

El petróleo en Ecuador, 2000-2015: ¿maldición, bendición o simple recurso?

Sara CARIA
saracaria@alice.it
Instituto de Altos Estudios Nacionales
(Ecuador)

Oil in Ecuador, 2000-2015: curse, blessing or just a resource?

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. Recursos naturales, crecimiento y diversificación productiva**
- 3. Cómo escapar de la maldición**
- 4. ¿Existe una maldición del petróleo en Ecuador?**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**

El petróleo en Ecuador, 2000-2015: ¿maldición, bendición o simple recurso?

Sara CARIA
saracaria@alice.it
Instituto de Altos Estudios Nacionales
(Ecuador)

Oil in Ecuador, 2000-2015: curse, blessing or just a resource?

Citar como:

Caria S. (2017). El petróleo en Ecuador, 2000-2015: ¿maldición, bendición o simple recurso? *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (2): 124-147
https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.248

Resumen

El petróleo ha representado el principal rubro de exportación de Ecuador desde los años setenta y, en la actual coyuntura de bajos precios, la diversificación productiva, o cambio estructural, vuelve al centro del debate sobre las estrategias de desarrollo. Con este artículo se propone establecer si la dependencia del petróleo ha obstaculizado la diversificación productiva de Ecuador durante el reciente *boom* de las *commodities* (2003-2014), como sugiere la tesis de «trampa de producto». Para esto, se recurre al marco analítico de la llamada tesis de la «maldición de los recursos» y se identifican las dinámicas que la bibliografía establece como sus determinantes, así como las recomendaciones de política dirigidas a los países ricos en recursos: esta lectura se aplica al caso ecuatoriano para determinar si la dependencia del petróleo ha actuado como una maldición. A partir de los hallazgos encontrados, se ha llegado a la conclusión de que la dependencia del petróleo y la baja diversificación productiva del país son fenómenos estrechamente relacionados, sin que se pueda establecer una relación clara de causalidad entre ellos.

Palabras clave: maldición de recursos, dependencia, cambio estructural.

Cite as:

Caria S. (2017). Oil in Ecuador, 2000-2015: curse, blessing or just a resource? *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (2): 124-147
https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.248

Abstract

Oil has been Ecuador's most important export product since the 70's; the current low prices of commodities have placed the need of a productive diversification in the center of the debate about development strategies. In this paper, it is aimed at establishing whether the dependence on oil's exports has been an obstacle for the diversification of Ecuadorian economy during the recent commodities boom (2003-2014), as the «product trap» thesis suggests. For this purpose, a survey on the literature about the so called «resources' curse» will be made in order to identify the main rationales that support this thesis and the policy recommendations that literature on this topic suggests to oil-rich countries. Then, the Ecuadorian case will be analyzed to search evidence that confirm the existence of an «oil curse» in Ecuador. The results show that oil dependence and low diversification are empirically associated, but no clear causal relation can be established between them.

Keywords: resources curse, dependency, structural change.

1 Introducción

Hoy día, la diversificación productiva es un tema de particular relevancia para los países de renta media, que se enfrentan al reto de adquirir capacidades productivas nuevas y traducirlas en una canasta de exportaciones más diversificada y conformada por productos más sofisticados (Felipe *et al.* 2012, p. 5). Para las pequeñas economías abiertas, como la de Ecuador, el reciente *boom* de las materias primas ha representado una oportunidad para explotar al máximo sus ventajas comparativas y sus complementariedades con los países asiáticos, al coste de profundizar su dependencia (Cunha *et al.* 2013, p. 201; Casanova *et al.* 2015). Durante la reciente «década idílica» de 2003-2014 (Ocampo 2015, p. 8), el producto interno bruto (PIB) per cápita de Ecuador creció a una tasa acumulativa anual¹ del 4,92 % y su Índice de Desarrollo Humano (IDH) se incrementó en un 8,6 %.² En este período, Ecuador, como otros países de la región, sustentó su desarrollo en la exportación de recursos naturales, dinámica que ha sido descrita como una suerte de nueva convergencia económica conservadora, también denominada Consenso de las *Commodities* (Svampa 2013).

Este período de precios extraordinariamente altos se terminó en 2014; el fin del superciclo de las *commodities* vuelve a poner en el centro del debate internacional la necesidad urgente de diversificar las economías primario-exportadoras (Unctad 2016). En estudios recientes se han investigado las condiciones de posibilidad de un cambio estructural sostenido y duradero: la evidencia empírica indica que una estructura económica en la que predomina la explotación de recursos naturales se asocia a un menor cambio estructural (Dabla-Norris *et al.* 2013, p. 4). Dentro de esta perspectiva, la especialización en distintos productos puede tener diferentes consecuencias para el crecimiento y la diversificación productiva de un país.

Hausmann y Klinger (2006, 2010) formulan un marco interpretativo donde se sugiere que una especialización en bienes primarios representa una situación a partir de la cual resulta difícil diversificar; es decir, cuando se introducen bienes distintos y más diversificados a la canasta de exportaciones. Este fenómeno es también conocido como «trampa de producto» (Felipe *et al.* 2012, p. 43). De todos los productos comerciados en el mundo, el petróleo es el más «tramposo»; esto es, una especialización exportadora basada en el petróleo hace empíricamente muy difícil la adquisición de ventajas³ en nuevos productos (Felipe *et al.* 2012, p. 39). Este análisis se sustenta en la evidencia empírica y se explica a partir de las capacidades productivas existentes en los países y el grado de adaptabilidad de dichas capacidades a nuevos procesos productivos.

- 1 Datos en dólares constantes de 2005 del Banco Mundial (World Development Indicators), en http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD?order=wbapi_data_value_2005%20wbapi_data_value%20wbapi_data_value-last&sort=asc.
- 2 Véase <http://hdr.undp.org/en/composite/trends>.
- 3 Los autores utilizan como indicador la Ventaja Comparada Revelada, para eliminar la distorsión que puede derivar de cambios importantes en el precio de los productos exportados y para tomar en cuenta el peso del producto en el mercado internacional (Hausmann y Klinger 2010, p. 2).

En el presente artículo se propone abordar la relación entre diversificación productiva y dependencia del petróleo en Ecuador desde una perspectiva más amplia que las capacidades productivas (lado de la oferta); aquí se incluyen factores externos y elementos de política. Por dicha razón, se recurre a la bibliografía que versa sobre la llamada «tesis de la maldición de los recursos», que provee de un marco analítico más amplio, aunque el análisis se concentrará, en realidad, en los factores económicos y dejará para futuras investigaciones los efectos de la maldición sobre las instituciones y los regímenes políticos. El objetivo de este trabajo es, por lo tanto, determinar si se confirma la tesis de la maldición de los recursos para Ecuador durante el reciente *boom* de las *commodities*; es decir, si la especialización petrolera ha representado un obstáculo para la diversificación productiva, entendida como cambio estructural en los porcentajes de contribución al PIB de los distintos sectores y como surgimiento de nuevos productos de exportación.

El artículo está estructurado de la siguiente manera: en el segundo epígrafe se resume la evolución conceptual de la tesis de la maldición de los recursos, a través de algunas de las investigaciones más destacadas sobre este tema. En el tercer epígrafe se sintetizan las recomendaciones de política económica que la bibliografía sugiere para escapar de la maldición. En el cuarto epígrafe se analizan tanto las políticas adoptadas por Ecuador durante el período de estudio como el comportamiento de las variables clave identificadas anteriormente, con el fin de determinar si la evidencia empírica aporta elementos que corroboran la existencia de una «trampa de producto» o maldición del petróleo en Ecuador; finalmente se formulan algunas consideraciones finales sobre la relación entre dependencia del petróleo y diversificación productiva.

2 Recursos naturales, crecimiento y diversificación productiva

La relación entre exportaciones primarias, crecimiento y diversificación productiva es objeto de estudio desde hace casi un siglo. En el enfoque que caracteriza a la teoría económica predominante hasta mediados del siglo pasado, de corte neoclásico, se considera la abundancia relativa de recursos naturales como fuente de ventajas comparativas y, en consecuencia, una especialización primario-exportadora puede impulsar el crecimiento y la diversificación productiva a través de los encadenamientos que genera. Ya en los años treinta del siglo pasado, Harold Innis desarrolló una teoría, denominada «teoría de los productos básicos» o *staple theory*,⁴ para explicar el desarrollo industrial de Canadá —e incluso la configuración institucional y cultural del país— a partir de la exportación de unos pocos productos primarios, como pieles y bacalao, y los

4 El término inglés *staple* se puede traducir en español como producto, alimento básico y, por extensión, puede ser considerado un sinónimo de *commodity* (Cypher 2009, p. 143).

efectos generados en términos de estímulo para la innovación tecnológica y la diversificación de la economía, siguiendo la dinámica de enlaces que luego describiría Hirschmann (Domínguez 2009, p. 423). Con la *staple theory* se explica el crecimiento liderado por las exportaciones en países con un mercado interno limitado y con una disponibilidad de recursos primarios que se convierte en ventaja comparativa, situación típica de los países nuevos o «vacíos» (Watkins 1963, p. 143) pero que se puede aplicar también a Ecuador. A partir de la actividad exportadora, la demanda de los factores de producción y de productos intermedios, así como las posibilidades de procesamiento y la distribución del ingreso, determinan las oportunidades de inversión en la economía doméstica y, por ende, las posibilidades de diversificación de la actividad económica (Watkins 1963, pp. 144-145).

