks.bepress.com/maxwell\\_a\\_cameron/6](http://vorks.bepress.com/maxwell_a_cameron/6).
- Chang, Haa-Joon, *Bad Samaritans: the myth of free-trade and the secret history of capitalism*, Bloomsbury Press: 2007.
- Chang, Ha-Joon, *The East Asian Development Experience. The Miracle, the Crisis and the Future*, Londres: Zed Books, 2006.
- Chang, Ha-Joon, *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, Londres: Zed Books, 2003.
- Chérrez, Cecilia/Acción Ecológica, Criminalization of the Social Protest in Times of “The Citizen Revolution”, *NACLA*, 2011.
- Chibber, Vivek, *Locked in Place: State-building and late industrialization in India*, Princenton: Princeton University Press, 2003;

Collier, Paul, *The Plundered Planet. Why We Must –and How We Can- Manage Nature for Global Prosperity*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

Conaghan, Catherine, *Restructuring Domination: industrialist and the state in Ecuador*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1988.

Consejo Sectorial de la Producción, *Agenda para la Transformación Productiva*, Quito: MCPEC, 2011.

Correa, Rafael, *Ecuador: de Banana Republic a la No República*, Bogotá: Random House Mondadori, 2009.

Crabtree, John y Whitehead, Laurence, *Unresolved tensions: Bolivia past and present*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.

De la Torre, Carlos y Peruzzotti, Enrique, eds., *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito: FLACSO-Ministerio de Cultura, 2008.

Drake, Paul y Hershberg, Eric, eds., *State and Society in Conflict. Comparative Perspectives on Andean Crisis*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

Evans, Peter, *Instituciones y Desarrollo en la Era de la Globalización Neoliberal*, Bogotá: ILSA, 2007.

Evans, Peter y Rauch, James, “La burocracia y el crecimiento: un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales ‘weberianas’ en el crecimiento económico” en Evans, Peter, *Instituciones y Desarrollo en la Era de la Globalización Neoliberal*, Bogotá: ILSA, 2007.

Foweraker, Joe, Landman, Todd y Harvey, Neil, *Governing Latin America*, Cambridge: Polity Press, 2003.

Geddes, Barbara, *Politician’s Dilemma: building state capacity in Latin America*, Berkeley, Los Angeles, Londres: University of California Press, 1996.

Gray Molina, George, “State-society Relations in Bolivia: The Strength of Weakness”, en Crabtree y Whitehead, 2008.

Gudynas, Eduardo, “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extrativismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual” en CAAP/CLAES, 2009, 187-225.

Iimi, Atsushi, “Escaping from the Resource Curse: Evidence from Botswana and the Rest of the World”, *IMF Staff Papers*, 54, 4, IMF, 2007.

Katzenstein, Peter J., “International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States” en *International Organization*, vol. 30, No1, 1976, pp. 1-45.

Karl, Terry-Leen, Ensuring Fairness: The Case for a Transparent Fiscal Contract in M. Humphreys, J. Sachs and J. Stiglitz (eds.) *Escaping the Resource Curse*, New York: Columbia University Press, 2007.

Kay, Cristobal, “East Asia’s success and Latin America’s failure: agrarian reform, industrial policy and state capacity” en Richard Boyd et. al., 2006.

Larrea, Carlos, “Análisis parroquial y social del Referéndum y la Consulta de 2011”, *Revista La Tendencia*, No. 12, Oct/Nov, 2011, 24-27.

Larrea, Carlos, *Hacia una historia ecológica del Ecuador. Propuestas para el debate*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador –Corporación Editora Nacional, 2006.

Madrid, Raúl L., Wendy Hunter y Kurt Weyland, “The Policies and Performance of the Contestatory and Moderate Left” en Raúl Madrid, Wendy Hunter y Kurt Weyland, eds., *Leftist Governments in Latin America: successes and shortcomings*, New York: Cambridge University Press, 2010, 140-179.

Mejía, Andrés, Albornoz, Vicente y Araujo, María Caridad, “La economía política del proceso presupuestarios” en Andrés Mejía Acosta, coordinador, *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador*, Quito: FLACSO, 2009.

Mijeski, Kenneth y Beck, Scott, *Pachakutik and the Rise and Decline of the Ecuadorian Indigenous Movement*, Ohio: Center for International Studies, Ohio University, 2011.

Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo, y Competitividad, *Agenda para la Transformación Productiva*, Quito: Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, 2010.

Ministerio de Industrias y Productividad, *Política Industrial del Ecuador 2008-2012*, Quito: MIPRO, 2009.

Ministerio de Recursos No Renovables, *Plan Nacional Minero, 2011-2015*, Quito: Ministerio de Recursos No Renovables, 2011.

North, Liisa, “Militares y Estado en Ecuador ¿construcción militar y desmantelamiento civil?”, en *Iconos* No.26, 2006.

Ponce de León, Catalina, *Citizen Rights and Articulations of Indigenous Resistance in the Ecuadorian Extractive Frontier*, Tesis de Maestría, York University, 2011.

Remmer, Karen, “Elections and Economics in Contemporary Latin America” en Carol Wise, ed., *Post-stabilization Politics in Latin America: competition, transition, collapse*, Washington D.C.: The Brooking Institution, 2003.

Sachs, Jeffrey D. y Andrew M. Warner, “Natural Resource Abundance and Economic Growth”, *NBER Working Papers*, 5398, 1995.

SENPLADES, *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir*, Quito: SENPLADES, 2009.

SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013*, Quito: SENPLADES, 2009.

SENPLADES, *Aproximación y Análisis: Calidad de los Servicios Públicos*, Quito: SENPLADES, 2009.

Shinohara, M., *Industrial growth, trade, and dynamic patterns in the Japanese economy*, Tokio: University of Tokio Press, 1982.

Tsuru, Shigeto, *Japan's Capitalism: creative defeat and beyond*, Cambridge, Aus.: Cambridge University Press, 1993.

Weber, Max, "La política como profesión" en *Política y Ciencia*, Buenos Aires: Leviatan, 1987.

Whitehead, Laurence, *Latin America: a new interpretation*, Gordonsville: Palgrave Macmillan, 2006.

#### **Internet:**

<http://www.emprendecuador.ec>. Consultado el 28 de abril de 2011.

<http://www.innovaecuador.gob.ec>. Consultado el 28 de abril de 2011.

<http://www.creecuador.com.ec/>. Consultado el 28 de abril de 2011.

<http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/sip>. Consultado el 28 de abril de 2011.

<http://www.sigob.gov.ec/decretos/>, consultado el 5 de mayo de 2011.

<http://www.legal.gen.ec/>, consultado el 13 de marzo de 2012.

<http://www.tramitesciudadanos.gob.ec>, consultado el 13 de marzo de 2012.

#### **Leyes:**

Ley de Minería, Registro Oficial Suplemento N157 del 29 de enero de 2009.

Ley de Gestión Ambiental, Registro Oficial Suplemento N 418 de 10 de septiembre de 2004.

Condiciones para el Licenciamiento Ambiental de Proyectos Hidrocarburíferos y Mineros, Acuerdo Ministerial 047, Registro Oficial N 67 de 19 de abril de 2007.