

Estructura productiva primario-exportadora y Buen Vivir en Ecuador, 2009-2014

Primary- export production structure and Good Living in Ecuador, 2009-2014

Fecha de recepción: | Septiembre de 2014
Fecha de aceptación: | Marzo de 2015

Sara Caria

Graduada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Trieste en Italia y Maestra en Cooperación y Desarrollo en la Universidad de Pavia. Ha trabajado en la gestión de proyectos de cooperación internacional. Profesora en la Universidad San Francisco de Quito y profesora-investigadora de la Escuela de Relaciones internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Actualmente es estudiante del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca, España.
Dirección postal: Calle Mañosca Oe 1-88, Quito (Ecuador)
Correo electrónico: saracaria@usal.es

Rafael Domínguez Martín

Profesor invitado de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y Director de la Cátedra de Cooperación Internacional con Iberoamérica de la Universidad de Cantabria, donde lidera el Grupo de I+D+i en Desarrollo humano y cooperación internacional. Entre sus líneas de investigación destacan: desigualdad y desarrollo, migraciones y desarrollo, agenda del desarrollo y, empresas y desarrollo.
Dirección postal: Urbanización Portonovo 2-J, Soto de la Marina 39110 (Cantabria, España)
Correo electrónico: domingur@unican.es

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución y estructura (geográfica y productiva) de las exportaciones ecuatorianas entre 2009 y 2014. La Planificación Nacional establece que, para alcanzar el Buen Vivir, es imprescindible transformar la actual estructura productiva primario exportadora. Para ello, plantea una estrategia a mediano y largo plazo, articulada en cuatro fases, la primera de las cuales se centra en la sustitución selectiva de importaciones y la diversificación de las exportaciones, en términos de productos y destinos. Se analizarán las políticas del sector público en este ámbito, sus efectos y se identificarán los principales factores para el incumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional Buen Vivir 2009-2013 (PNBV 2009-2013, Estrategia 6, Objetivo 11).

Palabras clave: Buen Vivir, diversificación productiva, exportaciones

Abstract

The present work aims at analysing the evolution and composition (in terms of destination and products) of Ecuador's exports between 2009 and 2013. National Development Plan establishes that, to achieve the Buen Vivir, it is vital to transform the primary exportations-based structure of the economy. To achieve that, it proposes a mid-long term pathway, divided into four stages: the first stage focuses on selective import substitution and exports diversification in destination and products. We will analyse main public policies in this field, their effects and we will identify the main reason for failing the target established in the National Plan "Buen vivir" 2009-2013 (PNBV 2009-2013, Strategy 6, Goal 11).

Keywords: Buen Vivir, structural change, exportations

INTRODUCCIÓN

Inmediatamente después de asumido el poder a inicios de 2007, el presidente Correa, en cumplimiento de su promesa de campaña electoral de “refundar el país”, promovió un proceso constituyente que culminó con la aprobación en septiembre de 2008 de una nueva Constitución de la República del Ecuador. El texto constitucional establece los lineamientos de un nuevo modelo de Estado y relaciones sociales, una “nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*” (ANC, 2008, p.1). Según algunos autores el Buen Vivir (BV) representa un concepto inédito en el debate sobre el (o las alternativas al) desarrollo (Gudynas y Acosta, 2011; Falconí, 2013), mientras para otros tiene importantes similitudes con los matices que colorearon la noción de desarrollo a partir de los años 90, en particular con el desarrollo humano sostenible (Walsh, 2010). En todo caso, a partir de la aprobación de la nueva constitución, el BV se ha convertido en el “objetivo central de la política pública” en Ecuador (SENPLADES, 2013, p. 23) y ha sido el principio orientador de la planificación nacional, como deja claramente entender la denominación de los últimos dos Planes Nacionales de Desarrollo: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (PNBV, 2009-2013) y Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (PNBV, 2013-2017).

El BV implica múltiples dimensiones que articulan la esfera social, económica y hasta espiritual del ser humano¹. En particular, el BV supone una relación “de pertenencia” con la naturaleza, una perspectiva “biocéntrica”, en la que se reconoce su valor intrínseco y no sólo funcional a la satisfacción de las necesidades de los seres humanos (Ramírez, 2010, p. 24). En esta perspectiva, la armonía con el entorno natural se constituye como uno de los pilares del Buen Vivir, al punto que la nueva Constitución le reconoce a la Naturaleza derechos propios (ANC, 2007, p. 65)². El BV no se puede alcanzar manteniendo la actual estructura primario exportadora de la economía del país, basada en la explotación y expropiación de los recursos naturales.

¹ Para una descripción más amplia del BV, de sus orígenes y principios, véase Hidalgo-Capitán *et al.* (2014). Para un análisis del BV en perspectiva crítica véase Viola (2013).

² La Constitución establece que la Naturaleza tiene derecho, entre otros, «a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos» (ANC, 2007, p. 65).

Se considera necesaria, por tanto, la “construcción de un nuevo modo de acumulación y redistribución para el Buen Vivir” (SENPLADES, 2009, p. 54), es decir, un cambio en la estructura productiva del país. Este tema es el núcleo duro del Plan de Nacional de Desarrollo, el PNBV 2013-2017. El PNBV 2009-2013 delineaba una hoja de ruta para la transición hacia una “sociedad del bio-conocimiento y de servicios eco-turísticos comunitarios” (SENPLADES, 2009, p. 56): la “estrategia endógena sostenible para la satisfacción de necesidades básicas” (SENPLADES, 2009, p. 57).

Esta estrategia se articula en 4 fases, la primera de las cuales se puede relacionar al periodo de planificación 2009-2013 y pone énfasis en la “acumulación para la transición y profundización de la redistribución” a través de “un proceso de sustitución selectiva de importaciones, impulso al sector turístico y de inversión pública estratégica que fomente la productividad sistémica” que es la fórmula utilizada por SENPLADES para referirse a la Productividad Total de los Factores (SENPLADES, 2009, p. 57). Las metas previstas en relación a este eje en el PNBV³ para el 2013 no se han cumplido y el nuevo PNBV 2013-2017 pone un renovado énfasis en el cambio de matriz productiva, que está adquiriendo cada vez más importancia en la agenda del gobierno (SENPLADES, 2013), como muestra la creación en mayo de 2013 de una Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva, entidad adscrita a la Vicepresidencia de la República. Por esta razón, resulta relevante analizar los cambios que se han dado en el sector productivo entre el 2009 y el 2013, así como evaluar si, a pesar del no cumplimiento de las metas, hay señales de una tendencia hacia la diversificación o existen avances apreciables en términos de cambio estructural. Una de las principales orientaciones estratégicas del PNBV 2009-2013 era el “Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones y destinos mundiales” (SENPLADES, 2009, p. 61). Este trabajo tiene el objetivo de contribuir a realizar un balance de los últimos seis años, a través del análisis de la evolución de las exportaciones en el

³ En el PNBV corresponden a las metas del Objetivo 11: Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible (SENPLADES, 2009, p. 85)

periodo en cuestión y de la evaluación de las principales medidas del sector público y sus impactos sobre la composición de la canasta de exportaciones.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. En el primer apartado se resumirán algunos aportes recientes de la literatura a propósito del cambio estructural, su relación con la composición de las exportaciones y el rol de las políticas de diversificación. En el segundo se procederá a analizar detenidamente los datos relativos a la estructura de las exportaciones del 2009 al 2014 en el contexto de la historia de las exportaciones ecuatorianas. En el tercero se evaluarán las orientaciones principales de la acción del Estado en relación a los elementos identificados en el apartado uno. La comunicación cierra con unas consideraciones finales sobre las perspectivas de éxito para lograr un cambio estructural que promueva un crecimiento más equitativo y sostenible.

1. CAMBIO ESTRUCTURAL: LAS EXPORTACIONES Y LAS POLÍTICAS DE DIVERSIFICACIÓN

En este apartado se revisará la literatura reciente sobre la influencia que tiene la estructura inicial de las exportaciones sobre las posibilidades de cambio posterior en la estructura productiva de un país, en virtud de las características de sofisticación y proximidad de los productos que se exportan. Posteriormente se analizarán algunos de los elementos que la literatura reciente pone al centro de las políticas de diversificación.