Las primeras críticas a este enfoque aparecen en el ámbito latinoamericano, en el período entre las dos guerras mundiales del siglo xx, durante el cual la mayoría de países de la región sufre las consecuencias de la disminución del precio de las materias primas o *commodities* (Sachs y Warner 2001, p. 828). Estas críticas parten de la llamada tesis Prebisch-Singer,⁵ es decir, de la constatación de que los precios internacionales de las materias primas, a diferencia de los productos industrializados, siguen una tendencia a la baja, lo que genera un deterioro progresivo de los términos de intercambio entre países periféricos (productores de materias primas) y centrales (productores de manufacturas) y, consecuentemente, una repartición inicua de los frutos del progreso técnico y del comercio internacional (Prebisch 1950, p. 5; Singer 1975, pp. 48-49). Estas consideraciones constituyen una de las premisas fundamentales del estructuralismo cepalino, en el cual se cuestiona la estrategia de desarrollo basada en la exportación de bienes primarios y se pone énfasis en la necesidad urgente de industrializar la región latinoamericana (Ocampo 2003, pp. 9-10).

Siempre en referencia al contexto latinoamericano, Mamalakis (1978) explora la posibilidad de formular una «teoría mineral del crecimiento», al interrogarse sobre la existencia de un patrón común de crecimiento en las economías basadas en los recursos minerales, como «cobre, estaño, petróleo, nitratos, guano, bauxita y otros minerales» (Mamalakis 1978, p. 843) y sobre cuáles son las características de dicho crecimiento. El autor concluye que los recursos minerales no renovables «pueden aumentar en gran medida el bienestar nacional mediante su conversión en los determinantes básicos del ingreso: el capital humano, físico y tecnológico»; la cuestión fundamental acerca de cómo se deben utilizar las rentas minerales para que estas incrementen la capacidad de conversión de un país a la hora de impulsar el crecimiento (Mamalakis 1978, p. 876) vuelve a establecerse.

Pocos años después, y con las dos crisis petroleras aún frescas en la memoria, Corden y Neary (1982) evidencian los efectos, en

5 Estudios recientes arrojan conclusiones contrastantes sobre la validez contemporánea de esta tesis: Harvey *et al.* (2010) la reafirman, mientras que Cavalcanti *et al.* (2012), Sánchez-Albavera y Vargas (2005) y Ocampo (2003), entre otros, la rechazan.

una economía abierta, de las fases de expansión (*booms*) de algunos sectores transables sobre el resto de la economía a través de la llamada «enfermedad holandesa»; es decir, de la apreciación del tipo de cambio real de la moneda de un país como resultado de un mayor ingreso de divisas, fruto del incremento de las exportaciones de un determinado sector. Dicha apreciación perjudica a los otros sectores transables de la economía, que se vuelven menos competitivos, lo que genera un efecto *crowding out* (Corden y Neary 1982, pp. 827-828) cuyas consecuencias resultan complejas y dolorosas, sobre todo en las fases de ajuste después de un período de auge (Acosta 2009, p. 43). En el caso en el que el sector en expansión es un sector extractivo, la apreciación del tipo de cambio puede afectar al sector manufacturero, lo que genera una presión hacia la «desindustrialización» (Corden y Neary 1982, p. 825). Estudios recientes confirman la validez empírica de esta tesis: Harding y Venables (2013, pp. 25-26), en una investigación que abarca 41 países durante el período 1970-2006, encuentran que la exportación de recursos naturales no renovables (petróleo y minerales) tiene el efecto de reducir el comercio en los otros sectores y un autor del prestigio de Bresser-Pereira (2008, p. 48, y 2016) llega a identificar en la enfermedad holandesa el principal obstáculo, desde el lado de la demanda, al crecimiento de los países en desarrollo. En todo caso, los propios Corden y Neary (1982, pp. 841-842) reconocen que dicho efecto no es en absoluto inevitable y la manera en que el Gobierno utiliza los ingresos derivados de la exportación de recursos resulta crucial a la hora de determinar la distribución de las ganancias entre sectores y, consecuentemente, el efecto neto de los *booms* de *commodities* en términos de cambio estructural.

Díaz-Alejandro (1988, p. 216) introduce consideraciones a propósito de la distribución de los beneficios de las rentas de los recursos naturales entre generaciones y afirma que «un intercambio intertemporal juicioso entre las generaciones de la misma sociedad, o sea el mantenimiento de un equilibrio prudente entre el consumo de hoy y el de mañana, debe acompañar el comercio internacional basado en recursos naturales no renovables».

En los años noventa, Richard Auty analizó los resultados de la estrategia de industrialización basada en recursos naturales, específicamente el petróleo, a partir de ocho países (entre ellos Venezuela, en América Latina). Su conclusión es que existen riesgos asociados a la explotación del petróleo que perjudican al éxito de dicha estrategia (Auty 1990). Algunos años más tarde, el mismo autor formuló la tesis de la «maldición de los recursos» (Auty 1993); fue, al parecer, el primero en utilizar la expresión para indicar la correlación negativa observable entre la riqueza de recursos naturales y el crecimiento económico (Frankel 2012, p. 3). Auty (1993, p. 3) definía las «economías minerales» (*mineral economies*) como «aquellos países en desarrollo que generan al menos el 8 % de su

PIB y al menos el 40 % de sus ganancias de exportación a partir del sector minero», que incluye hidrocarburos y minerales.⁶

Sachs y Warner (1995, 2001) reafirman la tesis de la maldición, comparando el crecimiento de una selección de países de distintas regiones en el período 1970-1989 con su abundancia de recursos naturales en 1970, medida como relación de las exportaciones primarias —agrícolas, minerales y de hidrocarburos— en relación con el PIB. Los autores encuentran una correlación negativa, que no es explicada por otros factores como el nivel de ingresos, la volatilidad de los precios o el tipo de política comercial adoptada (Sachs y Warner 1995, pp. 21-22). La maldición parecería ser particularmente aguda en el caso de los países exportadores de petróleo (Frankel 2012, p. 3).

Las investigaciones empíricas sobre la maldición de los recursos se han caracterizado también por el esfuerzo de identificar y sistematizar las fuerzas que actúan en contra del crecimiento y diversificación, en el caso de dependencia de las materias primas. Los ámbitos de interés en este sentido son principalmente dos: por un lado, cómo la riqueza en recursos naturales repercute sobre la provisión de bienes públicos por parte del Estado, a través, entre otros factores, de mayores recursos para inversión productiva y social; por el otro lado, los efectos sobre el consumo y la inversión privada⁷ (Mendoza *et al.* 2015, p. 8). Los factores que en la bibliografía se identifican como los «síntomas» (Mendoza *et al.* 2015, p. 9) más nocivos y frecuentes de la maldición de los recursos pueden ser resumidos en cuatro: *i*) deterioro de los términos de intercambio a largo plazo; *ii*) inestabilidad provocada por ciclos de expansión y contracción debidos a la volatilidad de los precios de las materias primas; *iii*) desincentivos para las inversiones en manufactura, con particular énfasis en la enfermedad holandesa, y *iv*) promoción de instituciones no democráticas o débiles e ineficientes (Frankel 2012, pp. 3-4 y, de manera similar, Sachs y Warner 2001; Brunnschweiler y Bulte 2009; Van der Ploeg 2011; Mendoza *et al.* 2015). A continuación se analizan resumidamente los tres primeros factores y se deja para futuras investigaciones el análisis de los efectos de la dependencia de los recursos naturales sobre las instituciones y los regímenes políticos.

La preocupación por el deterioro de los términos de intercambio en el tiempo se fundamenta en la hipótesis de que los precios internacionales de las *commodities* tienden a bajar a largo plazo (hipótesis Prebisch-Singer). Como ya se ha mencionado, no hay acuerdo entre los autores sobre la validez de esta tesis y la evidencia empírica depende significativamente del período considerado; las investigaciones realizadas después del incremento en el precio de las *commodities* de los setenta van contra esta tesis mientras que, si se alarga el período hasta los ochenta, la tesis se encuentra corroborada. La explicación parece encontrarse en el hecho de que los precios reales de las materias primas fluctúan alrededor

6 El autor utiliza la expresión «riqueza de recursos naturales» para referirse a la condición de dependencia, es decir, al peso de los recursos naturales en las exportaciones y a su contribución al PIB. En otros estudios se aborda la temática a partir de una noción de abundancia medida en términos de *stock* de recursos en lugar de flujos generados por su explotación (Brunnschweiler y Bulte 2009, pp. 655-658). En el presente artículo se adopta el término «abundancia» como sinónimo de «dependencia», puesto que este es el sentido que le atribuyen la mayoría de los autores que se utilizan como referencia (Auty 1993; Sachs y Warner 1995, 2001; FMI 2012; Bleaney y Halland 2016).

