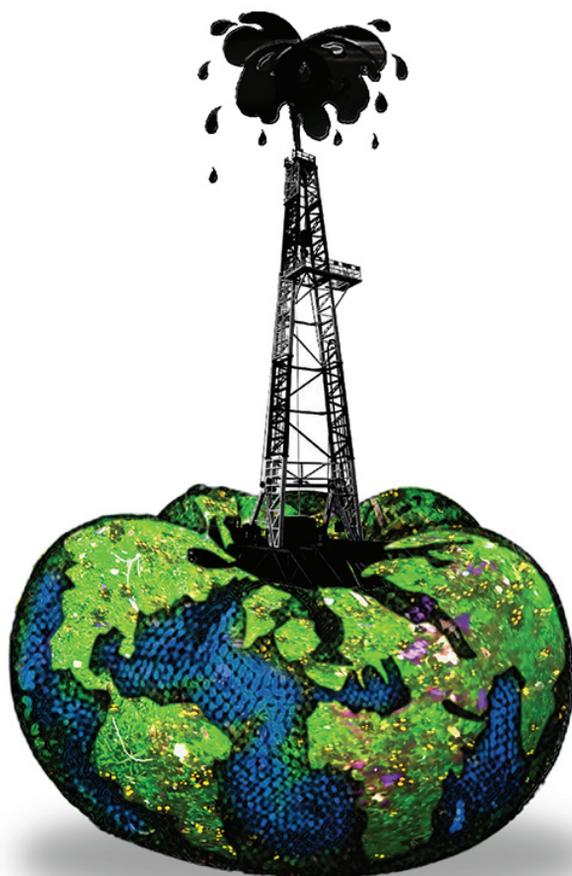


NADA DURA PARA SIEMPRE

Neo-extractivismo tras el *boom* de
las materias primas



Hans-Jürgen Burchardt / Rafael Domínguez / Carlos Larrea / Stefan Peters
Editores literarios

NADA DURA PARA SIEMPRE

Neo-extractivismo tras el *boom*
de las materias primas

*Hans-Jürgen Burchardt / Rafael Domínguez /
Carlos Larrea / Stefan Peters*
Editores literarios

NADA DURA PARA SIEMPRE

Neo-extractivismo tras el *boom*
de las materias primas



**U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T**



2016

NADA DURA PARA SIEMPRE

Perspectivas del neo-extractivismo en Ecuador tras el *boom* de las materias primas

Editores literarios: *Hans-Jürgen Burchardt / Rafael Domínguez / Carlos Larrea / Stefan Peters*

Primera edición: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Toledo N22-80
Apartado postal: 17-12-569
Teléfonos: (593-2) 322 8085, 299 3600
Fax: (593-2) 322 8426
e-mail: uasb@uasb.edu.ec
<http://www.uasb.edu.ec>
Quito, Ecuador

International Center for Development
and Decent Work (ICDD)
Universität Kassel
Kleine Rosenstr. 1-3
D-34109 Kassel, Alemania
Teléfono: +49 561 804-7398
Fax: +49 561 804-937390
www.uni-kassel.de/einrichtungen/international-center-for-development-and-decent-work-icdd/home.html

Edición y corrección
de textos: Rafael Domínguez

ISBN: 978-9942-14-842-1

Derechos de autor: Inscripción: 049604
Depósito legal: 005715

Diseño, diagramación
e impresión: Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, septiembre de 2016

Contenido

Introducción

<i>Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters</i>	7
---	---

Parte I

Neo-extractivismo: Perspectivas globales y latinoamericanas

Fin del ciclo: el neo-extractivismo en Suramérica frente a la caída de los precios de las materias primas. Un análisis desde una perspectiva de la teoría rentista <i>Stefan Peters</i>	21
El neo-extractivismo en el siglo XXI. Qué podemos aprender del ciclo de desarrollo más reciente en América Latina <i>Hans-Jürgen Burchardt</i>	55
Extractivismos andinos y limitantes del cambio estructural <i>Rafael Domínguez y Sara Caria</i>	89
Petróleo, pobreza y empleo en el Ecuador: de la bonanza a la crisis <i>Carlos Larrea</i>	131

Parte II

Neo-extractivismo, cambio estructural y relaciones laborales

Crecimiento, productividad y cambio estructural en Ecuador, 1990-2014 <i>Mauricio León Guzmán</i>	159
---	-----

El reformismo progresista del mercado de trabajo en Ecuador. Principales políticas, instrumentos y resultados en el período 2007-2015 <i>Santiago García Álvarez</i>	199
Trabajo y sindicalismo en tiempos del neo-extractivismo: el caso Ecuador <i>Magali Marega</i>	225
Trabajo infantil en la minería artesanal en Bolivia. Contradicciones del Vivir Bien desde el extractivismo en las comunidades indígenas <i>Rubén Darío Chambí Mayta</i>	253
Ciudades del Milenio: ¿Inclusión o exclusión en una Nueva Amazonía? <i>Ivette Vallejo, Natalia Valdivieso, Cristina Cielo y Fernando García</i>	281
Sueños decoloniales en la Amazonía ecuatoriana: una historia de recursos naturales y el colonialismo del presente <i>Joshua Holst</i>	317

Parte III

Alternativas para el cambio de la matriz productiva

Estado, conflictividad y valores de uso alternativos: petróleo, minería y turismo <i>Diego Carrión Sánchez</i>	355
Patologías de la abundancia. Una lectura desde el extractivismo <i>Alberto Acosta y John Cajas Guijarro</i>	391
Perfiles biográficos	427

Introducción

Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters

La crisis ha vuelto a América Latina. Las economías de la región muestran cada vez más señales de estancamiento, los indicadores sociales ya no van mejorando y se vive un giro político hacia la derecha. Estos aspectos pueden resumirse como fin de un ciclo de un bienestar relativo que estuvo acompañado por esperanzas de un cambio estructural para terminar con 500 años de colonización y dependencia de Abya Yala.

Entre 2002 y 2014 la región mostró altas tasas relativas de crecimiento económico, mejoras considerables de los indicadores sociales y un cambio político que no solamente llevó a diferentes fuerzas políticas progresistas al Gobierno sino que también abrió el espacio para una gran cantidad de reformas políticas innovadoras que rompieron con el *mainstream* del mercado libre y la democracia liberal-representativa. Este ciclo progresista se basó en un nuevo modelo del desarrollo: el neo-extractivismo. Después del fracaso económico y de la catástrofe social del neoliberalismo, así como del balance socio-económico poco alentador del Post-Consenso de Washington, al inicio del siglo XXI el neo-extractivismo se convirtió en la “nueva normalidad” de la economía política suramericana.

El extractivismo consiste en la intensificación de la extracción de los recursos naturales y su comercialización en el mercado global. Pero mientras que algunos gobiernos como Colombia, Paraguay o Perú se limitaron a la promoción de la extracción de los recursos naturales por compañías transnacionales, varios gobiernos de diferente índole progresista combinaron la intensificación de la extracción (extractivismo) con un novedoso aumento del papel del Estado en la extracción y/o en la apropiación de las rentas de la exportación de los *commodities*, así como con una expansión de las políticas sociales (neo-extractivismo). Con el *boom* de los recursos naturales estas políticas permitieron avances importantes en términos de desarrollo económico y social, fortaleciendo el apoyo a los gobiernos progresistas. En este contexto se consolidó un

“Consenso de los *commodities*” (Svampa 2013) que adentraba amplios sectores de la población y que estableció nuevas coaliciones extractivas que muchas veces incluían los sindicatos que esperaban la creación de empleo y aumentos salariales, las compañías transnacionales en búsqueda de nuevas opciones de acumulación y los gobiernos progresistas que necesitaban los ingresos de las rentas para mantener los programas sociales que fundamentaban su fuerte apoyo electoral.

Mientras que en la fase neoliberal de la década de 1980 la entonces primera ministra del Reino Unido, Margret Thatcher, afirmaba que no había alternativa (“There is no alternative”, TINA) al libre mercado, la reducción del Estado y a la desregularización de la economía, al inicio del siglo XXI la extracción de recursos naturales parece haberse convertido en el nuevo TINA para América Latina. No obstante, frente a la fuerte caída que sufrieron los precios de los *commodities* en el mercado global desde 2013/2014, los alcances económicos, sociales y políticos del neo-extractivismo se ven cada vez más limitados. En este contexto se evidencia una de las deudas centrales de la época del último *boom*: no se ha logrado aprovechar los altos ingresos de los *commodities* para consolidar un cambio de las estructuras económicas hacia una mayor diversificación de la producción. Al contrario, para América Latina puede observarse una tendencia hacia la reprimarización de las economías y sobre todo de la matriz exportadora. Como consecuencia de esta profundización de la dependencia de las materias primas, los avances económicos y sociales de los primeros años del siglo XXI tienen poca resiliencia frente a la actual caída de los precios primarios. Esta nueva coyuntura abre grietas en el “Consenso de los *commodities*” y, por tanto, subraya la necesidad de atender a nuevas perspectivas para un cambio de la matriz productiva que permita un crecimiento económico más diversificado, incluyente e intensivo en términos de empleo, y ambientalmente menos agresivo con la naturaleza. Para lograr este objetivo es preciso ampliar el debate sobre las alternativas para el cambio estructural y los caminos hacia el post-extractivismo.

Un sinnúmero de artículos y libros publicados durante los últimos años pone en evidencia la gran atención que recibió el neo-extractivismo por parte de académicos, políticos, ONG, fundaciones políticas y movimientos sociales al nivel local, nacional, regional e internacional. Si bien

es cierto que podemos observar una tendencia hacia la intensificación de la extracción de materias primas en (casi) toda América Latina, cabe señalar que el neo-extractivismo tiene mayor envergadura en la región andina (Matthes 2012). En muchos sentidos el Ecuador representa un caso paradigmático para el debate sobre el neo-extractivismo, el cambio estructural y el post-extractivismo. Ecuador tiene una larga historia de dependencia de la exportación de diferentes recursos naturales. Con la extracción del primer barril de petróleo del pozo de Lago Agrio en 1967 empezó un cambio sustancial de las estructuras económicas y sociales del país: Ecuador se convirtió en un país petrolero. Pocos años más tarde, en 1972, empezó el primer *boom* petrolero que trajo consigo un aumento acelerado del ingreso per cápita y logros sustanciales en términos de infraestructura, educación y salud. No obstante, con la caída de los precios del petróleo a principios de la década de 1980, se evidenciaron los problemas inherentes a los modelos de desarrollo basados en recursos naturales. Ecuador sufrió de la maldición de la abundancia que se manifestó en una larga crisis económica y social. Dicha crisis se agravó por causa de la aplicación de programas neoliberales, llevó a un fuerte aumento de la pobreza, de las desigualdades sociales, del empleo informal y de la emigración hacia Europa y Estados Unidos, así como detonó la conflictividad social y una característica inestabilidad del sistema político del país (García 2003; Larrea 2006; Wolff 2008; Acosta 2009).

Con la llegada de Rafael Correa al Gobierno en 2007 esta situación cambió. En el contexto de un auge importante de los precios del petróleo y de otros recursos naturales el país empezó a vivir un nuevo *boom* económico, mejoras sustanciales en términos de infraestructura, una expansión de la política social y una reducción importante de la pobreza y de la informalidad laboral, así como un período de una relativa estabilidad política. La base material de estos cambios fue una política nítidamente neo-extractivista. El Gobierno intensificó la explotación de recursos naturales, promocionando especialmente el desarrollo de actividades mineras. El Estado fortaleció su papel en el sector extractivo, se aseguró la apropiación de una mayor parte de la renta de los *commodities* y usó dichos ingresos para financiar la expansión de la política social y proyectos de mejora de la infraestructura. Aunque no cabe duda que la política de Correa entre 2007 y 2016 se inserta en el paradigma

neo-extractivista, el presidente ecuatoriano suele destacar que a medio y largo plazo el objetivo de su gobierno consiste en la superación del extractivismo a través de cambios de la matriz productiva y energética para crear un modelo de desarrollo post-extractivista (Correa 2012).

En términos generales, Ecuador se ha convertido durante la presidencia de Correa en una referencia central en los debates académicos y políticos sobre el neo-extractivismo y de discusiones sobre conceptos y estrategias políticas que buscan superar el extractivismo y, en parte también, trascender la noción del desarrollo. En este contexto cabe señalar el concepto del Buen Vivir con su omnipresencia en los discursos y documentos oficiales del gobierno (SENPLADES 2013) y su anclaje en la Constitución de Montecristi (2008); el lanzamiento de la –fracasada– iniciativa Yasuní-ITT en 2007 que proponía no explotar las reservas petroleras en una zona con alta biodiversidad en el Amazonas ecuatoriano a cambio de la transferencia de contribuciones financieras internacionales (Acosta 2014); la introducción de los Derechos de la Naturaleza y del concepto de “ciudadanía universal” y su fijación en la Constitución (Ávila 2010); y el desarrollo de un nuevo indicador del bienestar que trasciende el crecimiento económico, dando más importancia al tiempo, a las relaciones sociales y a un ambiente sano (Ramírez 2012). Estos ejemplos ya demuestran que la política del Gobierno ecuatoriano se destaca por una alta capacidad de creación de innovaciones políticas que, por lo menos parcialmente, han logrado influir en los debates internacionales sobre el desarrollo.

No obstante, durante los últimos años se han multiplicado también las críticas acerca de la política del Gobierno del presidente Correa. Estos conflictos pueden resumirse en tres puntos claves que crecientemente causan polémicas a nivel nacional e internacional. En primer lugar, se critica que, a pesar de la creación de un aparato burocrático de planificación del desarrollo y de efectuar importantes inversiones públicas para incitar un cambio de la matriz productiva, en los datos y hechos todavía no se ven tendencias hacia un fortalecimiento de la producción de bienes no-tradicionales. Como consecuencia, la economía ecuatoriana sigue dependiendo fuertemente de la extracción y exportación de recursos naturales, que además tiende a generar poco empleo de calidad y sigue altamente vulnerable a los cambios de los precios de las materias

primas al nivel internacional (Ospina 2013; ver también la contribución de Larrea a este libro). En segundo lugar, y fuertemente vinculado a lo anterior, se señala desde actores progresistas y diferentes organizaciones indígenas la existencia de una fuerte incoherencia entre el discurso del Buen Vivir y los Derechos de la Naturaleza, por un lado, y la profundización del modelo del desarrollo neo-extractivista que se basa en la explotación y exportación de la naturaleza, por otro. Esto lleva a la crítica, con diversos matices, de una banalización del concepto del Buen Vivir que se refleja en una concepción del mismo como desarrollo alternativo, que da preferencia al crecimiento económico y a mejoras sociales basadas en un aumento de la capacidad de consumir, en vez de una alternativa al desarrollo que pone en cuestión el paradigma occidental del desarrollo como tal (Unceta 2013; Córtez 2014; Caria y Domínguez 2016). En tercer lugar, cada vez más voces critican un fuerte verticalismo y crecientes tendencias autoritarias por parte del Gobierno que se manifiestan en la represión contra movimientos sociales, políticos e intelectuales, así como en una falta de canales de participación política efectiva por parte de la población y una práctica política recentralizada y desde arriba (de la Torre 2013; Eaton 2013; de Sousa Santos 2015).

El presente libro interviene en los debates sobre los avances, innovaciones, problemas y cuestionamientos del neo-extractivismo en América Latina y más específicamente en Ecuador. El objetivo central radica en aprovechar el momento posterior al *boom* para efectuar un balance crítico del neo-extractivismo y discutir su potencial contribución a un cambio estructural en las economías y sociedades latinoamericanas. Uno de los puntos centrales que motivó la edición consiste en destacar la relevancia de aumentar la reflexión sobre el desarrollo de las relaciones laborales y de la productividad de la economía durante el neo-extractivismo, tanto de las economías nacionales como locales en las zonas de extracción. Es decir, se busca reflexionar sobre políticas de empleo más incluyentes y matrices productivas ambientalmente más sostenibles para el cambio estructural. Llama la atención que estos temas centrales para el desarrollo económico y social casi no han sido tomados en cuenta por el amplio debate sobre el neo-extractivismo latinoamericano. Por tanto, este trabajo no solamente reflexiona sobre el legado del neo-extractivismo en tiempos del *post-boom*, sino también busca inspirar y

dar primeras pistas para una nueva línea de investigación que vincula el neo-extractivismo con temas laborales.

Para lograr estos objetivos, se han reunido trabajos de diferentes autores provenientes de distintas disciplinas académicas (Antropología Social, Ciencia Política, Economía, Sociología, Estudios del Desarrollo, Relaciones Internacionales), de diferentes países (Alemania, Argentina, Bolivia, Ecuador, España, Estados Unidos e Italia) y que trabajan desde una pluralidad de metodologías, perspectivas teórico-conceptuales y posiciones políticas. Es decir, el libro ofrece perspectivas múltiples sobre un tema sometido a un debate fuertemente polarizado, pero que, a su vez, también es sumamente relevante para las discusiones sobre el “desarrollo” (no solamente) en Ecuador y América Latina.

El volumen está estructurado en tres partes. La parte I aborda el neo-extractivismo desde perspectivas globales y regionales latinoamericanas y luego procede al *zoom* andino y ecuatoriano. Los capítulos de Hans-Jürgen Burchardt y Stefan Peters (Universidad de Kassel-ICDD) comparten el enfoque de la ecología política y conceptos de la sociedad rentista, para realizar una mirada panorámica en torno al potencial y amenazas que se ciernen sobre modelos de desarrollo basados en las materias primas. Ambos destacan los problemas centrales y los vacíos de la agenda de reforma de los gobiernos progresistas y sostienen la importancia de reducir las desigualdades sociales y promover condiciones laborales más favorables como precondition de un cambio de estructura productiva. El capítulo de Rafael Domínguez (Universidad de Cantabria) y Sara Caria (IAEN) procede ya a una comparación entre los dos estilos extractivistas de los países de la Comunidad Andina de Naciones en cuanto a los resultados sociales y los impactos en la transformación productiva: el extractivismo clásico de Colombia y Perú, y el neo-extractivismo de Ecuador y Bolivia. El capítulo de Carlos Larrea (Universidad Andina Simón Bolívar) cierra esta primera parte con una investigación en la que, a partir de un análisis empírico de larga mirada (desde antes del primer *boom* petrolero de los inicios de la década de 1970), se contrasta la hipótesis de si los favorables términos de intercambio para el Ecuador durante los años 2000 influyeron en la productividad laboral, los salarios y el cambio estructural.

La parte II, la más amplia (seis capítulos), aborda las influencias del neo-extractivismo en el cambio estructural y las relaciones laborales en Ecuador, con un capítulo específico sobre Bolivia. El trabajo de Mauricio León (Universidad Central del Ecuador) explora la convergencia externa durante el período 1990-2014 y analiza la evolución de la productividad del trabajo agregada y por sectores económicos a fin de determinar la existencia o no de cambio estructural en un contexto de restricciones de balanza de pagos. Por su parte, Santiago García Álvarez (IAEN) explora la hipótesis diferenciada de si la política de reforma laboral implementada en el período 2007-2015 (Revolución Ciudadana) ha concentrado más recursos en garantizar el trabajo como un derecho social y económico que en superar la invisibilización del trabajo no remunerado de hogares y del trabajo autónomo. Una valoración de este mismo tópico hace Magali Marega (FLACSO-Ecuador), pero desde una perspectiva focalizada primero en la relación entre el Gobierno de la Revolución Ciudadana y el sindicalismo petrolero público, y después en las reformas laborales y las transformaciones de la relación capital-trabajo que afectan al sector privado. El capítulo de Rubén Darío Chambi Mayta (Fundación DyA Bolivia) aborda la cuestión del trabajo infantil en la explotación de la minería artesanal en zonas indígenas de La Paz, Oruro y Potosí en Bolivia y su eventual contradicción con el discurso del Vivir Bien y los derechos de Madre Tierra. El capítulo colectivo de Ivette Vallejo, Natalia Valdivieso, Cristina Cielo y Fernando García (FLACSO-Ecuador) contempla el proyecto de las Ciudades del Milenio como un instrumento por medio del cual los territorios y las poblaciones de la Amazonía ecuatoriana quedan integrados en una dinámica estatal-nacional articulada al flujo de *commodities* para el mercado internacional. Finalmente, Joshua Holst (Universidad de Arizona) plantea recuperar el hilo de continuidad entre el período colonial y la política pos-neoliberal de desarrollo extractivo a fin de responder a la pregunta de si es posible un giro decolonial desde los movimientos sociales opuestos al neo-extractivismo.

Para terminar, el volumen cierra con los dos capítulos de la parte III que plantean alternativas superadoras del neo-extractivismo para el cambio de la matriz productiva. El trabajo de Diego Carrión (Universidad Central del Ecuador) realiza un análisis empírico de dos escenarios de desarrollo basados en una combinación de petróleo y minería, por un

lado, y turismo, apostando por un programa de desarrollo que maximice los enlaces con otros sectores y minimice los impactos ambientales, cual es el turismo comunitario frente al turismo de enclave. El capítulo final de Alberto Acosta y John Cajas Guijarro (FLACSO-Ecuador) trata de identificar los problemas (diagnosticar “patologías”) del extractivismo, adelantando algunas ideas fuerza para superarlo en clave de decrecimiento.

Con base en los trabajos empíricos y reflexiones teóricas, los artículos reunidos en el presente libro ofrecen una versión amplia sobre el tema del extractivismo en América Latina con especial énfasis en el Ecuador y en los efectos del extractivismo sobre las relaciones laborales y las dificultades para consolidar un cambio estructural que permita transitar hacia modelos de sociedades post-extractivas. Para cerrar esta introducción queremos, sin embargo, ofrecer algunas sugerencias para futuras investigaciones sobre el tema. En primer lugar, llama la atención la escasez de trabajos que se dedican a una comparación sistemática de diferentes modelos de desarrollo basados en recursos naturales en perspectiva regional comparada. Mientras que el último *boom* de los *commodities* desencadenó tendencias similares de expansión e intensificación del extractivismo en muchos países de África, Asia y América Latina faltan todavía trabajos empíricos llevados a cabo por expertos en las dinámicas regionales que indaguen comparativamente los problemas y conflictos de los diferentes modelos extractivistas, sus convergencias y divergencias¹.

En segundo lugar, sabemos que el cambio estructural no depende solamente de los gobiernos nacionales y sus decisiones políticas, también hay que tener en cuenta la existencia de otros factores internos y externos que dificultan una diversificación de las economías y la construcción de sociedades post-extractivistas. Es decir, hay que destacar, por un lado, la importancia de analizar los límites estructurales que imponen

¹ A modo de ejemplo de la relevancia política de este enfoque de investigación, cabe destacar que también los países petroleros de la Península Árabe (Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán, Qatar) disponen de planes de desarrollo que enfatizan la importancia de reducir la dependencia de los recursos naturales (Hvidt 2013). En el contexto de la actual caída de los precios del petróleo y teniendo en cuenta las altas tasas de crecimiento poblacional, Arabia Saudita lanzó en abril de 2016 un plan (Visión 2030) cuyo objetivo consiste en construir una economía post-petrolera hasta el año 2030 (*The Guardian* 2016).

la inserción asimétrica al mercado global de las sociedades latinoamericanas y los intereses de las compañías transnacionales –tengan estas su origen en el Norte Global o en América Latina (Multilatinas)–, así como de los Estados centrales en mantener e incluso profundizar el esquema de la división internacional del trabajo y de la división global de la naturaleza (Coronil 2013: 69). Por otro lado, también cabe señalar la importancia de profundizar las investigaciones sobre factores internos de carácter socio-cultural que puedan dificultar, obstaculizar o incluso inhibir la reducción de la dependencia de los recursos naturales como consecuencia del arraigo de una cultura rentista (Peters 2016).

En tercer lugar, tanto en la práctica política como en los debates sobre el neo-extractivismo puede observarse una llamativa escasez de reflexiones en torno a la reforma agraria y a la generación de empleo de calidad en las zonas rurales de América Latina. El apoyo poblacional que el extractivismo tiene, a pesar de sus consecuencias socio-ambientales, incluso en muchas de las zonas de extracción al fin y al cabo se fundamenta en buena medida en la falta de alternativas laborales dignas como consecuencia de las estructuras económicas y sociales fuertemente desiguales, las cuales se resumen en la alta concentración de la tierra. Por lo tanto, hay que investigar, como proponen North y Grinspun (2016), sobre las resistencias que plantea una reforma agraria como precondition para llegar a una transformación rural que permitiría abrir el camino hacia sociedades post-extractivistas.

Estos tres ejemplos de desideratas de investigación demuestran que el fin del *boom* de los *commodities* no significa que el debate sobre los diferentes extractivismos vaya a terminar. Al contrario: por un lado, incluso en tiempos de precios bajos, diferentes ejemplos actuales de América Latina muestran que la explotación y exportación de materias primas siguen siendo centrales para las estrategias de desarrollo de los gobiernos latinoamericanos² y, por otro vemos que, a pesar del amplio debate sobre el neo-extractivismo, siguen existiendo muchos temas que requieren investigaciones y debates académicos y políticos.

² Por ejemplo, el nuevo presidente de Brasil, Michel Temer, llamó al conocido “Rey de la Soya”, Blairo Maggi, como nuevo Ministro de Agricultura.

Bibliografía

- Acosta, A. (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: CEP/Abya Yala.
- (2014). “La iniciativa Yasuní ITT. Una crítica desde la economía política”, *Revista Coyuntura*, 185, 31-49.
- Ávila, R. (2010). *El derecho de la naturaleza: fundamentos*. Quito: UASB.
- Caria, S. y Domínguez, R. (2016). “Ecuador’s *Buen vivir*. A New Ideology for Development”, *Latin American Perspectives*, 43 (1), 18-33.
- Correa, R. (2012). “Ecuador’s Path”, *New Left Review*, 77, 89-104.
- Coronil, F. (2013): *El Estado Mágico: Naturaleza, Dinero y Modernidad en Venezuela*. Caracas: Alfa.
- Córtez, D. (2014). “Genealogía del *sumak kawsay* y el *buen vivir* en Ecuador: un balance”, en *Post-Crecimiento y Buen Vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables*, Quito: FES-ILDIS, 317-354.
- de la Torre, C. (2013). “Latin America’s Authoritarian Drift: Technocratic Populism in Ecuador”, *Journal of Democracy*, 24 (3), 33-46.
- de Sousa Santos, B. (2015). “¿La Revolución Ciudadana tiene quien la defienda?”, *Cuadernos Iberoamericanos*, 1, 181-185.
- Eaton, K. (2013). “The Centralism of «Twenty-First Century Socialism»: Re-centralising Politics in Venezuela, Ecuador and Bolivia”, *Journal of Latin American Studies*, 45 (3), 421-450.
- García, F. (2003). “¿De la «década pérdida» a otra «década pérdida»?”, en V. Bretón y F. García (eds.), *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis*, Barcelona: Icaria, 57-106.
- Hvidt, M. (2013). “Economic diversification in GCC countries: Past record and future trends”, *Kuwait Programme on Development, Governance, and Globalisation in the Gulf States*, 27, <http://www.lse.ac.uk/middleEastCentre/kuwait/documents/Economic-diversification-in-the-GCC-countries.pdf>.
- Larrea, C. (2006). “Petróleo Y Estrategias de Desarrollo En El Ecuador: 1972-2005”, en G. Fontaine (ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador: las ganancias y pérdidas*, Quito: Flacso-Ildis-Petrobras, 57-68.
- Matthes, S. (2012). “Eine quantitative Analyse des Extraktivismus in Lateinamerika”, *OneWorldPerspectives Working Paper*, 02/2012.
- North, L. y Grinspun, R. (2016). “Neo-extractivism and the new Latin American developmentalism: the missing piece of rural transformation”, *Third World Quarterly*, Online First, <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2016.1159508>.
- Ospina, P. (2013). “«Estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo antes que cambiarlo». La Revolución Ciudadana en Ecuador (2007-2012)”, en E.