1.1. La estructura de las exportaciones

“Los países prósperos son aquellos en los que se hacen nuevas inversiones en nuevas áreas; los que se estancan son los países en los que no se da ese proceso” (Rodrik, 2005, p. 10). El tipo de estructura productiva inicial influye en las posibilidades de cambio estructural posterior y las exportaciones, al reflejar los sectores más productivos de una economía, son un elemento revelador, sobre todo en aquellos casos en que actúan como motor del crecimiento (*Export-led growth*) (Hausmann et

al., 2005; Rodrik, 2005; Hausman y Klinger, 2006; Sanasse et al., 2014); como señalan Hausmann y Klinger (2006, p. 1) “los países parecen convertirse en lo que exportan”. Sin embargo, hay distintos factores que influyen la relación entre la estructura de las exportaciones y la economía en su conjunto. En primer lugar, algunos autores observan una correlación entre el nivel de desarrollo y el impacto de las exportaciones sobre el crecimiento económico: dicho impacto es más significativo en los países desarrollados que en los países en desarrollo (Sannasse *et al.*, 2014: 369). En segundo lugar, no todos los productos de exportación tienen las mismas repercusiones en el resto de la economía: la evidencia empírica indica que una estructura económica en la que predomina la explotación de recursos naturales está asociada a menor cambio estructural (Dabla-Norris *et al.*, 2013, p. 4). Por otro lado, la menor dependencia de los recursos naturales y la posibilidad de mantener tipos de cambio real subvalorados son elementos que contribuyen a impulsar un crecimiento con cambio estructural (Dabla-Norris, 2013, p. 5).

De esta manera, el tipo de productos que componen la canasta de exportaciones influyen el potencial de cambio de la estructura productiva de un país. La literatura reciente explica este fenómeno a partir del análisis del grado de “sofisticación” (Hausmann *et al.*, 2005; Rodrik, 2005; Felipe *et al.*, 2012) y “proximidad” (Hausmann y Klinger, 2006 y 2010; Felipe *et al.*, 2012) de la canasta de productos exportados. El grado de sofisticación –expresado mediante un indicador denominado EXPY⁴– se refiere al “contenido de ingresos” de las exportaciones y refleja el nivel de ingresos de los países que exportan productos similares (Hausmann *et al.*, 2005, p. 8). Hausmann, Hwang and Rodrik (2005) evidencian la existencia de una relación entre el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de un país y el nivel de ingresos implícito (EXPY) en los productos que exporta, por lo que los países que desarrollan una canasta de exportaciones de alta calidad (EXPY elevado) registran un crecimiento posterior más alto que los países que no lo hacen (Rodrik, 2005, p. 12).

⁴ El nivel de sofisticación de un producto se expresa mediante un indicador denominado PRODY que refleja el nivel medio de ingreso de los países que tienen una ventaja comparativa en relación con ese producto. El indicador EXPY es el promedio del PRODY de todos los productos exportados, ponderado de acuerdo al porcentaje de participación de cada producto en la canasta de exportaciones. EXPY mide el nivel de ingreso asociado a la canasta de productos exportados y por ende, la calidad de la canasta de exportaciones de un país (Rodrik, 2005, p. 11).

Esto significa que cuando un país se aferra a los bienes de más alta productividad, ésta se difunde al resto de la economía (Rodrik, 2005, p. 13).

La noción de proximidad hace referencia a las similitudes en los distintos procesos de producción (Hausmann y Klinger, 2006). Cada producto necesita inputs específicos (*know-how*, infraestructura, maquinaria, personal capacitado, contexto institucional etc...), que las industrias exportadoras han encontrado la manera de garantizar, pero que están disponibles también para los nuevos aspirantes a exportadores. De esta manera, la capacidad instalada para producir bienes similares (con alta proximidad) facilitará la emergencia de productos nuevos que puedan aprovecharse de los mismos factores (Hausmann y Klinger, 2006)⁵. Por el contrario, las empresas que quieran incursionar en productos nuevos, muy distintos de los que ya se producen, tienen potencialmente mayores dificultades en encontrar todos los inputs que requieren (Hausmann y Klinger, 2006) y en establecer los costos reales de nuevas actividades (Rodrik, 2005)⁶.

Los indicadores de sofisticación y proximidad tienen una importancia predictiva para el futuro de la estructura de las exportaciones (Hausmann y Klinger, 2006). Los países cuyas exportaciones están caracterizadas por bajos niveles de sofisticación y proximidad pueden caer en una “trampa de producto”, es decir, en una situación en la que resulta muy difícil diversificar ulteriormente la estructura productiva (Felipe *et al.*, 2012, p. 43). De todos los productos exportados en el mundo, el petróleo es el que tiene el menor grado de proximidad, es decir, las capacidades necesarias para su producción tienen pocas probabilidades de contribuir a generar ventajas comparativas en otros sectores, mientras siderurgia y maquinaria son los sectores que más fácilmente se conectan a otros (Felipe *et al.*, 2012, p. 39).

De acuerdo a este análisis la “trampa de producto” es una de las principales

⁵ La proximidad entre dos bienes se mide en términos de probabilidad que un país, en el mundo, exporte los dos (Hausmann y Klinger, 2006). El conjunto de todas las proximidades arroja otro indicador, denominado PATH, que refleja el nivel de “conectividad” de la canasta de exportaciones (Felipe *et al.*, 2012)

⁶ Rodrik identifica en el proceso de descubrimiento de costos uno de los principales obstáculos a las inversiones en nuevas actividades en las economías poco diversificadas. Si la inversión en una nueva actividad es exitosa, con el tiempo se da un proceso de “difusión” mediante el cual nuevos actores ingresarán en el mismo sector y los beneficios del negocio para el que lo descubrió disminuirán. Por el contrario, si la inversión fracasa las pérdidas serán asumidas enteramente por el que se arriesgó. Este mecanismo en que “las ganancias se socializan, pero las pérdidas son personales” representa la “asimetría elemental de todo proceso de descubrimiento de costos” (Rodrik, 2005, p. 16).

causas de la “trampa de renta media”⁷ (Felipe *et al.*, 2012, p. 43), situación que caracteriza muchos países de renta media-baja y media-alta (incluido el Ecuador). El reto principal en términos de desarrollo de los países de renta media hoy es como adquirir capacidades productivas nuevas y traducirlas en una canasta de exportaciones más diversificada y conformada por productos más sofisticados (Rodrik, 2005, p. 10,11; Felipe *et al.*, 2012, p. 5). Dicho de otra manera, es como transformar su estructura de ventajas comparativas para pasar de un crecimiento dirigido principalmente por el aumento de los inputs a un patrón de crecimiento basado cada vez más en el incremento de la Productividad Total de los Factores (PTF) (Rodrik, 2005; Tho, 2013; Im y Rosenblatt, 2013)⁸.

Los países que experimentan un crecimiento sostenido son típicamente aquellos en los que el cambio estructural marcha en esa dirección (McMillan y Rodrik, 2011, p. 1). Sin embargo, en el caso de América Latina muchos países han experimentado desde los años 90 un cambio estructural de carácter regresivo que reduce las posibilidades de crecimiento en lugar de incrementarlas (McMillan y Rodrik, 2011, p. 2). Esto se debe básicamente a que la productividad del trabajo ha disminuido, pues éste ha migrado de los sectores más productivos (industria manufacturera) a los sectores menos productivos (sector informal)⁹, y por tanto no ha habido un cambio estructural impulsor de crecimiento. El incremento de la productividad del trabajo en una economía se puede dar al interior del mismo sector – a través de la acumulación de capital, innovación tecnológica, reducción o reubicación entre establecimientos productivos– o bien el trabajo se puede mover de un sector de baja productividad a otro con una productividad más alta: este último

⁷ Este término se refiere al estancamiento prolongado del crecimiento que experimentan algunos países al alcanzar un PIB per cápita dentro del rango de países de renta media, sin poder avanzar hacia la categoría de ingresos siguiente (Renta Medio-Alta para los países de Renta Medio-Baja y Renta Alta para los países de Renta Medio-Alta). Su explicación hace referencia a que estos países han logrado un nivel de ingresos y salarios que les ha permitido dejar las actividades productiva intensas en trabajo no calificado, pero no pueden todavía competir con los países más avanzados en la producción de bienes o servicios más sofisticados e intensos en capital y tecnología, así que se encuentran “atrapados” entre los países de renta baja (con ventajas en actividades intensivas en trabajo) y los países industrializados (con ventajas en actividades intensivas en capital y tecnología). Véase Im y Rosenblatt (2013), Felipe *et al.* (2012), Tho (2013).