7 En algunas investigaciones se explora la correlación entre la dependencia de los recursos naturales y los fenómenos de naturaleza político-social como violencia política, guerras civiles o respeto de los derechos humanos (Bebbington 2015; Gilberthorpe y Rajak 2016) o incluso con el desarrollo humano (Pineda y Rodríguez 2010; World Bank 2014). En este artículo solo se atiende a la relación directa con el crecimiento económico y la diversificación productiva, aunque se reconoce plenamente que los elementos que caracterizan al entorno social y político de un país influyen en su desempeño económico. También se omiten en esta revisión bibliográfica los enfoques críticos con respecto al (neo)extractivismo (Gudynas 2009, p. 188), en los que se cuestionan las consecuencias ambientales, sociales y políticas de las economías basadas en recursos naturales; dichos enfoques están muy presentes en el debate sobre los modelos de desarrollo en Ecuador; para mayores detalles véase, entre otros, Acosta (2009, 2011), Salama (2014), Veltmeyer (2013), Albuja y Dávalos (2013).

de ciclos muy largos, a veces de varias décadas, por lo que son muy sensibles a la definición del período de estudio (Frankel 2012, p. 7; Ocampo 2012). Parece existir, a lo largo de todo el siglo xx y durante la primera década del XXI, una tendencia apreciable hacia el deterioro en los precios reales de los productos agrícolas (más marcada aún para los productos de la agricultura tropical), pero no existe evidencia de deterioro en el resto de *commodities*; por el contrario, el precio real del crudo presentó una extraordinaria tendencia al alza, que se diferencia muy marcadamente del resto de los productos minerales (Ocampo 2012, pp. 8-10). A raíz de esta evidencia, está disminuyendo la preocupación por el deterioro de los precios reales de minerales e hidrocarburos, mientras que todavía persiste en los precios de los productos agrícolas (Mendoza *et al.* 2015, p. 9).

En cuanto a la volatilidad de los precios de las materias primas, esta sigue representando un factor crítico de inestabilidad; los precios más volátiles son los del petróleo y del gas natural, pero otras *commodities* experimentan fluctuaciones igualmente marcadas (Frankel 2012, p. 7). La razón principal de dicha volatilidad es la inelasticidad de la demanda a corto plazo, lo cual causa variaciones en el precio para equilibrar los mercados. Sin embargo, también influyen un sinnúmero de factores, como situaciones geopolíticas que modifican aleatoria y drásticamente las condiciones de demanda y oferta y los movimientos financieros especulativos, sobre todo en el caso de los hidrocarburos (Sánchez-Albavera y Vargas 2005, p. 14).

Esta dinámica posee repercusiones negativas sobre el crecimiento económico, pues incentiva traslados frecuentes de los factores de producción entre sectores, lo que genera costes innecesarios (Frankel 2012, p. 7). Además, propicia fases de expansión seguidas de fases de depresión aguda (*boom-bust cycles*), con consecuencias importantes en términos de estabilidad (Papyrakis 2016, p. 1); «de la miseria a la abundancia y vuelta a la miseria en 40 años es un epitafio adecuado para la mayoría de los sectores minerales de América Latina» (Mamalakis 1978, p. 851). Se incrementa la incertidumbre y esta actúa como desincentivo para la inversión en otros sectores, principalmente la manufactura, tradicionalmente considerada el sector con más potencial para garantizar crecimiento y diversificación sostenidos en el tiempo (Mendoza *et al.* 2015, p. 9). Cavalcanti *et al.* (2012, p. 29) encuentran que la volatilidad de los precios es el principal componente de la maldición, pues afecta negativamente la acumulación de capital físico. Díaz-Alejandro (1988, p. 216) afirma que una apertura comercial basada en recursos naturales no renovables puede mejorar el nivel de vida de la población en el presente, a costa de incentivar «hábitos y estructuras económicas y sociales que, cuando se agoten la plata y el petróleo, nos harán retroceder a un estado de pobreza quizás peor que el de la época anterior a la bonanza»; de hecho, este autor, analizando las exportaciones latinoamericanas de la década de los sesenta, ya

habla de «la suerte en la lotería de los productos» (Díaz-Alejandro 1988, p. 226).

Además, debido a la incidencia de los ingresos de la exportación de materias primas sobre los recursos fiscales, el gasto público suele seguir la tendencia de los precios internacionales, lo que agudiza los ciclos de expansión y contracción de la economía (Venables 2016, p. 166; FMI 2012, p. 8; Frankel 2012, p. 13; Bataille y Mishra 2015, p. 6). Warner (2015, p. 31), y de manera similar Bataille y Mishra (2015, p. 26), en un intento de determinar el efecto de las fases de expansión conducidas por las exportaciones de recursos naturales en el resto de la economía, no encuentra evidencia robusta de que los *commodities booms* hayan logrado impulsar los otros sectores, mediante las inversiones en infraestructura y capital humano.

En cuanto a las instituciones, en la tesis de la maldición se afirma que la dependencia de recursos naturales propicia la tendencia a acaparar y apropiarse de las rentas de los recursos naturales y que promueve prácticas rentistas (*rent-seeking*) como la corrupción y el clientelismo (Salama 2014, p. 95; Frankel 2012, p. 10; Cori y Monni 2014, pp. 8-9; Mendoza *et al.* 2015, p. 9). Investigaciones recientes, sin embargo, propenden por una relación de causalidad inversa entre desempeño económico y calidad institucional (Alexeev y Conrad 2009, p. 596; Lane y Tornell 1997); es decir, las instituciones serían variables endógenas y la dependencia de las exportaciones primarias, el resultado de las políticas que aplica el Gobierno (Kahatt 2013, p. 61 y, en la misma línea, Chang 2010; Cabrales y Hauk 2010, p. 59).

En general, los trabajos más recientes cuestionan la existencia de una maldición de los recursos como una ley de hierro; en ellos se pone énfasis en las diferencias que existen en el desempeño de distintos países —y, a veces, en el mismo país en distintas épocas— y se evidencia también la influencia determinante del contexto específico y de los factores endógenos de cada país (Karl 2007; Van der Ploeg 2011; Kahatt 2013; Mendoza *et al.* 2015; Venables 2016). Havranek *et al.* (2016), en un reciente metaanálisis sobre las investigaciones que confirman y refutan la tesis de la maldición, encuentran que las variables consideradas afectan a los resultados: cuando se toma en cuenta la calidad de las instituciones y se enfoca específicamente el petróleo, la evidencia a favor de la maldición es más débil. En algunas investigaciones se llegan a presentar resultados que van en dirección contraria a la maldición; es decir, concluyen que la abundancia de recursos naturales impulsa el crecimiento a largo plazo (Alexeev y Conrad 2009). Después de la crisis financiera de 2008, la propia Cepal ha definido «la abundante dotación de recursos naturales como activo estratégico» para la inserción internacional y la reprimarización del comercio exportador como un factor de «resiliencia y capacidad de crecimiento para la región» (Cepal 2011, pp. 22, 115 y 134 y, en el mismo sentido, Stiglitz 2012).

3 Cómo escapar de la maldición

Independientemente de que se sostenga o no en ella la existencia de la llamada «maldición de los recursos», en la bibliografía se evidencia de forma unánime la necesidad de poner en juego un conjunto de medidas para aprovechar la dotación de recursos naturales, con particular énfasis en un manejo sensato de las rentas que estas ocasionan en las fases de expansión.

Para los países en desarrollo los asuntos importantes son la distribución de las ganancias procedentes de la mejora de los términos de intercambio y la reacción ante la oportunidad creada por el auge de los bienes primarios para alterar su estructura productiva (Cypher 2009, p. 143 y, de manera similar, Venables 2016, p. 169). En este desafío el papel del Estado es clave, pues es el actor que más posibilidades tiene de incidir sobre la utilización de los recursos (Humphreys *et al.* 2007, p. 322). Los ámbitos políticos que en la bibliografía se señalan como fundamentales para convertir la maldición en bendición se pueden resumir de la siguiente manera: *i)* asegurar que los ingresos de la explotación de los recursos naturales se queden en el país de origen y no se apropien de ellos agentes internacionales, como las corporaciones transnacionales; *ii)* equilibrar los efectos de las fases de expansión y contracción, a través de políticas contracíclicas, y *iii)* implementar políticas activas para promover la diversificación, prevenir la desindustrialización y no agudizar la dependencia.

Respecto del primer punto, en el pasado, en los contratos de petróleo y gas no se han tenido suficientemente en cuenta cómo la porción de ingresos que recibe el Gobierno puede variar sensiblemente en función de las fluctuaciones de los precios: en este sentido han sido frecuentes las cláusulas que protegían a las empresas petroleras contra una reducción de los precios pero que no preveían mecanismos de repartición de las utilidades extra en el caso de subida de los precios (Humphreys *et al.* 2007, p. 323). Así, resulta importante que los contratos de concesión o licencia sean bien diseñados y garanticen condiciones ventajosas para el país exportador: para esto se sugiere prever mecanismos de regulación y monitoreo durante y después de la explotación, así como de renegociación de los *royalties* en caso de variación sustancial de los precios internacionales (Frankel 2012, p. 16; Stiglitz 2012).

La volatilidad de los precios y el riesgo de agotamiento de los recursos naturales, conjuntamente con los ciclos de *booms and busts* que generan, requieren de medidas dirigidas a distribuir temporalmente las rentas; es decir, calibrar el porcentaje de dichas rentas que se gastan y se ahorran, en función de consideraciones de equidad intergeneracional y de sostenibilidad fiscal y externa. Por dicha razón, muchos autores, y sobre todo las instituciones financieras internacionales, sugieren que buena parte de las ren-

tas deben ser destinadas al ahorro y a la inversión doméstica (FMI 2012, pp. 6, 11 y 14). El gasto público debe ser desvinculado de los ciclos generados por las fluctuaciones de los precios; para lograrlo, las recomendaciones van en la línea de calcular el presupuesto nacional sin tomar en cuenta las ganancias extraordinarias que pueden presentarse en el sector de los recursos naturales (FMI 2012, pp. 18-19; Frankel 2012, p. 15) y considerar correctamente la riqueza nacional incluyendo el carácter agotable de los recursos naturales (Frankel 2012, p. 15). Para esto, han sido desarrollados indicadores fiscales *ad hoc* como, por ejemplo, el presupuesto fiscal estructural o *non-resources primary fiscal balance*⁸ y el ahorro genuino o ahorro neto ajustado con el que se mide la diferencia real entre la producción y el consumo (World Bank 2011, 2014).