- Lander *et al.*, *Promesas en su laberinto: Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina*. La Paz: CEDLA, 139-220.
- Peters, S. (2016). “Beyond Curse and Blessing: Analysing Rentier Societies in the Global South – The Case of Venezuela”, en K. Dietz y B. Engels (eds.), *Contested Extractivism: Struggles over Mining and Land*. Basingstoke: Palgrave (en prensa).
- Ramírez, R. (2012). “La felicidad como medida del Buen Vivir. Entre la metrialidad y la subjetividad”, *Documento de Trabajo SENPLADES*, 1.
- SENPLADES (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Todo el mundo mejor*. Quito: SENPLADES.
- Svampa, M. (2013). “«Consenso de los commodities» y lenguajes de valoración en América Latina”, *Nueva Sociedad*, 244, 30-46.
- The Guardian* (2016). “Saudi Arabia approves ambitious plan to move economy beyond oil”, *The Guardian*, 25-04-2016, <http://www.theguardian.com/world/2016/apr/25/saudi-arabia-approves-ambitious-plan-to-move-economy-beyond-oil>.
- Unceta, K. (2013). “Decrecimiento y Buen Vivir: ¿Paradigmas convergentes? Debates sobre el Postdesarrollo en Europa y América Latina”, *Revista de Economía Mundial*, 35, 197-216.
- Wolff, J. (2008). *Turbulente Stabilität: Die Demokratie in Südamerika diesseits ferner Ideale*. Baden-Baden: Nomos.

Parte I
Neo-extractivismo:
Perspectivas globales y latinoamericanas

Fin del ciclo: el neo-extractivismo en Suramérica frente a la caída de los precios de las materias primas. Un análisis desde una perspectiva de la teoría rentista

Stefan Peters

Introducción

El *boom* mundial de las materias primas llegó a su fin. Esto acarrea consecuencias económicas, sociales y políticas de amplio alcance. Durante el *boom* de los *commodities* de comienzos del siglo XXI, en muchos de los países del Sur Global la abundancia en materias primas nutrió con nuevas esperanzas el avance en términos del desarrollo económico y social. Esta euforia encontró eco, tanto en los pronósticos sobre el resurgimiento del África, como en los diagnósticos sobre una década ganada o idílica en América Latina (*The Economist* 2010 y 2013; Estefanía 2014; Ocampo 2015). De hecho, mediante una reorientación hacia la extracción y exportación de recursos naturales, durante los últimos años muchos Estados lograron altas tasas de crecimiento y, parcialmente, también éxitos considerables en el desarrollo social (World Bank 2014). Esto es particularmente válido para América Latina: amparada en los altos precios del mercado mundial y a partir de modelos de desarrollo basados en las materias primas, la región pudo registrar una década de crecimiento económico fuerte y de logros sociales notables. En muchos países de la región ello estuvo acompañado de cambios políticos. Diferentes fuerzas políticas de izquierda asumieron la responsabilidad gubernamental, renovando al Estado como actor político central del desarrollo, y condujeron procesos de reforma política intensos a fin de profundizar y ampliar las formas de participación democrática y el goce de los derechos constitucionales (Arditi 2009; Ávila 2010; Levitsky y Roberts 2011; Philip y Panizza 2011). Para muchos intelectuales en las Américas y en Europa, América Latina en general –aunque de ma-

nera particular los procesos de reforma en Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina como también en Brasil y Uruguay— constituyen un ejemplo político, un punto de orientación y la aportación de nueva esperanza para la realización de cambios políticos progresivos (Ali 2006; Mouffe 2012; Monedero 2014).

El presente artículo aborda el problema del desarrollo basado en recursos naturales, enfocado en el modelo de desarrollo neo-extractivista en América Latina. Debido a la caída masiva de los precios de las materias primas, América Latina se encuentra hoy en crisis. Mientras el crecimiento económico y la reducción de la pobreza se habían estancado desde aproximadamente el año 2013, en 2015 la región cayó en recesión. De acuerdo con los datos iniciales, el PIB per cápita registró cayó en 1,6%¹. Y también las tasas de pobreza e indigencia aumentaron levemente (CEPAL 2015a; CEPAL 2016 c). Este panorama, que llevó consigo un tránsito veloz de la euforia a la depresión, suscita preguntas diversas en torno al potencial del desarrollo político y sobre la susceptibilidad a la crisis de un modelo de desarrollo basado en las materias primas.

El artículo se propone dos metas centrales: por un lado, desarrolla la tesis con respecto a que el neo-extractivismo se constituye, a la vez, en condición tanto para una consolidación exitosa de los gobiernos de izquierda latinoamericanos como para un desempeño económico y social positivo en el siglo XXI en curso, y paralelamente en uno de los obstáculos centrales para el logro de reformas profundas y estructurales en la región. Por otro lado, sobre la base del neo-extractivismo latinoamericano, el artículo realiza una discusión crítica en torno al estado actual de la investigación sobre los modelos de desarrollo, inspirada teóricamente en el concepto de renta, pone en evidencia algunos vacíos centrales de esta corriente de investigación y aboga por fortalecer la fundamentación sociológica de la teoría rentista.

Inicialmente, se realiza una mirada general sobre el debate internacional actual en torno al potencial y a las amenazas que se ciernen sobre modelos de desarrollo basados en las materias primas, a partir de consideraciones de la teoría rentista. Después se exponen las característi-

¹ Los valores promedio regionales ocultan diferencias significativas entre los países, que revelan que Brasil y en particular Venezuela, están siendo severamente afectados por la crisis.

cas fundamentales del neo-extractivismo latinoamericano para extraer tanto un balance crítico sobre el neo-extractivismo, como reflexiones y conclusiones sobre los problemas centrales y los vacíos de la agenda de reforma de los gobiernos progresistas. Estos serán finalmente analizados sobre la base de nuevos hallazgos de investigaciones en el ámbito de la teoría rentista.

1. Debates teóricos sobre la renta relacionada con los bienes primarios y el desarrollo

Por largo tiempo, tanto la política como la academia consideraban los recursos naturales como un motor del desarrollo (Lewis 1954). En efecto, la industrialización europea y de Norteamérica se sustentó en los recursos naturales y también algunos países del Sur Global alcanzaron crecimiento económico y logros sociales gracias a la explotación de recursos naturales. Sin embargo, en forma particular el estructuralismo latinoamericano y la teoría de la dependencia, llamaron ya tempranamente la atención en torno a los problemas que acarrear los modelos de desarrollo basados en los bienes primarios, como también particularmente sobre la dependencia de los recursos naturales, y criticaron la orientación unilateral del aprovechamiento de las ventajas comparativas en el sector primario. Los autores de estas corrientes aludieron a la caída secular de los términos de intercambio de los precios de los recursos naturales frente a los productos industriales, a las relaciones asimétricas y dependientes en el mercado mundial, como también a la heterogeneidad estructural de las economías extractivas (Prebisch 1950; Galeano 1971; Kay 1989). De igual manera, en el marco del retroceso dramático de los precios del petróleo, a partir de los años 1980, las perspectivas neoclásicas e institucionalistas hicieron hincapié en los problemas económicos, sociales y políticos de los modelos basados en los bienes primarios. El paradigma del *resource curse* se tornó en un sentido común en los estudios del desarrollo. Desde el punto de vista *económico* estos enfoques aluden a las mediocres tasas de crecimiento de los países extractivistas, en el mediano y largo plazo. De hecho, si bien es posible lograr un fuerte crecimiento económico en las fases de *boom*, la alta susceptibilidad a las crisis de los modelos de desarrollo basados en

bienes primarios trae como consecuencia que, reiteradamente, se reporten fuertes rupturas económicas que contraen los logros económicos alcanzados con anterioridad. Como problemas centrales desde la teoría rentista se alude al carácter de enclave de las industrias extractivas, con pocos enlaces hacia delante y hacia atrás con el resto de la economía; a la presión hacia una revaluación de las monedas nacionales, lo que redundó en una menor competitividad de la producción doméstica y, así, a la concentración de las inversiones en el sector extractivista (enfermedad holandesa). Además, se señala que las rentas de las materias primas influyen negativamente en la configuración de las instituciones económicas y políticas. De cada una de estas consecuencias de la explotación de las materias primas se desprende una diferenciación de las estructuras económicas y de exportación, que consolidan la dependencia con respecto a las materias primas. Teniendo en cuenta la alta volatilidad de los precios de las materias primas en el mercado mundial, esto genera una fuerte susceptibilidad a las crisis en los países exportadores de bienes primarios (Gelb *et al.* 1988; Auty 1993; Sachs y Warner 1995; Karl 2004).

Adicionalmente, el paradigma del *resource curse* argumenta que el desempeño económicamente decepcionante también conduce a un balance *social* pobre de los modelos basados en la explotación de materias primas. De manera paradójica, en las sociedades extractivistas la riqueza en recursos naturales va con frecuencia aparejada con cifras de pobreza relativamente altas, desigualdades sociales marcadas, como también con escasos logros en materia de educación y salud (Karl 2004; Carmingnani y Avom 2010). Esto sucede, en parte, por la susceptibilidad a las crisis del modelo de desarrollo, la falta de diversificación y los escasos efectos en el empleo y *spill-over*, inherentes a la economía extractiva. Adicionalmente, la tendencia a un gasto público pro-cíclico acentúa la evidencia de los escasos logros socio-políticos. Como consecuencia, el desarrollo social muestra poca resiliencia frente a las crisis, de tal forma que las crisis económicas suelen traducirse directamente en crisis sociales que ponen de nuevo en cuestión, y de forma masiva, el progreso social. Así, aún durante los períodos de auge, se observa un “crecimiento sin desarrollo” (Kappel 2011: 144), vale decir, una simultaneidad de “progreso y pobreza” (Obeng-Odoom 2014: 187) debido a que, tanto las rentas de las materias primas como las consecuencias socio-ecológicas de su extrac-

ción se distribuyen en condiciones de desigualdad extrema. Mientras algunos grupos sociales logran captar las rentas de las materias primas, otros tienen poco o ningún acceso a las rentas pero sí, por el contrario, resultan desproporcionada y fuertemente afectadas por las consecuencias socio-ecológicas negativas de la extracción.

En el plano *político*, el enfoque de los Estados rentistas postula una relación estrecha entre la dependencia de las materias primas y los regímenes autoritarios (Mahdavy 1970; Beblawi y Luciani 1987; Ross 2001). El argumento central descansa en la particularidad de que los Estados rentistas se financian mediante una porción considerable de ingresos provenientes de las rentas de la extracción y exportación de *commodities*. Ello los exonera (parcialmente) de la necesidad de gravar a la población con impuestos. Y trae consigo que, en ausencia de un contrato fiscal con la sociedad, el Estado no tenga la necesidad de garantizar su legitimación política mediante la participación democrática de la población (Herb 2005): *No Taxation, No Representation!* La base financiera de los Estados rentistas es la renta. Según los enfoques clásicos del Estado rentista, esto redundaría en una gran autonomía de los Estados con respecto a la sociedad, ya que el Estado rentista puede “permitirse” no responder a las exigencias de participación política y frente a determinados intereses particulares. Más bien, las rentas pueden ser adjudicadas con criterios políticos y/o sociales, permitiendo que el Estado actúe como agente redistributivo. No es la participación política sino las promesas y las esperanzas de bienestar gracias a la distribución de los ingresos de las rentas, lo que garantiza la legitimidad y la lealtad de la población. El modo de distribución de los ingresos de las rentas incluye, típicamente, subsidios directos en alimentos, vivienda y energía, así como también una subvención indirecta del consumo resultante de una moneda local sobrevaluada. Más allá, la generación de empleo (público), por ejemplo a través de inversiones en infraestructura y de la expansión del aparato del Estado, la subvención a empresas de la economía privada no rentables, la concesión por parte del Estado de contratos públicos y de licencias de importación a empresas privadas, una carga tributaria baja, así como los programas sociales asistencialistas constituyen mecanismos de distribución (desigual) de los ingresos de las rentas entre la población. Estas prácticas distributivas por parte del Estado (re)producen desigual-

dades sociales, generan privilegios y exclusiones, y, con frecuencia, la lógica distributiva no se rige por criterios de eficiencia económica o justicia social, sino que está principalmente dirigidos a garantizar la lealtad y la estabilidad política. La distribución (desigual) de los ingresos de las rentas permite al Estado cooptar a diferentes grupos sociales y tiende –por lo menos durante los períodos de altos ingresos producto de las rentas– a apaciguar a la sociedad. Así, la dependencia entre el Estado y la sociedad es recíproca y con ello, la idea de una autonomía particularmente fuerte del Estado con respecto a la población, resulta una ilusión (Peters 2016a). Sin embargo, cuando las protestas sociales se reanudan –por ejemplo cuando disminuyen los ingresos por las rentas– el Estado rentista recurre a un aparato represivo, amplio y bien provisionado. Este juego conjunto de zanahoria y garrote garantiza la estabilidad sorprendente de las estructuras de dominación autoritarias de los Estados rentistas.

A primera vista, los ejemplos sobre estallidos de violencia originados en torno a los bienes primarios y sobre guerras por los recursos contradicen el argumento sobre la estabilidad de los regímenes autoritarios en los Estados rentistas. Ante todo, las guerras por los recursos se dan allí donde la dependencia de los bienes primarios (participación de las rentas en el PIB, en la exportaciones o en el presupuesto nacional) no se complementa con riqueza, producto de los bienes primarios (ingresos de las rentas per cápita), y cuando la tarta de los ingresos de las rentas se reparte solamente entre unos pocos. De hecho, numerosos trabajos empíricos demuestran que los Estados dependientes de los bienes primarios sufren frecuentemente de inestabilidad política, conflictos (inter)nacionales y locales violentos, guerras civiles y/o golpes de estado. Diferentes estudios en torno a las guerras por los recursos argumentan que las causas se encuentran en la codicia (*greed*) por apropiarse de los ingresos de las rentas, como también en las incriminaciones en torno a la degradación (*grievance*) social y ecológica (Collier y Hoeffler 2004). Con base en estos razonamientos, la baja de los precios de los *commodities* causa también preocupaciones sobre un aumento de los conflictos políticos, de los riesgos de erupciones de violencia y de la agudización de tensiones internacionales (Collier y Hoeffler 2004; Le Billon 2012; Dröge, Hilpert y Westphal 2016).

A manera de conclusión, puede constatar que los enfoques clásicos de la teoría rentista, en sus diferentes corrientes, señalan una multiplicidad de factores que estructuralmente obstaculizan o incluso impiden alcanzar logros para el desarrollo. Esto coincide con las observaciones empíricas de varios estados dependientes de los bienes primarios, los cuales, a pesar de poseer una enorme riqueza natural, no han logrado generar impulsos, o solamente muy pocos, para el desarrollo general de la sociedad. Si bien hasta el final del siglo XX los enfoques del *resource curse*, del Estado rentista y de la guerra de los recursos representaron componentes básicos de las certezas de los estudios del desarrollo, a partir de los inicios del siglo XXI puede observarse de nuevo un optimismo con respecto a los *commodities* en la academia y en la política internacional, que cuestiona las orientaciones deterministas de los enfoques clásicos, haciendo más bien énfasis en los retos de los modelos de desarrollo basados en los bienes primarios y subrayando las potencialidades para el desarrollo de modelos económicos primario-reportadores (Brunnschweiler y Bulte 2008; Sinnott *et al.* 2010; BID 2012; Heinrich y Pleines 2012; AfDB *et al.* 2013). En efecto, numerosos ejemplos empíricos han demostrado que la dependencia de los bienes primarios no conduce obligatoriamente al estancamiento económico y social, al autoritarismo político o a la violencia endémica. Desde esta perspectiva, y paralelamente al nuevo *boom* de las materias primas, se ha desarrollado recién un intenso debate en torno a los efectos para el desarrollo que se derivan de la orientación extractivista, cuestionando cada vez más el determinismo de los *commodities* de la teoría rentista clásica. Más bien se arguye que, antes que un automatismo entre el flujo de rentas y determinados desarrollos económicos, sociales o políticos, hay que destacar la diversidad en los casos y la importancia de los contextos específicos (Basedau 2005; Liou y Musgrave 2014; Peters 2016b). En lo sucesivo se dará seguimiento a esta argumentación, mediante un análisis del neo-extractivismo desde una perspectiva de la teoría rentista.

2. Modelo de desarrollo neo-extractivista latinoamericano

El neo-extractivismo latinoamericano resulta de particular interés para los estudios de desarrollo en general y el debate sobre las posibilidades

y los límites de un modelo desarrollo basado en los bienes primarios en particular. Mientras la mayoría de las intervenciones académicas tienen una posición crítica hacia el neo-extractivismo (Gudynas 2009; Acosta 2011; Svampa 2013), políticamente el modelo fue, sin duda, muy exitoso hasta 2014. En un contexto de altos precios de las materias primas en el mercado global, los indicadores sociales y económicos experimentaron un desarrollo extraordinariamente positivo, y los gobiernos progresistas en América Latina corrieron de un triunfo electoral a otro. En buena medida, estos éxitos fueron posibles gracias al modelo de desarrollo neo-extractivista. Éste puede ser descrito a través de cuatro rasgos característicos: i) la intensificación y expansión cuantitativa de la extracción y exportación de bienes primarios; ii) el fortalecimiento del rol del Estado, tanto en la extracción como en la apropiación de las rentas provenientes de los bienes primarios; iii) el cambio en el modo de distribución de las rentas provenientes de los bienes primarios, con una fuerte orientación hacia la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales; y iv) un alto grado de legitimidad democrática y de apoyo político al modelo de desarrollo (Gudynas 2009; Lang y Mokrani 2011; Matthes 2012; Burchardt y Dietz 2014).

La ampliación e intensificación de la extracción de materias primas, como también el rol del Estado en el proceso de apropiación de las rentas que provienen de su exportación, dinamizaron el desarrollo económico, hicieron posible un incremento significativo de las importaciones y, la absorción de la parte correspondiente de las rentas le reportaron al Estado un incremento considerable de sus ingresos, convirtiéndose así en el agente central en materia de distribución de las rentas provenientes de los bienes primarios (Gómez Sabaini, Jiménez y Morán 2015). Gracias a un cambio en el modo de distribución y una política con énfasis en la cuestión social por parte de los gobiernos progresistas, que se tradujo en una expansión del gasto social y la introducción de políticas sociales y laborales innovadoras, también los grupos sociales más desfavorecidos pudieron beneficiarse del *boom* de las materias primas. De esta manera, los gobiernos lograron mediante el neo-extractivismo combinar un crecimiento económico fuerte y comparativamente robusto, con una reducción perceptible de la pobreza, de la indigencia y de las desigualdades en los ingresos (de acuerdo con el índice de Gini), como

también expansiones importantes en términos del acceso a la educación, a la salud y al sistema de protección social, la reducción del desempleo y del empleo informal e incrementos perceptibles de los salarios reales y mínimos (CEPAL 2014; ILO 2015; ver también la contribución de Burchardt en esta edición). Este panorama económico y social no puede ser solamente atribuido al modelo de desarrollo neo-extractivista y al incremento de los precios de los *commodities*, aunque, en efecto, estos logros hayan descansado en buena medida en ello. Así, durante el *boom* de los *commodities* el neo-extractivismo condujo a una fase de relativa prosperidad económica, de logros en el desarrollo social y, de esta manera, ayudó a estabilizar a los gobiernos progresistas.

Sin embargo, cabe señalar que los logros políticos del neo-extractivismo no se dejan derivar exclusivamente de la extensión de los servicios sociales a los grupos menos privilegiados de la población a través de un “Estado compensador” (Gudynas 2012). Más que ello, fue el resultado de una fuerte expansión del consumo local y de una política orientada a la demanda. Además de la inclusión de los grupos menos favorecidos mediante una ampliación de su capacidad de consumo, la dinámica económica también benefició a las clases medias y altas a través de altos márgenes de ganancia en los sectores mercantiles y financieros y las crecientes posibilidades de importar bienes de consumo. Es decir, el éxito político del neo-extractivismo no se explica solamente por las políticas sociales que los gobiernos progresistas llevaron a cabo, sino porque el modelo gozó de un alto grado de legitimación a partir de los *outputs* para diferentes clases sociales. En ello se basó el “Consenso de los *commodities*” constatado por Maristella Svampa (2013) y el apoyo amplio al modelo de desarrollo, concretado parcialmente en los triunfos electorales de los gobiernos neo-extractivistas, y contribuyó a la consolidación del giro político hacia la izquierda en América Latina.

Los logros económicos y sociales y la mejora general de las condiciones de vida de la población se alcanzaron, ante todo, a partir del flujo de recursos provenientes de la extracción de materias primas. Por consiguiente, los Estados neo-extractivistas tienen un interés fundamental en continuar e intensificar este modelo de desarrollo para poder dar continuidad y ampliar su políticas y su base electoral (Andreucci y Radhuber 2015, Peters y Burchardt 2015: 23-26). Esto se concreta en una promoción activa a

la expansión de las actividades extractivas mediante el otorgamiento de concesiones, la realización de proyectos estatales extractivos, como también del desarrollo de proyectos de infraestructura para lograr un mejor acceso a los recursos primarios. En combinación con la implementación de innovaciones tecnológicas, una ampliación de las exploraciones y una actualización de los cálculos sobre la rentabilidad económica de la explotación, el modelo neo-extractivista condujo a la expansión de la frontera agrícola y minera, a una presencia más pronunciada de actores transnacionales y a una creciente mercantilización de la naturaleza.

Esto procesos tuvieron varios efectos entre los cuales queremos destacar dos. *Primero*, en el campo, se llevó a cabo una transformación de las estructuras sociales, de las formas de producción y de las relaciones sociedad-naturaleza. Los campesinos, la economía de subsistencia y la minería artesanal fueron paulatinamente reemplazados por los agronegocios, los monocultivos (soja, maíz, palma de aceite, silvicultura) y la minería industrial (Borrás *et al.* 2012; Alimonda 2014; Cáceres 2014; Schorr y Wainer 2014; Sacher 2015; Shade 2015). Estas transformaciones en el nivel local nutrieron el surgimiento de varios “conflictos sobre la naturaleza” (Dietz y Engels 2014) en las regiones de extracción, en su mayoría agrarias y habitadas por comunidades indígenas (Haslam y Ary Tanimoune 2016), a quienes el Estado respondió frecuentemente de manera represiva. *Segundo*, puede observarse una tendencia a la reprimarización de la economía y en particular de la estructura exportadora de los Estados neo-extractivistas de Suramérica². Es preciso señalar que esta tendencia no se deriva solamente del incremento de los precios. Más allá de ello, en casi todos los países suramericanos se observa también un incremento del volumen de las exportaciones (Matthes 2012; ver también la contribución de Domínguez y Caria en esta edición). Junto a los destinos tradicionales de exportación en el Norte Global, se registra un aumento significativo de la demanda proveniente de Asia, China en particular, lo que ha estimulado el crecimiento de las exporta-

² La importancia del sector primario para la estructura exportadora se pone en evidencia, teniendo en cuenta que la participación de bienes primarios en el total de las exportaciones en el año 2014, según los datos de la CEPAL (2016b, 102), estuvo entre un 65,2 % en Brasil, o 67,9 % en Argentina y un 96,4 % en Bolivia o un 98,2 % en Venezuela.

ciones de bienes primarios, reforzando paralelamente el tipo de integración asimétrica y dependiente de América Latina a la economía global (OECD 2015).

3. Fin del ciclo: el neo-extractivismo después del *boom*

El neo-extractivismo ha sido criticado fuertemente por los movimientos sociales y por investigadores de distintas disciplinas. Entre la variedad de críticas, cabe destacar tres aspectos fundamentales: *En primer lugar*, se señala la poca sostenibilidad del modelo como consecuencia del carácter finito de los recursos naturales y de las consecuencias socio-ecológicas de una ampliación e intensificación de la actividad extractiva (Gudynas 2009; Acosta 2011). *En segundo lugar*, con respecto a la inserción asimétrica a la economía global al mercado y el desarrollo cíclico de los precios de los bienes primarios, resultan una serie de dudas en relación con la sostenibilidad económica del modelo neo-extractivista en el mediano y largo plazo (Burchardt y Dietz 2014). Y, *en tercer lugar*, se critica que a pesar de la retórica revolucionaria de los gobiernos con orientación de izquierda, el neo-extractivismo, antes que generar cambios profundos de las estructuras sociales, más bien ha provocado una movilidad colectiva hacia arriba, o en el mejor de los casos, cambios parciales de las élites, por ejemplo en Bolivia (Burchardt y Dietz 2014; Dávalos 2014; Salama 2015; Peters 2016a).

En un contexto de retroceso de los precios de los recursos naturales, aunado a las crecientes tendencias de crisis económica, social y política en América Latina, actualmente estos puntos críticos se materializan aún en términos políticos. Entre febrero de 2014 y febrero de 2016, los precios mundiales de los bienes primarios sufrieron fuertes retrocesos. Particularmente drástica fue la caída de los precios del petróleo, el gas natural y el hierro, cuyos precios respectivos cayeron a la mitad. Con una pérdida superior al 30%, también el cobre y la soja han sufrido caídas importantes. Los precios de otros productos agrícolas registran también descensos, aunque de menor envergadura que en las materias primas energéticas y los metales (BBVA Research 2016; IMF 2016). Las diferencias en la evaluación de los precios, así como en las estructuras económicas y de exportación acarrearán como consecuencia una diver-

gencia en torno a los efectos del retroceso en los precios entre los diferentes contextos nacionales y regionales. En efecto, la caída de los precios no afecta a todos los países neo-extractivistas de la misma manera³.

Aún a pesar de estas diferencias, no queda duda alguna de que la caída de los precios de los *commodities* nubla las perspectivas económicas en todos los países sudamericanos. El retroceso de los ingresos por las exportaciones primarias disminuye la dinámica económica, lo que ya en algunos países se ha traducido en recesión. En efecto, se observa una presión hacia la devaluación de las monedas nacionales, un descenso de las inversiones en el sector primario y en la infraestructura pública, una reducción de los ingresos nacionales y déficits presupuestarios crecientes, el peligro de una caída de los salarios reales, incrementos tanto de las tasas de pobreza como de indigencia y una tendencia hacia el aumento del desempleo y del empleo informal (CEPAL 2015b, 2015c, 2016c). En el contexto de este panorama crítico, se teme que la crisis económica inducida por la dependencia de las materias primas se esté transformando en una crisis social, que puede poner en duda una serie de logros sociales alcanzados durante el *boom* de los *commodities* (Salama 2015).

Los crecientes problemas económicos y sociales revelan, a su vez, la fragilidad de los logros políticos del modelo neo-extractivista. Los proyectos de reforma emprendidos por los gobiernos progresistas en Suramérica pierden claramente apoyo en la población. Con el final del *boom* se anuncia también un cambio político en la región. En Argentina salió triunfante en las elecciones presidenciales de noviembre de 2015 Mauricio Macri, representante del extractivismo clásico y candidato del agro-negocio; en Venezuela, el Gobierno chavista perdió las elecciones parlamentarias en diciembre de 2015 y hoy se ve enfrentado a una vasta mayoría opositora en el Parlamento y, posiblemente, a un referendo revocatorio del mandato del presidente Maduro; en Ecuador, el Gobierno

³ El retroceso de los precios tiene un efecto particularmente drástico en algunos países, como en Venezuela donde los ingresos por las exportaciones durante 2015 se redujeron casi a la mitad. Por el contrario, países como Argentina y Brasil, que tienen una economía y unas estructuras para la exportación más diversificadas y una participación importante de bienes primarios agrícolas, se han visto menos afectados por la caída de los precios. Sin embargo, el valor de las exportaciones decreció en 2015, un 16% en ambos países (BID 2015, 6).

de Rafael Correa pierde apoyo de manera creciente y enfrentó en 2015 fuertes protestas (Ospina 2015); en Bolivia, el pueblo negó a Evo Morales su aprobación para un cambio constitucional que hiciera posible su nueva candidatura para las elecciones presidenciales que se avecinan; y en Brasil, la presidenta Dilma Rousseff fue despojada de su casa por un *impeachment*. Para evitar malentendidos: ni las diferentes crisis políticas, como tampoco su apoyo electoral anterior o los logros políticos alcanzados por los gobiernos progresistas, pueden explicarse de manera mono causal, como el resultado de la evolución de los precios de los recursos naturales; más bien es preciso analizar los casos específicos y sus respectivas dinámicas políticas, económicas y sociales. No obstante, la caída de los precios limita las condiciones marco y el margen de maniobra de los gobiernos y, por ende, sus posibilidades para mitigar las tensiones políticas y para fortalecer o incluso ampliar sus propias bases sociales. Como consecuencia, parece que con el fin del súper-ciclo de los *commodities* también el giro hacia la izquierda se está convirtiendo en un tema de historia reciente. La combinación de problemas económicos, el estancamiento de las mejoras en las condiciones de vida de la población y el cambio de orientación política que se avizora sugiere que la breve edad de oro del neo-extractivismo y de los gobiernos progresistas llega a su fin, y que la región se mueve de nuevo en dirección al *mainstream* económico y político. Con ello se plantea la necesidad de realizar, más allá de los cambios coyunturales, un balance cualitativo del neo-extractivismo y de sus transformaciones en el mediano y largo plazo.