⁸ De acuerdo a la evidencia empírica, las diferencias en los inputs medibles explican menos de la mitad de las diferencias en el PIB per cápita a nivel global; las diferencias en la PTF son un factor determinante para entender las diferencias en el nivel de desarrollo de los distintos países (Im y Rosenblatt, 2013).

⁹ Esto se debe a que las políticas neoliberales aplicadas desde los años 90 han generado una selección de las empresas eficientes, pero la economía en general no ha podido absorber el excedente de trabajo procedente de las empresas que cerraron (McMillan y Rodrik, 2011, p. 15). Sobre el problema de la informalidad en Ecuador véase World Bank (2012).

incrementa la TFP –productividad sistémica, como la denomina SENPLADES– de la economía (McMillan y Rodrik, 2011, p. 13). En países con una marcada predominancia de productos primarios, la apertura al mundo reduce los incentivos para invertir en sectores manufactureros modernos y refuerza el patrón de especialización tradicional basado en exportaciones intensivas en recursos naturales. A pesar de que muchos sectores primarios operan con niveles de productividad muy altos, tienen una capacidad muy alta de generar empleo, por lo que la contribución positiva del cambio estructural asociada a la participación en el mercado internacional suele ser marginal (McMillan y Rodrik, 2011, p. 24).

El riesgo asociado a esta dinámica es un “patrón regresivo de especialización” (Cunha *et al.*, 2013, p. 187). La “modernización” que muchos países de América Latina experimentaron durante el periodo que va de los años 30 a los 80 del siglo pasado se basó en la diversificación sectorial, en el aumento del peso del sector manufacturero, tanto en la producción nacional como en las exportaciones, y en el incremento de la PTF asociada a los cambios estructurales. Un patrón regresivo de especialización implica una inversión de esta tendencia que produce una situación de estancamiento en la que el sector industrial crece menos que el PIB y las exportaciones son cada vez más intensivas en recursos naturales (Cunha *et al.*, 2013, p. 187). Este fenómeno se suele denominar también “re-primarización” de la estructura productiva, y eso es lo que ha sucedido en las últimas dos décadas en América Latina (Cunha *et al.*, 2013; CEPAL, 2013; Falconí y Oleas, 2012).

Por tanto una estrategia basada en “sembrar petróleo y cosechar una matriz productiva para la sociedad del conocimiento” (SENPLADES, 2013, p. 17), como la que plantea el gobierno de Ecuador, tiene pocas posibilidades de ser efectiva.

1.2. Las políticas de diversificación económica

A pesar de que la corriente económica principal y el contexto de globalización han puesto mucho énfasis en los mecanismos de mercado, en la literatura reciente el rol del Estado ha cobrado una nueva importancia, sobre todo a raíz del éxito del proceso de industrialización y graduación en desarrollo de los países del este de Asia,

en particular Japón, Corea del Sur y Taiwan (Rodrik, 2005; Singer, 2011; Tho, 2013; Cruz, 2014). Estos países, a diferencia de los que siguieron políticas orientadas al mercado, de acuerdo a las recetas del Consenso de Washington, lograron tasas de crecimiento que les permitieron avanzar en la convergencia con EEUU gracias a un importante activismo del Estado (Cruz, 2014)¹⁰. La idea de que las variables económicas y las ventajas comparativas no son los únicos elementos que contribuyen a determinar la estructura productiva de un país está ganando cada vez más peso en el debate internacional. Existen ciertos elementos de “idiosincrasia” respecto de lo que un país termina produciendo (Rodrik 2005: 8), que dejan “amplios márgenes” para que la política inflencie la canasta de bienes que un país produce y exporta (Chang, 2003, p. 22; Rodrik, 2005, p. 15; Singer, 2011, p. 7). Sigue abierto el debate a propósito de qué principios deben orientar la acción estatal y si las políticas públicas deben basarse en las ventajas comparativas o desafiarlas¹¹. En este trabajo se asume una perspectiva basada en la segunda opción, según la cual “los países prósperos son aquellos en los que se hacen nuevas inversiones en nuevas áreas; los que se estancan son los países en los que no se da ese proceso” (Rodrik, 2005, p. 10). Ésta es también la orientación oficial adoptada por el gobierno de Ecuador, plasmada en los PNBV 2009-2013 (SENPLADES, 2009, p. 29) y 2013-2017 (SENPLADES, 2013, p. 292, 293).

La literatura identifica algunos ámbitos estratégicos de la intervención pública para promover el cambio estructural. Por un lado, se pone énfasis en una política pública con fuerte inversión en infraestructura y capital humano, como condición para el desarrollo de nuevas industrias intensivas en tecnología y conocimiento (promoción de educación superior, investigación aplicada) y desarrollo de infraestructura de calidad (Rodrik, 2013; Tho, 2013; Singer, 2011, Hausmann y

¹⁰ Para un análisis más detallado de este proceso y de las características específicas que adoptó en cada país véase CRUZ F. (2014). Los Estados Desarrollistas en el Este Asiático: aportes institucionales y límites históricos, Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo.

¹¹ Véase Chang H. J. and Lin J. (2009). Contrariamente a la tesis mantenida en este artículo, un economista del calibre de Paul Krugman sostiene que “no es necesario que los países desarrollen un sector manufacturero, pueden seguir sus ventajas en los recursos naturales” Infolatam, 20 de marzo 2014: http://www.infolatam.com/2014/03/19/ser-un-pais-manufacturero-no-asegura-el-exito-segun-economista-paul-krugman/?utm_source=Newsletter%20de%20Infolatam&utm_medium=email&utm_campaign=Newsletter_20_marzo_2014_America%20Latina%2020%20marzo%202014

Klinger, 2010).

Por otro lado, la teoría del Estado Desarrollista evidencia otros dos factores que han sido determinantes para la industrialización (dirigida por las exportaciones) de los países del este de Asia: una política de fomento productivo que mantenga un equilibrio entre incentivos y penalizaciones para las nuevas actividades, e instituciones públicas de “alta calidad” que modulen la relación de cooperación con el sector privado de acuerdo a una fuerte orientación a resultados (Rodrik, 2005, p. 21; Tho, 2013, p. 8)¹². El equilibrio entre incentivos y penalizaciones se refiere a la vinculación de los incentivos (subsidios, barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones, privilegios fiscales, entre otros) a la obtención de resultados concretos; si no se alcanzan los resultados esperados en los tiempos previstos deben existir mecanismos que progresivamente eliminen los incentivos (Rodrik, 2005, p. 20). En la etapa de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina, por lo general no se previó la eliminación progresiva de los incentivos a los proyectos no exitosos, así que se prolongó la operación de sectores ineficientes, desviando recursos de otros sectores prometedores (Rodrik, 2005, p. 21). En la década de los 90, por el contrario, con las políticas neoliberales se eliminaron todos los incentivos y solamente se aplicaron penalizaciones, que dejaron las industrias a la exposición (en algunos casos prematura) de la competencia internacional (Rodrik, 2005, p. 21). Pero como señala Rodrik (2005, p. 22), “la clave de la aplicación de políticas industriales eficaces no es en absoluto la capacidad de elegir posibles triunfadores, sino descartar a los perdedores”.