Otro mecanismo para orientar las rentas a usos específicos y destinarlas a la implementación de políticas contracíclicas (Mendoza *et al.* 2015; Mamalakis 1978; Frankel 2012) es la creación de «fondos de recursos naturales». Dichos fondos pueden ser de varia naturaleza, de acuerdo con su objetivo primordial: *i*) de estabilización, para proteger el presupuesto nacional y la economía de la volatilidad de los precios; *ii*) de ahorro, para transferir recursos entre generaciones como, por ejemplo, los fondos de pensiones; *iii*) de desarrollo, si están destinados a financiar proyectos prioritarios específicos (FMI 2012, p. 31). Venables (2016, p. 170) afirma que los fondos de estabilización pueden proteger a los Estados de la volatilidad, aunque otros autores expresan opiniones divergentes y enfatizan los riesgos que su manejo conlleva, en términos de corrupción y pérdidas fiscales, si los precios de referencia que se usan no son establecidos correctamente (Ocampo 2003, p. 28; Humphreys y Sandbu 2007, p. 194).

El reto fundamental es transformar los recursos no renovables y agotables en activos que puedan promover el desarrollo sostenible: capital físico, humano, tecnológico y reserva de divisas (Mamalakis 1978, pp. 850-851 y 858; FMI 2012, p. 6). Para evitar el efecto *crowding out* sobre los otros sectores, sobre todo en el de la manufactura, en la bibliografía se recomienda la implementación de políticas industriales orientadas a la diversificación y la promoción tanto de las exportaciones en los sectores no primarios (Mendoza *et al.* 2015, p. 16) como de los sectores orientados a satisfacer la demanda interna (Acosta 2009, pp. 43 y 172-173). Es importante destinar los recursos para la inversión pública más que para el gasto gubernamental (FMI 2012, p. 27). En países con escasez de capitales la prioridad es construir infraestructura doméstica, elevar la formación de los recursos humanos, mejorar la calidad y la cobertura de los servicios básicos, por lo que las rentas deben ser dirigidas a financiar la inversión del Gobierno en infraestructura, educación y salud públicas, con altos rendimientos sociales y complementaria a la inversión privada (Venables 2016, p. 170 y, en la misma línea, Cavalcanti *et al.* 2012, p. 29).

8 Es el balance fiscal total del que se excluyen los ingresos derivados de los recursos naturales, los gastos asociados con el desarrollo del sector de los recursos y los intereses pagados (FMI 2012, p. 25). Un ejemplo de balance fiscal estructural es el adoptado por Chile (Frankel 2012, p. 17).

Bajo esta perspectiva, las políticas fiscales, y las instituciones encargadas de diseñarlas e implementarlas, resultan clave: los países deben mejorar su capacidad de recaudación de los impuestos que no proceden de la explotación de los recursos naturales pero que también derivan del crecimiento impulsado por los ingresos de las exportaciones (FMI 2012, pp. 29-30; Frankel 2012, p. 15).

4 **¿Existe una maldición del petróleo en Ecuador?**

El Fondo Monetario Internacional (FMI) clasifica los países como «ricos en recursos» si al menos el 20 % de sus exportaciones o el 20 % de sus recursos fiscales proceden de recursos naturales no renovables⁹ (FMI 2012, p. 47). De acuerdo con estos criterios, Ecuador es un país rico en recursos naturales y específicamente en petróleo. Entre 2000 y 2015 las exportaciones de crudo han superado abundantemente el 20 % de las exportaciones totales, la contribución del petróleo al PIB ha pasado de ser del 5,7 % en el período 2000-2003 al 13,4 % en el período 2010-2013 y la proporción de recursos fiscales procedentes del petróleo sobre el total de los ingresos del Estado ha sido del 29,3 % durante el período 2000-2003, del 35,3 % en el período 2005-2008 y del 40,3 % en el período 2010-2013 (Cepal 2015, p. 71).

Los ingresos recibidos por el Estado en el período 2003-2015 han sido, por tanto, muy relevantes y, a partir de 2007, hubo una apropiación cada vez mayor de los ingresos de recursos naturales por parte del Estado. En 2006 se expidió la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos (Ley n.º 42-2006) que fijaba en un 50 % la participación del Estado en las ganancias extraordinarias generadas por el petróleo (la diferencia entre el precio real y el precio referencial establecido en el contrato con las compañías privadas); en 2007 el Gobierno de Rafael Correa elevó dicha participación al 99 % y, en 2008, la volvió a ajustar al 70 %. La Constitución aprobada en 2008 reafirmó la soberanía del país sobre sus recursos estratégicos (entre ellos el petróleo) y la reforma a la Ley de Hidrocarburos de 2010 abrió el camino a la renegociación de los contratos petroleros bajo el formato de prestación de servicios, formato que garantiza mayores ingresos al Estado.

Entre finales de los noventa e inicios de los dos mil en Ecuador fueron creados cuatro fondos para usos específicos de los ingresos petroleros: el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP), la Cuenta de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (Cereps), el Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC) y el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarburíferos (Feiseh). El objetivo de dichos fondos era principalmente financiar proyectos prioritarios (pavimentar la Troncal Amazónica, carretera que cruza toda la región oriental del país), invertir en educación, salud y tecnología y

9 El listado completo está disponible en https://assets.aeaweb.org/assets/production/articles-attachments/jep/app/3001/30010161_app.pdf.

estabilizar los ingresos petroleros en caso de diferencia entre lo que se encontraba establecido en el Presupuesto General del Estado y lo efectivamente facturado dentro del ejercicio fiscal; el excedente que quedaba se liquidaba y entraba en el ejercicio fiscal sucesivo, por lo que no se pueden considerar mecanismos para transferir recursos entre generaciones. También se destinaba un porcentaje a la compra de deuda pública (Artola y Pazmiño 2007).

Todos los fondos fueron liquidados en 2008, a causa de la excesiva rigidez fiscal del país y, además, por las repercusiones de su existencia sobre el valor de la deuda externa (se destinaba un porcentaje a la compra de deuda pública, mecanismo que contribuía a mantener alto el valor de los bonos) (Artola y Pazmiño 2007; Ruiz 2009). Los residuos se trasladaron al presupuesto del siguiente ejercicio fiscal.

Como ya se ha mencionado, el ahorro genuino o ahorro neto ajustado, calculado por el Banco Mundial (World Bank 2011), provee de una medida de la diferencia *real* entre la producción y el consumo: es el resultado de sumar al ahorro neto (ahorro bruto menos depreciación del capital fijo) con el gasto en educación y detracer del resultado el consumo de recursos naturales y los daños causados por la polución. Un ahorro genuino negativo expresa que la tasa de ahorro bruta y la inversión en capital humano son insuficientes para compensar la depreciación del capital fijo, el consumo de recursos naturales y los daños causados por la polución.

En la tabla 1 se reporta el ahorro genuino de Ecuador para 2008 y 2014, con el desglose entre los distintos componentes; el resultado es expresado en términos de % sobre el ingreso nacional bruto (INB).

Contabilidad del ahorro genuino = (1 + 3) - (2 + 4 al 8)	2008	2014
1. Ahorro bruto	31,8	27,3
2. Depreciación del capital fijo	10,8	12,0
3. Gasto en educación	1,4	4,1
4. Consumo de energía	21,1	12,2
5. Consumo de minerales	0,4	0,1
6. Consumo neto forestal	0,0	0,4
7. Polución por CO ₂	0,5	0,4
8. Otras emisiones	0,1	0,2
Ahorro neto ajustado	0,4	6,1

Tabla 1

Ahorro neto ajustado o genuino en Ecuador (en % del INB)

Fuente: World Bank (2011, pp. 187-188 y 182; 2014, pp. 41, 59, 74 y 168).

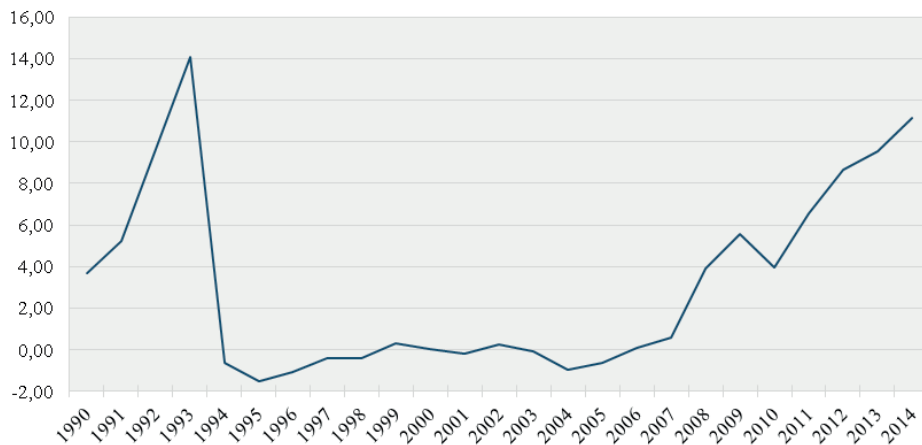


Gráfico 1

Ahorro neto ajustado o genuino en Ecuador, 1990-2014 (en miles de millones de USD)
 Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial, disponibles en http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.ADJ.SVNG.CD?end=2014&start=1996&year_low_desc=false.