4. Neo-extractivismo: *boom* de corto plazo, no transformación estructural a largo plazo

Sin lugar a duda, los gobiernos de izquierda y el modelo del neo-extractivismo generaron impulsos políticos importantes, que tuvieron efectos más allá de la región. El “retorno de la política” (Philip y Panizza 2011) quebró el dogma de que no existían alternativas a la económica neoliberal y al patrón de democracia liberal-representativa, dando lugar al fin del fin de la historia. Este fortalecimiento del rol del Estado se insertó en la tendencia general de retorno al Estado desarrollista en el Sur Global, añadiéndole con el Estado neo-extractivista una nueva faceta (Peters y

Burchardt 2015). Además, los gobiernos neo-extractivistas con orientación de izquierda colocaron nuevamente la cuestión social como un tema prominente en la agenda política y con ello reemplazaron la orientación política del crecimiento en favor de los pobres (*pro-poor growth*) basada en la fe del efecto derrame por el énfasis en la necesidad de reducir las desigualdades sociales. Finalmente, en Bolivia y Ecuador, mediante el anclaje de los conceptos del *Buen Vivir* y de los “Derechos de la Naturaleza” en sus respectivas constituciones políticas, estos Estados nutrieron de forma importante la discusión con alternativas políticas a las concepciones occidentales del desarrollo y de la naturaleza (Ávila 2010; Gudyas 2011; Acosta 2014). Aún a pesar de estas transformaciones políticas notables, muchos observadores enfatizan que el giro hacia la izquierda se caracteriza por una sorprendente continuidad política, económica y social. Por ejemplo, Beasley-Murray cuestiona fuerte y polémicamente la orientación y el alcance de las transformaciones políticas: “Hay solo dos problemas de la noción de un giro a la izquierda en América Latina: primero, no es de izquierda; segunda, no es un giro” (Beasley-Murray 2010, 127). A continuación se analizarán algunas de estas líneas centrales de continuidad económica, social y política y se desarrollará la siguiente tesis: si bien en el contexto del *boom* el neo-extractivismo hizo posible una mejora notable de las condiciones de vida de la población y la estabilización de los gobiernos progresistas, éste al mediano y largo plazo representa a su vez un obstáculo central para una transformación estructural de las economías y sociedades latinoamericanas.

Desde el punto de vista económico, el neo-extractivismo se sustenta en un modelo económico-exportador basado en los recursos naturales y en un modelo de crecimiento, que no rompen con la *doxa* de que el desarrollo equivale al crecimiento económico. Ello resulta más sorprendente cuando se tiene en cuenta que, justo dos países fuertemente caracterizados por el neo-extractivismo como Bolivia y Ecuador, convirtieron el concepto del Buen Vivir –o sea, un concepto eminentemente crítico frente al crecimiento económico– en un componente central de la política gubernamental. Sin embargo, los gobiernos en cuestión no interpretan el Buen Vivir como una “alternativa al desarrollo”, sino más bien como una alternativa desarrollista, contradiciendo en la práctica otras interpretaciones del concepto (Unceta 2013; Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara 2014).

Es decir, la característica económica central del neo-extractivismo consiste en la generación de ingresos del sector primario, a fin de implementar políticas neodesarrollistas. Si bien es cierto que Bolivia, Ecuador y Venezuela, que son los países más fuertemente dependientes de la exportación de bienes primarios, destacan en sus planes de desarrollo y programas de Gobierno el objetivo de llegar a una mayor diversificación de sus economías, hasta la fecha no se puede constatar tendencias hacia un cambio estructural en la economía. A pesar de los grandes esfuerzos financieros realizados para promover el desarrollo y la diversificación industrial y/o agrícola, los resultados de estas estrategias, en general, no son muy impresionantes: en Bolivia, durante el gobierno de Morales y pese al fuerte apoyo estatal, el crecimiento industrial permanece ligeramente rezagado con respecto al crecimiento económico promedio (Estado Plurinacional de Bolivia 2015, 39s.); en Ecuador, a pesar de grandes esfuerzos de planificación estatal y de las inversiones importantes realizadas, los logros de diversificación previstos en el lema del “cambio de la matriz productiva” promovida por el Gobierno, también han sido escasos. Más bien puede registrarse una diversificación de la estructura extractiva (minería, brócoli, floricultura, camarón, etc.), que va acompañada con una diversificación de la matriz energética y una mejora evidente de la infraestructura, como condición previa para la diversificación económica. Sin embargo, en la actualidad no es posible comprobar empíricamente que estas medidas de inversión se conviertan en el futuro próximo en un catalizador decisivo para el cambio de la matriz productiva, como lo afirma el Gobierno (Larrea 2013; Domínguez y Carria 2014; ver también la contribución de Larrea en esta edición; menos crítico: Schützenhofer 2015). Al contrario de los casos de Ecuador y Bolivia, para Venezuela hay que constatar el fracaso total de la estrategia de diversificación. Ni las estatizaciones o la promoción de cooperativas ni una reforma agraria parcial lograron los éxitos esperados en cuanto al fortalecimiento de la producción doméstica, al desarrollo endógeno y a la soberanía alimentaria (Purcell 2013; Enríquez y Newman 2015)⁴. Por

⁴ Entrevista con funcionarios del Observatorio Nacional Agrícola del Ministerio de Poder Popular para la Agricultura y Tierra en noviembre de 2015 en Caracas.

el contrario: la dependencia del petróleo en Venezuela es hoy más fuerte que nunca y la producción en el país se encuentra por el suelo.

En términos generales, puede afirmarse para América Latina que no se han podido constatar logros en la industrialización sino, más bien, una desindustrialización temprana (Palma 2005). A pesar de todos los esfuerzos realizados, no ha sido posible revertir esta tendencia durante el *boom* de los *commodities* (Domínguez y Caria 2014, 9). Hay tres causas principales que se pueden mencionar al respecto: i) la producción y el fortalecimiento de relaciones de poder específicas en torno al modelo extractivista; ii) la maldición de los recursos naturales (enfermedad holandesa); y iii) el escaso desarrollo de la productividad. Cabe subrayar que el hecho que los esfuerzos por diversificar no reporten los resultados exitosos esperados, no descansa principalmente en la incapacidad del Estado para implementar las políticas correspondientes. Más bien hay que destacar que en los Estados neo-extractivistas el crecimiento económico, el aumento de los ingresos y los programas sociales –y con ello la legitimidad del modelo– dependen del efecto derrame de las exportaciones de los bienes primarios. Así, la ampliación del modelo extractivista se convierte *primero*, en una condición necesaria para poder prolongar y profundizar el crecimiento económico, los programas sociales, la creciente prosperidad para las élites económicas, la inclusión mediante el consumo de las capas sociales desfavorecidas y la conservación del poder del gobierno. De esta manera, la extracción de materias primas genera ella misma estructuras, relaciones de poder y obligaciones específicas para su legitimación, que traen como consecuencia que los Estados neo-extractivistas tengan poco interés y/o, en efecto, pocas posibilidades de abandonar la senda de desarrollo emprendida. Así, una transformación económica, política y socio-cultural del modelo de desarrollo se tropieza con lo específico de la estructuras creadas por el mismo neo-extractivismo (Ospina 2012; Burchardt 2015). *Segundo*, durante del *boom* de los bienes primarios se puede constatar en la región efectos de la enfermedad holandesa⁵. El flujo de divisas producto de las

⁵ El término enfermedad holandesa se remonta a los desequilibrios económicos registrados en los Países Bajos, como consecuencia de la explotación de recursos gasíferos en el Mar del Norte en los años sesenta y setenta del siglo pasado. Sin embargo, debido a

inversiones en el sector primario y de la exportación de los recursos naturales tuvo como consecuencia una presión hacia la revaluación de las monedas nacionales, que influyó negativamente en la competitividad internacional de la industria⁶. Diversos estudios empíricos coinciden en que, aún con importantes diferencias entre los países, el balance poco alentador en el terreno de la diversificación se puede derivar –al menos parcialmente– de estos efectos (Frenkel y Rapetti 2012; Katz y Bernat 2013; Wong y Petreski 2014). Finalmente, comparando el desarrollo de la productividad entre América Latina y los Estados Unidos, se confirma que la tendencia hacia el ensanchamiento de las ventajas comparativas a favor de los EEUU registrada durante la época neoliberal entre 1980 y 2000, no se revirtió durante el reciente ciclo de *boom* sino que, en el mejor de los casos, pudo detenerse (Aravena y Fuentes 2013; Katz y Bernat 2013). Entre los factores más importantes que impiden un incremento significativo de la productividad hay que señalar la heterogeneidad estructural extrema de las economías y de los mercados de trabajo⁷ y las desigualdades sociales extremas –rasgo estructural característico de todas las sociedades latinoamericanas– factores que están fuertemente vinculados con el desarrollo social de la región (Domínguez y Caria 2014; Burchardt 2015).

Por lo tanto, la lucha contra la desigualdad social extrema no es solamente deseable desde un punto de vista normativo de la justicia social, sino que también desde la perspectiva económica constituye una condición necesaria para promover el cambio estructural de la economía y del crecimiento económico. Gracias a la reorientación política y al cambio en la modalidad de distribución de las rentas provenientes de los bienes

que este fenómeno se aprecia principalmente en los países en vías de desarrollo y que se deriva de su orientación neocolonial ligada a la exportación de bienes primarios, Coronil (2013, 44) propone rebautizarla y “adoptar el nombre de enfermedad del tercer mundo o enfermedad neocolonial.”

⁶ En algunos casos la revaluación de la moneda nacional se utilizó también para incrementar la capacidad de consumo de la población.

⁷ Mientras que el sector primario demuestra comparativamente una alta productividad con poco impacto en el empleo, en el sector terciario, principalmente, se registran muchos puestos de trabajo en la economía informal, en condiciones de trabajo precarias que se caracterizan, en su mayoría, por su baja productividad.

primarios por el neo-extractivismo, la cuestión social volvió a insertarse como tema central en la agenda política. En el marco del *boom* económico se logró, en efecto, una disminución parcial de las desigualdades en los ingresos de acuerdo con el índice de Gini, así como en el acceso a los servicios sociales de educación y salud (Lustig, López-Calva y Ortiz J. 2013; CEPAL 2014; Cornia 2015). No obstante, hoy son cada vez más numerosas las voces que se declaran escépticas frente a los efectos reales de estas mejoras de índole estadístico, bien sea porque se constata que se ha tratado de un ajuste hacia abajo en relación con las desigualdades en los ingresos, o porque los resultados aparecen menos exitosos cuando se analizan las desigualdades relativas al patrimonio, o cuando se utilizan otros indicadores o bien porque el modelo de desarrollo neo-extractivista contribuye a la producción y/o profundización de (nuevas) desigualdades social-ecológicas (Palma 2014; Pérez Sáinz 2014; Burchardt 2015; Göbel 2015; Salama 2015; Shade 2015; Vakis, Rigolini y Luchhetti 2015). Estas evaluaciones escépticas en torno a los logros sociales de los últimos años se apoyan en algunos vacíos que se registran en las agendas de reforma. A pesar de la retórica revolucionaria de muchos de los gobiernos progresistas, las políticas redistributivas han sido en su mayoría moderadas. Por ejemplo, si bien en la lucha contra la pobreza se lograron resultados considerables mediante diferentes *Programas de Transferencias Condicionadas*, la participación de estos programas en el gasto social es mínimo, tienen un carácter asistencialista y contribuyen poco a la reforma sustancial del régimen redistributivo poco progresivo de los Estados de bienestar exclusivo de América Latina (Weinmann 2014; Lavinas 2015). En cambio, se realizaron pocas reformas políticas relacionadas con una redistribución sustancial de los ingresos y del patrimonio que desafiaran los privilegios históricos de las clases medias y altas.

Este hallazgo general se explicitará mediante ejemplos de las reformas realizadas en educación, agricultura y política fiscal: Desde los Estudios del desarrollo, la educación suele considerarse como la panacea para una reducción sostenible de las desigualdades sociales (Bokova 2015). En efecto, durante los últimos años, en América Latina, hubo una expansión significativa del acceso a la educación que amplió claramente las oportunidades de ingreso a diferentes niveles de educación para los grupos sociales menos favorecidos, lo cual redujo las desigualdades

cuantitativas de acceso a la educación (Lustig, López-Calva y Ortiz J. 2013; Cornia 2015). Sin embargo, estudios recientes de tipo cualitativo señalan diferentes factores que nutren un escepticismo frente a los logros reales de las políticas educativas para reducir las desigualdades sociales. En efecto, por un lado, las desigualdades en la calidad de la educación entre diferentes instituciones educativas de los sistemas nacionales de educación han aumentado. Y, por otro, también la fragmentación jerárquica de los sistemas educativos, es decir, las diferencias entre la valoración social otorgada a diplomas emitidos por distintos tipos de instituciones educativas (público-privado, urbano-rural, como también su dependencia con respecto a la procedencia social de los estudiantes) se han incrementado. Por lo tanto, debiera más bien hablarse de una transformación en la configuración de las desigualdades educativas que de una transformación sustantiva en la tendencia de (re)producción social de las desigualdades en el sistema educativo que desafiara los privilegios históricos de las clases medias y altas (Peters 2013; Peters 2014). Más allá, en América Latina persiste una extrema desigualdad en términos de distribución de la tierra. Las distintas reformas agrarias anunciadas se implementaron de manera tímida o no surtieron los efectos deseados. Paralelamente, el modelo actual de desarrollo neo-extractivista, particularmente en los países focalizados en un extractivismo de tipo agrario (soja, palma de aceite, silvicultura), ha generado un proceso de concentración creciente de la propiedad de la tierra, como también un incremento de la importancia de actores transnacionales en la economía agrícola (Cáceres 2014; Schorr y Wainer 2014; Backhouse 2015). Con respecto a la política fiscal, hay que constatar que no se realizaron tampoco reformas sustanciales capaces de dar un quiebre al sistema tributario latinoamericano, caracterizado por cargas tributarias comparativamente bajas y por la poca progresividad de la recaudación fiscal. En particular, no se logró fortalecer el régimen tributario sobre el capital, los ingresos altos y el patrimonio, lo que hubiese contribuido a una disminución de las desigualdades estructurales. Por el contrario, el sistema tributario latinoamericano sigue padeciendo de un carácter distributivo regresivo que contribuye a la (re-)producción de las desigualdades actuales (Boeckh 2011; Íñiguez 2015).

A manera de conclusión, puede afirmarse que la agenda de reforma social ha contribuido a una disminución de la pobreza y de la extrema pobreza, a una mejora en el acceso a los servicios sociales y a una elevación del nivel de consumo de la población. No obstante, estos logros fueron posibles en buena medida gracias a un cambio en la *distribución* de las rentas generadas por la extracción y exportación de recursos naturales. Sin embargo, los gobiernos latinoamericanos no han logrado implementar reformas estructurales de las economías como tampoco introducir medidas *redistributivas* de la riqueza que cuestionen los privilegios históricos de las clases medias y altas y que conduzcan a una reducción sustancial de las desigualdades sociales en el mediano y largo plazo.

6. Neo-extractivismo y teoría de la renta

El modelo de desarrollo neo-extractivista se basa en la apropiación estatal de rentas internacionales generadas por la extracción y la exportación de recursos naturales. El *boom* de los *commodities* aumentó los ingresos de las rentas de los Estados, llevó consigo un ensanchamiento del margen de maniobra fiscal y a su vez incrementó su dependencia económica de los recursos naturales. En términos de su economía política muchos de los países neo-extractivistas tienen que considerarse como economías rentistas (ver también las contribuciones de Burchardt y Domínguez y Caria en este libro). A su vez, el ejemplo del neo-extractivismo latinoamericano pone en cuestión empíricamente algunas de las certezas más apreciadas de la teoría rentista y, por lo tanto, resulta particularmente apropiado para abordar una discusión teórica crítica en torno a la relación entre renta y desarrollo.

El ejemplo del neo-extractivismo no permite aún emitir una respuesta concluyente en torno al balance económico y social de los modelos de desarrollo basados en las materias primas, un tema que ha sido frecuentemente discutido en los estudios de desarrollo. Si bien, durante el *boom* de los *commodities* el modelo parecía confirmar empíricamente el nuevo optimismo frente a los recursos naturales, en el contexto actual de la caída de los precios, el péndulo retrocede de nuevo hacia las posiciones del *resource curse*. Sin embargo, el ejemplo de América Latina permite mostrar vacíos centrales en torno las controversias dominantes

en el debate académico sobre la dicotomía *maldición vs. bendición de los recursos naturales*. Al enfocar la interrogación en estos términos, el debate se orienta *primero* por un concepto eurocentrista sobre el desarrollo que se apoya particularmente en indicadores macro relativos al desarrollo económico y social. Por su parte, las consecuencias socioecológicas originadas por la explotación de los recursos primarios son poco tenidas en cuenta en los debates de la teoría rentista, como tampoco sus efectos sobre formas de vida no occidentales o sobre las representaciones del *Buen Vivir* entendidas como “alternativas al desarrollo” (Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara 2014). Esta perspectiva bastante limitada se orienta presumiblemente por criterios objetivos, en detrimento de una discusión más compleja en torno a la relevancia de los respectivos indicadores en lo local, como también de la consideración de instrumentos de medición adicionales que, aunque menos fáciles de cuantificar, en algunos casos pueden diferir fuertemente de los resultados de investigación obtenidos a partir de indicadores macro.

Segundo, en el debate *maldición vs. bendición de los recursos naturales*, las discusiones en torno a las consecuencias económicas y sociales derivadas de la extracción de materias primas se enfocan aún, predominantemente, en el nivel macro del Estado, vale decir en la economía nacional, descuidando así otro tipo de escalas como lo global, lo regional o lo local (Omeje 2008). Esto resulta aún más sorprendente si se tiene en cuenta la importancia del mercado global y de las relaciones asimétricas entre los países centrales y los países periféricos que caracterizan el desarrollo extractivista, así como la gran cantidad de estudios de caso cualitativos que han revelado que los resultados en términos del desarrollo de la explotación de los recursos naturales pueden variar considerablemente entre las regiones y las zonas de extracción. En resumen, la investigación político-económica centrada en los indicadores macro, en su mayoría de tipo cuantitativo, postula con frecuencia homogeneidad, mientras que enfoques cualitativos de la Sociología y de la Antropología social aluden a la heterogeneidad de los casos particulares (Gilberthorpe y Papyrakis 2015). Por ejemplo, y en términos generales, en el caso del neo-extractivismo puede afirmarse que los pobres se beneficiaron de las transferencias sociales, mientras que las zonas de extracción (rurales) cargaron

con los costos socio-ecológicos de la explotación⁸. Por lo tanto, la teoría rentista afronta así el reto de desentrañar con mayor profundidad la diversidad de las consecuencias locales que se derivan de la explotación de las materias primas, así como de realizar observaciones diferenciadas sobre las desigualdades socio-geográficas generadas por el neo-extractivismo. El enfoque en la dicotomía *maldición vs. bendición de los recursos naturales* resulta entonces errático en razón de que, de manera implícita o explícita, asume que las consecuencias afectan de la misma manera a las diferentes clases y grupos sociales, así como también a las diferentes localidades y regiones. Una mirada de esta naturaleza es tendencialmente apolítica y esconde el hecho de que, tanto la explotación de las materias primas como la generación y distribución de las rentas, engendran ganadores y perdedores, imprime estructuras de clase y atribuciones de tipo étnico y de género y (re)produce desigualdades sociales. Dicho de otra manera: no se trata tanto de debatir si los recursos naturales son una maldición o una bendición, sino de analizar las dominaciones y estructuras de poder ligadas a su explotación (Peters 2016a).

Tercero, el ejemplo del neo-extractivismo en América Latina nuevamente pone de relieve los problemas relacionados con la implementación exitosa de estrategias de diversificación económica. Un problema central de muchos trabajos fundamentados en la teoría rentista reside en que, frecuentemente y de manera simplista, éstos atribuyen los fracasos reiterados en términos de un cambio estructural a un Estado deficitario, a la debilidad de las instituciones o a estrategias políticas equivocadas. Como consecuencia, las respectivas recomendaciones políticas emitidas por organizaciones internacionales o los *Think Tanks* económicos suelen basarse en lecturas poco complejas de las sociedades rentistas que muchas veces omiten considerar las particularidades del contexto (Di John 2009, 101 y ss.; Peters 2016a). Si bien, desde la perspectiva macro-económica parece que las exigencias de mejorar la *accountability* (rendición de cuentas), fortalecer instituciones, construir administraciones

⁸ Además, puede discutirse en qué medida la dicotomía *maldición vs. bendición de los recursos naturales* tiene relevancia para la realidad de comunidades o ciudades que deben su existencia a la explotación de las materias primas y donde la extracción de materias primas está cuasi-naturalizada.

eficientes, promover medidas políticas anti-cíclicas y establecer fondos de estabilización tienen sentido y representan pasos necesarios para una reforma del Estado, no obstante éstas ignoran las realidades sociales y políticas propias de las sociedades rentistas. La extracción y exportación de bienes primarios genera ingresos por rentas internacionales, que no se basan en la inversión o esfuerzos laborales. Más bien posibilitan un incremento de la capacidad de importación y de consumo, sin que de ello resulte un alza correspondiente de la productividad (Baptista 2010). Consecuentemente, en épocas de rentas estatales elevadas la eficiencia económica, la rendición de cuentas, el fortalecimiento de las instituciones y la diversificación no son necesarias y a veces ni siquiera políticamente aconsejables (Coronil 2008)⁹. En consecuencia, los flujos de renta hacen posible y favorecen la continuidad de políticas que apuntan a una profundización de la extracción, más no a una transformación del modelo económico. En épocas de crisis se evidencian los problemas derivados de una orientación unilateral hacia la explotación de los recursos naturales, al mismo tiempo que se carece no solamente de la viabilidad política de las reformas estructurales sociales y políticas requeridas, sino también del margen de maniobra financiera necesario para éstas.

Finalmente, *cuarto*, la evidencia empírica de América Latina en general, y del neo-extractivismo en particular, desafía las suposiciones sobre una relación causal entre la dependencia de recursos naturales y la existencia de regímenes autoritarios y/o conflictos violentos. Aunque no cabe duda de que en la región se constata un aumento de los conflictos socio-ecológicos (Haslam y Ary Tanimoune 2016) y la incidencia de conflictos políticos, a veces con carácter violento, en torno al control del Estado como agente central de la distribución de las rentas, suscitados en Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay o en Venezuela. Sin embargo, por lo general, estos conflictos han demostrado una intensidad menor que la registrada en los casos típicos de guerras por los recursos (Le Billon 2012). Además, y a pesar de los indicios reiterados de tendencias autoritarias y de verticalismo extremo en algunos de los Estados rentistas latinoamericanos (Eaton 2014; Isidoro 2015; Ospina 2015), la evidencia

⁹ Entrevista con funcionarios de la Dirección de Producción de la Municipalidad Rawson en la Provincia de Chubut (Argentina) el 19-02-2016 en Rawson.

empírica desvirtúa también la tesis que pregona el enfoque del Estado rentista sobre la estabilidad de las estructuras de poder autoritarias en los países extractivistas. En general, el balance en torno a patrones de poder democráticos estables durante más de tres décadas en América Latina demuestra que la ley postulada por Friedman (2006) con respecto al nexo existente entre dependencia de los recursos y autoritarismo político fracasa, y que, más bien, puede hablarse de un excepcionalismo latinoamericano de rentismo democrático.

Consideraciones finales: ¿qué queda del neo-extractivismo?

Conjuntamente con el ciclo económico, el ciclo político llega también a su fin. El optimismo reciente con respecto a las posibilidades del desarrollo de América Latina se ha esfumado, dando paso a un escepticismo creciente, y, con fin del *boom* de los *commodities*, el giro hacia la izquierda en América Latina parece ser cosa de la historia reciente. En lugar de hacer una reflexión crítica en torno a los límites y contradicciones de su modelo de desarrollo neo-extractivista, y/o de emprender una profundización de los procesos de transformación social, los gobiernos de izquierda siguen dedicándose a la crítica del neoliberalismo de los noventa y al intento de asegurar su poder en contra de los ataques desde la oposición y de las voces críticas de sus propias filas. En Venezuela y en Argentina se pudieron observar recientemente los resultados políticos de esta estrategia (Grimson 2015; Peters 2016c).

La crisis del modelo de desarrollo neo-extractivista se atribuye, en una primera mirada, a factores exógenos. El quiebre de los precios mundiales de los recursos naturales se originó en la desaceleración del crecimiento de China y en el incremento de la explotación de bienes primarios a nivel mundial. Sin embargo, argumentos análogos también podrían esgrimirse para explicar el *boom* previo que asimismo fue determinado por factores externos¹⁰. Es decir, la misma volatilidad de los precios que facilitó los logros sociales y económicos, así como la

¹⁰ En cierta medida puede argumentarse que la caída de los precios de los *commodities* representa más bien una normalización de los niveles de los precios (Dröge/Hilpert/Westphal 2016: 1).

consolidación del neo-extractivismo y de los gobiernos progresistas, es hoy causa de la crisis del modelo económico y político. Sin embargo, el problema *político* central consiste en que no se ha podido romper con la integración asimétrica al mercado mundial, ni con la orientación hacia una “Exportación de la Naturaleza” (Coronil 2013: 43), sino –por el contrario– la absorción de los ingresos de las rentas internacionales ha ganado importancia, convirtiéndose cada vez más en el componente central de la base económica. De esta profundización de la lógica rentista surgen estructuras económicas, políticas y sociales que obstaculizan una transformación del modelo de desarrollo hacia la diversificación de la base económica: la orientación hacia los recursos naturales reduce la capacidad competitiva de los sectores no extractivistas, fortalece las estructuras de poder que se construyen sobre la base del modelo exportador de bienes primarios y refuerza el apoyo de la población al modelo extractivista, dadas las mejoras materiales. A pesar de que los problemas de un modelo de desarrollo basado en los recursos naturales son conocidos, y de que hay también la conciencia sobre la necesidad de diversificar la economía, los mecanismos mencionados operan en contra de un camino hacia sociedades post-extractivistas, lo que se refleja en los resultados poco alentadoras de estrategias de diversificación económica.

Desde la perspectiva teórica, el ejemplo del neo-extractivismo en América Latina subraya la necesidad de una reorientación de la teoría rentista. Se requiere, enfoques que superen la preferencia por una formulación de dicotomías simples y de explicaciones universales. En cambio, hace falta atribuir mayor importancia a la diversidad y complejidad de los casos, así como de las especificidades de los contextos. De esta forma, los análisis de caso cualitativos –o de estudios comparativos entre pocos casos– podrían contribuir a una mejor comprensión de las características económicas, políticas, sociales y socio-culturales de las sociedades rentistas, que lleven el análisis más allá de una catalogación del modelo de desarrollo en términos de maldición o bendición (Peters 2016a).