Por otro lado, el término “instituciones de alta calidad” con una fuerte orientación a resultados en este contexto específico hace referencia a la necesidad de que los organismos públicos logren colaborar con el sector privado sin dejar que los intereses corporativos de las empresas prevalezcan sobre los objetivos de desarrollo del país. En palabras de Rodrik (2005, p. 9), es necesario que las instituciones “equilibren el aislamiento y la integración” en relación al sector privado.

¹² Rodrik en realidad afirma que también “la política sobre el tipo de cambio real desempeña un papel muy importante”, pues “un tipo de cambio real depreciado hace que a la larga un país avance dentro del espectro productivo, en lugar de lo contrario” (Rodrik, 2005, p. 17). Ecuador, al estar dolarizado, no tiene esta opción.

El sector privado es el que conoce los procesos productivos, el contexto en el que se mueven las empresas y sabe donde están los obstáculos: si éstos se generan a partir de condiciones de mercado, si son externalidades o se deben a la regulación estatal o la tramitación del gobierno. Por tanto, se necesitan condiciones que permitan al sector público conseguir la información necesaria para calibrar sus intervenciones sobre las necesidades del sector real, evitando al mismo tiempo que la burocracia sea capturada por intereses corporativos, ceda a presiones clientelares y/o pierda de vista el objetivo desarrollista de su accionar (Rodrik, 2005, p. 22)¹³.

2. LAS EXPORTACIONES ECUATORIANAS 2009-2014

Ecuador es un país pequeño con una demanda interna limitada por superficie territorial, población y poder adquisitivo. Por esta razón depende considerablemente del comercio exterior y a medida de que crece su apertura comercial crece su poder adquisitivo. De acuerdo a las orientaciones que dominaron el Consenso de Washington, los países deben perseguir el mayor grado de apertura al exterior posible (en términos de la suma de exportaciones e importaciones respecto del PIB). Sin embargo, desde otra perspectiva (Singh, 2011) se evidencia que existen situaciones específicas en las que incrementar el grado de apertura de una economía puede empeorar la PTF (Singh, 2011). Por ejemplo, en el caso en que la apertura lleva al cierre de industrias ineficientes, y por lo tanto genera un excedente de trabajo que no puede ser absorbido por otros sectores productivos (McMillan y Rodrik, 2011)¹⁴. En ausencia de un crecimiento del mercado interno acompañado por una adecuada diversificación de la estructura industrial, el efecto del incremento de la apertura puede en el mejor de los casos representar una “ganancia *once-for all*” o hasta empeorar las dificultades de la economía si ésta no está preparada para incorporar nuevas tecnologías (Singh, 2011, p. 14). En la formulación de la política económica

¹³ En los países ricos en recursos naturales es frecuente encontrar centros de poder influyentes que se oponen al cambio de políticas y a nuevas estrategias de desarrollo (Tho 2013, p. 7). Para un aterrizaje de la “maldición de los recursos” en el caso de Ecuador véase Acosta (2009).

¹⁴ Ver nota 9.

se deben evaluar los impactos de la apertura comercial sobre la tasa y el patrón de crecimiento de la producción nacional, asegurando las condiciones para que se dé un cambio estructural. Por esta razón es preferible definir un “grado óptimo de apertura” (*optimal degree of openness*) (Singh, 2011, p. 8) y establecer un “comercio supervisado” (*managed trade*) (Singh, 2011, p. 13) de acuerdo a las condiciones específicas tanto de la economía nacional, como del contexto externo (Singh, 2011, p. 17). En este contexto, la diversificación de los mercados de exportación contribuye a mantener el PIB estable y menos dependiente de las variaciones en los precios internacionales (PROECUADOR, 2012, p. 4).

En general, a lo largo de la historia del Ecuador, las épocas de crecimiento más acentuado han sido impulsadas por una demanda externa fuerte y precios internacionales altos (World Bank, 2010, p. 9) que han estimulado las exportaciones, con una fuerte dependencia de los productos primarios desde la época del cacao en el siglo XIX (Ponce y Vos, 2012, p. 11) hasta el banano en la mitad del siglo pasado y el petróleo desde los años 70. Las políticas de ajuste de los años 80 no lograron reducir la dependencia de las exportaciones primarias y la liberalización comercial y financiera de los 90 contribuyó a reforzar este patrón (Ponce y Vos, 2012, p. 13). En la primera década del nuevo siglo, la construcción del nuevo oleoducto crudo-pesado OCP y los altos precios del petróleo tuvieron una importancia relevante en la recuperación del país de las crisis de 1999-2000 y el sector petrolero siguió creciendo. Sin embargo, la fuerte expansión del sector petrolero no fue acompañada por un dinamismo similar en el resto de la economía, acentuando la dependencia de este rubro (Ponce y Vos, 2012).

Aún así, el sector de las exportaciones no petroleras experimentó una cierta diversificación entre el 1990 y el 2008. El número de productos que representan el 75% del valor de las exportaciones no petroleras – básicamente productos de agricultura no tradicional como flores, brócolis, palmitos y aceites vegetal– se incrementó de 5 en 1990 a 23 en 2008 (World Bank, 2010, p. 9). En el mismo periodo el número de mercados de destino de las exportaciones no petroleras también aumentó: en 1990 el 75% del total se exportaba a cuatro países, mientras que en 2008

a 11 (World Bank, 2010, p. 9).

Hausmann y Klinger (2010) realizaron un análisis de las exportaciones ecuatorianas –con base en datos de 2007– y encontraron que la canasta de exportaciones ecuatorianas tenía un nivel de sofisticación bajo, en el sentido que el Ecuador exportaba productos típicos de países con un PIB per cápita más bajo (Hausmann y Klinger, 2010, p. 9); como resultado estos productos empleaban trabajo con salarios relativamente bajos. En 2007, Ecuador tenía uno de los niveles de sofisticación más bajos de la región (Hausmann y Klinger, 2010, p. 8). En conjunto, también el valor estratégico –en términos de proximidad– de la canasta de exportaciones ecuatorianas era bajo, aunque incluía algunos productos de mayor valor estratégico (como por ejemplo productos forestales, textiles y electrodomésticos) cuya producción requiere capacidades más complejas (Hausmann y Klinger, 2010, p. 40). Por lo que se refiere a productos con alto valor estratégico, los autores afirman que para incrementar su producción de manera importante se requerían inversiones fuertes y tecnologías más complejas de las disponible en el país (Hausmann y Klinger, 2010, p. 41). El mismo estudio arrojó como resultado adicional que las exportaciones no petroleras de Ecuador tenían por lo general precios unitarios muy próximos a los más altos que se pagan en el comercio mundial para productos similares. Esto sugiere que la canasta de exportaciones no tiene mucho potencial de crecimiento a través del mejoramiento de su calidad¹⁵.

Hausmann y Klinger (2010) consideran que Ecuador ha ocupado tradicionalmente una parte periférica del espacio productivo, es decir, sus actividades han tenido un nivel de proximidad bajo, con el petróleo como producto dominante. Recientemente, el país ha diversificado algo su estructura productiva hacia otras áreas del espacio productivo, como acuicultura y actividades agrícolas, también periféricas, pero mejor conectadas que el petróleo. Las capacidades necesarias para explotar petróleo (dotación de recursos naturales, derechos de propiedad seguros sobre esos

¹⁵ A propósito de la calidad de las exportaciones estudios recientes demuestran que cuando un país exporta un producto nuevo, tiende a entrar en el mercado con una baja calidad. Esta calidad (medida a través del precio unitario) suele converger a la frontera global a una tasa acelerada –5 o 6% al año– de manera incondicional. Esto implica que los países que actualmente exportan productos a un precio unitario por debajo de los del comercio internacional tienen acceso a un canal de crecimiento rápido y aparentemente automática. (Hausmann y Klinger, 2010, p. 4).

recursos e inversores) pueden ser útiles para otras pocas actividades extractivas, pero no para muchos sectores más. Las actividades agrícolas, por ejemplo, requieren, además de actores privados, de instituciones que aseguren derechos de propiedad con una mayor cobertura y mejor distribuidos, mientras que las actividades agroindustriales requieren de expertos agrónomos, empresarios y capacidad de transformación (fábricas); es decir, agricultura y agroindustria se basan en capacidades distintas de la industria extractiva que difícilmente pueden ser desarrolladas a partir de una estructura productiva basada en la explotación de los recursos naturales (Hausmann y Klinger, 2010, p. 19).