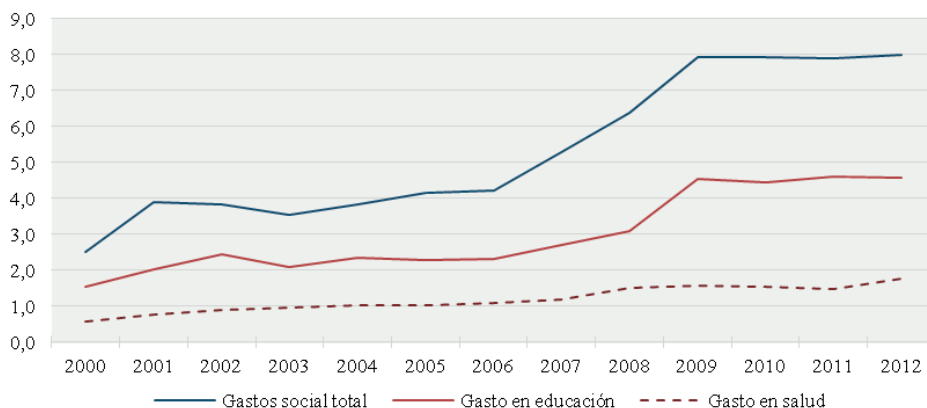


Gráfico 2

Gasto social en Ecuador, 2000-2012 (en % del PIB)
 Fuente: elaboración propia a partir de datos de Cepalstat, disponibles en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=134&idioma=e>.

El ahorro genuino en Ecuador ha mejorado en la última década; a partir de 2006 el valor siempre es positivo y en ascenso (gráfico 1), en virtud de la reducción del consumo de energía y el aumento del gasto en educación, lo que revela un incremento del *stock* de capital del país, si se entiende bajo un enfoque de sostenibilidad blanda; es decir, en el caso de que se suponga la perfecta sustitución entre el capital natural, el humano y el capital reproducible (Arrow *et al.* 2012).

La inversión pública se ha incrementado sensiblemente en gasto social y protección de los recursos naturales.¹⁰ De acuerdo con datos de la Cepal, el gasto social total en Ecuador se ha más que triplicado

10 En este último rubro se incluyen los proyectos de generación de energía hidroeléctrica, lo que justifica su incremento (Cepal 2016, p. 24).

entre 2000 y 2012; pasó del 2,5 % del PIB en 2000 al 8 % en 2012 (gráfico 2).

En cuanto a la implementación de políticas de diversificación, el «cambio de la matriz productiva» ha estado en el centro de la estrategia oficial de desarrollo del país (Senplades 2013, pp. 291-301). Los programas específicos de apoyo y la priorización de los sectores han sufrido cambios en el tiempo;¹¹ sin embargo, las políticas de diversificación productiva implementadas en Ecuador en la última década y media se pueden resumir en tres ejes fundamentales: incremento de la competitividad sistémica, promoción de cadenas productivas prioritarias (agroalimentarias, manufactureras y de servicios) y fomento de las industrias básicas (Vicepresidencia de la República 2015, p. 93).

El primer eje, el «mejoramiento de la competitividad sistémica de la producción», acompañado de la promoción de un «entorno de innovación y competitividad», se ha articulado, a su vez, en tres líneas estratégicas: mejoramiento de las condiciones económicas e incentivos productivos, ecosistema de innovación e infraestructura y servicios para la producción.

El «mejoramiento de las condiciones económicas e incentivos productivos» hace referencia básicamente al acceso a recursos financieros por parte de las empresas y se ha concretado en la entrega de créditos (o aprobación de líneas de crédito) a los sectores productivos prioritarios.¹² De forma complementaria, la normativa financiera y monetaria ha sido reformada para canalizar una mayor liquidez hacia la inversión productiva; de este modo se establecen, además, medios alternativos de pago (dinero electrónico) para que las transacciones sean más ágiles y rápidas y menos dependientes de la liquidez general de la economía. En cuanto a incentivos, se ha fomentado la inversión privada mediante la firma de contratos de inversión y unas condiciones fiscales preferenciales (sobre todo para minería metálica a mediana y gran escala); también se ha promovido la colaboración público-privada en iniciativas productivas.

El «ecosistema de innovación» se encuentra enfocado hacia el desarrollo del talento humano y la innovación. En este ámbito se han realizado importantes reformas al sistema de educación superior y mejoras sustanciales en el sistema de educación básica. De acuerdo con datos de la Cepal, el gasto de educación pasó del 1,5 al 4,6 % respecto del PIB, entre 2000 y 2012. La inversión en educación superior para 2014 ha llegado al 2,12 % con respecto al PIB, lo cual representa un valor alto con relación al promedio de la región. En el período 2007-2014 se han entregado 10 482 becas para estudios de cuarto nivel en universidades extranjeras (Vicepresidencia de la República 2015, p. 94).

La inversión en investigación y desarrollo (I + D) ha experimentado un incremento a partir de 2006, aunque se mantiene en niveles aún bajos y, desde menos del 0,1 % del PIB en los primeros

11 La primera planificación del cambio de matriz productiva estuvo establecida en el Programa de las Apuestas Productivas y de Inversión en Ecuador de 2008; un segundo documento fue la Agenda para la Transformación Productiva 2010-2013 y sucesivamente se expidieron el Código Orgánico de la Producción de 2010 y la Estrategia Nacional, formulada en 2013 por el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva. Villavicencio (2014) analiza en detalle las distintas etapas de la planificación para el cambio de matriz productiva entre 2008 y 2011.

12 De acuerdo con los datos oficiales, la Corporación Financiera Nacional ha otorgado en el período 2007-2014 un total de 3850 millones de USD en crédito productivo y, a inicios de 2015, estaban activas líneas de financiamiento por un valor de 42,5 millones de USD para empresas en sectores prioritarios (Vicepresidencia de la República 2015, pp. 93-94).

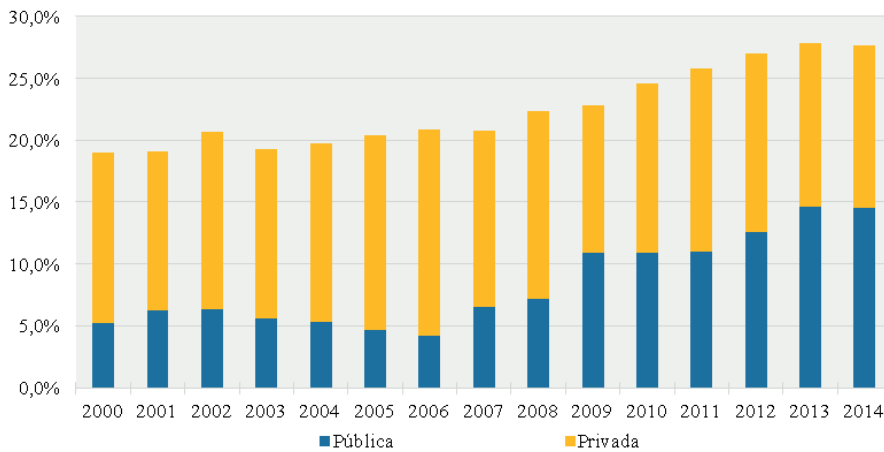


Gráfico 3

Formación bruta de capital fijo, pública y privada, 2000-2015 (en % del PIB)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central del Ecuador, disponibles en <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/763>.

años del nuevo siglo, ha llegado al 0,3 % del PIB, valor que se ha mantenido desde 2009 a 2012 (Cornell University, Insead y WIPO 2013, p. 166). Uno de los proyectos emblemáticos —y también controversiales— del Gobierno, en este ámbito, ha sido la Ciudad del Conocimiento Yachay, con la que se pretende establecer sinergias entre la investigación científica y el sector productivo; a su vez, se puede considerar un intento de crear un sistema nacional de innovación propio para el Ecuador.¹³

El eje de «infraestructura y servicios para la producción» ha representado el núcleo de las políticas para el cambio de la matriz productiva y, quizá, el rasgo más visible de la modernización de los últimos años. Este rubro incluye los proyectos de generación de energía hidroeléctrica orientados al cambio de la matriz energética¹⁴ y la mejora de la infraestructura vial y la conectividad mediante fibra óptica (Vicepresidencia de la República 2015, pp. 98-99); la inversión acumulada en los sectores estratégicos —recursos naturales renovables (centrales hidroeléctricas) y no renovables (hidrocarburos y minería), telecomunicaciones y telefonía— durante el período 2007-2012 ha sido equivalente a un promedio del 4 % del PIB anual.¹⁵

Para completar el cuadro de la inversión a nivel agregado, se puede mencionar que la formación bruta de capital fijo se ha incrementado de un 19 % del PIB en 2000 a más del 27 % en 2014; dentro de este porcentaje a contribución privada se ha mantenido relativamente estable (alrededor del 13 %), mientras que la contribución pública se incrementó al triple (gráfico 3).