El neo-extractivismo ha demostrado que el modelo de desarrollo basado en bienes primarios desencadena transformaciones políticas, económicas, socio-ambientales y socio-territoriales y, ante todo, hace posible resultados sociales positivos. De igual manera, el ejemplo muestra que el modelo conlleva no solamente enormes problemas ecológicos al

medio y largo plazo, sino que también es susceptible de crisis económicas y sociales. No obstante, los críticos del neo-extractivismo no deberían festejar las crisis de este mismo modelo con la alegría del mal ajeno. La alternativa política de la oposición liberal-conservadora no consiste, ni remotamente, en un alejamiento sino más bien, en una profundización del modelo extractivista. Por lo tanto, resulta más válido realizar una reflexión en torno a las razones que explican por qué alternativas que se posicionan críticamente frente al modelo extractivista no logran ganar importancia al nivel de la política real. Resulta válido utilizar la crisis no solamente para proponer y discutir modelos alternativos, sino también para desarrollarlos y convertirlos en opciones políticas viables.

Traducción del alemán:
Ángela Ponce de León

Bibliografía

- Acosta, A. (2011). *Extractivismo y neo-extractivismo: dos caras de la misma maldición*. Quito: Línea de Fuego.
- (2014). “Post-crecimiento y post-extractivismo: dos caras de la misma transformación cultural”, en *Post-Crecimiento y Buen Vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables*. Quito: FES-ILDIS, 95-124.
- AfDB et al. (2013). *African Economic Outlook 2013. Structural Transformation and Natural Resources*.
- Ali, T. (2006). *Pirates of the Caribbean: Axis of hope*. London: Verso.
- Alimonda, H. (2014). “Colonialidad y minería en América Latina”, en P. Quintero (ed.), *Crisis civilizatoria, desarrollo y buen vivir*. Buenos Aires: Ediciones del Signo, 99-117.
- Andreucci, D. y Radhuber, I.M. (2015). “Limits to «counter-neoliberal» reform: Mining expansion and the marginalisation of post-extractivist forces in Evo Morales’ Bolivia”, *Geoforum*, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718515002304>
- Aravena, C. y Fuentes, J.A. (2013). *El desempeño mediocre de la productividad laboral en América Latina: una interpretación neoclásica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arditi, B. (2009). “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?”, *Ciências Sociais Unisinos*, 45 (3), 232-246.

- Auty, R.M. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London: Routledge.
- Ávila, R. (2010). *El derecho de la naturaleza: fundamentos*. Quito: UASB.
- Backhouse, M. (2015). *Die grüne Landnahme: Palmölexpansion in Amazonien*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Baptista, A. (2010). *Teoría económica del capitalismo rentístico*. Caracas: BCV.
- Basedau, M. (2005). "Context Matters. Rethinking the Resource-Curse in Sub-Saharan Africa", *GIGA Working Papers*, 1.
- Beasley-Murray, J. (2010). "Constituent Power and the Caracazo: The Exemplary Case of Venezuela", en *Latin America's Left Turns. Politics, Policies, and Trajectories of Change*. London: Boulder, 127-144.
- BBVA Research (2016). *Situación Latinoamericana. 1er Trimestre de 2016*, https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2016/02/Situacion_Latam_1T16.pdf
- Beblawi, H. y Luciani, G. (1987). "Introduction", en *The Rentier State*. London: Croom Helm, 1-21.
- BID (2012). *Crecimiento económico y recursos naturales en América Latina y el Caribe*.
- (2015). *Estimaciones de las tendencias comerciales América Latina y el Caribe 2016*.
- Boeckh, A. (2011). "Staatsfinanzierung und soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika", en I. Wehr y H.J. Burchardt (eds.), *Soziale Ungleichheiten in Lateinamerika. Neue Perspektiven auf Wirtschaft, Politik und Umwelt*. Baden-Baden: Nomos, 71-90.
- Bokova, I. (2015). "Foreword", en *UNESCO: Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges*. París: UNESCO, i-ii.
- Borrás, S.M. et al. (2012). "Land Grabbing in Latin America and the Caribbean", *Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4), 845-872.
- Brunnschweiler, C.N. y Bulte, E.H. (2008). "The resource curse revisited and revised: A tale of paradoxes and red herrings", *Journal of Environmental Economics and Management*. 55, 248-264.
- Burchardt, H.J. (2015). "Von der begrenzten Reformfähigkeit des Rentierstaates", en J.H. Burchardt y S. Peters (eds.), *Der Staat in globaler Perspektive. Zur Renaissance der Entwicklungsstaaten*. Frankfurt (Main): Campus, 175-194.
- y Dietz, K. (2014). "(Neo-)extractivism – a new challenge for development theory from Latin America", *Third World Quarterly*, 35 (3), 468-486.
- Cáceres, D.M. (2015). "Accumulation by Dispossession and Socio-Environmental Conflicts Caused by the Expansion of Agrobusiness in Argentina", *Journal of Agrarian Change*, 15 (1), 116-147.

- Carmignani, F. y Avom, D. (2010). "The Social Development Effects of Primary Commodity Export Dependence", *Ecological Economics*, 70, 317-330.
- CEPAL (2014). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2014*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2015a). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2015b). *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2015c). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2016a). *Panorama Económico y Social de la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2016b). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2016c). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Collier, P. y Hoeffler, A. (2004). "Greed and Grievance in Civil War", *Oxford Economic Papers*, 56, 563-595.
- Cornia, G.A. (2015). "Income Inequality in Latin America: Recent Decline and Prospects for its further Reduction", *UNU-Wider Working Paper*, 2015-020.
- Coronil, F. (2008). "«It's the Oil Stupid!»", *ReVista. Harvard Review of Latin America*, Fall.
- (2013). *El Estado Mágico. Naturaleza, Dinero y Modernidad en Venezuela*. Caracas: Alfa.
- Dávalos, P. (2014). *Alianza País o la reinención del poder: Siete ensayos sobre el posneoliberalismo en el Ecuador*. Quito: Desde abajo.
- Di John, J. (2009). *From Windfall to Curse? Oil and Industrialization in Venezuela, 1920 to the Present*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Dietz, K, y Engels, B. (2014). "Immer (mehr) Ärger wegen der Natur? –Für eine gesellschafts– und konflikttheoretische Analyse von Konflikten um Natur", *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 43 (1), 73-90.
- Domínguez, R, y Sara C. (2014). "La ideología del Buen Vivir: la metamorfosis de una alternativa al desarrollo en desarrollo de toda la vida", *Pre-Textos para el Debate*, 2.
- Dröge, S., Hilpert, H.G. y Westphal, K. (2016). "Ölpreisbaisse – Folgen für Weltwirtschaft, Klimapolitik und politische Stabilität", *SWP-Aktuell* 18. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A18_dge_hlp_wep.pdf.

- Eaton, K. (2014). "Recentralization and the Left Turn in Latin America: Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador and Venezuela", *Comparative Political Studies*, 47 (8), 1130-1157.
- Enriquez, L.J. y Newman, S.J. (2015). "The Conflicted State and Agrarian Transformation in Pink Tide Venezuela", *Journal of Agrarian Change*, early view.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2015). *Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020. En el marco del desarrollo integral para el vivir bien.*
- Estefanía, J. (2014). "La década ganada", *El País*, 08-10-2014.
- Frenkel, R. y Rapetti, M. (2012). "External Fragility or Deindustrialization: What is the Main Threat to Latin American Countries in the 2010s?", *World Economic Review*, 1, 37-57.
- Friedman, T.L. (2006). "The First Law of Petropolitics", *Foreign Policy*, May 1, 2006. http://www.foreignpolicy.com/articles/2006/04/25/the_first_law_of_petropolitics
- Galeano, E. (1971). *Las venas abiertas de América Latina*. México: Siglo XXI.
- Gelb, A. et al. (1988). *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*. Washington: Oxford University Press.
- Gilberthorpe, E. y Papyrakis, E. (2015). "The extractive industries and development: The resource curse at the micro, meso and macro levels", *The Extractive Industries and Society*, 2, 381-390.
- Göbel, B. (2015). "Extractivismo y desigualdades sociales", *Iberoamericana*, 58, 161-165.
- Gómez Sabaini, J.C., Jiménez, J.P. y Morán, D. (2015). *El impacto fiscal de la explotación de los recursos no renovables en los países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Grimson, A. (2015). "La pregunta por la derrota cultural", *Revista Anfibia*, <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/la-pregunta-por-la-derrota-cultural>
- Gudynas, E. (2009). "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el nuevo progresismo sudamericano actual", en J. Schuldt et al., *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP-CLAES, 187-225.
- (2012). "Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalencias del progresismo suramericano", *Nueva Sociedad*, 237, 128-146.
- Haslam, P.A. y Ary Tanimoune, N. (2016). "The Determinants of Social Conflict in the Latin American Mining Sector: New Evidence with Quantitative Data", *World Development*, 78, 401-419.
- Heinrich, A. y Pleines, H. (2012). "Resource challenges: Die politische Dimension von Ölbooms", *Neue Politische Literatur*, 57, 443-477.
- Herb, M. (2005). "No Representation without Taxation? Rents, Development and Democracy", *Comparative Politics*, 37 (3), 297-316.

- Hidalgo-Capitán, A. y Cubillo-Guevara, A.P. (2014). “Seis debates abiertos sobre el sumak kawsay”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 48, 25-40.
- IMF (2016). *Commodity Market Monthly*, February 2016. <http://www.imf.org/external/np/res/commod/pdf/monthly/021116.pdf>.
- ILO (2015). *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2015*. Lima: OIT.
- Íñiguez, A. (2015). “Estado y tributos en América Latina. Avances y agendas pendientes”, *Nueva Sociedad*, 257, 46-64.
- Isidoro, A.M. (2015). “Estrategias territoriales de control político en Venezuela”, *Iberoamericana*, 59, 157-170.
- Kappel, R. (2011). “Nigeria – Ressourcenreichtum und Wachstum ohne Entwicklung”, en M. Basedau y R. Kappel (eds.). *Machtquelle Erdöl. Die Außen-, Innen- und Wirtschaftspolitik von Erdölstaaten*. Baden-Baden: Nomos, 141-166.
- Karl, T.L. (2004). “Oil-led Development: Social, Political, and Economic Consequences”, en C. Cleveland (ed.), *Encyclopedia of Energy*. Philadelphia: Elsevier, vol. 4, 661-672.
- Katz, J. y Bernat, G. (2013). “Macroeconomic Adjustment and Structural Change: The Experience of Argentina, Brazil, and Chile, 2000-2010”, *Institutions and Economics*, 5 (2), 37-58.
- Kay, C. (1989). *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. London: Routledge.
- Lang, M. y Mokrani, D. (2011). *Más allá del desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, Abya-Yala.
- Lavinas, L. (2015). “Latin America: Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection”, *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 7 (1), 112-171.
- Le Billon, P. (2012). *Wars of Plunder. Conflicts, Profits and the Politics of Resources*. London: Hurst & Company.
- Levitsky, S., Roberts, K.M. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Lewis, W.A. (1954). “Economic Development with Unlimited Supply of Labor”, *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22, 139-191.
- Liou, Y.M. y Musgrave, P. (2014). “Refining the Resource Curse: Country-Level Evidence from Exogenous Variations in Resource Income”, *Comparative Political Studies*, 47 (11), 1584-1610.
- Lustig, N., López-Calva, L.F. y Ortiz, E. (2013). “Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America”, *World Bank Policy Research Working Paper*, 6552.
- Mahdavy, H. (1970). “The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States”, en M.A. Cook (ed.), *Studies in Economic History of the Middle East*. London: Oxford University Press, 428-467.

- Matthes, S. (2012). "Eine quantitative Analyse des Extraktivismus in Lateinamerika", *OneWorldPerspectives Working Paper*, 02/2012.
- Monedero, J.C. (2014). "Socialismo en el Siglo XXI. La experiencia de América Latina", en: J.L. Corragio y J.L. Laville (eds.), *Reinventar la izquierda en el siglo XXI*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento, 221-235.
- Mouffe, C. (2012). "Hay que latinoamericanizar Europa. Entrevista", *Página 12*, 21-10-2012.
- Obeng-Odoom, F. (2014). *Oiling the Urban Economy. Land, labour, and the state in Sekondi-Takoradi, Ghana*. London: Routledge.
- Ocampo, J.A. (2015). "Tiempos de incertidumbre", *Finanzas y Desarrollo*, septiembre, 6-11.
- OECD (2015). *Latin American Economic Outlook 2016. Towards a New Partnership with China*. París: OECD.
- Omeje, K. (2008). "Extractive Economies and Conflicts in the Global South: Re-Engaging Rentier Theory and Politics", en *Extractive Economies and Conflicts in the Global South. Multi-Regional Perspectives on Rentier Politics*. Aldershot: Ashgate, 1-25.
- Ospina, P. (2012). "Promesas temporales. Cambio del régimen de acumulación en Ecuador, propuestas y realizaciones de la revolución ciudadana", en L. López et al. (eds.), *¿Otros Mundos Posibles? Crisis, gobiernos progresistas, alternativas de sociedad*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 113-130.
- (2015). "¿Por qué protestan en Ecuador? Rafael Correa y el fracasado aumento del impuesto a las herencias", *Nueva Sociedad*, 257, 121-130.
- Palma, J.G. (2005). "Four Sources of de-industrialization and a new concept of the «dutch disease»", en J.A. Ocampo (ed.), *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*. Washington: ECLAC, 71-116.
- (2014). "Why is inequality so unequal across the world? Could it be that every nation gets the inequality it deserves?", comunicación al *17th World Congress of the IEA*, http://siteresources.worldbank.org/INTKNOWLEDGEFORCHANGE/Resources/491519-1399670184174/9563350-1400073516725/11Palma_inequality_IEA_final_Updated_version_June.pdf.
- Pérez-Sáinz, J.P. (2014). *Mercados y bárbaros. La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina*. San José: FLACSO.
- Peters, S. (2013): *Bildungsreformen und soziale Ungleichheiten in Lateinamerika. Kontinuität im Wandel in Venezuela und Uruguay*. Baden-Baden: Nomos.
- (2014). "Educación, desigualdades y empleo: los límites de la expansión educativa", en H.J. Burchardt y F. Groisman (eds.), *Desprotegidos y desiguales. ¿Hacia una nueva fisonomía social?*. Buenos Aires: Prometeo, 185-207.

- (2016a). “Beyond Curse and Blessing: Analysing Rentier Societies in the Global South – The Case of Venezuela”, en K. Dietz y B. Engels (eds.), *Contested Extractivism: Struggles over Mining and Land*. Basingstoke: Palgrave (en prensa).
- (2016b). “Mehr Komplexität wagen: Ein Plädoyer für eine differenzierte Analyse von Erdöl, Staat und Entwicklung im Globalen Süden”, *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 1-2/2016 (en prensa).
- (2016c). “Erdöl, Rente und Revolution: Aufstieg und Fall des Bolivarismus in Venezuela”, *WeltTrends*, 115, 40-46.
- y Burchardt, H.J. (2015). “Der Staat in globaler Perspektive. Zur Renaissance der Entwicklungsstaaten”, en: H.J., Burchardt y Peters, S. (eds.), *Der Staat in globaler Perspektive. Zur Renaissance der Entwicklungsstaaten*. Frankfurt (Main): Campus, 7-36.
- Philip, G. y Panizza, F. (2011). *The Triumph of Politics: The Return of the Left in Venezuela, Bolivia and Ecuador*. Oxford: Polity Press.
- Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and its principal problems*. Lake Success: U N Department of Economic Affairs.
- Purcell, T.F. (2013). “The Political Economy of Social Production Companies in Venezuela”, *Latin American Perspectives*, 40 (3), 146-168.
- Ross, M. (2001). “Does Oil Hinder Democracy?”, *World Politics*, 53 (3), 325-361.
- Sacher, W. (2015). “Megaminería y desposesión en el Sur: un análisis comparativo”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 51, 99-116.
- Sachs, J.D. y Warner, A.M. (1995). “Natural Resource Abundance and Economic Growth”, *NBER Working Paper*, 5398.
- Salama, P. (2015). “¿Se redujo la desigualdad en América Latina? Notas sobre una ilusión”, *Nueva Sociedad*, 257, 85-95.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2014). “Extranjerización e internacionalización de las burguesías latinoamericanas: el caso argentino”, *Perfiles Latinoamericanos*, 44, 113-141.
- Schützhofer, T.B. (2015). “Ecuadors Weg: Mit Extraktion aus der Rohstofffalle?” *Supplement zu Sozialismus*, 12, 33-59.
- Shade, L. (2015). “Sustainable Development or Sacrifice Zones? Politics below the surface in post-neoliberal Ecuador”, *The Extractive Industries and Societies*, 2 (4), 775-784.
- Sinnott, E. et al. (2010). *Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond Booms and Busts?*. Washington: World Bank.
- Svampa, M. (2013). “«Consenso de los commodities» y lenguajes de valoración en América Latina”, *Nueva Sociedad*, 244, 30-46.

- The Economist* (2010). “Nobody’s Backyard: Latin America’s new promise - and the need for a new attitude north of the Rio Grande”, <http://www.economist.com/node/16990967>.
- (2013). “Africa Rising. A Hopeful Continent”, <http://www.economist.com/news/special-report/21572377-african-lives-have-already-greatly-improved-over-past-decade-says-oliver-august>.
- Unceta, K. (2013). “Decrecimiento y Buen Vivir: ¿Paradigmas convergentes? Debates sobre el Postdesarrollo en Europa y América Latina”, *Revista de Economía Mundial*, 35, 197-216.
- Vakis, R., Rigolini, J. y Lucchetti, L. (2015). *Left Behind: Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean*. Washington: World Bank.
- Weinmann, N. (2014). “Los ciclos de la política del trabajo formal e informal en América Latina”, en H.J. Burchardt, y F. Groisman, (eds.), *Desprotegidos y desiguales. ¿Hacia una nueva fisonomía social?.* Buenos Aires: Prometeo, 159-183.
- Wong, S.A. y Petreski, M. (2014). “Dutch Disease in Latin American countries: De-Industrialization, how it happens, crisis, and the role of China”, *MPRA Paper*, 57056.
- World Bank (2014). *Global Economic Prospects. Shifting Priorities, Building for the Future*. Washington: World Bank.

El neo-extractivismo en el siglo XXI. Qué podemos aprender del ciclo de desarrollo más reciente en América Latina

Hans-Jürgen Burchardt

Introducción

Durante más de una década, el desarrollo latinoamericano ha estado marcado fuertemente por una dinámica de desarrollo extractivista. No se trató solamente de una estrategia económica que, en el contexto de una alta demanda internacional, se basó en una explotación intensiva de recursos naturales minerales, energéticos, forestales y agrarios. Más allá, se trató de un modelo de desarrollo ampliamente extendido, en el cual la política y el Estado trataron de establecer su fuente ingresos a partir de la exportación de bienes primarios, a fin de alcanzar el progreso social y una mayor participación social. Las cuentas parecían funcionar: un crecimiento económico notable, logros sociales impresionantes y una cierta estabilidad política condujeron a que también las organizaciones internacionales depusieran su antiguo escepticismo frente a estrategias de desarrollo orientadas a la exportación de materias primas. El retorno de la región a la producción de bienes primarios pareció convertirse en una oportunidad para una estrategia de desarrollo exitosa (Sinnott *et al.* 2010) que comenzó a ser debatida y conceptualizada de manera creciente, bajo el término de neo-extractivismo (ver resumen en Gudynas 2013a y 2013b).

Mientras en 2010 *The Economist* celebraba aún la década como “La Década Latinoamericana” (Reid 2010), la caída drástica de los precios de las materias primas parece entre tanto ponerle fin a la fiesta y la resaca se hace sentir (al respecto ver también la contribución de Peters en este volumen). En efecto, una mirada prospectiva sobre el dominio mundial vigente de las vías de desarrollo intensivas en recursos naturales, deja

pocas dudas sobre el hecho de que la demanda internacional de materias primas subirá de nuevo en el mediano plazo. Es probable que para muchos países del Sur Global el neo-extractivismo gane importancia en el siglo XXI. En consecuencia, vale la pena extraer lecciones de las primeras experiencias en América Latina.

A manera de introducción, en el siguiente apartado se presentará el concepto del neo-extractivismo en sus características principales. En segunda instancia, a partir de un balance de indicadores seleccionados, se comprobará empíricamente si durante el último ciclo en América Latina se dio en realidad un proyecto social de desarrollo comprensivo o solamente una estrategia económica temporal. Posteriormente serán evidenciadas y discutidas las diferentes implicaciones que conlleva este patrón de desarrollo, a qué cambios en la sociedad y en la política condujeron. Finalmente, se vincularán estos hallazgos con los conocimientos teóricos sobre la Renta y con los enfoques socio-ecológicos y espaciales más recientes, a fin de destacar los aprendizajes que América Latina puede aportar al debate teórico sobre el desarrollo¹.

1. Neo-extractivismo en América Latina: contexto y patrones

En principio, un desarrollo basado en la extracción no es un fenómeno nuevo para América Latina. La explotación, inicialmente del oro, la plata o el cobre y posteriormente del petróleo como del gas, constituye un componente central de la economía política de la región. Por consiguiente, la historia de América Latina es también la historia del extractivismo: ya durante el período colonial, como también después de la independencia, América Latina conformaba una de las regiones más importantes para el abastecimiento de materias primas a los países europeos en vías de industrialización. Esta explotación de materias primas no fue solamente constitutiva para el desarrollo europeo –y posteriormente el norteamericano–, sino que marcó con la misma fuerza las relaciones políticas de la región misma (Galeano 1971).

¹ Esta contribución es una versión actualizada y ampliada Burchardt y Dietz (2014).

El nexo entre la explotación de la naturaleza, las prácticas sociales y las constelaciones políticas fue desde siempre objeto del análisis en Latinoamérica (ver el sobresaliente trabajo de Coronil 2013), sino que también ha ganado en sistemática y profundidad en los debates recientes en torno al neo-extractivismo. El punto de partida del nuevo extractivismo representa, en consecuencia, un quiebre parcial con la política neoliberal orientada hacia una estrategia privatizada de exportación de materias primas, que marcó a América Latina durante la última década, y a la cual se hace referencia como extractivismo “clásico” o “convencional” (Gudynas 2012). El distintivo central de esta forma temprana del extractivismo residía en el fuerte rol de las empresas transnacionales en la explotación de las materias primas y en la apropiación de las ganancias, como también en la tarea funcional cumplida por los Estados nacionales para garantizar este modelo al interior de la sociedad. En contraposición, el término de neo-extractivismo es entendido como un enfoque político posneoliberal mediante el cual, ante todo, los gobiernos con orientación progresista ejercen una fuerte regulación sobre la apropiación de los recursos y sobre su exportación mediante diferentes medidas, como la estatización de las empresas, la nacionalización de las materias primas, nuevas negociaciones contractuales, el levantamiento de los cánones aduaneros y la reducción de impuestos etc., y así, a través de los mayores réditos ganados, construir y extender estructuras promotoras del desarrollo. De esta manera, la explotación de los recursos naturales es vista como un proyecto mediante el cual se podrá garantizar el desarrollo nacional y la soberanía, una reducción de la pobreza, una mayor participación social, nuevos vientos para la economía local, como también la estabilidad política. La práctica del extractivismo se subordina a un interés nacional imaginario, a la vez que se legitima; se convierte en un nuevo proyecto de desarrollo: el neo-extractivismo.

Para dejar en claro que con el neo-extractivismo se alude a un proyecto de desarrollo comprehensivo, se recurrió particularmente a una transformación del Estado: la primacía neoliberal del mercado, la abstención del Estado y la apertura económica en la región no habían permitido el crecimiento de la economía y de la competitividad pero sí, ante todo, el incremento de la pobreza y de las desigualdades sociales. Como consecuencia, aún las mismas organizaciones internacionales

para el desarrollo (y los antiguos protagonistas del neoliberalismo) revalorizaron el significado del Estado y le otorgaron nuevamente un rol como agente central del desarrollo (ver por ej. Bárcena 2010; UNDP 2013; Musacchio y Lazzarini 2014; Williams 2014). Particularmente en América Latina, el Estado, democráticamente legitimado, se posicionó durante el neo-extractivismo nuevamente en la categoría de actor importante. Su fortalecimiento se hizo evidente no solamente a partir de una regulación creciente de la economía extractiva, ligada a la reapropiación de una buena parte de los ingresos; estuvo también basado en la expansión de la infraestructura pública acoplada a un discurso de desarrollo nacional y de soberanía, lo cual se tornó para el Estado, cada vez más, en la fuente principal y central de su legitimación (Svampa 2012). Formulada de una manera concisa, el neo-extractivismo latinoamericano se caracterizó así por el renacimiento de un Estado desarrollista el cual, bajo un marco favorable de las condiciones internacionales, actuó en primer lugar como instancia reguladora de las economías extractivas, lo cual le permitió extraer mayores ingresos y mediar entre intereses divergentes, en segundo lugar como agente del desarrollo mediante la implementación de proyectos nacionales de desarrollo que afrontaron temas sociales críticos en la región y, en tercer lugar, logró su legitimación política a partir de su discurso sobre el desarrollo y de elecciones democráticas. Este proyecto estuvo profundamente marcado por representaciones del desarrollo fundamentadas en las teorías de la modernización: así, se partió mayormente del principio según el cual el desarrollo solamente se puede lograr a través del crecimiento económico promovido por el Estado y que la extracción de materias primas se convertiría en el motor de otras ramas productivas en el mediano plazo. Paralelamente, dominaba la confianza en un progreso ininterrumpido, el cual, en caso de presentarse consecuencias ecológicas negativas, se encargaría de contrarrestarlas o incluso de impedir las mediante la implementación de tecnologías modernas.

Junto al análisis en torno a este tipo de estrategia de desarrollo, sus contradicciones inherentes, de tipo socio-espacial y socio-ecológico, son hoy objeto de miradas cada vez más críticas. Así, se alude a los amplios procesos de transformación territorial que acarrearán las diferentes prácticas de extracción (la minería, los monocultivos agroindustriales,

la producción de petróleo y gas, etc.), que devienen en una nueva configuración de los paisajes, de las condiciones sociales y de las relaciones laborales, como también en fragmentaciones espaciales. Los distintivos que definen estos procesos son los nuevos trazados de fronteras territoriales y de linderos, la formación de enclaves económicos, la imposición de derechos de uso exclusivo, la pérdida de democracia en materia del uso de la naturaleza, como también la destrucción ecológica integral (Fairhead *et al.* 2012; Peluso y Lund 2011; Svampa 2012). Según la forma en que estos procesos son aprehendidos por los actores involucrados y afectados, se abren nuevos espacios para las divisiones al interior de la sociedad, los conflictos sociales y los movimientos de protesta. Finalmente, aparecen las críticas al tipo de integración asimétrica al mercado mundial, el cual cimienta, a largo plazo, la ya conocida dependencia económica (para un panorama general sobre el neo-extractivismo ver Acosta 2011; Bebbington 2012a; Gudynas 2009; Haarstad 2012; Lander 2012; Svampa 2012; Veltmeyer 2013).

Los análisis recientes sobre el neo-extractivismo en América Latina han arrojado, en general, impulsos innovadores para los debates científicos y políticos en términos del desarrollo. Ante la perspectiva de una expansión de este proyecto en otras regiones parece sensato y aconsejable ocuparse del modelo de una manera más profunda. Inicialmente resulta pertinente comprobar las bases reales del neo-extractivismo. En efecto, a pesar de los amplios debates existentes, ya sean estos afirmativos o en torno a apreciaciones críticas, tanto sus características centrales como sus contradicciones han sido abordadas solamente en algunos trabajos sistemáticos, capaces de fundamentar empíricamente el neo-extractivismo como proyecto de desarrollo. Un propósito de esta naturaleza deberá afrontar numerosas dificultades. En la región existen demasiados indicadores sin una unidad de criterios metodológicos para su captura, de tal forma que las diferentes instituciones –también internacionales– y los diferentes autores utilizan en sus estadísticas definiciones divergentes que dificultan las comparaciones regionales o aún una síntesis. Por ejemplo, al observar las formas específicas de producción a partir de la correlación de factores, capital, trabajo y medio ambiente, en ellas no se define de forma precisa que tipo de producción –la agraria o la forestal– genera originariamente ingresos extractivos y cuáles perte-

necen o se pueden asignar a la economía extractivista, y cuáles no. Aún las clasificaciones utilizadas frecuentemente en el manejo de las estadísticas relativas a los bienes primarios e industriales resultan imprecisas y dispares². El apartado siguiente está lejos de resolver en su totalidad estas dificultades como para poder emitir un juicio sobre el panorama general de las dinámicas actuales en América Latina. No obstante, intenta aclarar empíricamente los contornos de la fase de apogeo del neo-extractivismo, a fin de darles una mayor nitidez.