Después de estas premisas, veamos cuál ha sido la composición de la canasta de exportaciones de Ecuador entre el 2009 y el 2014, años durante los cuales, de acuerdo al PNBV 2009-2013, se debía sentar las bases para “construir la industria nacional” (SENPLADES, 2009, p. 57).

Como se puede apreciar de la Tabla 1, la relación entre exportaciones primarias e industrializadas no ha cambiado sustancialmente en los últimos años; por el contrario, los datos señalan una tendencia hacia el refuerzo de la especialización primaria de las exportaciones ecuatorianas.

Tabla 1 Evolución de las exportaciones primarias 2009-2014
(en millones de USD)

Año	Exportaciones primarias	% del total	Exportaciones industrializadas	% del total	Exportaciones totales
2009	10.525	75,9%	3.338	24,1%	13.863
2010	13.521	77,3%	3.969	22,7%	17.490
2011	17.337	77,7%	4.986	22,3%	22.323
2012	18.377	77,3%	5.388	22,7%	23.765
2013	20.166	80,8%	4.792	19,2%	24.958
2014	21.480	83,4%	4.252	16,6%	25.732

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banco Central del Ecuador. Estadísticas del sector externo. <http://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/756>

En la misma dirección, los datos de la Tabla 2 muestran claramente que la importancia del petróleo ha incrementado en los últimos años.

**Tabla 2 Evolución de las exportaciones petroleras 2009-2014
(en millones de USD)**

Año	Exportaciones petroleras	% del total	Exportaciones no petroleras	% del total	Exportaciones totales
2009	6.965	50,2%	6.898	49,8%	13.863
2010	9.673	55,3%	7.817	44,7%	17.490
2011	12.944	57,9%	9.377	42,1%	22.322
2012	13.792	57,7%	9.973	42,3%	23.765
2013	14.108	56,5%	10.850	43,5%	24.958
2014	13.302	51,7%	12.430	48,3%	25.732

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banco Central del Ecuador. Estadísticas del sector externo. <http://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/756>

En lo que se refiere a las exportaciones tradicionales¹⁶, se puede observar que han sufrido oscilaciones en los años analizados, pero no se evidencia una tendencia marcada hacia la reducción de su importancia (BCE, 2013; BCE, 2014a; BCE, 2015). Por el contrario, en el 2014, por primera vez en el periodo de análisis de este trabajo han representado más del 50% de las exportaciones no petroleras totales.

**Tabla 3 Evolución de las exportaciones no petroleras 2009-2014
(en millones de USD)**

Año	Exportaciones tradicionales	% del total	Exportaciones no tradicionales	% del total	Total Exports no petroleras
2009	3.436	49,8%	3.462	50,2%	6.898
2010	3.706	47,4%	4.111	52,6%	7.817
2011	4.529	48,3%	4.848	51,7%	9.377
2012	4.397	44,1%	5.576	55,9%	9.973
2013	5.188	47,8%	5.662	52,2%	10.850
2014	6.342	51,02%	6.088	48,98%	12.430

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banco Central del Ecuador. Estadísticas del sector externo. <http://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/756>

¹⁶ Las exportaciones tradicionales comprenden 5 productos, todos primarios: banano y plátano, camarón, cacao y elaborados, atún y pescado, café y elaborados (BCE, 2013; BCE, 2014a; BCE, 2015).

Entre las exportaciones no tradicionales, los sectores que han experimentado un crecimiento apreciable en el periodo en cuestión son los enlatados de pescado, que han pasado del 9,2% de participación en las exportaciones no petroleras en 2009 al 12,5% en 2013 (para bajar al 10,2% en 2014) y los productos mineros que incrementaron su participación de 0,9% en 2009 a 9% en 2014 (BCE, 2013; BCE, 2014^a; BCE, 2015). El valor de las exportaciones de flores naturales se ha mantenido al interior de un rango entre 7,2% (en 2011 y 2012) y 7,9% (2009) durante casi todo el periodo, para bajar al 6% en 2014. El valor de la exportación de vehículos ha incrementado entre 2009 (3,7% de las exportaciones no petroleras) y 2010 (4,8%) para disminuir levemente en 2011 (4,2%), alcanzar un pico en 2012 (5%) y caer drásticamente en 2013 (1,6%) y 2014 (1,2%) (BCE, 2013; BCE, 2014a).

En la Tabla 4 se puede observar el comportamiento de la balanza comercial, petrolera, no petrolera y total. La balanza comercial no petrolera ha generado un saldo total negativo constante en los últimos años. Esto evidencia que la estrategia de sustitución selectiva de importaciones no está teniendo los resultados esperados y que los sectores no petroleros de la economía ecuatoriana no logran mejorar su competitividad de manera significativa.

Tabla 4 Evolución de la Balanza Comercial Petrolera y No Petrolera 2009-2014 (en millones de USD)

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Balanza comercial – Petrolera	4.626	5.630	7.858	8.530	8.027	6.935
Balanza comercial – No petrolera	-4.860	-7.609	-8.687	-8.791	-9.111	-7.636
Balanza Comercial – total	-234	-1.979	-829	-261	-1.084	-701

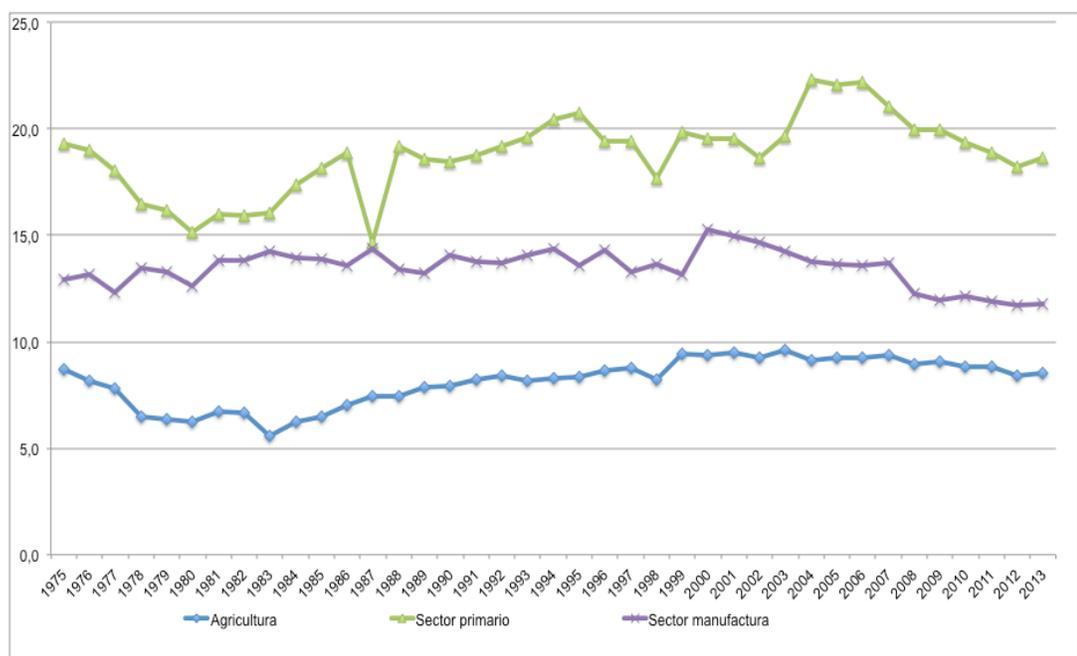
Fuente: Banco Central del Ecuador. Evolución de la Balanza Comercial. Febrero 2015, Febrero 2014 y Febrero 2013

Del análisis de la evolución de las exportaciones ecuatorianas entre 2009 y 2014 podemos concluir que no se vislumbran mayores cambios en la estructura productiva del país hacia la diversificación; por lo contrario, si se confirma la re-

primarización de las exportaciones estaríamos ante un patrón de especialización regresivo. La hipótesis de un patrón de especialización regresivo parecería estar confirmada por los datos de la contribución del sector primario¹⁷ a la conformación del PIB.