La inversión productiva pública tiene una importancia primordial para el cambio estructural, debido a que la «inversión indivisible en infraestructura» tiene rendimientos crecientes que son

- 13 Véase <http://www.yachay.gob.ec/innopolis-da-la-bienvenida-al-2015-como-el-ano-de-la-innovacion-en-ecuador/> y <http://www.yachay.gob.ec/yachay-area-academica>. Para un análisis muy crítico de esta iniciativa, véase Villavicencio (2014).
- 14 Se construyeron ocho plantas de energía hidroeléctrica, como proyectos emblemáticos, para abastecer la demanda doméstica y bajar el coste de importación de energía (Vicepresidencia de la República 2015, p. 98; Cepal 2016, p. 24). Se espera que generen efectos positivos también en la balanza de pagos, dado que las importaciones que más han crecido en los últimos años han sido de combustibles para generación de energía.
- 15 Véase *El Telégrafo*, 12 de febrero de 2013.

importantes para las exportaciones (Krugman 1988, p. 58). Recientemente, Rodrik (2016, p. 1) vuelve a reafirmar el rol crucial de la inversión pública en infraestructura —carreteras o infraestructura energética, entre otros— y llega a plantear un modelo de crecimiento conducido por la inversión pública (*public-investment-driven growth model*).

El segundo eje de las políticas de diversificación se ha enfocado en el apoyo a las cadenas productivas: las agroalimentarias (nata, café robusta, maíz, cárnicos y cacao), las manufactureras articuladas con las industrias básicas (especialmente metalmecánica, confecciones de cuero, plásticos y cauchos, tecnología, cosméticos) y las de servicios y sectores intensivos en conocimiento (turismo sostenible).

Finalmente, en el tercer eje se preveía el establecimiento de un sector industrial fuerte a través de las industrias básicas (petroquímica, siderurgia, metalurgia y astilleros) que, gracias a su capacidad para generar encadenamiento, debería soportar el resto de la estructura productiva. En este ámbito los avances se han quedado a nivel de estudios de factibilidad y prefactibilidad.¹⁶ Este eje es el que más dudas suscita dentro de la estrategia de cambio estructural adoptada por Ecuador: la ambición de crear un sector industrial a partir de las industrias básicas, que dependen de insumos, tecnología y modelos organizativos no disponibles en el país, aparece poco factible.

En lo que se refiere a la política fiscal, Ecuador ha logrado consolidar de manera significativa sus finanzas públicas en los últimos quince años. Entre 2000 y 2014, la deuda pública ha bajado del 76,4 al 29,9 % con respecto al PIB (el valor mínimo, 16,4 %, se alcanzó en 2009) (Cepal 2016, p. 57). Actualmente existe un límite máximo del 40 % a la deuda del conjunto de entidades y organismos del sector público,¹⁷ aunque en la actual coyuntura el propósito del Gobierno es ampliar ese porcentaje.

Se han introducido reformas que incrementan la base fiscal del país (Schützhofer 2016, p. 15): los ingresos tributarios por concepto de impuesto a la renta representaron en promedio el 1,2 % del PIB entre 1970 y 1999 y han ido progresivamente subiendo a partir del año 1999; han llegado a representar en promedio el 3 % del PIB en el período 2000-2015 (BCE 2016, p. 39). Desde 2007 se ha implementado el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) y, en el mes de abril de 2016, el Impuesto al Valor Agregado subió del 12 al 14 %. El valor de los impuestos recaudado entre 2007 y 2013 fue casi el triple que durante el período 2000-2006 (Schützhofer 2016, p. 23) aunque, para tener un sistema fiscal verdaderamente progresivo, sería recomendable introducir impuestos al patrimonio más significativos (Cepal 2016, p. 58).

La normativa fiscal, contenida en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), en su artículo 81 establece

- 16 El Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, responsable de la implementación de los proyectos de industrias básicas, ha publicado el Catálogo de Inversiones de los Sectores Estratégicos 2015-2017 en el que aparecen los dos primeros proyectos que serán financiados en esta línea: a junio de 2016 ambos proyectos estaban en la fase de estudio de factibilidad (Micse 2016, pp. 15-16).
- 17 Según el artículo 124 del mismo Código de Planificación y Finanzas Públicas. Cabe mencionar que la deuda se incrementó entre 2008 y 2015 y que llegó al 33,1 % a finales de 2015 de acuerdo con el Ministerio de Finanzas (2015).

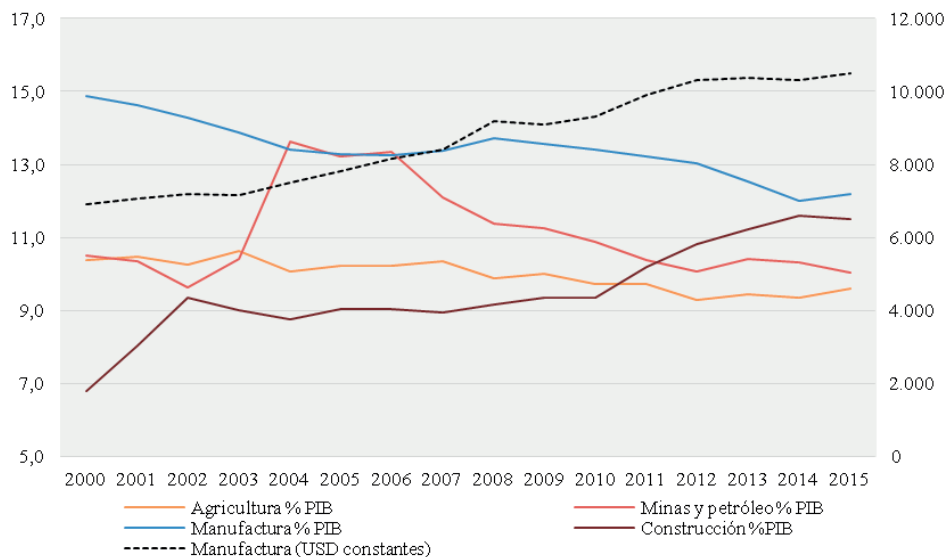


Gráfico 4

Contribuciones sectoriales al PIB de Ecuador, 2000-2015 (en % del PIB en el eje izquierdo y miles de USD constantes en el eje derecho para la manufactura)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Cepalstat, disponibles en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2219&idioma=e>.

que «[p]ara garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente y procurar la estabilidad económica, los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes» y, viceversa, los gastos de capital son financiados con recursos no permanentes. Para la Cepal (2016, p. 24), este manejo de las finanzas públicas promueve la equidad intergeneracional (asegura que los gastos corrientes sean financiados por la generación que se beneficia de los servicios que generan). Sin embargo, el incremento de las rentas petroleras generó un enorme aumento de la inversión (Cepal 2016, p. 24; Schützhofer 2016, p. 25), que actuó como variable de ajuste del gasto público procíclico (León 2016, p. 1; BCE 2016, p. 40).

Finalmente, resulta importante analizar la evolución de los indicadores de diversificación productiva que se establecieron en la introducción del presente trabajo. Con respecto al cambio estructural, en el gráfico 4 se puede observar la evolución de la aportación al PIB de las dos principales ramas del sector primario (agricultura y minas y petróleo), de la construcción y de la manufactura: el sector primario redujo su aportación al PIB, como consecuencia de la caída de la agricultura; el peso de minas y petróleo incrementó de golpe en 2004, bajo el impulso del nuevo oleoducto OCP, para descender en los siguientes años hasta volver en 2015 al mismo nivel de 2000; por el contrario, la tendencia de la manufactura ha sido declinante aunque no de manera significativa, pese a que, en términos absolutos, este sector creció a un promedio del 2,9 % anual.

La evolución de la balanza comercial en los últimos años confirma esta tendencia y ofrece señales de un posible efecto *crowding*

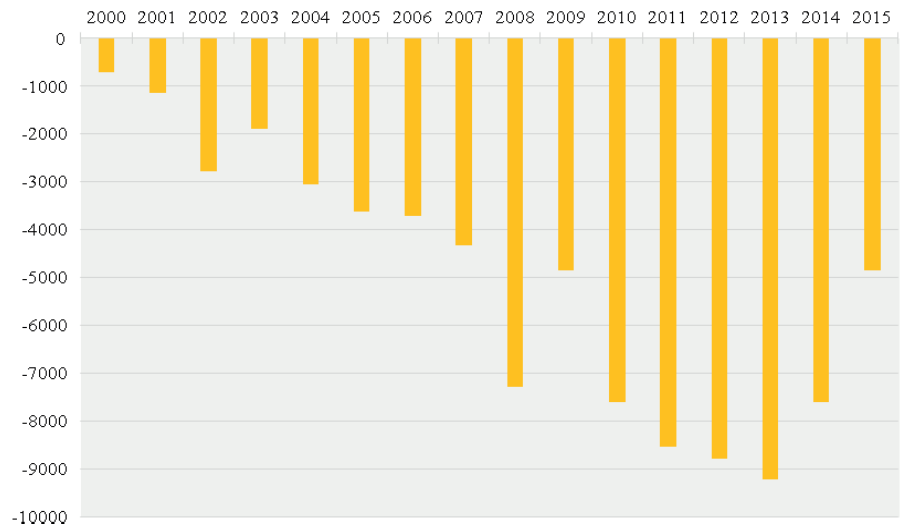


Gráfico 5

Balanza comercial no petrolera, 2000-2015

Fuente: para los años 2000-2012, BCE (2013); para los años 2013-2015, BCE (2016).