2. La extracción en números

Los indicadores clásicos mediante los cuales se puede hacer un seguimiento a la extracción de materias primas son indicadores de tipo económico tales como el PIB, la composición del presupuesto nacional, como también el rendimiento económico total, cada uno enfocado específicamente en los ingresos de la extracción. Para poder interpretar estas dinámicas como proyecto de desarrollo social, es necesario correlacionar las cifras económicas con las sociales, vale decir, complementarlas con datos relativos a aspectos como el desarrollo de la pobreza, del empleo y de las desigualdades.

Frecuentemente se acude al crecimiento de las exportaciones de bienes primarios regionales como indicativo de la tendencia hacia la reprimarización de las economías latinoamericanas (Cuadro 1), cuya participación, solamente en la primera década del siglo XXI se ha incrementado en casi un 50% (CEPAL 2010 y 2012). Este indicador ubicado por debajo del 30% al comienzo de esta década creció, ya en 2011, por encima del 60% del total de las exportaciones, superando con creces el valor de las exportaciones de bienes industriales. Se presentan diferencias regionales: el auge de los exportaciones basadas en los bienes primarios es particularmente

² Con las bases de datos disponibles no es posible determinar, por ejemplo, si en Argentina las expansiones de la producción industrial medidas durante la última década se refieren a efectos fácticos de re-industrialización, lo cual relativiza la tesis extractiva. Es igualmente posible la tendencia, según la cual, el producto primario de la soja argentina es transformada en aceite de soja, mediante un proceso sencillo de refinamiento; en efecto, esto permite un inflado estadístico de la producción de bienes industriales, y sin embargo, aparece respaldando la tesis extractiva.

marcado en la Región Andina, cuya participación para 2014 se hallaba en casi 90%, y en Bolivia y Venezuela subió incluso al 95%. En los cuatro países del MERCOSUR, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay las exportaciones de bienes primarios para 2014 se situaban entre 65% (Brasil) y 90% (Paraguay) y en Centroamérica³ las materias primas conformaban casi el 60% del total de exportaciones. Solamente México se aparta de cierta manera de esta tendencia con una participación de bienes primarios en el total de exportaciones de aproximadamente un 30%; aunque, también en este caso, desde el 2000 se aprecia una tendencia continua al alza (CEPAL 2012, 101; CEPAL 2015, 102).

Cuadro 1. Participación de la exportación de bienes primarios en porcentaje del total de exportaciones, 2000-2014

Países seleccionados	2000	2011	2014
México	16,5	29,3	21,3
Argentina	67,6	68,5	67,9
Uruguay*	58,5	74,3	76,3
Brasil	42,0	66,2	65,2
Ecuador	89,9	92,0	93,8
Perú	83,1	89,3	85,3
Venezuela**	90,9	95,5	98,2
Bolivia	72,3	95,5	96,4
Colombia	65,9	82,5	82,4

* 2010

** 2013

Fuente: CEPAL 2012 y 2015.

Si observamos el volumen absoluto de producción, vgr. de extracción, más allá del valor de la participación en las exportaciones, la explotación de materias primas ha ganado importancia en la región. En el campo de las fuentes de energía fósil, en Bolivia, de 2000 a 2008 se triplicó la producción de gas; el volumen de extracción para toda la región entre los años 1990 y 2012 se elevó de casi 400.000 millones de m³ a cerca de 500.000 millones de m³. Particularmente acentuado es el incremento de las cantidades de extracción/producción en el *sector minero*.

³ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua.

En Brasil, la extracción de bauxita pasó entre 2000 y 2010 de 14 a 29 millones de toneladas; en Chile, el sector del cobre registró un crecimiento de 46.000 millones (2000) a 57.000 millones de toneladas (2014); y en Argentina, las inversiones en la minería entre 2003 y 2007 subieron de 660 millones de dólares a 56 mil millones (Bebbington 2012b; CEPAL 2011 y 2015). En el ámbito agrícola, los incrementos de volumen se ven con mayor claridad en el caso de la *producción de soja* (prácticamente la mitad de la producción mundial de esta planta proviene de América Latina), cuya producción se duplicó con creces entre 2000 y 2007 y amplias extensiones de tierra destinadas a este cultivo en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay han convertido estos países en paisajes de pura soja (CEPAL 2011a; 2011b; 2015).

Así, el actual *boom* de las materias primas en América Latina no se debe únicamente a los incrementos de valor de las exportaciones de bienes primarios inducidos por los precios. El crecimiento relativo a las cantidades de materias primas estratégicas indica también la difusión de un modelo de crecimiento extractivo fósil y agroindustrial en la región, a pesar de todos los debates surgidos en torno a los límites ecológicos del crecimiento. Además, durante la última década, más de una tercera parte de todas las inversiones extranjeras fluyeron hacia la extracción de materias primas y la economía agrícola.

Si correlacionamos los valores de las exportaciones y los volúmenes absolutos de extracción y producción, con el rendimiento total de cada una de esas economías (PIB), en la mayoría de los casos, se confirma también una tendencia hacia las economías extractivas, si bien está claro que en cada país la evolución es diferente (Cuadro 2).

Dadas las imprecisiones metodológicas mencionadas, resulta difícil determinar la proporción de las rentas extractivas dentro de los presupuestos nacionales; no está claro cuáles bienes primarios han de considerarse como rentas: la mayor parte de los datos recopilados se centra en un único producto o sector (petróleo, minería, etc.). Por otra parte, las estadísticas de cada país recurren a unidades de medida muy diferentes (diversas monedas y formas de ingresos públicos) lo que, de nuevo, supone un obstáculo para las comparaciones a escala regional. No obstante, aquellos análisis que, a pesar de ello, pretenden reflejar la proporción de rentas dentro de los presupuestos nacionales de la región muestran

resultados claros. Los ingresos públicos por rentas no se mantienen en un nivel alto exclusivamente en las economías extractivas tradicionales, como Venezuela o Bolivia; entre 1990 y 2008, también aumentaron en muchos otros países, como Chile (aproximadamente de 28% a 34%), Colombia (de 8% a 18%) o México (de 30% a 37%). (Jiménez y Tromben 2006; Kacef y Jiménez 2009, 69).

Cuadro 2. Participación del sector primario (agricultura, silvicultura, caza y minería) sobre PIB, 2000-2014 (en porcentaje, precios nominales)

Países seleccionados	2000	2011	2014
México	10,3	13,1	13,0
Argentina	7,2	12,8	17,9
Uruguay	6,2	8,7	14,7
Brasil	6,4	6,8	8,2
Ecuador	23,5	21,6	19,9
Perú	13,0	16,8	22,7
Venezuela	21,9	32,3	-
Bolivia	20,3	21,1	32,7
Colombia	15,9	13,8	14,8

Fuente: CEPAL 2015.

Estos y otros indicadores económicos permiten constatar la tesis de la expansión de las economías extractivas en América Latina, así como dividirlas, según la tendencia, en tres dinámicas regionales. Por una parte, están los países andinos, como Ecuador y Venezuela (petróleo), Perú y Chile (minería) y Bolivia (gas), que se destacan históricamente por tener una proporción de rentas particularmente alta, derivada exclusivamente de materias primas. Por otra parte, en los países sudamericanos que cuentan con estructuras internas diversificadas, los sectores extractivos todavía no son tan fuertes; sin embargo, su importancia también va en aumento. Las exportaciones agrícolas y la minería representan en ello los principales sectores; nuevos hallazgos petrolíferos (particularmente en Brasil) acelerarán con seguridad este proceso. Finalmente, y en contraposición a las dos dinámicas anteriores, los países de América Central y México son los que menos han apostado hasta el momento por la extracción, si bien avanzan en la misma dirección.

Si la tendencia en América Latina durante los últimos diez años hacia el extractivismo de materias primas queda, pues, demostrada empíricamente, a continuación ha de comprobarse si ésta constituye la base para un nuevo proyecto político de desarrollo. Las inequidades sociales se refieren no solamente a las desigualdades en materia de ingresos, sino también a un acceso desigual a los bienes sociales públicos, como la educación, la seguridad social y la salud, y también a los recursos materiales como agua y tierra, lo cual se expresa, además, a través de disparidades varias de tipo étnico, edad, género y clase, así como también socio-regionales (López y Perry 2008). Una política, capaz de transformar este lastre colonial aún vigente, ganaría un alto grado de reconocimiento y credibilidad, bajo criterios de la política social y del desarrollo.

Una primera mirada a los cambios socio-estructurales registrados en la región parece corroborar un desarrollo de esta naturaleza: las *tasas de pobreza* de la mayoría de los países de la región bajaron a los más bajos niveles registrados en los últimos veinte años; en promedio, menos de un tercio de la población vivía en la pobreza en el año 2013 (CEPAL 2014). Simultáneamente, se observa una ampliación de las clases medias pero, sobre todo, se observa una clara movilidad de ellas hacia arriba; solamente en Brasil se habla de aproximadamente 15 millones de personas (Souza *et al.* 2010). Todos estos cambios han conducido a una reducción discreta de las desigualdades en los ingresos sin que, por ello, la región haya logrado deponer su primer lugar en la escala mundial de inequidad (Lustig *et al.* 2011, 18; CEPAL 2014)⁴.

El vehículo central de esta nueva dinámica es la política social y laboral. A finales de la primera década del siglo XXI, en muchos Estados latinoamericanos la cuota del gasto social en relación con el PIB aumentó entre 20% y casi 30%, paralelamente se incrementaron los salarios (CEPAL 2014; OIT 2015). Así, y de forma relativamente inadvertida por el mundo

⁴ Recientemente, esta modesta reducción de las desigualdades sociales está siendo de nuevo fuertemente cuestionada y se atribuye más a las inexactitudes de las estadísticas que a transformaciones reales. Los análisis del economista chileno José Gabriel Palma son dignos de mención pues, a través de una Ratio-Palma desarrollada por él, y teniendo en cuenta los polos en los ingresos, las *tails of the distribution* resultan en una relación de inequidad totalmente diferente, y según la cual América Latina persiste como una región afectada por desigualdad extrema (Palma 2014).

occidental que se concentra aún principalmente en la modificación y desmonte de las políticas sociales europeas y norteamericanas, se ha dado una expansión impresionante del asistencialismo en América Latina.

La mayoría de las prestaciones sociales, bajo la perspectiva de su potencial redistributivo, se caracterizan aún por sus efectos marcadamente regresivos (Segura-Ubiergo 2007). Mientras que, por ejemplo en Europa, las desigualdades salariales se reducen en un tercio por medio de políticas de transferencias sociales, éstas han tenido poco impacto en reparto desigual, característico en América Latina, pues aquí, la mayoría de las prestaciones del Estado Social benefician ante todo a los empleados formales, socialmente asegurados y, así, a las capas de ingresos altos, mientras el quintil más pobre apenas percibe 10% de las transferencias sociales (CEPAL 2014; 2015; Goñi *et al.* 2008). Con relativa independencia de la orientación política de los gobiernos, esta “política social exclusiva” apenas ha sido modificada. En lugar de ello, el sistema tradicional ha sido frecuentemente complementado con nuevos programas, los denominados *Programas de Transferencias Condicionadas*, que otorgan recursos en efectivo a los segmentos más pobres de la población de manera focalizada y que son el instrumento más importante y exitoso en la lucha contra la pobreza absoluta desarrollado hasta hoy. A pesar de que durante los últimos años los diferentes países han gastado porcentajes apreciables del PIB, solamente para la implementación de esta medida, 0,8% (Ecuador), 0,4% (Brasil) o 0,2% (Argentina), su participación en el gasto social total sigue siendo sin embargo baja (Fizbein y Shaby 2009).

Las consecuencias recientes de las políticas laborales resultan igual de ambivalentes. Este campo político es estratégico y decisivo para el desarrollo de América Latina. Por un lado, la ocupación informal, particularmente signada por disparidades específicas de género, étnicas y geográficas, es hoy vista como una de las principales fuentes de inequidad (Burchardt y Groisman 2014; Tokman 2007). Por otro, se parte del convencimiento de que, mediante un incremento de la productividad del trabajo, se logrará pasar del extractivismo a otro modelo de producción. Sobre esta base se han realizado en la región durante la última década enormes esfuerzos: se impusieron incrementos considerables en los salarios reales, en algunos países como Argentina, Brasil y Ecuador el trabajo se ha formalizado de forma evidente y el desempleo registrado alcanzó el nivel más bajo que históricamente se haya registrado. No

obstante, a pesar de los éxitos alcanzados, no se ha logrado desmontar de manera significativa el empleo informal⁵.

Por tanto, los mercados laborales latinoamericanos se caracterizan hasta hoy por una heterogeneidad estructural extrema: en ellos permanece un segmento laboral estrecho y bien protegido social y políticamente con importancia económica significativa, frente a un segmento de pequeñas empresas, en parte regulado, y una gran parte de empleados de la economía informal, cuya importancia y significado es de segundo orden. Cuando correlacionamos el tamaño de las empresas, la productividad y el número de empleados en las unidades económicas privadas, esto resulta evidente: en el primer segmento trabaja casi el 20% de la población económicamente activa –en su mayoría en empresas con más de 200 empleados– y producen alrededor del 40% del PIB. El segundo segmento comprende empresas medianas y pequeñas que absorben el 30% de la masa laboral y representan el 22,5% del PIB. Por el contrario, casi la mitad de la masa laboral latinoamericana se encuentra empleada en el tercer segmento –en gran parte no regulado, en un 80% no protegido socialmente y con un nivel de ingresos hasta 80% inferior al del sector formal– cuyo aporte económico al PIB no alcanza el 11%. Así, la productividad per cápita en los segmentos más productivos es más de 16 veces superior a la de los segmentos de baja productividad (CEPAL 2012b, 235; OIT 2012, 49).

Estos indicadores no solo muestran que la política social y laboral de los últimos diez años no ha logrado reducir el volumen tradicionalmente alto de trabajo informal a escala regional. Estos mercados laborales heterogéneos impiden (incluso bloquean) también la implementación de los incrementos de productividad esperados, tal como lo muestran estadísticamente diferentes indicadores: el valor internacional de la *elasticidad producto del empleo* –en el cual la alta elasticidad es expresión de una producción intensiva en trabajo y de baja productividad del trabajo–, cuyo promedio global se sitúa hoy entre 0,32 y 0,30 puntos, se

⁵ La ocupación informal se ubica hoy por encima del 45%, de tal forma que muchos ocupados perciben bajos salarios y carecen de cobertura social en el trabajo (OIT 2013, 63; OIT 2015). En concreto, por lo menos 120 millones de empleados – en su mayoría jóvenes y mujeres – trabajan en condiciones precarias y con malas remuneraciones.

ubica en América Latina casi en el doble. Durante las últimas décadas oscila en promedio alrededor de 0,60 puntos y ha mejorado poco en los últimos diez años (OIT 2013, 28). En otras palabras: el incremento de la producción regional no ha sido el resultado del trabajo cualificado y productivo sino, por el contrario, de una expansión de empleos que se destacan por la mano de obra intensiva y la baja calidad/productividad⁶.

La observación de la masa salarial en relación con el PIB arroja resultados similares. Según cálculos de la CEPAL y OIT (2012) ésta ha disminuido en 13 países durante la fase de auge económico entre 2002-2008; al inicio de la nueva década se calcula que la masa salarial ha variado entre el 23% y el 48% en relación con el PIB y que oscila alrededor del 40%. En la OCDE ésta oscila en promedio por encima del 50% (CEPAL 2012b, 233; OIT 2012, 44). Comúnmente se asume que cuando esta relación baja conduce a que el trabajo asalariado tenga poca participación en la riqueza nacional y, por ende, a una inequidad creciente en los ingresos. Sin embargo, y paradójicamente, en América Latina se pudo observar lo contrario durante la última década: no solamente la masa laboral ha bajado con respecto al PIB, sino también el coeficiente de Gini y con ello la medición con respecto a la inequidad de los ingresos. Algunos análisis explican esta contradicción a partir de la comprobación empírica de una disminución significativa de la desigualdad dentro de la misma estructura salarial (Maurizio 2013; OIT 2013). Dicho de manera sucinta: junto con el decrecimiento de la masa laboral en la región se disminuyen también las diferencias entre los ingresos altos y los bajos, lo cual redundaría en una reducción modesta de la inequidad en los ingresos.

En relación con esta dinámica, el Banco Mundial ha realizado un estudio que revela un hallazgo preocupante: “lo que normalmente se consideraría una evolución positiva (la reducción de la desigualdad en los ingresos laborales), podría esconder una tendencia preocupante, es

⁶ Durante el período 2002-2010 la región logró algunos avances, con un incremento anual de la productividad laboral del 1,5%. Estos progresos, sin embargo, están por debajo de los logros de otras regiones, como África subsahariana (2,1%) y, sobre todo, Asia oriental (8,3%, excluidos el Japón y la República de Corea). Además, en muchos países de la región estas ganancias no se han distribuido de manera equitativa (CEPAL/OIT 2012, 2).

decir, una tendencia a la especialización en sectores no comercializables de baja cualificación y baja productividad” (Banco Mundial 2012, 41). Esta apreciación se basa en el hecho de que, con la participación actual del empleo del 65% en el sector de los servicios, América Latina se ubica claramente por encima de los índices de referencia en el contexto internacional. Tanto las inversiones, como sus efectos sobre el empleo durante la última década, indican que estaría ocurriendo una concentración en servicios no comercializables y de baja calificación, lo cual iría aparentemente acompañado de una desvalorización de los oficios que demandan más alta cualificación (CEPAL 2013a, 136). En otras palabras: la equiparación creciente en los niveles salariales se da a partir de una ampliación del trabajo poco calificado, al mismo tiempo que los títulos profesionales se devalúan. En este sentido es posible aclarar la disminución paralela de la inequidad en los salarios y de la participación decreciente de la masa laboral en el PIB: los ingresos salariales suben en los sectores más bajos, pero no así su participación relativa en el monto salarial total; el trabajo no participa del aumento de la productividad, sino que se extiende en dirección a los campos de trabajo poco calificados. Así, las diferencias económicas entre los asalariados se tornan menores, sin que por ello mejore su posición socio-económica en la sociedad en general.

En resumen: a pesar de los numerosos esfuerzos con respecto a la formalización del trabajo, no se ha logrado hasta ahora modificar estructuralmente el régimen laboral prevalente en la región. El trabajo informal ha disminuido poco y no se ha logrado quebrantar la heterogeneidad estructural de los mercados laborales. Éstos siguen generando un alto grado de desigualdad. La reducción modesta de la inequidad en los ingresos parece estar ligada, en gran medida, a la expansión de un sector social desprotegido (o mal protegido) de trabajadores poco calificados, así como a los servicios sociales provistos por el Estado. Las medidas políticas en ambos terrenos dependen menos de políticas redistributivas o del aumento de la productividad, sino claramente de los ingresos producto de la exportación de materias primas.

En relación con el tercer eslabón político que permite comprender la cuestión social –un sistema fiscal redistributivo– los datos estadísticos disponibles son igualmente contundentes: en efecto, la tasa impositiva

(inclusive el gasto social) de la región se incrementó desde aproximadamente un 17% a un 21% (participación en el PIB) entre 2000 y 2013 (OECD/ECLAC/CIAT/IDB 2015). No obstante, con ello solamente cinco países de la región lograron una base impositiva acorde con su nivel de desarrollo económico, si bien cabe destacar que, en su mayoría, este tipo de ingresos depende en gran medida de la coyuntura. Esto último se debe a que los patrimonios de las élites económicas apenas se gravan o no se gravan en absoluto. Desde 1990, la tasa impositiva para estas élites en la región se ha incluso disminuido y, para 2013 alcanzó a duras penas el 3,5% del total de los del recaudo fiscal (*ibid.*). En el mismo periodo, el impuesto al valor agregado (IVA), que supone una mayor carga sobre todo para las clases más pobres, subió un tercio hasta alcanzar el 36% y se ha convertido hasta hoy en la mayor fuente de recaudo fiscal (CEPAL 2013b; Kacef y Jiménez 2009, 66; Gómez Sabaini y Rossignolo 2014, 12). Aún a pesar de las mayorías democráticas, hasta el momento ninguno de los gobiernos progresistas de la región ha dado pasos realmente firmes para redistribuir la carga impositiva y encarar los costos de la cuestión social. No se observa en ninguna parte una imposición tributaria más eficaz a los segmentos de ingresos altos y medios. Así, América Latina sigue siendo una de las regiones con las tasas tributarias más bajas en el mundo y un oasis para los ricos.

3. El final de un ciclo: el extractivismo y la renta

¿Qué conclusiones se pueden extraer a partir de estos hallazgos para el debate teórico en la teoría del desarrollo? La comprobación empírica del neo-extractivismo latinoamericano ha demostrado que los mecanismos tradicionales de redistribución han sido completados con nuevos programas para combatir la pobreza. En efecto, se ha renunciado a instaurar políticas redistributivas lo que indica que, aparentemente, es ante todo necesario ajustar la clave del reparto de los ingresos adicionales. Hasta hoy, la mayoría de los países de la región ha quedado por fuera de reformas serias en torno a los gravámenes de los grandes capitales o a reformas agrarias que establezcan un acceso igualitario al derecho sobre la tierra. Así, el cambio social generado a partir del neo-extractivismo puede presentarse, en el mejor de los casos, como un cambio con “efecto

ascensor”, en el cual la mayoría de los grupos han sido empujados hacia arriba de la misma manera, sin modificar las estructuras sociales: Las élites económicas pudieron conservar la totalidad sus elevados patrimonios –aún en los casos de nacionalización de las rentas obtenidas– y en parte, incluso ampliarla. También las clases medias se beneficiaron, ya que crecieron en su tamaño e incrementaron sus ingresos. Adicionalmente, las medidas complementarias, aunque en menor medida, prestan un apoyo adicional a una parte de las clases más bajas.

No obstante, allí donde las rentas extractivistas constituyeron las bases materiales centrales para una equilibrio distributivo⁷, se presentaron cuatro consecuencias trascendentales, que en la actualidad se agudizan en la región. *Primero*, las élites mismas evitaron las políticas redistributivas, garantes de una mayor integración social y participación, aún bajo condiciones óptimas para una reforma (democracia consolidada, amplias mayorías parlamentarias y prosperidad económica). *Segundo*, el consenso alcanzado no se basó en la cohesión social sino, más bien, en una suerte de “comunidad rapaz”, que poco conoce sobre mecanismos compensatorios y que es relativamente propensa a los conflictos, como lo pronostican los brotes de crisis que se presentan actualmente en la región. *Tercero*, los “ascensores” parecen estar en descenso, como se evidencia de los brotes críticos crecientes en la región: los ingresos de la extracción dependen siempre de las oscilaciones coyunturales que pueden conducir a un agotamiento temporal de este cuerno de la abundancia. La ausencia de una productividad basada en fundamentos económicos puede llevar de nuevo, rápidamente, a una caída de la totalidad de las capas sociales. En particular, América Latina se confronta en la actualidad con este riesgo. *Cuarto*, en la medida en que el extractivismo se basa en una sobreexplotación de los recursos no renovables, o en el uso excesivo de las tierras agrícolas, la tendencia demuestra que, en esa misma medida, socava sus propias bases.

Algunos de estos problemas en cuestión, que ya desde la década de los noventa permitieron aflorar la tesis de “la maldición de las materias

⁷ El concepto mismo de renta es central en la economía política clásica (desde Adam Smith, David Ricardo hasta Karl Marx) y es por lo general entendido como un ingreso libre y disponible, que no implica inversiones laborales o en prestaciones por parte del receptor.

primas” que valoraban a las economías rentistas de manera crítica –en razón de que una base económica productiva y reproductiva que no se basa en su propio rendimiento sino en la valorización de la naturaleza– no acarrea inversiones trascendentes, tampoco el desarrollo de un mercado interno o incrementos de la productividad (ver un panorama en Frankel 2012). En la práctica, las economías rentistas contabilizan ingresos impresionantes en divisas producto de las exportaciones, pero al mismo tiempo corren el riesgo de generar una continua sobrevaloración de sus monedas nacionales, lo cual abarata la importación de bienes industriales, reduciendo paralelamente la competitividad de los sectores nacionales de la industria y los servicios. Esta dinámica económica, conocida también como la “enfermedad holandesa”, en la que los países parecen ahogarse en su propia riqueza puesto que no aprenden a nadar (no quieren o no pueden), genera permanentemente el peligro de un fracaso dramático de su anterior estrategia de desarrollo basada en las materias primas (Karl 2004; Ross 2012; y la crítica de Brunnschweiler y Bulte 2008; Hertog 2012).

Los estudios sobre la economía rentista muestran que, en efecto, las rentas no deben ser entendidas como funcionales, en tanto detonadores de medidas económicas legislativas, sino que tienen una dimensión político-social, cuyo impacto depende fuertemente de su anclaje político-institucional; dado que su disposición se da de manera relativamente libre, la apropiación de las rentas se organiza, ante todo, de manera política y no económica (Karl 1997). Fernando Coronil (2008, 19) resume el tema de manera ilustrativa, cuando subraya que en las economías de mercado capitalistas prevalece la idea de que: “the business of politics is business”, vale decir, que el Estado establece los parámetros centrales de la acumulación capitalista, mientras que en las economías extractivistas se trata de “the business of business is politics”, vale decir, que el poder, el estatus, los privilegios y la riqueza, dependen principalmente del acceso que se tenga a las rentas de la extracción y, con ello, del acceso que se tenga al Estado.

Es a partir de este reconocimiento que Hossein Mahdavy (1970), en referencia al Medio Oriente y al norte del África, ha introducido el concepto de Estados rentistas que, pone el foco en la constitución social de las economías extractivas (Beblawi y Luciani 1987). Aquí, las afirmacio-

nes más importantes se refieren a que los Estados rentistas, paralelamente a una profundización de estructuras económicas diferenciadas, pueden agudizar también conflictos violentos (Basedau y Lay 2009; Ross 2012). La tendencia al autoritarismo se explica en razón de que el fundamento material de los Estados rentistas deviene principalmente del control de los recursos provenientes de la extracción, vale de decir, de la apropiación de sus rentas y que, por ello, puede actuar con relativa independencia de su propia base social. Esto fomenta que la élite política, en la búsqueda de sus intereses particulares y aspiraciones rentistas (*rent-seeking*), se pueda constituir en una “clase de Estado” (Elsenhans 1996) Su dominio político se garantiza a través de corrupción, financiación de patrocinios y otras formas de transferencia (político sociales) a sus clientelas⁸; allí, donde no es posible o esto no se logra, se reacciona de forma autoritaria y represiva; allí, donde concurren distintos grupos que detentan fuerzas similares, la ocurrencia de conflictos es bastante probable.