En la Figura 1 se puede observar el patrón de especialización regresivo desde mediados de los 80: la aportación al PIB del sector primario se mantuvo (pese a la caída de la agricultura), como consecuencia de la expansión de extracción de petróleo y minerales, mientras que la tendencia del sector manufacturero fue de descenso tendencial, una vez asimilado el shock de la dolarización. Una realidad reconocida en el propio PNBV 2013-2017 (SENPLADES, 2013a: 361-363; 2014: 9) y señalada por analistas de varias tendencias (García, 2014: 149-151; Dávalos, 2014: 120-124.).

Figura 1. Contribuciones sectoriales al PIB en % 1975-2013



Fuente: para 1975-2007, <http://www.bce.fin.ec/index.php/publicaciones-de-banca-central3> Cuentas Nacionales, No. 24; para 2008-2013, <http://www.bce.fin.ec/index.php/publicaciones-de-banca-central3> Boletín Anuario, No. 36.

¹⁷ El sector primario aquí corresponde a la minería más agricultura. <http://data.worldbank.org/country/ecuador>

En cuanto a la diversificación por destino de las exportaciones, en la tabla 5, se puede observar que la participación de las exportaciones a Asia (en valor) presenta un incremento constante en los últimos años, pasando del 2,5 en 2009 al 9,6% en 2014.

Tabla 5 Destinos de las exportaciones ecuatorianas 2009-2014
(en millones de USD y % de participación sobre valor total)

	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
EEUU	4.625,9	33,4	6.077,4	34,7	11.130,9	44,6	9.770,8	43,8	10.617,1	44,7	11.282	43,8
ALADI	3.322,4	24,0	4.261,6	24,4	6.811,3	27,3	5.739,6	25,7	7.191,1	30,3	7.327	28,5
CAN	1.628,4	11,7	2.142,3	12,2	2.828,0	11,3	2.814,4	12,6	3.069,0	12,9	2.548	10%
UE	2.081,7	15,0	2.265,3	13,0	3.040,7	12,2	2.689,5	12,0	2.445,5	10,3	2.982	11,6
Asia	341,7	2,5	1.094,6	6,3	2.081,5	8,3	885,0	4,0	1.578,1	6,6	2.471	9,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banco Central del Ecuador. Estadísticas del sector externo. <http://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/756>

Sin embargo, las exportaciones a Estados Unidos, principal destino de los productos ecuatorianos desde décadas, todavía concentran un porcentaje alto del valor total, con un peso de más del 40% desde 2011 a 2014. Cabe destacar que las exportaciones de Ecuador hacia países de América Latina ha incrementado y el principal destinos de las exportaciones ecuatorianas en la región es Chile (BCE, 2014b). En cambio, el valor de las exportaciones a la Unión Europea se ha reducido a lo largo de los años en cuestión, a pesar de un leve incremento en 2014.

3. LA POLÍTICA DE DIVERSIFICACIÓN DE ECUADOR 2009-2014

Como se ha mencionado en la introducción del presente trabajo, el PNBV 2009-2013 establece los lineamientos para la primera fase de la transición hacia una nueva matriz productiva para la realización del Buen Vivir. Elementos claves de la transición son la democratización económica (SENPLADES, 2009, p. 85) y “la acción del Estado –redistribuidor y protagonista directo de la actividad económica–

condición indispensable para la justicia social y el tránsito hacia otro modelo” (SENPLADES, 2009, p. 85). El PNBV 2009-2013 también menciona los sectores estratégicos prioritarios, pero se muestra poco selectivo y consecuente, ya que incluye casi todos los sectores. Las variables para seleccionar los sectores a apoyar son poco claras y el riesgo de esta estrategia es que deje espacio a la discrecionalidad de los funcionarios y al lobby de los grupos de poder económico (World Bank, 2010, p. 54). Aunque las políticas de diversificación productiva no estén formuladas de manera clara y detallada, en los lineamientos del PNBV 2009-2013 emergen algunos ámbitos de acción que la literatura considera clave: mejorar la infraestructura básica y de servicios públicos para extender las capacidades y oportunidades económicas; promover el acceso a conocimiento y tecnología; impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas (básicamente, desconcentrar) (SENPLADES, 2009, p. 86).

La inversión en infraestructura ha sido uno de los grandes frentes del gobierno del Presidente Correa. La inversión acumulada en los sectores estratégicos¹⁸ durante el periodo 2007-2012 ha sido de 16.000 millones de dólares¹⁹ (equivalente a un promedio de 4% del PIB anual). Particular énfasis se ha puesto en el cambio de la matriz energética a través de la construcción de varias centrales hidroeléctricas –con un presupuesto global de alrededor de 4.500 millones de dólares–, que deberían asegurar que para 2016 el Ecuador se convierta en exportador neto de energía²⁰. Además, se han destinado recursos importantes a la infraestructura de vialidad; según datos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas se han invertido más de 6.000 millones de dólares entre 2009 y 2014²¹.

En cuanto a educación, el gasto público ha incrementado sensiblemente –se ha

¹⁸ En esta categoría entran los sectores de recursos naturales renovables (centrales hidroeléctricas) y no renovables (hidrocarburos y minería), además de telecomunicaciones y telefonía.

¹⁹ En este monto, a parte de las inversiones en el sector hidroeléctrico, están incluidas las inversiones para la minería y la rehabilitación de la Refinería del Pacífico, que deberían permitir al país exportar el 60% del combustible producido. Véase El Telégrafo, 12 de febrero de 2013, <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/ecuador-llegara-a-la-soberania-energetica.html>

²⁰ Se inició la construcción de ocho proyectos, de los cuales la Central Coca-Codo Sinclair es el más emblemático. De los ocho proyectos, siete se realizarán con la contribución de créditos de China. Véase El telégrafo, 12/2/2013.

²¹ Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Inversión devengada: http://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/17-03-2014_Inversion-devengada-MTOP.pdf

casi multiplicado por 4 respecto al 2000– y desde el 2010 se ha mantenido por encima del 4% con respecto al PIB (CEPAL, 2013, p. 67). También se ha incrementado sensiblemente el financiamiento a la formación de cuarto grado: la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) reporta una inversión de 313 millones de dólares para becas de cuarto nivel en el exterior²², entre el 2007 y el 2012.

Por lo que se refiere a la inversión pública en proyectos de investigación y desarrollo (I+D), ésta alcanzó los 81,5 millones de dólares²³ durante el gobierno de la Revolución Ciudadana (en promedio alrededor del 0,2% del PIB del 2007 al 2012 y 0,3% en 2013²⁴); si bien este monto refleja un incremento considerable respecto a los años anteriores, todavía es insuficiente para que la ciencia y la tecnología se conviertan en “herramientas indispensables” del desarrollo²⁵.

Todos los elementos mencionados hasta ahora son positivos, aunque todavía no ha generado impactos tangibles en la economía, del país.

Sin embargo, si nos concentramos sobre las políticas directas de apoyo a los sectores económicos, podemos observar que las medidas del gobierno de Correa han implementado un sistema de incentivos, sin prever penalizaciones en un ejercicio de repetición de los errores del pasado. Las medidas principales se han orientado a establecer fuertes barreras a las importaciones en la forma de aranceles, nuevas normas y reglamentos de calidad, hasta la prohibición de importar algunos productos –como en el caso de la papa congelada de corte bastón²⁶–, sin diferenciar adecuadamente entre importación de bienes de consumo y materias primas para la industria o bienes de capital²⁷. Básicamente se está replicando el esquema adoptado en la fase de sustitución de importaciones de los años 70, sin obtener mayores

²² Véase <http://sniese.senescyt.gob.ec/documents/10156/51a8d130-1d8d-415f-9e3f-07854a65d9cb>

²³ En este monto están incluidos 174 proyectos de investigación para la “sustitución selectiva de importaciones y la satisfacción de las necesidades básicas”. Véase <http://sniese.senescyt.gob.ec/documents/10156/51a8d130-1d8d-415f-9e3f-07854a65d9cb>

²⁴ Véase CORNELL UNIVERSITY, INSEAD, and WIPO (2013).