*out*¹⁸ o, por lo menos, del poco éxito de la estrategia de promover el cambio de la matriz productiva con los ingresos petroleros. El saldo de la balanza comercial no petrolera ha sido constantemente negativo desde 2000 y el déficit ha ido empeorando de modo significativo (BCE 2013; BCE 2016); el saldo se mantiene negativo incluso en 2014 y 2015, a pesar de la aplicación de medidas de salvaguarda de la balanza de pago que imponen restricciones a las importaciones. Un factor importante a la hora de explicar esta trayectoria, que coincide con los argumentos a favor de la enfermedad holandesa, es la apreciación del tipo de cambio real de Ecuador, que se ha dado tanto frente a Estados Unidos como frente al promedio de sus mayores socios comerciales.

En efecto, no se han logrado incorporar nuevos productos a las exportaciones ecuatorianas. Las exportaciones no tradicionales ecuatorianas¹⁹ se dividen en las dedicadas a productos primarios (flores, frutas, madera y productos mineros) e industrializados (jugos y conservas de frutas, harina y enlatados de pescado o químicos y vehículos): desde los primeros años noventa hasta 2015, el peso relativo de cada grupo de productos se ha mantenido estable, a excepción de los mineros, los cuales han incrementado su participación en los últimos años.

Los cinco grupos de productos de exportación no tradicional más importantes son los enlatados de pescado, las flores, los productos mineros, las manufacturas de metal (que engloban también a los electrodomésticos pero que no incluyen a los vehículos), los aceites y los extractos vegetales: estos rubros en 2015 sumaron más del 60 % de las exportaciones no tradicionales del país.

18 El incremento de las importaciones en los sectores no petroleros se puede explicar por la mayor disponibilidad de recursos, que genera una demanda no satisfecha con la producción interna; no necesariamente es el fruto de un proceso de desindustrialización o de pérdida de competitividad de la economía.

19 El Banco Central de Ecuador clasifica las exportaciones del país en petroleras y no petroleras. Las exportaciones no petroleras se clasifican en tradicionales (cacao, café, banano, camarón, atún y pescado) y no tradicionales. Las exportaciones no tradicionales han representado alrededor del 20 % de las exportaciones totales entre 2000 y 2015. La base de datos del Banco Central de Ecuador está disponible en <http://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/776>, acceso 15 de abril de 2016.

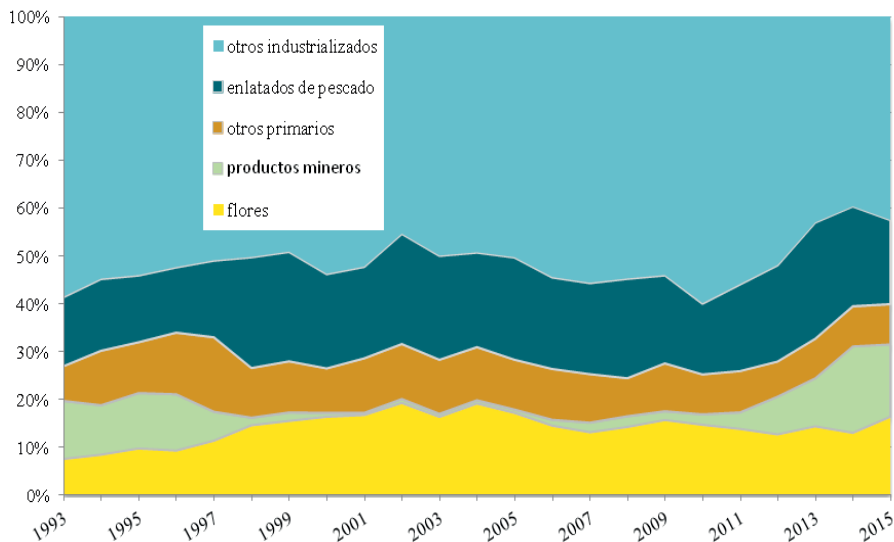


Gráfico 6

Composición de las exportaciones no tradicionales de Ecuador, 1993-2015

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Ecuador, disponibles en <http://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/776>, acceso 15 de abril de 2016.

5 Conclusiones

Ecuador ha realizado importantes esfuerzos en la última década y media; de las recomendaciones de la bibliografía para escapar de la maldición de los recursos, Ecuador ha seguido las que hacen referencia a apropiarse de una parte importante de los ingresos del petróleo por parte del Estado, para destinarla a inversión productiva y social. Se han hecho inversiones importantes en el capital físico, humano y tecnológico y se ha puesto en marcha la «fuerza motriz principal» del crecimiento (Mamalakis 1978, p. 876); se ha ampliado la base fiscal y fortalecido la capacidad de recaudación del país, en un intento de reducir la dependencia fiscal de los ingresos del petróleo. También se han implementado políticas de diversificación y realizado inversiones que podrían tener efecto a medio y largo plazo. El éxito de los países de la región andina en «evitar muchas de las amenazas tradicionalmente experimentadas por los países ricos en recursos» ha sido reconocido por parte de varias organizaciones internacionales (FMI;²⁰ Cepal 2014).

Por otro lado, el gasto público ha tenido un comportamiento procíclico, no se han puesto en marcha mecanismos para equilibrar los efectos de las fases de expansión y contracción o para distribuir las rentas de los recursos naturales de manera equitativa entre distintas generaciones (como se ha evidenciado, los distintos fondos de estabilización que operaron en Ecuador no cumplían esta función al liquidar sus excedentes de forma anual).

20 Véase <https://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/car032414b.htm>, acceso 31 de agosto de 2016.

Más importante y más allá de la aplicación de las recomendaciones, en términos de cambio estructural no se evidencian señales apreciables de una diversificación de la estructura productiva del país y persisten preocupaciones sobre el impacto que el fin del superciclo de las *commodities* tendrá en la economía (León 2016), sobre todo si se considera que la estructura de las exportaciones ecuatorianas se mantiene estable y que no se evidencian señales apreciables de una diversificación productiva.

Sin embargo, la asociación entre dependencia del petróleo (porcentaje de exportaciones petroleras sobre el total) y una baja diversificación productiva puede ser entendida como un artefacto estadístico (Van der Ploeg y Poelhekke 2016, p. 9; Kahatt 2013, p. 73) o incluso una afirmación tautológica; si el petróleo ocupa la mitad de las exportaciones, se debe a que no existen muchos otros productos en los cuales el país tenga ventajas comparativas, perspectiva en la que se plantea una relación de causalidad inversa a la de la maldición (un país es tanto más dependiente cuanto menos diversificada es su economía).

No existe evidencia suficientemente robusta que demuestre que la dependencia del petróleo sea un obstáculo para la diversificación de la economía ecuatoriana. Estos dos fenómenos se encuentran empíricamente asociados, sin que se pueda establecer una clara relación de causalidad entre ellos.

5 Bibliografía

- ACOSTA A (2009). La maldición de la abundancia. Comité Ecuménico de Proyectos (CEP) y Abya-Yala, Quito.
- ACOSTA A (2011). Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. En: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. Mas allá del desarrollo. Fundación Rosa Luxemburg y Abya Yala, Quito, pp. 83-118.
- ALBUJA V, DÁVALOS P (2013). Extractivismo y posneoliberalismo: el caso de Ecuador. *Estudios Críticos del Desarrollo* 3(4):83-112.
- ALEXEEV M, CONRAD R (2009). The elusive curse of oil. *The Review of Economics and Statistics* 91(3):586-598.
- ARROW K, DASGUPTA P, GOULDER RH, MUMFORD KJ, OLESON K (2012). Sustainability and the Measurement of Wealth. *Environment and Development Economics* 17:317-335.
- ARTOLA V, PAZMIÑO MF (2007). Análisis de los fondos petroleros en el Ecuador. *Apuntes de Economía* 53. Dirección General de Estudios, Banco Central del Ecuador, Quito.
- AUTY RM (1990). *Resources-Based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries*. Clarendon Press, Oxford.
- AUTY RM (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Routledge, Londres y Nueva York.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (BCE) (2013). *Estadísticas macroeconómicas. Presentación coyuntural*. Banco Central del Ecuador, Quito.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (BCE) (2016). *Estadísticas macroeconómicas. Presentación estructural*. Banco Central del Ecuador, Quito.
- BATTAILE B, MISHRA S (2015). *Transforming Non-Renewable Resources Economies*. Working Papers 15/171. FMI, Washington.