Estudios recientes –también en razón de las fuertes variaciones según los casos– han debilitado su interés en torno a esta supuesta coincidencia entre economía extractiva y autoritarismo; hoy concentran con mayor fuerza su interés en desentrañar qué tipo de factores endógenos y exógenos desencadenan o promueven qué tipo de dinámicas en las economías extractivistas. Centran su atención tanto en el grado de dependencia que tienen los Estados de sus rentas, como también en las formas específicas de éstas, y en particular su incorporación regional. Distinguen tres tipos particulares de Estados rentistas, dependiendo de

⁸ Mientras este tipo de clientelismo de Estado masivo disponga de los recursos suficientes, las élites tendrán poco interés en promover una formalización e institucionalización más profundas de sus políticas (sociales): esto debilitaría sus fuentes de legitimación, en tanto que los bajos grados de institucionalización socio-política, las relaciones clientelistas y la lealtad frente al Estado se convierten con frecuencia en la estrategia de seguridad dominante de la acción social (Gough y Wood 2004). Bajo este punto de vista, la política laboral y social en la región, hasta ahora expansiva, podría interpretarse, parcialmente, como una expresión del rentismo estatal de las élites políticas, a fin de garantizar el modelo extractivo. El hecho de que la mayoría de los programas sociales del neo-extractivismo denoten un carácter asistencialista y prácticas clientelistas valida esta tesis: sus prestaciones no se otorgan como un derecho social, como una transferencia del Estado sin destinatario específico, sino, frecuentemente, de forma paternalista (Lavinás 2013; Lustig *et al.* 2011).

la participación proporcional de las rentas en el presupuesto nacional: tipo pronunciado (por lo menos 40%), tipo medio (por lo menos 30%) y tipo débil (por lo menos 20%) (Beck 2007).

Ciertamente, estas tipologías empleadas por lo general para el análisis de los regímenes democráticos son solamente utilizables, con restricciones, en los proyectos de desarrollo del neo-extractivismo latinoamericano. Aún así son útiles en tanto orientación para posteriores análisis.

Una mirada a la participación porcentual de las rentas de algunos pocos bienes primarios en el presupuesto nacional encontramos que numerosos países en América Latina cumplen con los criterios típicos de un Estado rentista: durante la última década, los ingresos públicos por rentas del petróleo en México representaban casi el 40% del presupuesto nacional, en Ecuador y Venezuela incluso entre el 60-70% y Argentina se encaminaba definitivamente hacia un 10%; durante el mismo período los ingresos mineros en el Perú registraban una participación del 10%, en Chile, alumno ejemplar, se situaban incluso en el 20% del presupuesto nacional (Campodónico 2008). En principio, es constatable que muchos Estados latinoamericanos cumplen hasta hoy un criterio central del Estado rentista, a saber, el hecho de que la base material de sus ingresos deviene en una proporción significativa de las rentas, mientras una imposición tributaria directa sobre los ingresos y el patrimonio es casi inexistente.

Por supuesto que los “Estados extractivistas” en la América Latina del siglo XXI se diferencian entre sí en aspectos centrales frente a los Estados rentistas típicos. En efecto, desde hace tres décadas las relaciones democráticas se van consolidando de manera continua; ligado a ello también, y a pesar del cuestionado resurgimiento del autoritarismo en algunos países (Castañeda 2006; Weyland 2009), se observa competencia política y un cambio de las élites políticas. Así, Venezuela, que posee un régimen cuyo carácter democrático ha sido cuestionado por muchos, y aún a pesar de que en 2015 fue condenado al fatalismo por toda suerte de profecías nacionales e internacionales, no obstante hoy ha comprobado claramente que también en ese país es posible una alternancia democrática. Así es que, hasta ahora, no es posible hablar

del anclaje de una “clase de Estado” dominante⁹. Sin embargo, no por ello deja de ser interesante realizar una reflexión más profunda sobre y carácter y rol de las élites económicas en América Latina, lo cual resulta particularmente fecundo. La fase de apogeo del neo-extractivismo se caracterizó, como nunca antes durante los últimos 100 años en la región, tanto por la voluntad política para realizar transformaciones, como por unas condiciones excelentes para llevar a cabo reformas. Si durante un ciclo en condiciones óptimas no se ha logrado, aunque sea de forma rudimentaria, transformar este modelo económico basado en la explotación de materias primas en una dirección favorable, también a los intereses económicos de las élites, entonces puede pensarse que no son solamente obstáculos de tipo funcional y estructural los que impiden llevar adelante las reformas. Más pareciera suceder que las élites, ancladas en su orientación tradicional hacia el exterior –bien sea por hábito o afectivamente– son en lo fundamental poco sensibles a los estímulos de las ganancias/utilidades que promete el desarrollo de los mercados nacionales (Burchardt 2012a y 2012b)¹⁰. La comprensión de la constelación de fuerzas vigentes en América Latina, a partir de los patrones habituales de sus élites, es un asunto que se encuentra aún en sus inicios. Al respecto, aunque lamentablemente aún muy escasos, los trabajos sobre “mentalidades rentistas” constituyen una buena fuente de inspiración (Hafez 2009; Quinteros 2014; Peters 2016).

Para efectos de una aproximación a los conceptos sobre los Estados rentistas parece de nuevo productivo discutir más a fondo si el neo-extractivismo latinoamericano representa una desviación o solamente una variante de las dinámicas sociales del rentismo. Dado que estos enfoques hasta ahora han trabajado poco en la dimensión de la legitima-

⁹ Es notable señalar en relación con las dinámicas recientes de las políticas en Argentina, Bolivia y Venezuela, cuán silenciosos se han tornado los otrora vociferantes apologistas del autoritarismo creciente en América Latina. En ningún lugar es posible encontrar una revisión de sus pronósticos o, al menos, una reflexión crítica de sus fundamentos metodológicos.

¹⁰ Palma (2014, 19) llega a conclusiones similares cuando pone el foco de su análisis en los cuatro deciles de ingresos más bajos en el mundo laboral en América Latina y para ello sugiere no solo un análisis en torno a la alta concentración de los ingresos del 10% de los más ricos, sino un programa de investigación económica: “let’s not just notice the rich, let’s get on with the study of their behaviour”.

ción democrática, se espera contar con nuevos hallazgos en esta materia que enriquezcan la teoría.

En general, es evidente que las condiciones del entorno son muy significativas a la hora comprender las particularidades de los Estados rentistas. Las estrategias extractivistas en América Latina deberían, por lo tanto, contextualizarse de manera más profunda, teniendo en cuenta la economía, la ecología, la política, la sociedad y al sujeto mismo, desde el punto de vista relacional. Aquí las preguntas centrales serían en qué medida el incremento cuantitativo de las rentas logra transformarse en una redistribución cualitativa y en derechos sociales duraderos, en trabajo formalizado y en una participación social garantizada, bajo condiciones ecológicas sostenibles y condiciones democráticas. Más allá, cabe preguntarse, también, cómo tratarán las sociedades extractivas a los territorios de su base de reproducción, en lo relativo a su representación, reconocimiento y la distribución, dado que éstos constituyen el núcleo de su existencia. Para desarrollar este análisis de manera sistemática, se requiere ampliar la perspectiva: aún en los debates recientes, los enfoques teóricos sobre la renta se centran mayormente en el Estado, apoyando su análisis esencialmente en indicadores macro y en instituciones, perdiendo de vista las dimensiones territoriales, como también la naturaleza del poder y de la dominación (McNeish 2010; Gilberthorpe y Papyrakis 2015; ver también la contribución de Peters en esta edición). El hilo conductor teórico de la ecología política brinda sugerencias que llenan este vacío.

4. El neo-extractivismo y los nuevos espacios del poder

El neo-extractivismo, como proyecto de desarrollo, se basa en la apropiación de la naturaleza a fin de lograr su valorización en el mercado mundial. Para “extraer” la naturaleza de sus respectivos contextos espaciales y significados sociales, y a fin de procesarla de manera funcional para efectos de exportación, se requiere una serie de condiciones técnicas, institucionales y políticas. En primer lugar, es central la exploración de los elementos naturales valorizables, así como las condiciones para su accesibilidad y posterior explotación. Si observamos el desarrollo de las concesiones recientes otorgadas para la exploración y extracción solamente en Perú y

en Colombia, constatamos cuán rasantes avanzan estos procesos (Bebbington 2012b, 1156). Una segunda condición central del neo-extractivismo es la existencia legítima de acceso y uso los que, por lo general, son adquiridos o concedidos en forma de derechos de propiedad, concesiones o derechos de uso temporales (arriendo). Además de la destrucción ecológica resultante de la apropiación de la naturaleza y su producción, estos procesos conllevan nuevas formas de exclusión social y, a través de la modificación de las formas de apropiación de la naturaleza, generan un cambio en las relaciones sociales concretas. A fin de que los nuevos campos petrolíferos y de gas en la Cuenca Amazónica, los yacimientos de carbón mineral y de oro en Los Andes o los sembrados de soja en el norte de Argentina puedan ser abiertos y explotados, se requiere garantizar los derechos de uso y acceso a la naturaleza en estas zonas. Esto implica una nueva repartición social del uso y acceso a la naturaleza y, con ello, un cambio en las relaciones sociales de poder, en relación con una porción concreta de territorio o de bosque. En estas circunstancias, un modelo de desarrollo basado en la extracción de materias primas genera siempre nuevas estructuras de ganadores y perdedores. De ello se desprende y puede comprenderse por qué la expansión espacial hacia el interior del modelo extractivista representa un proceso altamente conflictivo: en efecto, no se trata, como habitualmente se cree, de zonas para la extracción o para la producción de bienes agro-industriales para exportación, inhabitadas, inutilizadas o degradadas (Nalepa y Bauer 2012). Por el contrario, en la mayoría de los casos, los derechos adquiridos mediante concesiones al neo-extractivismo coinciden y entran en colisión con pretensiones frecuentemente hegemónicas sobre la naturaleza, respaldadas por derechos formales o consuetudinarios de grupos subalternos, tales como los grupos indígenas (Coronado y Dietz 2013).

Este tipo de dinámicas socio-ecológicas conflictivas del neo-extractivismo, así como su significado político y social en términos del desarrollo, pueden ser analizadas recurriendo a la Ecología Política. En ella se abordan los conflictos relacionados con el acceso, control y uso de la naturaleza, como conflictos de reparto entre diferentes grupos sociales. Aquí se entiende la naturaleza, no como una categoría externa, en el sentido de una materia ajena e independiente a la negociación humana y a las estructuras sociales, sino, por el contrario se define la naturaleza

social y culturalmente, cuyo uso es objeto de luchas políticas. Trabajar en este terreno busca entender las relaciones complejas existentes entre naturaleza y sociedad, mediante un análisis cuidadoso de las formas sociales de acceso y control sobre los recursos (Watts y Peet 2004, 4). Mediante categorías analíticas como poder, acceso, control, repartición, práctica social, conocimiento y actores, la ecología política ofrece un instrumentario analítico para aprehender y analizar los conflictos sociales y los procesos de cambio, surgidos a partir de condiciones de acceso modificadas y de un nuevas formas de control político sobre la naturaleza (Peluso y Watts 2001; Robbins 2004)¹¹.

El uso de este instrumentario en el tema del neo-extractivismo significa comprender las formas de apropiación social de la naturaleza de manera concreta, teniendo en cuenta las estructuras/configuraciones de los actores y sus intereses *en el proceso*, vale decir, el estado y cambio en las posiciones de poder, como expresión de la economía política del neo-extractivismo. Actores en conflicto son, por ejemplo, colectivos subalternos (como agrupaciones indígenas o pequeños agricultores) de un lado, y el Estado, vale decir una alianza de actores estatales y no estatales, del otro. Los conflictos de intereses se reflejan en la cuestión sobre quién decide, de manera formal o fáctica, sobre las formas del uso apropiación de los territorios; qué tipo de usos son políticamente legitimados por cuáles colectivos, por ejemplo la “Nación” entendida como comunidad de ciudadanos o las comunidades indígenas en el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación territorial. Con frecuencia, los daños mismos, producto/consecuencia del extractivismo, son objeto de conflicto: la contaminación ambiental ocasionada por actividades mi-

¹¹ La Ecología Política no representa aquí un cuerpo teórico coherente, sino que comprende una multiplicidad de enfoques teóricos y disciplinarios (por ej. teóricos-estructurales, feministas/de género, postestructuralistas u orientados hacia los actores). Paralelamente, rechaza una interpretación apolítica de los problemas ambientales, dependientes de la pobreza o como el resultado del crecimiento poblacional (Bryant y Bailey 1997). Por el contrario, desde la perspectiva de la Ecología Política, el medio ambiente es entendido como un ambiente politizado (*politicised environment*) (Bryant y Bailey 1997) y se analizan los problemas y conflictos ambientales como conflictos de reparto. Al respecto, liga los temas ambientales a las estrategias estructurales de la sociedad y a las diferentes formas del poder. Para un panorama, ver Alimonda (2006), Bryant (2001), Palacio (2001), y Watts y Peet (2004).

neras de gran envergadura, bien sea por parte de la economía de plantaciones agro-industriales o de las explotaciones petroleras (por ejemplo en la Amazonía), puede minar el apoyo de los beneficiarios de este modelo –en particular la masa amplia de población campesina–, cuando las ganancias sociales se ven socavadas por cargas ambientales que amenazan sus vidas.

Con sus economías de enclave, estas dinámicas conllevan impactos ecológicos y procesos de fragmentación territorial que conducen a nuevos cismas sociales y a una modificación de los compromisos sociales (Gudynas 2012). Así, el neo-extractivismo debería ser entendido, no solo como un proyecto de desarrollo nacional, sino también como un proceso de transformación espacial hacia adentro, ligado a un cambio del dominio político: en las economías extractivas el poder deviene principalmente de la disposición legal sobre la naturaleza, de sus respectivos elementos valorizables y, por consiguiente, del control sobre los territorios de extracción. Esta “territorialización interna” (Vandergeest y Peluso 1995) se constituye en el medio central para introducir enclaves (*enclosures*), privatizaciones y un ordenamiento territorial que genera nuevos mecanismos de inclusión/exclusión (Belina 2013, 88). A partir del establecimiento de este tipo de “territorios de extracción”, el campo político se redefine bajo nuevas normas. El dictamen liberal de la igualdad política y jurídica, como también los derechos sociales adquiridos por grupos de población indígena y afro descendiente existentes en muchas de las constituciones nacionales de la región, se ven sometidos a una presión cada vez mayor. En efecto, el reconocimiento de las diferencias, de la igualdad política y de la autonomía territorial local pone claros límites a los imperativos políticos y económicos de expansión del extractivismo (Dietz *et al.* 2015).

Para valorar el potencial político de un modelo de desarrollo basado en la explotación de materias primas, como el neo-extractivismo latinoamericano, se requiere un análisis social diferenciado en torno a las prácticas concretas y a los procesos de la extracción de las materias primas y de la apropiación de su renta en el plano sub-nacional. No es suficiente una observación de los indicadores macro-económicos y socio-económicos centrada en el Estado. Cabe más bien preguntarse quién impone sus intereses políticos en el reparto de la renta provenien-

te de las materias primas, quién asume los riesgos ecológicos y las consecuencias de un desarrollo basado en las materias primas, quién decide políticamente sobre su extracción, cómo se conforman esos procesos de decisión y qué consecuencias políticas se desprenden de ello para la democracia. Más allá, cabe analizar, quién territorializa, vale decir establece nuevas fronteras, y con qué fin, “a fin de incluir o excluir a quién y con cuál propósito” (Belina 2013, 89).

Un enfoque de esta naturaleza presenta coincidencias con los debates recientes en torno a la teoría de la renta, tema en el cual la propuesta de Kenneth Omeje (2008) sobre el *rentier space* ofrece una serie de elementos conectivos: “[T]he «entier space» discursively subsumes and upholds activities related to the acquisition and control of rentier resources in a state, including the disposition, appropriation and utilization of any accruable funds, prerequisites, dividends and opportunities” (*Ibid.*, 10). En el epicentro de este espacio, Omeje sitúa al Estado y a las élites rentistas que lo controlan, tiene también en cuenta a las fuerzas sociales que cuestionan los patrones de acumulación y de distribución en el campo de la renta y que los desafían mediante luchas políticas. Por consiguiente, el espacio de la renta se puede definir como un terreno fértil para los conflictos sociales, en el cual se cuestionan no solamente el reparto de misma, sino también las formas de su apropiación y, con ello, las sendas mismas del desarrollo.

Consideraciones finales: ¿lecciones aprendidas para las dinámicas del desarrollo en el siglo XXI?

Ante todo en América Latina, el debate en torno al neo-extractivismo en tanto proyecto de desarrollo puede ser, tanto enriquecido mediante comprobación empírica como teóricamente sistematizado y arroja indicios reveladores para una posterior construcción teórica. En relación con la Teoría de la Renta, esta aporta indicios sobre la forma en que podría contemplarse el patrón de legitimación de las sociedades rentistas. Paralelamente, muestra también que las principales categorías teóricas centrales del desarrollo, tales como economía, estado democrático y élites, podrían relacionarse más profundamente con el concepto de renta. En relación con las dinámicas sociales internas y el asunto del

nuevo ordenamiento del poder, los discernimientos desde el campo de la Ecología Política han aportado claridad en torno a que, un análisis cada vez más profundo de la correlación entre sociedad y naturaleza, arroja indicios importantes para abordar temas como las desigualdades sociales, las relaciones de poder sociales y políticas y las consecuencias de tipo ecológico. Este análisis pone en claro que, la imposición de nuevas prácticas destructivas de apropiación de la naturaleza a través de un nuevo reparto de derechos de uso, adjudica a la naturaleza relaciones sociales de poder. Por su parte, la transformación, apropiación y control de la naturaleza son al mismo tiempo constitutivos del poder. De esta manera, es evidente que el fortalecimiento actual de las economías extractivas transforma la constelación de actores, lugares y el tejido material del desarrollo en América Latina. El campo de la “naturaleza”, vale decir del “medio ambiente” no representa ya una esfera externa de la sociedad sino, por el contrario, un terreno de disputa politizado. La forma en que la naturaleza es apropiada, explotada y utilizada, y en beneficio de quién, no es el resultado de actos legislativos, sino que está sujeta a conflictos y negociaciones sociales.

Este hallazgo no es solamente importante para América Latina. Aún a pesar de la depresión de los precios puede afirmarse que el “hambre” global por las materias primas ganará de nuevo importancia. Así, pese a todos programas y alertas sobre la necesidad de disociar crecimiento económico y consumo de recursos naturales, no ha sido posible llevar a cabo una transformación de los modelos de producción y consumo vigentes (OECD 2011; UNEP 2011). Las últimas estimaciones parten más bien de que, aun considerando todas las medidas de ahorro y eficiencia la demanda de energías primarias fósiles aumentará un 45% hasta el año 2030 (Maggio y Cacciola 2009). El principal motor de esta demanda de combustibles fósiles es la continuidad y profundización de una producción y un estilo de vida intensivo en recursos en los países industrializados; a esto se agrega la escalada económica de varios países emergentes (Roache 2012). Esta creciente demanda hace más probables las rivalidades en torno de las materias primas, que pronto pueden expresarse en incrementos sostenidos de los precios del mercado mundial (HWWI 2012). Por último, vale la pena señalar que la “economía verde”, supuestamente sostenible y poco dependiente del carbono y que se difunde por

todo el mundo como respuesta al abismo cada vez más profundo entre medio ambiente y desarrollo, no logra tampoco desprenderse de la extracción de materias primas. La dinámica se ve agudizada, además, por los intentos a escala internacional de regular el cambio climático y otros problemas del medio ambiente a través de instrumentos de mercado que dan lugar a una economización de las políticas medioambientales, lo cual favorece la especulación financiera y, por ende, una ulterior subida de los precios de los bienes naturales, por ejemplo, la tierra.

Bajo estas consideraciones, es posible pensar que las economías extractivistas ganarán importancia, también en otras regiones. Esto subraya la importancia de que las observaciones teóricas sobre el desarrollo registren con mayor fuerza los hilos que tejen el desarrollo basado en las materias primas. Por un lado, el voracidad global por las materias primas torna más atractivo el extractivismo económico, lo cual podría dar impulso a nuevos modelos de desarrollo basados en una profundización de las lógicas rentistas. Por otro lado, una intensificación de la extracción y el consumo de materias primas acarreará impactos tales como una agudización del cambio climático, el sobreuso de las tierras agrícolas, la deforestación, la pérdida de la soberanía alimentaria, la reducción en la variedad de especies, la contaminación de fuentes hídricas, etc. La teoría del desarrollo debe ocuparse hoy, con la misma intensidad, de los efectos ecológicos y sociales del “desarrollo”. América Latina nos enseña en qué aspectos debemos centrar nuestra atención.

Traducción del alemán:
Ángela Ponce de León

Bibliografía

- Acosta, A. (2011). “Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición”, en M. Lang y D. Mokrani (eds.), *Más Allá Del Desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg / Abya Yala, 83-118.
- Alimonda, H., ed. (2006). *Los tormentos de la materia. Aportes para una Ecología Política latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO.
- Banco Mundial (2012). *El papel del mercado laboral en la transformación de América*. Washington: Banco Mundial.

- Bárcena, A. (2010). “Desafíos y oportunidades para el rol del Estado en la post-crisis”, *Pensamiento Iberoamericano*, 6, 339-55.
- Basedau, M. y Lay, J. (2009). “Resource Curse or Rentier Peace? The Ambiguous Effects of Oil Wealth and Oil Dependence on Violent Conflict”, *Journal of Peace Research* 46 (6), 757-776.
- Bebbington, A. ed. (2012a). *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry. Evidence from South America*. Abingdon: Routledge.
- (2012b). “Underground Political Ecologies: The Second Annual Lecture of the Cultural and Political Ecology Specialty Group of the Association of American Geographers”, *Geoforum*, 43, 1152-1162.
- Beblawi, H. y Luciani, G. (1987). *The Rentier State*. New York: Croom Helm.
- Beck, M. (2007). “Der Rentierstaats-Ansatz und das Problem abweichender Fälle”, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 14 (1), 43-70.
- Belina, B. (2013). *Raum. Zu Den Grundlagen eines Historisch-Geographischen Materialismus*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- BID (2012). “Crecimiento Económico y Recursos Naturales en América Latina y el Caribe”, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36803990>.
- Breining, L. y Reckordt, M. (2012). *The Frenzy for Raw Materials. The Effects of Mining in the Philippines*. Essen: philippinenbüro e.V.
- Brunnschweiler, C.N. y Bulte, E.H. (2008). “The Resource Curse Revisited and Revised: A Tale of Paradoxes and Red Herrings”, *Journal of Environmental Economics and Management*, 55 (3), 248-264.
- Bryant, R.L. (2001). “Political Ecology: A Critical Agenda for Change?”, en N. Castree y B. Braun (eds.), *Social Nature. Theory, Practice, and Politics*. Malden, Oxford: Blackwell, 151-69.
- Bryant, R.L. y Bailey, S. (1997). *Third World Political Ecology*. London y New York: Routledge.
- Burchardt, H.J. (2012a). “¿Democracia desigual o desigualdad democrática? Un acercamiento teórico a la realidad socio-política de América Latina”, en S. Kron, S. Costa y M. Braig (eds.), *Democracia y Reconfiguraciones Contemporáneas del Derecho en América Latina*. Madrid y Frankfurt: Vervuert, 73-90.
- (2012). “¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual”, *Nueva Sociedad*, 239, 137-150.
- Burchardt, H.J. y Dietz, K. (2014). “(Neo-)extractivism. A new challenge for development theory from Latin America”, *Third World Quarterly*, 35 (3), 468-486.
- Burchardt, H.J. y Groisman, F. (2014). *Desprotegidos y desiguales. ¿Hacia una nueva fisonomía social?*, Buenos Aires: Prometeo.

- Campodónico, H. (2008). *Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Castañeda, J (2006). “Latin America’s Left Turn”, *Foreign Affairs* mayo/junio, 28-43.
- CEPAL (2010). *Panorama De La Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2011a). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2011b). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2011c). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2012a). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2012b). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2013a). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2013b). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2014). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2015). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL y OIT (2012). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Avances y desafíos en la mediación del trabajo decente*. Santiago de Chile: CEPAL/OIT.
- Coronado, S. y Dietz, K. (2013). “Controlando territorios, reestructurando relaciones socio-ecológicas: la globalización de agrocombustibles y sus efectos locales, el caso de Montes De María en Colombia”, *Iberoamericana*, 49, 93-116.
- Coronil, F. (2008). “«It’s the Oil, Stupid!!!»”, *ReVista. Harvard Review of Latin America*, November, 19-20.
- (2013). *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Editorial Alfa.
- Dietz, K. *et al.* (2015). *The Political Ecology of Agrofuels*. Abingdon: Routledge.
- Elsenhans, H. (1996). *State, Class and Development*. New Delhi: Radiant Publisher.
- Fairhead, J., Leach, M. y Scoones, I. (2012). “Green Grabbing: A New Appropriation of Nature?”, *Journal of Peasant Studies* 39 (2), 237-61.
- Fizbein, A. y Shaby, N. (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington: The World Bank.

- Frankel, J.A. (2012). "The Natural Resource Curse: A Survey of Diagnoses and Some Prescriptions", *HKS Faculty Research Working Paper Series*, 12-014.
- Fraser, A. y Larmer, M., eds. (2010). *Zambia, Mining and Neoliberalism: Boom and Bust on the Globalized Copperbelt*. London, New York: Palgrave Macmillan.
- Galeano, E. (1971). *Las Venas Abiertas De América Latina*. México: Siglo XXI.
- Gilberthorpe, E. y Papyrakis, E. (2015). "The extractive industries and development: The resource curse at the micro, meso and macro levels", *The Extractive Industries and Society*, 2, 381-390.
- Gómez Sabaini, J.C. y Rossignolo, D. (2014). *La tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Montevideo: CEPAL.
- Goñi, E., López, J.H. y Servén, L. (2008). "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *World Bank Policy Research Working Paper*, 4487.
- Gough, I. y Wood, G., eds. (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gudynas, E. (2009). "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual", en J. Schuldt *et al.* (eds.), *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP y CLAES, 187-225.
- (2012). "Estado compensador y nuevos extractivismos: las ambivalencias del progresismo sudamericano", *Nueva Sociedad*, 237, 128-46.
- (2013). "Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales", *Observatorio del Desarrollo*, 18.
- (2013). "Postextractivismo y alternativas al desarrollo desde la sociedad civil", en M. Lang, C. López y A. Santillana (eds.), *Alternativas al Capitalismo/Colonialismo del Siglo XXI*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg / Abya Yala, 189-221.
- Haarstad, H. (2012). "Extracting Justice? Critical Themes and Challenges in Latin American Natural Resource Governance", en *New Political Spaces in Latin American Natural Resource Management*. New York: Palgrave Mcmillan, 1-16.
- Hafez, Z. (2009). "The Culture of Rent, Factionalism, and Corruption: A Political Economy of Rent in the Arab World", *Contemporary Arab Affairs*, 2 (3), 458-480.
- Hertog, S. (2012). "Good, Bad or Both? The Impact of Oil on the Saudi Political Economy", en M. Kamrava (ed.), *The Political Economy of the Persian Gulf*. London: Hurst & Company, 221-49.
- HWWI (2012). *Hwwi-Index der Weltmarktpreise für Rohstoffe*. Hamburgisches Weltwirtschafts Institut.
- Jiménez, J.P. y Tromben, V. (2006). *Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Kacef, O. y Jiménez, J.P., eds. (2009). *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Karl, T.L. (1997). *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- (2004). “Oil-Led Development: Social, Political, and Economic Consequences”, *Encyclopedia of Energy*, 4, 661-672.
- Lander, E. (2012). “The State in the Current Processes of Change in Latin America: Complementary and Conflicting Transformation Projects in Heterogeneous Societies”, *Journal für Entwicklungspolitik (JEP)*, 28 (3), 74-94.
- Lavinas, L. (2013). “21st Century Welfare”, *New Left Review*, 84, 5–40.
- Lopez, J.H. y Perry, G. (2008). “Inequality in Latin America: Determinants and Consequences”, *World Bank Policy Research Paper*, 4504.
- Lustig, N., López-Calva, L. y Ortiz, E. (2011). “The Decline in Inequality in Latin America: How Much, Since When and Why”, *Tulane Economics Working Paper*, 1118.
- Maggio, G., y Cacciola, G. (2009). “A Variant of the Hubbert Curve for World Oil Production Forecasts”, *Energy Policy*, 37 (11), 4761-70.
- Mahdavy, H. (1970). “The Pattern and Problems of Economic Development in Rentier States. The Case of Iran”, en M. Cook (ed.), *Studies in the Economic History of the Middle East. From the Rise of Islam to the Present Day*. London: Oxford University Press, 428-467.
- Maurizio, R. (2013). “Income Distribution and Labour Market in Latin America in Times of Economic Growth”, *IARIW Working Paper*.
- McNeish, J.A. (2010). *Rethinking Resource Conflict*. Washington: World Bank.
- Musacchio, A. y Lazzarini, S.G. (2014). *Reinventing State Capitalism. Leviathan in Business, Brazil and Beyond*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Nalepa, R.A. y Bauer, D.M. (2012). “Marginal lands: the role of remote sensing in constructing landscapes for agrofuel development”, *Journal of Peasant Studies*, 39 (2), 403-422.
- OECD (2011). “Towards Green Growth” <http://www.oecd.org/greengrowth/48224539.pdf>
- OECD/ECLAC/CIAT/IDB (2015). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*. París: OECD Publishing.
- OIT (2012-13 y 2015). *Panorama Laboral 2015. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Omeje, K. (2008). “Extractive Economies and Conflicts in the Global South: Re-Engaging Rentier Theory and Politics”, en *Extractive Economies and Conflicts in the Global South. Multi-Regional Perspectives on Rentier Politics*. Burlington: Ashgate, 1-25.