²⁵ La Organización de Estados Iberoamericanos en 2012 recomendaba triplicar la inversión en I+D para América Latina en general, y para un grupo de países específicos, entre los cuales está Ecuador, llegar por lo menos al 0.75% del PIB. Véase <http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=20855>

²⁶ Véase Ministerio de Comercio Exterior: <http://www.comercioexteriorecuador.com/index.php/en/noticias/item/763-sustituci3f3e3a3n-de-importaciones-beneficiar3f3e3a3n-a-peque3f3e3a3nos-productores-de-papa-en-el-norte-de-ecuador>

²⁷ Véase El Comercio, 5 de febrero de 2014: http://www.elcomercio.com/sebastian_mantilla/opinion-sebastianmantilla-sustitucion-importaciones_0_1079292154.html

resultados en la balanza comercial no petrolera.

Por otro lado en Ecuador resulta difícil consolidar organismos públicos con una fuerte orientación a resultados, capaces de entablar una colaboración eficaz con el sector privado sin contaminar la política públicas con intereses clientelares. Por un lado, desde los inicios, el núcleo duro del Movimiento Alianza País ha estado conformado por intelectuales con altos niveles de formación académica, pero con poca experiencia en el ámbito de los negocios y poca familiaridad con sus dinámicas, por lo que las burocracias a las que alude Rodrik (2005) son difíciles de reclutar, máxime cuando no existen esquemas coherentes de selección meritocrática y carrera profesional. Por otro lado, los sectores empresariales han estado tradicionalmente apoyando la oposición al gobierno Correa, por lo que en el país se ha creado una polarización que genera mucha distancia entre el gobierno y la parte más innovadora y dinámica del sector privado. No se puede decir lo mismo de las oligarquías que controlan el núcleo central de la actividad económica y que –con la excepción emblemática de Alvaro Noboa– no han visto afectados mayormente sus intereses (Acosta, 2013, p. 16; Unda, 2013, p. 35). La tendencia a mantener una relación clientelar con el sector privado no se ha modificado. A título de ejemplo, vale la pena mencionar lo que Falconí y Oleas (2012) afirman a propósito del sector externo:

Ley de Comercio Exterior de 1997 definía una institucionalidad y unos objetivos incompatibles con la Constitución de 2008 y con la reforma democrática del Estado, pues cedía la promoción de las exportaciones e inversiones a un ente privado autorizado a recibir fondos públicos y permitía la injerencia directa de los empresarios (exportadores e importadores) en las decisiones del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones, escenario crucial en el que se arbitran cambios arancelarios y «diferimientos» con los que se propician prácticas rentistas y se perpetúa la dependencia comercial. En la práctica, la indefinición jurídica que se mantuvo durante los tres primeros años del Gobierno de la Revolución Ciudadana causó descoordinaciones entre entidades del Ejecutivo al momento de implementar políticas y programas para el fomento y diversificación de las exportaciones (Falconí y Oleas, 2012, p. 37).

CONSIDERACIONES FINALES

En este artículo se ha analizado la literatura reciente respecto del cambio en la

estructura productiva de los países, desde una perspectiva que sugiere que la estructura económica inicial, reflejada en la canasta de productos exportados, tiene repercusiones sobre las posibilidades de diversificación productiva a futuro, es decir, tiene cierto poder predictivo respecto la evolución posterior de la economía. De acuerdo a este marco interpretativo, la fuerte dependencia de los recursos naturales de un país como Ecuador no presagia buenos augurios para un cambio estructural en el largo plazo, mientras que el petróleo es el recurso que menores efectos positivos tiene en términos de incremento en la productividad de la economía en su conjunto. Es evidente que seis años son un periodo demasiado reducido para juzgar los resultados de un gobierno en términos de cambio estructural. Sin embargo, al analizar los datos agregados de la estructura de las exportaciones y de la evolución del peso del sector primario en la conformación del PIB, parecería más bien encontrarse señales de un patrón de especialización regresivo en la economía ecuatoriana.

También se han revisado las principales orientaciones de política de diversificación, implementadas por el gobierno del Presidente Correa desde el 2007. Se ha visto que, si bien aún no se han generado efectos apreciables en el ámbito económico, se han dado pasos significativos en la dirección adecuada, incrementando la inversión pública en sectores vitales para el cambio estructural como son infraestructura –energética, vial, de producción de hidrocarburos–, educación e innovación (aunque ésta última se mantenga en niveles insuficientes). Sin embargo, las recetas aplicadas al sector externo, en particular la sustitución de importaciones, responden a esquemas superados que ya han evidenciado sus límites en el pasado, mientras que la calidad de las instituciones vinculadas a la diversificación productiva sufre las consecuencias de la concentración de la riqueza, todavía altos niveles de desigualdad en recursos y oportunidades²⁸.

Justamente a de éste último ámbito –la desigualdad– parece oportuno dedicar algunas reflexiones adicionales. El PNBV 2009-2013 establece como base la primera fase de la estrategia endógena de satisfacción de las necesidades básicas la

²⁸ Todavía en 2012, en el porcentaje de los estudiantes de 13 a 19 años (correspondientes a los niveles de educación secundaria y terciaria) había una diferencia de 12 puntos entre el quintil 1 y el quintil 5 (CEPAL, 2013).

«democratización de los medios de producción, redistribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad» (SENPLADES, 2009, p. 59). Existe una abundante evidencia empírica y teórica sobre los efectos negativos de la desigualdad para el desarrollo, en particular de los países de renta media (Domínguez, 2009). Esto se debe a que las élites económicas se oponen a cambios sustanciales en la estructura productiva que puedan perjudicar su posición privilegiada, como ha señalado recientemente Tho (2013).

El Ecuador es un país en el que el acceso a los recursos productivos es muy desigual y excluyente²⁹. Falconí y Oleas (2012) identifican en la inequidad una de las características salientes del sector ecuatoriano de exportaciones. La matriz primario exportadora genera la concentración de actividades y beneficios; “las exportaciones están en manos de pocos exportadores” y “[en] cinco cantones está cerca del 90% de exportadores [...] Las estructuras sociales, económicas y políticas que sustentan los negocios de exportación (desde la generación del producto hasta su consumo final) están fuertemente monopolizadas y son excluyentes” (Falconí y Oleas, 2012, p. 37). La competitividad sistémica (PTF) se incrementa si existe concurrencia de micro, pequeña, mediana y grandes empresas, que actúan en un ambiente que no esté paralizado por monopolios, oligopolios u oligopsonios privados (Falconí y Oleas, 2012, p. 47). La redistribución del ingresos, en los años del gobierno de la Revolución Ciudadana se ha realizado a través de políticas sociales de apoyo directo a las familias, pero no ha generado un modelo económico más democrático y menos concentrado (Acosta, 2013, p. 13). Cabe recordar que en Ecuador «un 5% de propietarios concentra el 52% de las tierras agrícolas, mientras que otro 60% de pequeños productores solo son propietarios del 6,4% de las tierras» (SENPLADES 2013: 298). Análogamente, y con referencia al agregado de la estructura empresarial ecuatoriana, se constata que «el decil de empresas más grandes controla el 96% de ventas» y que «la concentración de las ventas es tal que el 1% de las empresas

²⁹ En el caso de la tierra, por ejemplo, «un 5% de propietarios concentra el 52% de las tierras agrícolas, mientras que otro 60% de pequeños productores solo son propietarios del 6,4% de las tierras» (SENPLADES, 2013, p. 298), mientras que la estructura empresarial ecuatoriana concentra el 96% de las ventas en el decil de empresas más grandes y el 1% de las empresas controlan el 90% de las ventas (Acosta, 2013, p. 16)

controlan el 90% de las ventas» (Acosta 2013: 16).