- BEBBINGTON A (2015). Political Ecologies of Resources Extraction: Agendas Pendientes. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 100:85-98.
- BLEANEY M, HALLAND H (2016). Do Resource-Rich Countries Suffer from a Lack of Fiscal Discipline? Policy Research Working Paper 7552. The World Bank, Washington.
- BRESSER-PEREIRA CL (2008). The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. *Brazilian Journal of Political Economy* 28(1):47-71.
- BRUNNSCHWEILER C, BULTE E (2009). Natural resources and violent conflict: resource abundance, dependence, and the onset of civil wars. *Oxford Economic Papers* 61:651-674.
- CABRALES A, HAUKE E (2010). The quality of political institutions and the curse of natural resources. *The Economic Journal* 121:58-88.
- CASANOVA C, XIA L, FERREIRA R (2015). Measuring Latin America's export dependency on China. BBVA Research Working Paper 15/26.
- CAVALCANTI TV, MOHADDES K, RAISSI M (2012). Commodity Price Volatility and the Sources of Growth. Working Papers 12/12. FMI, Washington.
- CEPAL (2011). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes. Cepal, Santiago de Chile.
- CEPAL (2014). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2014. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante. Cepal, Santiago de Chile.
- CEPAL (2015). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas. Cepal, Santiago de Chile.
- CEPAL (2016). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad. Cepal, Santiago de Chile.
- CHANG HJ (2010). Institutions and economic development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics* 7(4):473-498.
- CORDEN WM, NEARY JP (1982). Booming sector and de-industrialization in a small open economy. *The Economic Journal* 92:825-848.
- CORI A, MONNI S (2014). The Resource Curse Hypothesis: Evidence from Ecuador. SEEDS Working Paper Series 28/2014.
- CORNELL UNIVERSITY, INSEAD, WIPO (2013). The Global Innovation Index 2013: The Local Dynamics of Innovation. Cornell University, Insead y WIPO. Ginebra, Ithaca y Fontainebleau.
- CUNHA AM, BICHARA J, LÉLIS MT (2013). América Latina y el Ascenso de China: una perspectiva desde Brasil. *América Latina Hoy* 65:185-207.
- CYPHER JM (2009). ¿Vuelta al siglo xx? El auge de las materias primas y el proceso de «primarización» en América Latina. *Foro Internacional* 49-1(195):119-162.
- DABLA-NORRIS E, ALUN HT, GARCIA-VERDU R, CHEN Y (2013). Benchmarking Structural Transformation Across the World. Working Paper 13/176. FMI, Washington.
- DÍAZ-ALEJANDRO C (1988). ¿Economía abierta o economía cerrada? *El trimestre Económico* 50(171-1):207-243.
- DOMÍNGUEZ R (2009). *Staple theory* y crecimiento liderado por las exportaciones. México en el contexto norte y latinoamericano. En: Romero ME, Carrillo A (coords.). *Empresa y agricultura comercial en el Noroeste de México. Historia económica y tendencias actuales*. UNAM, México, pp. 421-457.
- FELIPE J, ABDON A, KUMAR U (2012). Tracking the Middle-income Trap: What Is It, Who Is in It, and Why? Levy Economics Institute Working Paper 715.
- FMI (2012). Macroeconomic Policy Framework for Resource-Rich Developing Countries. FMI, Washington.
- FRANKEL JA (2012). The Natural Resource Curse: A Survey of Diagnoses and Some Prescriptions. Faculty Research Working Paper Series 12-014. John F. Kennedy School of Government at Harvard University, Cambridge (MA).
- GILBERTHORPE E, RAJAK D (2016). The Anthropology of Extraction: Critical Perspectives on the Resource Curse. *Journal of Development Studies*, en prensa.
- GUDYNAS E (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. En: Schuldt J *et al.* *Extractivismo, política y sociedad*. CAAP y Claes, Quito, pp. 187-225.

- HARDING T, VENABLES A (2013). The Implications of Natural Resources Exports for Non-Resource Trade. Research Paper 103. Oxford Centre for Analysis of Resource Rich Economies, Oxford.
- HARVEY D, KELLARD NM, MADSEN JB, WOHAR ME (2010). The Prebisch-Singer hypothesis: four centuries of evidence. *The Review of Economics and Statistics* 92(2):367-377.
- HAUSMANN R, KLINGER B (2006). Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space. Working Paper 128. Center for International Development at Harvard University, Cambridge (MA).
- HAUSMANN R, KLINGER B (2010). Structural Transformation in Ecuador. Policy Brief, IDB-PB-112, Caracas.
- HAVRANEK T, HORVATH R, ZEYNALOV A (2016). Natural Resources and Economic Growth: A Meta-Analysis. *World Development*, en prensa.
- HUMPHREYS M, SANDBU M (2007). The Political Economy of Natural Resource. En: Humphreys M *et al.* (eds.). *Escaping the Resources Curse*. Columbia University Press, Nueva York, pp. 194-234.
- HUMPHREYS M, SACHS JD, STIGLITZ JE (2007). Future directions for the Management of Natural Resources. En: Humphreys M *et al.* (eds.). *Escaping the Resources Curse*. Columbia University Press, Nueva York, pp. 322-336.
- KAHATT FK (2013). Las industrias extractivas y sus implicaciones políticas y económicas. *Estudios Internacionales* 174:59-77.
- KARL TL (2007). Ensuring Fairness: The Case for a Transparent Fiscal Social Contract. En: Humphreys M *et al.* (eds.). *Escaping the Resources Curse*. Columbia University Press, Nueva York, pp. 256-285.
- KRUGMAN P (1988). La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados. *El Trimestre Económico* 55(217-1):41-66.
- LANE P, TORNELL A (1997). Voracity and growth. Discussion Paper 1807. Harvard Institute of Economic Research, Cambridge (MA).
- LEÓN M (2016). Diagnóstico y perspectiva de la economía ecuatoriana en 2016. FES-Ildis, Quito.
- MAMALAKIS M (1978). La teoría mineral del crecimiento: la experiencia latinoamericana. *El Trimestre Económico* 45, 180(4):841-878.
- MEHLUM H, MOENE K, TORVIK R (2006). Cursed by Resources or Institutions? *The World Economy* 29(8):1117-1131.
- MENDOZA R, MACARTUR HJ, ONG AB (2015). Devil's excrement or manna from heaven? A survey of strategies in natural resources wealth management. *International Journal of Development Issues* 14(1):2-25.
- MICSE (2016). Catálogo de Inversiones de los Sectores Estratégicos 2015-2017. Ministerio Coordinador de Sectores estratégicos, Quito.
- MINISTERIO DE FINANZAS (2015). http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/DEUDA-SECTOR-P%C3%A9BLICO-DEL-ECUADOR_diciembre2015_corregido.pdf.
- OCAMPO JA (2003). Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo xx. *Revista Cepal* 79:7-35.
- OCAMPO JA (2012). Super-cycles of commodity prices since the mid-nineteenth century. DESA Working Paper 110.
- OCAMPO JA (2015). Tiempos de incertidumbre. *Finanzas & Desarrollo* (septiembre) 6-11.
- PAPYRAKIS E (2016). The resources curse – What have we learned from two decades of intensive research: introduction to the special issue. *Journal of Development Studies*, en prensa.
- PINEDA J, RODRIGUEZ F (2010). Curse or blessing? Natural resources and human development. UNDP Human Development Research Paper 2010/04.
- PREBISCH R (1950). El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas. Cepal, Santiago de Chile.
- RODRIG D (2016). The return of public investment. Project Syndicate (enero). <http://drodrick.scholar.harvard.edu/links/return-public-investment>, acceso 15 de septiembre de 2016.
- RUIZ C (2009). La eliminación de los fondos petroleros en el Ecuador: explicación bajo modelos de *garbage can* y *policy window*. Working Paper 018. Observatorio Socio Ambiental de la Flacso, Quito.

- SACHS J, WARNER A (1995). Natural resources abundance and economic growth. NBER Working Papers 5398.
- SACHS J, WARNER A (2001). Natural Resources and Economic Development. The curse of natural resources. *European Economic Review* 45:827-838.
- SALAMA P (2014). ¿Es posible otro desarrollo en los países emergentes? *Nueva Sociedad* 250:88-101.
- SÁNCHEZ-ALBAVERA F, VARGAS A (2005). La volatilidad de los precios del petróleo y su impacto en América Latina. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* 100. Cepal, Santiago de Chile.
- SCHÜTZHOFFER T (2016). Ecuador's Fiscal Policies in the Context of the Citizens' Revolution A «Virtuous Cycle» and its Limits. Discussion Paper 15/2016. German Development Institute, Bonn.
- SENPLADES (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo, Quito.
- SINGER H (1975). The Strategy of International Development. *Essays in Economics of Backwardness*. Cairncross A, Purl M (eds.). The Macmillan Press Ltd., Londres y Basingstoke.
- STIGLIZ J (2012). De la maldición a la bendición de los recursos naturales. *Project Syndicate* (6 de agosto).
- SVAMPA M (2013). «Consenso de los *Commodities*» y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad* 244:30-46.
- UNCTAD (2016). Trade and Development Report, 2016. United Nations, Nueva York y Ginebra.
- VAN DER PLOEG F (2011). Natural Resources: curse or blessing? *Journal of Economic Literature* 49(2):366-420.
- VAN DER PLOEG F, POELHEKKE S (2016). The Impact of Natural Resources: Survey of Recent Quantitative Evidence. *The Journal of Development Studies*, en prensa.
- VELTMEYER H (2013). Economía política de la extracción de recursos naturales: ¿nuevo modelo de desarrollo o imperialismo extractivo? *Estudios Críticos del Desarrollo* 3(4):9-43.
- VENABLES A (2016). Using natural Resources for Development: why has it proven to be so difficult? *Journal of Economic Perspective* 30(1):161-184.
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2015). Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva. Quito.
- VILLAVICENCIO A (2014). Innovación, matriz productiva y universidad. Corporación Editora Nacional, Quito.
- WARNER A (2015). Natural Resources Booms in the Modern Era: Is the curse still alive? *IMF Working Papers* 15/237.
- WATKINS M (1963). A staple theory of economic growth. *The Canadian Journal of Economics and Political Sciences* 29(2):141-158.
- WORLD BANK (2011). The Changing Wealth of Nations. Measuring Sustainable Development in the New Millennium. The World Bank, Washington.
- WORLD BANK (2014). The Little Green Data Book 2014. The World Bank, Washington.