- Palacio, G., ed. (2014). *Ecología Política de la Amazonia. Las profusas y difusas redes de la gobernanza*. Bogotá: ILSA, Ecofondo, Universidad Nacional de Colombia.
- Palma, J.G. (2014). "Why is inequality so unequal across the world? Could it be that every nation gets the inequality it deserves?" comunicación al *17th World Congress of the IEA*, http://siteresources.worldbank.org/INT/KNOWLEDGEFORCHANGE/Resources/491519-1399670184174/9563350-1400073516725/11Palma_inequality_IEA_final_Updated_version_June.pdf.
- Peluso, N.L. y Lund, C. (2011). "New Frontiers of Land Control: Introduction", *Journal of Peasant Studies*, 38 (4), 667-81.
- Peluso, N.L. y Watts, M., eds. (2001). *Violent Environments*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Peters, S. (2016). "Beyond Curse and Blessing: Analyzing Rentier Societies in the Global South - The Case of Venezuela", en K. Dietz y B. Engel (eds.), *Contested Extractivism: Struggles over Mining and Land*. Basingstoke: Palgrave (en prensa).
- Quinteros, R. (2014). *Antropología del petróleo*. Caracas: BCV.
- Reid, M. (2010). "So near and yet So Far", *The Economist*, <http://www.economist.com/node/16964114>.
- Roache, S.K. (2012). "China's Impact on World Commodity Markets", *IMF Working Paper*, 12/115.
- Robbins, P. (2014). *Political Ecology*. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell.
- Ross, M.L. (2012). *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton: Princetown University Press.
- Segura-Ubiergo, A. (2007). *The Political Economy of the Welfare State in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sinnott, E., Nash, J. y de la Torre, A. (2010). *Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond Booms and Busts?*. Washington: The World Bank.
- Souza, J. et al. (2010). *Os Batalhadores Brasileiros; Nova Classe Média Ou Nova Classe Trabalhadora?* Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Svampa, M. (2012). "Resource Extractivism and Alternatives: Latin American Perspectives on Development", *Journal für Entwicklungspolitik (JEP)*, 28 (3), 43-73.
- Tokman, V.E. (2007). *Informality: Exclusion and Precariousness*. Geneva: International Labour Organization.
- UNEP (2011). *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. Nairobi: UNEP.
- UNDP (2013). *Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. New York: UNDP.

- Vanderveest, P. y Peluso, N.L. (1995). "Territorialization and State Power in Thailand", *Theory and Society*, 24, 385-426.
- Veltmeyer, H. (2013). "The Political Economy of Natural Resource Extraction: A New Model or Extractive Imperialism?", *Canadian Journal of Development Studies*, 34 (1), 79-95.
- Watts, M. y Peet, R. (2004). "Liberating Political Ecology", en *Liberation Ecologies, Second Edition. Environment, Development, Social Movements*. London, New York: Routledge, 3-47.
- Weyland, K. (2009). "The Rise of Latin America's Two Lefts? Insights from Renteria State Theory", *Comparative Politics*, 41 (2), 145-64.
- Williams, M. (2014). *The End of the Developmental State?*. London: Routledge.

Extractivismos andinos y limitantes del cambio estructural

Rafael Domínguez y Sara Caria

Introducción

El objetivo general del presente capítulo es comparar los resultados sociales y los impactos en la transformación productiva de los dos estilos del extractivismo andino: el conservador (clásico o convencional) de Perú y Colombia y el neo-extractivismo progresista de Ecuador y Bolivia, los cuatro países que estuvieron en el grupo de los “grandes ganadores en la lotería de los *commodities*” (Ocampo 2012, 9) en la “década idílica” posterior a 2004 (Ocampo 2015, 8). Adicionalmente, se trata también de analizar el caso del neo-extractivismo ecuatoriano sacándolo del ensimismamiento del debate nacional sobre la crisis económica que ha estallado con el final del *boom*, el cuarto que ha conocido la región desde finales del siglo XIX (Erten y Ocampo 2013, 26). A este respecto se pretende discutir si el cambio estructural es el “camino” y la igualdad el “objetivo último” (Bárcena 2015, 16), o, por el contrario, ambos deben perseguirse simultáneamente para acelerar el cambio de la matriz productiva tras el fin del súper-ciclo de los precios de las materias primas (Venables 2016, 180).

El capítulo trata de responder a tres preguntas: dos retrospectivas y una prospectiva. La primera es si se cumple la cualificación que el neo-extractivismo introduce respecto al extractivismo clásico (el uso de la renta extractiva por parte del Estado para mejorar las condiciones de vida de la población) (Burchardt y Dietz 2014, 468) y, por tanto, los resultados del neo-extractivismo en términos de reducción de pobreza y desigualdad son mejores que los del extractivismo convencional. La segunda pregunta es si la reprimarización y el estancamiento del cambio estructural han sido mayores en los países neo-extractivistas (por su más

intensa relación crediticia con China) que en los países del extractivismo clásico. La tercera pregunta es prospectiva: si se podrá llevar a cabo para el Ecuador la aceleración del cambio de la matriz productiva sin profundizar en la mejora de la distribución de recursos, ingresos y oportunidades, o será necesario avanzar en esa vía en coherencia con el marco teórico de las políticas de enfoque de demanda que adoptó el país con la Revolución Ciudadana. Vale aclarar que en el capítulo se manejarán dos definiciones de cambio estructural (Martins 2015, 1): la estrecha, que describe la reasignación de trabajo y capital desde los sectores de baja a los de alta productividad; y la amplia, que se refiere a las transformaciones demográficas, espaciales y de distribución del ingreso, de las que, por cierto, habló antes que Kuznets (1966), Paul A. Baran (1957)¹.

El capítulo se estructura como sigue. En el primer acápite, de carácter conceptual, se caracterizan los cuatro países andinos desde el enfoque de las “economías de recursos [naturales] no renovables” (Bataille y Mishra 2015), lo que permite situar el extractivismo (y el social-desarrollismo que justifica la versión neo-extractivista) en el contexto macroeconómico y geográfico más amplio del debate sobre la maldición de los recursos. En el segundo acápite se procede a una comparativa del extractivismo clásico y el neo-extractivismo andino en términos de políticas y resultados sociales y se analizan los procesos de estancamiento del cambio estructural (Ecuador), y reprimarización (con Bolivia y Colombia como casos destacados, seguidos a distancia de Perú) que han experimentado los cuatro países como consecuencia de la profundización de las vías extractivistas. El trabajo cierra con unas consideraciones

¹ “El desarrollo económico siempre ha significado históricamente una transformación de largo alcance de la estructura económica, social y política de la organización dominante de la producción, la distribución y el consumo. El desarrollo económico siempre ha sido impulsado por las clases y grupos interesados en un nuevo orden económico y social, siempre ha encontrado oposición y ha sido obstruido por aquellos interesados en la preservación del *status quo*, enraizada en una derivada innumerable de beneficios y hábitos de pensamiento de la estructura existente de la sociedad, la que prevalece en las costumbres e instituciones. Siempre ha estado marcado por enfrentamientos más o menos violentos, ha sido precedido de aperturas y acelerones, ha sufrido reveses y ha ganado nuevo terreno: nunca ha sido suave, un proceso armonioso de plácido desenvolvimiento en el tiempo y el espacio” (Baran 1957 [1973], 110).

finales en las que se evalúa específicamente la problemática del Ecuador y el espacio fiscal que le queda para intentar la transformación productiva en medio de las dificultades que plantea el fin del “Consenso de los *Commodities* basado en la exportación de bienes primarios en gran escala”, una vez que el *boom* de los precios internacionales que lo sostuvo (Svampa 2013, 30-31) se puede dar por terminado para los próximos años (incluyendo el siguiente ejercicio presidencial), salvo sorpresas impredecibles del contexto internacional.

1. Repensando el extractivismo: economías de recursos naturales no renovables

La relación entre la abundancia de recursos naturales y el crecimiento económico tiene en América Latina una larga data de reflexión teórica. Tras la hipótesis Prebisch-Singer sobre el deterioro estructural de los términos de intercambio para las economías exportadoras de recursos primarios, Mamalakis (1978) adelantó una propuesta para una “teoría mineral del crecimiento” basada en la experiencia latinoamericana, a partir de la cual constataba que para 1950-1975 las economías mineras obtenían enormes rentas ricardianas a corto plazo, pero a largo plazo “agotables, transitorias y sumamente volátiles”, lo que conducía a un ciclo de miseria-abundancia-miseria, marcado en la fase alcista por una distribución internacional desfavorable del excedente debido a los pagos externos por factores a empresas mineras extranjeras, aunque el ciclo se podría revertir si el capital natural “se agota en un capital físico (industrial y de infraestructuras), humano (educación y salud), financiero, tecnológico y aun político, promotor del crecimiento” (Mamalakis 1978, 850-851, 858, 876).

La tesis de la maldición de los recursos (*resource curse*) fue formulada por Auty (1993, 1) para explicar el bajo crecimiento de los “países en desarrollo ricos en minerales”, que, en vez de beneficiarse de esa dotación de recursos no renovables, rendirían peor que los menos ricos en tales recursos. Las “economías mineras” (*mineral economies*) fueron definidas por este autor 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”, comprendiendo éste dos categorías: la

de productores de hidrocarburos (caso de Ecuador) y la de exportadores de minerales (caso de Perú y también, por aquel entonces, de Bolivia) (Auty 1993, 3). La tesis de la maldición de los recursos, que de alguna manera se hacía eco de la hipótesis Prebisch-Singer, fue luego discutida y confirmada empíricamente por numerosas investigaciones, entre las que destacan las de Sachs y Warner (1995 y 2001), Mehlum, Moene y Trovrik (2006) para América Latina y África, y los *surveys* generales de Frankel (2010 y 2012).

En Ecuador, donde solo existe una incipiente discusión empírica sobre el tema (Cori y Monni 2014; Paladines 2016; Larrea en este volumen), Alberto Acosta (2009, 22, 34) resumió la tesis del *resource curse* en su trabajo sobre *La maldición de la abundancia* en el que describe la “gran paradoja” de la riqueza de recursos como causa de la “trampa de la pobreza”, sobre la base del atraso relativo, o lo que hoy se conoce como “trampa de renta media” (Domínguez y Caria 2014):

“La gran disponibilidad de recursos naturales que caracteriza a estos países, particularmente si se trata de minerales o petróleo, tiende a distorsionar la estructura económica y la asignación de los factores productivos del país; redistribuye regresivamente el ingreso nacional y concentra la riqueza en pocas manos. Esta situación se agudiza por una serie de procesos endógenos de carácter «patológico» que acompañan a la abundancia de estos recursos naturales. En realidad esta abundancia se ha transformado, muchas veces, en una maldición”

“Esta es la gran paradoja: hay países que son muy ricos en recursos naturales, que incluso pueden tener importantes ingresos financieros, pero que no han logrado establecer las bases para su desarrollo y siguen siendo pobres. Y son pobres porque son ricos en recursos naturales, en tanto han apostado prioritariamente por la extracción de esa riqueza natural para el mercado mundial, marginando otras formas de creación de valor, sustentadas más en el esfuerzo humano que en la generosidad de la naturaleza”

Sin embargo, con el *boom* de los *commodities* y los primeros trabajos que cuestionaban la hipótesis del *resource curse* a partir de los indicadores de la estructura las exportaciones (Lederman y Maloney 2007), se empezó a contemplar la posibilidad de que los países en desarrollo ricos en petró-

leo y/o gas (como son los cuatro andinos)², pudieran *revertir* la maldición aplicando políticas de control de los recursos (especialmente, en la negociación de los contratos de concesión) y usar las rentas así obtenidas en inversiones en capital humano e infraestructuras que, por su alto impacto positivo directo e indirecto en el crecimiento, tendrían efectos favorables en el nivel de vida la población (Humphreys, Sachs y Stiglitz 2007). La Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo introdujo en ese contexto alcista de los precios la noción de “ventana de oportunidad para acelerar el desarrollo de los países ricos en recursos minerales” (UNCTAD 2007, iii). Y el Banco Mundial reconoció enseguida “el potencial significativo del sector extractivo para el desarrollo económico de los países en desarrollo” (World Bank 2010, 4), posición que reafirmó en una segunda evaluación (World Bank 2011a, vi), en coincidencia con un reequilibrio del debate académico sobre la maldición/bendición de los recursos naturales (Spence 2011, 116-119; van der Ploeg 2012; Kahatt 2013, 61-62, 73; Araujo *et al.* 2014, 20; Papyrakis 2016).

Un trabajo posterior del Banco Mundial sobre el sector minero no petrolero evidenció que los países en desarrollo ricos en minerales no solo habían crecido más que los países sin minerales, sino también habían mejorado más que estos su Índice de Desarrollo Humano (World Bank 2014a). Smith (2015, 58, 67) encontró que los nuevos países en desarrollo ricos en recursos naturales (entre ellos Ecuador) tuvieron incrementos del PIB per cápita que persistieron a largo plazo en los últimos 60 años. Finalmente, Werner (2015, 32) estudió 18 *booming economies*, de las cuales 7 consiguieron un crecimiento de la parte de su economía que no era recursos naturales más alto durante el *boom* que durante el

² Los datos de reservas probadas de petróleo en 2015 sitúan a Ecuador el primero de estos cuatro países con 8,832 millardos de barriles (con el puesto 19 a nivel mundial); le siguen Colombia, con 2,445 millardos de barriles (34); Perú, con 741,2 millones de barriles (43); y Bolivia, con 209,8 millones de barriles (58). Véase *CIA World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2244rank.html>. En cuanto a las reservas probadas de gas natural a 2014, Perú está en el puesto 33 con 435,4 millardos de metros cúbicos; Bolivia en el 40 con 281,5 millardos; Colombia en el 47 con 198,4 millardos; y Ecuador en el 89 con 6 millardos. Véase *CIA World Factbook*, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2253rank.html>.

período previo, eludiendo así la maldición de la abundancia, mientras las otras 11 no consiguieron sobreponerse al *boom* y, por tanto, incurrieron en la maldición de la abundancia³.

Tras la crisis financiera de 2008 del Atlántico Norte, Sinnott, Nash y de la Torre (2010, 1) contribuyeron a fortificar el nuevo consenso emergente sobre el impacto económico positivo de la abundancia de recursos naturales en el crecimiento económico en América Latina. Luego la CEPAL consagró la posibilidad de revertir la maldición en bendición al considerar “la abundante dotación de recursos naturales como activo estratégico” para la inserción internacional, y la reprimarización del comercio exportador (a consecuencia del dinamismo de la demanda asiática y principalmente china) como un factor de “resiliencia y capacidad de crecimiento para la región” (CEPAL 2011a, 22, 115, 134).

Esta fue la base teórica del neo-extractivismo, que, a diferencia del extractivismo clásico, “le asigna una mayor relevancia a la dimensión social que a las metas de desarrollo” (Katz 2015a, 22) y “enfatisa la necesidad de un papel más activo del Estado en el alivio a la pobreza, la redistribución y el desarrollo económico” (Hogenboom y Fernández Jilberto 2009, 94). El extractivismo fue el término acuñado por Gudynas (2009, 188) “en sentido amplio, para [caracterizar] las actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales, no son procesados (o lo son limitadamente), y pasan a ser exportados”. Tales actividades no se limitan a los minerales y los hidrocarburos, sino, como señala Acosta (2011, 85-86), también incluyen el sector agroforestal y pesquero cuando se extraen recursos a tasas que no permiten renovar los stocks de fertilidad del suelo o de las biomásas terrestres y marítimas⁴. En América Latina estas actividades resultan tan antiguas

³ Ecuador estaría en el primer grupo (junto con Trinidad y Tobago, Argelia, Guinea Ecuatorial, Arabia Saudí, Laos y Nueva Guinea Papúa), considerando un período de *boom* 1998-2011 y un previo 1979-1997, y Bolivia en el segundo grupo (Mauritania, Libia, Chad, Mozambique, Zambia, Omán, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Malasia y Mongolia) para un período de *boom* 1999-2011 y un previo 1987-1998 (Werner 2015, 36, 43-44).

⁴ Gudynas (2013, 5) incluye asimismo la piscicultura y el turismo de masas como actividades extractivistas, y Katz (2015b, 13) analiza el turismo de masas en una perspectiva dependientista concomitante a la del extractivismo. Para una visión opuesta a esta sobre el turismo, ver Carrión (2015) y el capítulo de este autor en el presente volumen.

como la conquista: “el extractivismo es una modalidad de acumulación que comenzó a fraguarse masivamente hace 500 años” y en la práctica se puede entender como “un mecanismo de saqueo y apropiación colonial y neocolonial” (Acosta 2011, 85-86). ¿Sería posible apartar al “neo-extractivismo progresista” de esa lógica de “imperialismo extractivista”? (Veltmeyer 2013, 11; 2015, 118). Según el planteamiento de Gudynas-Acosta-Veltmeyer la respuesta es negativa. Un análisis más preciso permite matizar esa posición.

El neo-extractivismo progresista se diferencia del extractivismo clásico, convencional o de “inspiración conservadora” en que “el Estado juega un papel más activo, y logra una mayor legitimación por medio de la redistribución de algunos de los excedentes generados” (Gudynas 2009, 188; 2012, 132; 2014, 9). En el extractivismo clásico, característico de países como Colombia y Perú, se concede a las empresas extractivas un amplio espacio para acceder a los recursos y apropiarse de las rentas generadas, permitiéndoles despreocuparse de las externalidades negativas (Azamar y Ponce 2015, 196), mientras que en el neo-extractivismo, de países como Ecuador y Bolivia, el Estado recupera terreno sobre el control de los recursos y sus rentas mediante la renegociación de los contratos y la potenciación de las empresas estatales, como reconoce Gudynas (2009, 194-195). Sin embargo, este autor no advierte que los gobiernos progresistas lograron revertir la maldición de los recursos con políticas intencionales y, dentro de los estrechos límites que imponen las instituciones de la globalización capitalista actual (Gosh 2015, 65-69; Falconí y Oleas 2016, 132-136), usaron los ingresos de acuerdo a las recomendaciones de Dietz y Newmayer (2006, 12-122) y Humphreys, Sachs y Stiglitz (2007) para invertir en capital humano, incluyendo los programas de lucha contra la pobreza⁵ e infraestructuras, que luego hizo propios la CEPAL (2013, 11). Los datos de inversiones en infraestructuras y capital humano de Ecuador, y de inversiones en capital humano de Bolivia son incontestables.

De hecho, el neo-extractivismo progresista fue más allá de las recomendaciones de la reversión de la maldición de los recursos y se dife-

⁵ Estos son los únicos a los que se refieren los críticos del neo-extractivismo como Gudynas (2009, 208-209, 213-214; 2010, 67; 2012, 134), Acosta (2011, 101-103), Svampa (2013, 38) y Salama (2014, 92).

renció del “nuevo” (o “nacional”) desarrollismo” (Bresser-Pereira 2007) al reclamar la centralidad de la demanda en el desarrollo, mediante una estrategia de crecimiento impulsada no solo por las exportaciones, sino también por la mejora de la capacidad adquisitiva de los salarios y el incremento de la propensión media al consumo de la economía por efecto de la redistribución del ingreso en un modelo de capitalismo regulado (Katz 2015a, 22-23)⁶. Los límites de este modelo, que son los propios del “capitalismo extractivo” (Veltmeyer y Petras 2015, 31) y sus contradicciones inherentes (Katz 2015a, 23-24; Veltmeyer 2015, 118), se alcanzaron en 2014 cuando los precios de los *commodities* empezaron a bajar. Fue en ese momento que la CEPAL (2014a, 109) sistematizó lo que algunos países como Ecuador venían proponiendo y que tanto se ha criticado puertas adentro (Gudynas 2011, 64; Acosta y Cajas 2015): utilizar la especialización primaria para intentar la diversificación productiva, a partir de un “modelo dual integrado” de desarrollo (Pérez 2010, 124-125) basado en “ventajas comparativas dinámicas” (Stiglitz 2012):

“la apuesta por una política industrial activa no significa desatender la competitividad de las exportaciones de recursos naturales. Por el contrario, se trata de utilizar la política industrial para potenciar estos sectores, usándolos como palanca para elevar la complejidad de la base productiva y evitar la reprimerización. De hecho, la expansión de la demanda mundial de materiales, energía y alimentos, especialmente en Asia, abre insospechadas oportunidades para la región. Aprovecharlas en el marco de una estrategia de transformación productiva implica retener en cada país una mayor proporción de los excedentes generados por la exportación de recursos naturales, así como destinar esos recursos a fortalecer la innovación tecnológica, la capacitación y el emprendimiento”

⁶ Entre 2007 y 2014, los salarios aumentaron su participación en el PIB del 33,2% al 39% (véase Cuentas Nacionales, PIB por enfoque de ingreso, del Banco Central del Ecuador <http://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/763>). Y la demanda interna ganó peso, con un aumento de la formación bruta de capital (que pasó del 24,8 al 29,4% del PIB) y de gasto de consumo final del Gobierno (que pasó del 11,3 al 14,4% del PIB), mientras que el consumo privado redujo su participación relativa, como cabe esperar en procesos de cambio estructural, del 62,3 al 59,3% del PIB. Véase los datos en CEPALSTAT.

El último informe de la CEPAL (2015a, 55), en plena caída libre de los precios de los *commodities*, insistió en esos puntos, poniendo de relieve cómo los *booms* liderados por las exportaciones de recursos naturales pueden enmascarar los problemas estructurales que las economías de recursos naturales no renovables (ERNNR) afrontan para promover el desarrollo económico a largo plazo (Mendoza, McArthur y Ong 2015, 9; Battaille y Mishra 2015, 4; Halland *et al.* 2015, 4-7; Venables 2016, 162-166)

“La actual coyuntura pone de manifiesto que la región como un todo no ha sido capaz de agregar suficiente valor a sus exportaciones de recursos naturales, ya sea mediante un mayor procesamiento de esos recursos, la incorporación de adelantos tecnológicos que permitan diversificarlos o la generación de nuevas exportaciones de servicios asociadas a los conocimientos técnicos regionales en actividades como la minería, la agricultura y la silvicultura. En este ámbito, hay un gran déficit de la política industrial que es preciso subsanar, ya que la estructura de incentivos durante el período de altos precios de las materias primas no impulsó al sector empresarial a invertir significativamente en esa línea”

A partir de varios trabajos generados en el ámbito del FMI (IMF 2012; Bataille y Mishra 2015; Warner 2015) y del Banco Mundial (Bleaney y Halland 2016), las ERNNR se definen como economías en desarrollo de ingreso bajo y medio, que padecen escasez de recursos domésticos de capital (incluyendo brechas de infraestructura y bajo ahorro genuino) y acceso limitado a los mercados internacionales de capital (IMF 2012, 6-7). En concreto, las ERNNR son aquellas economías en desarrollo de ingreso bajo o medio-bajo, como Bolivia (LMIC en sus siglas en inglés), pero también “prospectivamente” (Venables 2016, 162) aquellas otras de ingreso medio-alto (Ecuador, Perú y Colombia, UMIC en sus siglas en inglés) en las que al menos el 20% de sus exportaciones totales son recursos naturales o derivan al menos el 20% de sus rentas fiscales de los recursos naturales (IMF 2012, 47)⁷.

⁷ Bleaney y Halland (2016, 4) establecen como criterios el mínimo del 25% de exportación de hidrocarburos y el mínimo del 10% de exportación de minerales, que, en el primer caso cumplirían Ecuador (55,2%), Bolivia (52,4%) y Colombia (46,8%), pero no Perú (11,1%), y en el segundo cumplirían Perú (41,0%), Bolivia (29,4%) y Colombia (20,2%), pero no Ecuador (1,5%), con datos de media 2010-2012 de la CEPAL (2013,

La primera condición (al menos el 20% del valor de las exportaciones en forma de recursos naturales no renovables), la cumplen los cuatro países andinos, mientras que la segunda (al menos el 20% de sus ingresos fiscales derivados de recursos naturales) se verifica para Ecuador y Bolivia (Cuadro 1). El resto de los elementos referidos a la escasez de capital y las dificultades para acceder a los mercados internacionales de capital se muestran en los Cuadros 2 y 3.

Cuadro 1. Caracterización como ERNNR en los países andinos

Países	Grupo ingreso per cápita en \$ Método Atlas 2014	X RNNR sobre valor total X 2006-14 (%)	Rentas RNNR 2010-13 (%)		Índice Global de Infraestructura 2010 ranking 140 (valor)	Ahorro genuino 2008 / 2014 (% INB)
			PIB	ingresos fiscales		
Bolivia	LMIC 2.870	72	12,9	37,6	139 (-1.347)	-4,7 / 5,4
Ecuador	UMIC 6.090	55	13,4	40,3	95 (-0.637)	0,4 / 6,1
Perú	UMIC 6.360	59	3,4	17,1	124 (-1.009)	7,0 / 7,3
Colombia	UMIC 7.970	60	4,0	13,9	96 (-0,681)	1,5 / -3,2

Fuentes: Grupo de ingreso en <http://databank.worldbank.org/data/download/GNIIPC.pdf>; Exportaciones de recursos naturales no renovables (media aritmética de los % anuales) en *The Atlas of Economic Complexity* <http://atlas.cid.harvard.edu/>; Rentas RNNR (hidrocarburos y sector minero) sobre PIB e ingresos fiscales en CEPAL (2015b, 71, 77); Índice Global de Infraestructura en Donaubauer, Meyer y Nunnenkamp (2014, 30-31); y Ahorro genuino en World Bank (2011b, 187-188, 192; y 2014b, 41, 59, 74, 168).

El Índice Global de Infraestructura (Donaubauer, Meyer y Nunnenkamp 2014) es un compuesto a partir de indicadores objetivos (que se agrupan en cuatro dimensiones: Transporte, TIC, Energía y Finanzas) y varía entre el valor máximo de cobertura (1 Hong Kong, 3.216) y mínimo (140 República del Congo, -1.435): los resultados muestran la gran brecha que presentan países como Bolivia (lastrado por los subíndices de Transporte, TIC y Finanzas, que están rankeados en los puestos 132, 103,

19, 56). Esta definición relaja, a su vez, las condiciones de Auty (1993, 3) para las *mineral economies* que, recordemos, incluyen el cumplimiento simultáneo de al menos el 8% de su PIB y al menos el 40% de sus ganancias de exportación vinculadas a recursos no renovables, lo cual solo integraría a Bolivia y Ecuador. En la clasificación de Venables (2016, 162) de ERNNR no se incluye Colombia, sin razón aparente, pese a que, como se verá más adelante, tiene una elevada proporción de exportación de recursos naturales.