A pesar de los esfuerzos importantes que se están dirigiendo desde el sector público hacia el mejoramiento de la infraestructura, el capital humano y las instituciones del país, la desigualdad de recursos y oportunidades (North, 2013, p. 118) y la creciente dependencia del petróleo –ninguna de las cuales están siendo afectadas por las políticas recientes– pueden ser considerados los principales obstáculos a un proceso de cambio estructural sostenible a largo plazo en Ecuador. En lugar de “sembrar petróleo”, y considerando que difícilmente los limones caen del cielo, se debería sembrar algunas reformas en las estructuras de la propiedad de la tierra y el agua. Ello, junto con una redistribución radical de las oportunidades educativas serviría para cosechar una matriz productiva para la sociedad del conocimiento y también para que la satisfacción de las necesidades básicas, junto con los otros pilares del BV, no fueran un horizonte que se traslada más allá a cada paso que damos, sino que se convierta una expectativa legítima para los ecuatorianos.

REFERENCIAS

- Acosta, A. (2009). La maldición de la abundancia. Abya-Yala, Quito.
- Acosta, A. (2013). A modo de prólogo. El correísmo - Un nuevo modelo de dominación burguesa. En: ALVAREZ F.J. et al. El correísmo al desnudo. Montecristi Vive: Quito, 9-21.
- Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (2008). Constitución de la República de Ecuador. Publicado en el registro oficial el 20 de octubre de 2008.
- Banco Central del Ecuador (2013). Evolución de la Balanza Comercial. Enero-Diciembre 2013. Disponible en: <http://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebc201302.pdf>. Acceso el 28 marzo 2014.
- Banco Central del Ecuador (2014a). Evolución de la Balanza Comercial. Enero-Diciembre 2013. Disponible en: <http://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebc201402.pdf> Acceso el 28 marzo 2014
- Banco Central del Ecuador (2014b). Información Estadística Mensual No.1944, Febrero 2014: <http://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IE Mensual.jsp>.

- Acceso 28 de marzo de 2014.
- Banco Central del Ecuador (2015). Evolución de la Balanza Comercial. Enero-Diciembre 2014. Disponible en: <http://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Indicegeneral.htm>. Acceso 13 de marzo de 2015.
- CEPAL (2013). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Chang J. (2003). Pateando la escalera. La verdadera historia del libre comercio. Conferencia sobre “Globalisation and the Myth of Free Trade” celebrada en la New School University de Nueva York, el 18 de abril del 2003. <http://jdaavidulloa.files.wordpress.com/2013/05/la-patada-a-la-escalera-la-verdadera-historia-del-libre-comercio.pdf>. Acceso 10 Marzo 2014.
- Chang, J. & Lin, J. (2009). Should Industrial Policy in Developing Countries conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang. *Development Policy Review*, 27(5).
- CORNELL UNIVERSITY, INSEAD WIPO (2013). The Global Innovation Index 2013: The Local Dynamics of Innovation, Ithaca and Fontainebleau. Geneva.
- Cruz F. (2014). Los Estados Desarrollistas en el Este Asiático: aportes institucionales y límites históricos, *Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo*, 3 (2)
- Cunha, A. Bichara, J. LÉLIS M.T.C. (2013). América latina y el Ascenso de China: una perspectiva desde Brasil. *América Latina Hoy*, 65, 185-207.
- Dabla-Norris, E. Thomas, A. Garcia-Verdu, R. & Chen, Y. (2013). Benchmarking Structural Transformation Across the World. IMF Working Paper, Washington.
- Domínguez, R. (2009). Desigualdad y bloqueo al desarrollo en América Latina. *Principios*. No. 13, pp 5-32.
- Domínguez, R. (2009). Desigualdad y bloqueo al desarrollo en América Latina. *Principios*. No. 13, pp 5-32.
- Falconí, F. (2013). Crisis civilizatoria y alternativas de la humanidad. En línea: http://issuu.com/falconifander/docs/ecosocialismo__11_06_2013. Fecha de consulta: 23/11/13.
- Falconí, F. & Oleas, J. (2012). Implicaciones de un posible Acuerdo Multipartes con la Unión Europea. En: JACOME H. (coord.). El Retorno de las Carabelas: Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea. FLACSO, Sede Ecuador, Quito, pp 17-64.
- Felipe, J. Abdon, & A. Kumar, U. (2012). Tracking the middle income Trap: What is it, Who is in It, and Why?. Levy Economics Institute of Bard College. Working Paper No. 715.
- Gudynas, E. Acosta, A. (2011). El Buen Vivir más allá del desarrollo. *Revista Qué Hacer*, Núm. 181: 70-81

- Hausmann, R. Hwang J. & Rodrik, D. (2006). What You Export Matters. Working Paper No. 11905. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hausmann, R. & Klinger, B (2010). Structural Transformation in Ecuador. Country Department Andean Group (CAN), POLICY BRIEF No. IDB-PB-112.
- Hausmann, R. & Klinger, B. (2006). Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space. Harvard University Center for International Development Working Paper No.128.
- Hidalgo-Capitán, A. Guillén-García, A. Deleg Guazha, N. (2014). Sumak Kawsay Yuyay. Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre Sumak Kawsay. FIUCUHU, Helva y Cuenca.
- Im, F. Rosenblatt, D. (2013). Middle-Income Traps. A Concetual and Empirical Survey. The World Bank. Policy Reserach Working Paper No. 6594
- McMillan, M. & Rodrik, D. (2011). Globalization, Structural Change and Productivity Growth. Working Paper No. 17143. NBER Working Paper Series.
- North, L. (2013). New left regimes in the Andes? Ecuador in comparative perspective. *Studies in political economy*, No. 91: 113-136
- Ponce, J. Vos, R. (2012). Redistribution Without Structural Change in Ecuador. Rise and falling Income Inequality en the 1990s and 2000s. UNU-WIDER, Working Paper No. 2012/12
- PROECUADOR (2012). Boletín de Comercio Exterior. Feb 2012, 2 (14).
- PROECUADOR (2014). Boletín de Comercio Exterior. Feb/Mar 2014, 4 (2).
- Ramírez, R. (2010). Socialismo del Sumak kawsay o biosocialismo republicano. En: *Los nuevos retos de América latina: socialismo y Sumak Kawsay*, SENPLADES, Quito, 55-76
- Rodrik, D. (2005). Políticas de diversificación económica. *Revista de la CEPAL* 87: 7-23.
- Sannasee, R. Seetanah, B. Jugessur, J. (2014). Export-led growth hypotesis: a meta analysis. *The Journal of Development Areas* 48 (1): 361-385
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Versión resumida. SENPLADES, Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. SENPLADES, Quito.
- Singh, A. (2011). Comparative advantage, industrial policy and the World Bank: back to first principles. Centre for business Research, University of Cambridge. Working paper No. 418.
- Tho, T. (2013). The middle-Income Trap: Issues for members of the Association of Asian Nations. Asia Development Bank Institute. Working Paper No. 421
- Timmer, P. Akkus, S. (2008). The structural transformation as a pathway out of

- poverty: analytics, empirics and politics. Center for Global Development. Working Paper No.150.
- Unda, M. (2013) Modernización del capitalismo y reforma del Estado. En: ALVAREZ F.J. et al. El correísmo al desnudo. Montecristi Vive: Quito, 33-38.
- Viola, A. (2013). Discursos “pachamamistas” versus políticas desarrollistas: el debate sobre el sumak kawsay en los Andes. Revista Iconos No. 48, pp 55-72.
- Walsh, C. (2010). Development as Buen Vivir: Institutional arrangements and (de)colonial entanglement. Development, Vol. 53 (1): 15-21.
- WORLD BANK (2010). Ecuador: diversification and sustainable growth in an oli-dependent country. Report No. 46551-EC. Poverty Reduction and Economic Management Andean Country Management Unit Latin America and the Caribbean Region, Washington D.C .
- WORLD BANK (2012). Ecuador. The faces of informality. Report No. 67808-EC. Poverty Reduction and Economic Management Andean Country Management Unit Latin America and the Caribbean Region, Washington D.C.