126 respectivamente) y Perú (por Transporte y Finanzas, rankeados en los puestos 129 y 122 respectivamente), mientras los índices de Colombia y sobre todo Ecuador (con rankings en Transporte y TIC de 55 y 65) son mejores, aunque resultan penalizados en el primer caso por el Transporte (ranking 107) y en el segundo por las Finanzas (ranking 123).

Por su parte, el Ahorro genuino o Ahorro neto ajustado es un cálculo que hace el Banco Mundial (World Bank 2011b) para medir la diferencia *real* entre la producción y el consumo. En concreto se contabiliza la diferencia entre dos sumas expresadas en porcentaje sobre el Ingreso Nacional Bruto (INB): por un lado, el ahorro bruto y el gasto en educación; y, por otro, la depreciación del capital fijo, el consumo de recursos naturales y los daños causados por la polución; dicho de otra manera, es el resultado de sumar al ahorro neto (ahorro bruto menos depreciación del capital fijo) el gasto en educación y restar del resultado el consumo de recursos naturales y los daños causados por la polución. Un Ahorro genuino negativo, como en el caso de Bolivia en 2008 o Colombia en 2014, 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/o los daños causados por la polución. En el caso de Bolivia el dato negativo de 2008 se debió al elevado porcentaje del consumo de energía; en el de Colombia en 2014 a la depreciación del capital fijo y al consumo de energía. Merece la pena destacar la mejora del Ahorro genuino de Bolivia y Ecuador entre 2008 y 2014 merced a la reducción del consumo de energía y al aumento del gasto en educación, lo que aseguraría el desarrollo sostenible entendido en términos de sostenibilidad blanda: la que implica mantener constante el stock de capital, suponiendo la perfecta sustitución entre el capital natural, el humano y el capital reproducible (Arrow *et al.* 2010, 1-2). Análogamente, el caso de Colombia plantea problemas de sostenibilidad ante la disminución del (ya muy bajo en 2008) ahorro neto y del gasto en educación, que sería insuficiente para compensar las pérdidas por depreciación, consumo de energía y materiales y contaminación (Cuadro 2).

Cuadro 2. Ahorro neto ajustado o genuino en los países andinos (en % del INB)

Contabilidad del Ahorro genuino = (1+3) - (2+4 al 8)	2008				2104			
	BOL	ECU	PER	COL	BOL	ECU	PER	COL
1. Ahorro bruto	29,9	31,8	24,1	20,2	27,4	27,3	27,1	19,7
2. Depreciación capital fijo	9,5	10,8	11,4	11,4	12,5	12,0	12,9	16,0
3. Gasto en educación	4,7	1,4	2,5	3,6	6,5	4,1	2,2	3,3
4. Consumo de energía	27,6	21,1	1,4	10,0	10,6	12,2	1,7	8,3
5. Consumo de minerales	0,8	0,4	6,2	0,6	3,3	0,1	6,3	0,8
6. Consumo neto forestal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0
7. Polución por CO2	0,5	0,5	0,3	0,2	0,7	0,4	0,4	0,2
8. Otras emisiones	0,9	0,1	0,3	0,1	1,5	0,2	0,8	0,8
Ahorro neto ajustado	-4,7	0,4	7,0	1,5	5,4	6,1	7,3	-3,2

Fuente: World Bank (2011b, 187-188, 192; y 2014b, 41, 59, 74, 168).

En cuanto al acceso al mercado internacional de capitales, el EMBI (Emerging Markets Bond Index) apunta los problemas específicos del Ecuador en el pago de su deuda soberana⁸ a través del diferencial (*spread*) de tasa de interés (expresada en puntos básicos) que pagan los bonos denominados en dólares, emitidos por países en desarrollo, y los Bonos del Tesoro de Estados Unidos, que se consideran “libres” de riesgo. Dicha diferencia, que se generó a partir del repudio de parte de la deuda soberana en 2008 por considerarla ilegítima (Ordóñez *et al.* 2015, 30), aumentó a partir de 2014 para Ecuador, Colombia y Perú por la reducción en la capacidad de pago, a raíz de la caída de los precios de los *commodities*, y se disparó en 2015 en el Ecuador, aunque en términos relativos el mayor deterioro lo ha sufrido Colombia, con un aumento del diferencial entre 31 de diciembre de 2014 y 29 de abril de 2016 del 43,4%, y el menor Ecuador, con un aumento del 6,6%, terremoto incluido (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Diferencial de bonos soberanos
en los países andinos (100 puntos básicos = 1%)**

Países	2010-2013	2014	2015	2016 (abril)	variación 2104-abril 2016 (%)
Bolivia	318	277	268	-	-
Ecuador	779	883	1.266	941	6,6
Perú	163	181	240	203	12,1
Colombia	161	196	317	281	43,4

Fuentes: para 2010-2013 y 2014, CEPAL (2015c, 179) e IMF (2015, 14), que incluye la cotización de Bolivia en 2012, año en que se reintegró al mercado internacional de capitales; para 2015, Serie Histórica Spread del EMBI en www.bancentral.gov.do y el dato de Bolivia a 30 de junio en CEPAL (2015c, 179); y para abril 2016 <http://www.ambito.com/economia/mercados/riesgo-pais/>. Los datos de 2010-2013, 2014 y 2015 son para fin de período anual y los de abril 2016 son para fin de período mensual.

⁸ Las calificadoras de riesgo evalúan la voluntad de pago y la capacidad de pago de los países. Sobre la primera cuestión, el Ecuador siempre incumplió los pagos, salvo los Global 2015 en diciembre de 2015, primera vez que se pagó a tiempo. Esto por sí solo explicaría el nivel más alto del EMBI que tradicionalmente arrastra el país.

2. Extractivismos, reprimarización y estancamiento del cambio estructural

Los cuatro países andinos pertenecen al grupo de los “grandes ganadores en la lotería de los *commodities* desde 2004” al estar entre los más favorecidos de América Latina por la mejora de los términos de intercambio (Ocampo 2012, 9). Durante esa “década idílica” 2004-13 (Ocampo 2015, 8), tomando la tasa de variación acumulativa anual del PIB per cápita⁹ como medida de la *performance* de las cuatro economías, Ecuador fue el país con mayor crecimiento económico, con un 4,92%, seguido de Perú (4,16), Bolivia (3,23) y en último lugar Colombia con un 2,47%. En cambio, en desarrollo humano, el Índice de Desarrollo Humano aumentó entre 2000 y 2014 un 10,1% en Colombia, 9,8% en Bolivia, 8,6% en Ecuador y 8,4% en Perú, quedando Perú en el puesto 84 (de 188 países) Ecuador en el 88 y Colombia en el 97, como países de desarrollo humano alto, y Bolivia en el 119 como país de desarrollo humano medio¹⁰.

Durante la década idílica el extractivismo atravesó los distintos tipos de regímenes (Veltemyer 2013, 19) que se dieron en estos países. Si Colombia y Perú se podrían adscribir en general al Consenso de Davos, continuador de las políticas neoliberales (Veltemeyer 2015, 120), Bolivia y Ecuador se posicionaron más allá del “nuevo (o “nacional”) desarrollismo” como “opción responsable” de la “buena izquierda” (Bresser-Pereira 2007, 111; Munck 2015, 75). En todo caso, los cuatro países y el resto de los de América del Sur tenderían hacia una mayor homogeneidad por el papel que le asignaron en el desarrollo a la exportación de recursos naturales, en una suerte de nueva convergencia económica conservadora descrita también como Consenso de los *Commodities* (Svampa 2013; López y Vértiz 2015, 155).

Este Consenso, como el de Washington, tiene su propia versión del *there is no alternative* (TINA), porque “terminaría por funcionar como

⁹ 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.

¹⁰ Véase <http://hdr.undp.org/en/composite/trends>.

un umbral u horizonte histórico-comprensivo respecto de la producción de alternativas y suturaría así la posibilidad misma de debate” (Svampa 2013, 36). Se trataría de un “acuerdo... acerca del carácter irrevocable o irresistible de la actual dinámica extractivista... potenciada por la visión «eldoradista» de una América Latina como lugar de excelencia de abundantes recursos naturales” sobre el que se habrían “cimentado las bases de una ilusión desarrollista que recorre, más allá de las diferencias y los matices, el conjunto de los países latinoamericanos” con dos elementos: “la aceptación del lugar que la región ocupa en la división global del trabajo” como exportadora de naturaleza, y la minimización de los costes sociales y ambientales de dicha estrategia (Svampa 2013, 35-37). Ello reflejaría, además, la influencia hegemónica a derecha e izquierda que todavía sigue teniendo el Estado neoliberal y sus imaginarios tecnocráticos de las ventanas de oportunidad y las ventajas comparativas (Svampa 2013, 38-39; Rowland 2015, 144). Conviene no olvidar que el consenso, en el caso neo-extractivista, se cimenta al interior de los países en la medida en que promueve un juego ganar-ganar entre élites, clases medias y pobres, aunque los dos primeros grupos se beneficien mucho más que el último (Burchardt 2014, 9)¹¹ y las poblaciones afectadas por las externalidades negativas queden fuera de ese juego (Salama 2014, 2014, 96).

La combinación de las tesis de Gudynas (2009), Acosta (2011) y Svampa (2013) permitiría diferenciar entre el extractivismo conservador, clásico o convencional y el neo-extractivismo progresista, a partir de un elemento crítico: la utilización de las rentas extractivas para financiar programas sociales masivos que aseguren nuevas fuentes de legitimidad. El punto

¹¹ En el trabajo de Cano (2015, 19) se comprueba que la movilidad social en Ecuador entre 2004 y 2011 permitió el ascenso de la clase media, mientras la élite siguió cerrada. La movilidad del ingreso en el top 5% de la distribución fue muy estable (apenas entró población del 95% restante y muy pocos individuos del top 5% bajaron de nivel). En cambio, el 56% de los individuos de los deciles 3 al 8 experimentaron movilidad ascendente y solo un 19% descendente, permaneciendo igual el restante 25%. En 2011, la clase media, definida por los individuos con entre 10\$ y 50\$ al día en paridad de poder adquisitivo, superó por primera vez (con el 32% de la población total) a los pobres, con ingreso inferior a 4\$, que sumaron el 27% de la población total. Entre 2006 y 2011, el ingreso del 40% más pobre aumentó a una tasa media anual del 5%, frente al 3% de la media del ingreso del país (Ordóñez *et al.* 2015, 9).

en común entre ambos estilos, o lado oscuro del Consenso de los *Commodities*, sería la intensificación del extractivismo (que afecta también a recursos naturales inicialmente renovables pero que dejan de serlo por la sobre-explotación extractivista) como nuevo TINA, que incluye además la aceptación básica del marco normativo en su versión postneoliberal (Svampa 2013, 36; Albuja y Dávalos 2013, 93-94, 98-99, 108; Burchardt 2014, 10). Así, Perú y, sobre todo, Colombia, con gobiernos del Consenso de Davos, como heredero del de Washington (Veltemeyer 2015, 120), corresponderían al modelo conservador (donde lo único nuevo es la intensificación del extractivismo), mientras Ecuador y Bolivia, con gobiernos progresistas, corresponderían al modelo neo-extractivista, en el que, a la intensificación del extractivismo (presentado como transitorio), se une la utilización social de las rentas extractivas.

Sin embargo, la evidencia empírica no confirma la diferencia nítida entre los dos modelos, porque los países que los integran se entremezclan en sus respectivas *performances* sociales, por más que en los *inputs* haya esa oposición previsible entre neo-extractivismo y extractivismo clásico. Así, los Programas de Transferencias Sociales Condicionadas (PTSC) tienen una mayor cobertura poblacional en Bolivia y Ecuador, por encima de la media de la región, mientras en Perú y Colombia se sitúan por debajo de la media; pero medido en esfuerzo sobre PIB Ecuador se despega claramente de Bolivia, que tendría un esfuerzo igual al de Colombia¹². En cuanto al gasto social sobre PIB, si se considera el agregado (educación, salud, seguridad social y previsión, vivienda y otros) los resultados dan una falsa pista sobre la orientación de los gobiernos, ya que Colombia (con un 13,1% del PIB en 2012) sería el país más “social”, seguido de Bolivia (11,5), Perú (9,5), cerrando con el aparentemente menos social de Ecuador (8,3). Ahora bien, al eliminar los gastos de seguridad social y previsión, y vivienda y otros (que benefician en algunos países como Colombia desproporcionadamente al quintil superior, véase Hultsch 2014, 32, 39) el esfuerzo del gasto social en capi-

¹² Esta comparativa deberá revisarse cuando se publiquen los datos más recientes, a tenor de que en 2015 el Gobierno de Ecuador redujo el número de beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano de 1,6 a 1,1 millones (Ordóñez *et al.* 2015, 33).

tal humano, *ceteris paribus* su carácter pro-pobre¹³, se puede responder afirmativamente a la primera pregunta sobre la orientación más social de los gobiernos neo-extractivistas, ambos con 1 punto por arriba de los conservadores en esfuerzo sobre PIB en la partidas de educación y salud (a las que la Constitución ecuatoriana fija una ruta para llegar al 6 y 4% del PIB respectivamente) (Cuadro 4).

Cuadro 4. Indicadores de la orientación social de los gobiernos andinos

Países	Cobertura PTSC (% Población) 2013	Gasto en PTSC (% sobre PIB) 2013	Gasto en educa- ción y salud (% PIB) 2012
Bolivia	52,4	0,19	6,6
Ecuador	32,4	0,64	6,5
Perú	12,3	0,14	5,3
Colombia	13,6	0,19	5,0
América Latina	25,1	0,38	-

Fuentes: para PTSC datos del BID en <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/transeferencias-sociales,7531.html> (los datos de Ecuador corresponden a 2012); para gasto social, CEPALSTAT.

En relación a los resultados de reducción de pobreza y desigualdad la evidencia es mixta. Los países con mayores reducciones relativas de la pobreza de ingreso fueron Colombia y Perú, que podrían reclamar en este punto las bondades del efecto *trickle down* de las políticas neoliberales sin descartar que las mejoras sociales se hayan podido financiar con los ingresos adicionales de las actividades extractivistas (Acosta 2015), mientras que Bolivia y Ecuador, pese a la mayor cobertura (y esfuerzo en el caso de Ecuador) de sus PSTC, habrían obtenido resultados comparativamente peores. Sin embargo, esta agrupación se quiebra cuando se analiza el índice de pobreza multidimensional de la CEPAL (un indicador compuesto que reúne 13 indicadores agrupados en las dimensiones de vivienda, servicios básicos, estándar no monetario de vida, educación y empleo y protección social) en

¹³ Como atestigua el trabajo de Lustig (2015) para Colombia y Perú, y el de Ordóñez *et al.* (2015, 33-34) para Ecuador, donde Llerena *et al.* (2015, 31) encuentran que los gastos en educación primaria y salud son además progresivos.

donde Perú redujo el índice muy por encima de Ecuador y Bolivia, con Colombia en último lugar de progreso. Con respecto a la desigualdad, la hipótesis esperada se restablece cuando se atiende a un índice tan problemático como el de Gini y aquí, sí, Bolivia y Ecuador habrían realizado los mayores progresos. Sin embargo, el índice de Gini es una medida de concentración y, por tanto, resulta muy sensible a los cambios en los quintiles centrales (Q2, Q3 y Q4) (Amarante y Jiménez 2015, 18), infravalora la producción de la desigualdad donde esta tiene lugar (en la parte del Q5), y no refleja la desigualdad misma, que es una cuestión de distancia entre los muy ricos (el 10% de la población o D10) y los pobres (D1 al D4) medible por el Palma ratio (Cobham y Summner 2013, 6; Palma 2015, 1427, 1446)¹⁴. Sin embargo, cuando se atiende al cociente 10/40 o Palma ratio, Bolivia y Colombia serían los países con mayor reducción de la desigualdad, mientras que Perú y Ecuador conseguirían menor reducción (Cuadro 5).

¹⁴ Del Palma ratio se han realizado versiones más precisas (v.2: 5/40; y v.3: 1/40) a fin de capturar la desigualdad como polarización social que deja oculta el Gini (Kozer 2015, 2, 17; Cobham, Schlogl y Summner 2013, 2-4). Como señala Hoffmann (2014, 82), “si el ingreso medio del decil más bajo estuviera en un nivel equivalente a los 150 dólares y el del decil más alto en torno de los 10.000 dólares, un aumento del 10% en todos los deciles mantendría inalterable el coeficiente de Gini, aunque la distancia entre el grupo superior y el inferior crecería (en el ejemplo, sería 985 dólares mayor) y ampliaría así considerablemente la brecha de la polarización social”. Además de este problema estadístico, el Gini se calcula a partir encuestas de presupuestos familiares (esto es, ingresos disponibles o distribución secundaria), y no tiene en cuenta la distribución primaria (o distribución funcional del ingreso), que se puede obtener a partir de datos fiscales, por lo que subestima sistemáticamente los ingresos del 10, del 5 y sobre todo del 1% de los más ricos, una parte sustancial de los cuales proceden del patrimonio y activos colocados en el extranjero (Pérez Sáinz 2014, 40-42; Hoffmann 2015, 81-83; Salama 2015, 94). Por ello, se puede calcular, siguiendo el procedimiento propuesto por Anthony Atkinson (con la incorporación de los datos tributarios del 1% de los más ricos), un índice de Gini corregido que tenga en cuenta este problema. En el caso de Colombia, ello elevaría el índice para 2010 del 0,55 al 0,59 (Gómez Sabaini y Rossignolo 2015, 98-99). Para Ecuador, Larrea y Greene (2015, 48) han propuesto un procedimiento diferente (y no comparable al anterior), que es imputar a las encuestas de hogares los ingresos procedentes de la participación del capital en la distribución funcional del ingreso, lo que arroja un Gini del 0,786, 0,300 puntos superior a las cifras del INEC, con el 1% más rico de la población (20.000 hogares) disfrutando del 54% del PIB.

Cuadro 5. Pobreza y desigualdad en los países andinos
(= tasa de variación relativa)

Países	Pobreza de ingreso 2006 / 2013	Pobreza multidi- mensional 2005 / 2012	Desigualdad 10/40 2006 / 2013	Gini 2006 / 2013
Bolivia	54,0 / 36,3 = 32,8	84 / 58 = 30,9	5,3 / 2,7 = 48,1	0.565 / 0.472 = 16,4
Ecuador	42,6 / 33,6 = 21,1	46 / 31 = 32,6	4,0 / 2,8 = 30,0	0.540 / 0.468 = 13,3
Perú	44,5 / 23,9 = 46,3	62 / 37 = 40,3	3,5 / 2,3 = 34,3	0.505 / 0.444 = 12,1
Colombia	46,8 / 30,7 = 34,4	41 / 35 = 14,6	5,3 / 2,8 = 47,2	0.584 / 0.536 = 8,2

Fuente: CEPAL (2014b, 17, 19-20, 122-125) y CEPALSTAT.

Por tanto, el neo-extractivismo progresista, a través de la mayor captación de las rentas extractivas, se diferenciaría del extractivismo conservador no en los resultados alcanzados en términos de reducción de pobreza y desigualdad (lo que implica que no hay una respuesta clara a la primera pregunta), sino en la estrategia para llegar a ellos. Esta estrategia se puede describir como social-desarrollismo (Katz 2015), con raíces en el enfoque de demanda de las teorías del desarrollo que relacionan distribución y crecimiento y apelan a un papel más activo del Estado¹⁵: el aumento de los salarios reales para expandir el mercado y el consumo internos a fin de depender menos de la demanda externa, por ser economías más abier-

¹⁵ En particular, los trabajos de Taylor, Passinetti y Cimoli (véase el análisis que hace de ellos Storm 2015, 680-681) asumidos por la CEPAL (2012, 17) en su noción de cambio estructural asociado a dos tipos de eficiencia dinámica: “La primera es la llamada «eficiencia schumpeteriana», donde destaca la presencia de sectores con tasas más altas de crecimiento de la productividad, con mayor difusión de conocimientos y capacidades hacia el conjunto de la economía y la sociedad, y que lideran el proceso de innovación, impulsando los aumentos de productividad, tanto en su propio sector como hacia otros sectores. La segunda es la «eficiencia keynesiana» o «de crecimiento», que refiere a un patrón de especialización en sectores beneficiados por tasas más altas de crecimiento de la demanda externa e interna, con efectos positivos sobre la producción y el empleo. Es fundamental, pues, que el cambio estructural fortalezca sectores dinámicos desde el punto de vista no solo tecnológico sino también de la demanda, ya que el incremento de la productividad sin el paralelo aumento de la demanda podría generar subocupación o desocupación. Los dos tipos de eficiencia se dan en general simultáneamente”.

tas (pese a tener políticas comerciales menos liberales)¹⁶; y la primacía del sector público sobre el privado en la gestión del crecimiento (capitalismo organizado) de acuerdo al concepto de “densidad nacional”¹⁷.

En cuanto a los resultados económicos del extractivismo en términos de cambio estructural (en sentido restringido) hay que valorar su diferente impacto en la diversificación de las exportaciones y la estructura productiva. Durante el *boom* de los *commodities*, los países andinos o bien mantuvieron su especialización primaria (Ecuador) o la acentuaron reprimarizándose sus exportaciones (Bolivia, Perú y, sobre todo, Colombia) (Cuadro 6). En todos aumentó la concentración de las exportaciones en unos pocos productos primarios, como se comprueba con el índice de Herfindahl, que se disparó en Colombia (multiplicándose por 3,4) y Bolivia (por 2,6), mientras en Ecuador, el país que partía de una mayor concentración, el índice se multiplicó por un factor inferior (2,2), quedando Perú, el país con menor concentración, en la mínima variación (1,3) de los cuatro. Estos datos tuvieron su reflejo en la reducción de la diversificación de la cesta exportadora de productos con ventajas comparativas reveladas, con la mayor caída por parte de Colombia (58 productos menos), seguida de Bolivia (21) y Ecuador (8), mientras que Perú, el país con mayor número de productos con ventajas comparativas, logró incluso aumentar esa cesta en 2 (Cuadro 7).

¹⁶ Entre 2004 y 2014, la proporción del comercio exterior sobre el PIB de Bolivia pasó del 57,5 al 85,3% y la de Ecuador del 50,0 al 58,7%. En cambio, las proporciones de Perú y Colombia pasaron en el mismo período del 41,9 al 46,5% y del 35,9 al 37,5%, respectivamente, según la base de datos de la CEPAL (CEPALSTAT).

¹⁷ Este concepto, acuñado por Aldo Ferrer (2010, 13), se deriva del análisis comparado de los países que tuvieron éxito en su inserción internacional, e incluye cuatro componentes: cohesión social (con reducción de las desigualdades verticales y horizontales), calidad de los liderazgos (con estrategia de acumulación de poder en el Estado frente a los intereses corporativos de todo tipo), estabilidad institucional, y un pensamiento propio arraigado en el interés nacional. Ordóñez *et al.* (2015, 30-34) describen estos contenidos como el desplazamiento hacia políticas públicas redistributivas, con la llegada al poder de Correa, y las medidas radicales aplicadas inmediatamente para crear espacio fiscal.

Cuadro 6. Especialización primario exportadora de los países andinos (% de exportaciones sobre el total)

Exportaciones de recursos naturales no renovables sobre el total		
Países	2004	2014
Bolivia	55	72
Ecuador	55	57
Perú	48	56
Colombia	45	71
Exportaciones de productos primarios sobre el total		
Países	2004	2014
Bolivia	86,7	96,4
Ecuador	90,7	93,8
Perú	87,3	85,3
Colombia	62,9	82,4

Fuente: datos sobre exportaciones de recursos naturales no renovables en *The Atlas of Economic Complexity* <http://atlas.cid.harvard.edu/>; datos sobre exportaciones de productos primarios en CEPAL (2011b, 97; 2015d, 102).

Cuadro 7. Indicadores de concentración de las exportaciones de los países andinos

Índice de Herfindall de las exportaciones		
Países	2003	2012
Bolivia	0.092	0.239
Ecuador	0.138	0.300
Perú	0.079	0.092
Colombia	0.064	0.220
Número de productos con ventajas comparativas reveladas		
Países	2003	2012
Bolivia	95	74
Ecuador	90	82
Perú	179	181
Colombia	181	123

Fuente: Caria, Carrera y Domínguez (2015).

¿Cuán responsable de la reprimarización fue la relación con China? Contra lo que cabría esperar, el impacto de China fue mayor en los países de extractivismo clásico, los de mayor cercanía comercial y política

con EEUU, que en los neo-extractivistas que tienen las relaciones crediticias más estrechas con China¹⁸. El impacto de China¹⁹ en la tasa bruta de crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados entre 2001 y 2011 fue negativo en los cuatro países, con Colombia y Perú por encima o en el entorno del -6% respectivamente, y Ecuador y Bolivia en el entorno del -3 y -2% respectivamente, aunque todos por debajo de la media de América Latina (-10%). Por su parte, en la tasa bruta de crecimiento las exportaciones de minerales e hidrocarburos, Perú fue el país más beneficiado por la demanda china (25%), por encima de la media de América Latina (en torno al 14%), seguido, ya por debajo de la media, de Bolivia y Colombia (por encima del 10%) y Ecuador (por encima del 5%) (de la Torre *et al.* 2015, 17, 141). Por su parte, en el índice de dependencia (de China) de las exportaciones²⁰, Colombia y Perú pasaron entre 2008 y 2014 de 0,22 a 0,42 (90,9% de incremento) y de 0,26 a 0,34 (30,8% de incremento), respectivamente, mientras que Bolivia y Ecuador se movieron de 0,13 a 0,17 (30,8% de incremento) y de 0,17 a 0,19 (11,8% de incremento), respectivamente. Por tanto, Colombia fue el país más dependiente y el que más aumentó su dependencia de las exportaciones a China en ese período. Después de Costa Rica, Colombia resultó de hecho, el país con mayor dependencia de China de una lista de 21 latinoamericanos: el 93% de las exportaciones de petróleo colombiano (representando el petróleo la mitad de todas las exportaciones del país en 2014) fueron a China. En el caso de Perú, que sería el 8º, la mitad de sus exportaciones de cobre (20% del total) y el 93% de sus exportaciones de hierro (3% del total) fueron embarcadas para

¹⁸ Con datos actualizados a 2015 Ecuador tendría firmados 11 créditos con bancos públicos chinos por valor de 15,2\$ millardos, Bolivia 6 créditos por 1,6\$ millardos y Perú solo 1 crédito por valor de 50\$ millones (Colombia ninguno). Véase K.P. Gallagher y M. Myers, China-Latin America Finance Database, http://www.thedialogue.org/map_list/.

¹⁹ Dicho impacto se mide a través de un índice que permite distribuir la variación de las exportaciones de un grupo de productos (manufacturados, agrícolas o minerales) en dos momentos entre China y el resto del mundo. Véase la nota técnica en de la Torre *et al.* (2015, 140).

²⁰ Este índice mide el grado de exposición o dependencia de los países a los desplazamientos de la demanda de China en una escala de 0 (nula exposición) a 1 (máxima exposición). Véase la parte técnica en Casanova, Xia y Ferreira (2015, 6).

China. Ecuador y Bolivia se situaron en 2014 en los puestos 14 y 15, con una menor dependencia del gigante asiático (Casanova, Xia y Ferreira 2015, 5, 7, 9, 12). En definitiva, la segunda pregunta tampoco tiene una respuesta clara, ya que Colombia, que no contrajo ningún crédito con China, resultó ser el campeón de la reprimarización y, como veremos a continuación, el país de mayor estancamiento del cambio estructural a juzgar por la productividad relativa del sector manufacturero.

Al margen de quién fuera el demandante internacional, los países andinos se integraron a las cadenas globales de valor durante estos años del *boom* de las materias primas como meros suministradores de productos intensivos en recursos naturales (a partir de efectos hacia adelante hirschmanianos), siguiendo la pauta regional, donde los vínculos hacia adelante supusieron más del 70% de los vínculos en las cadenas globales de valor en 2011, frente al modelo asiático 50/50 (hacia adelante / hacia atrás). En este punto hay que destacar que sólo Ecuador logró situarse por debajo del 70% (de la Torre *et al.* 2015, 20-21, 95), mientras que los datos de Colombia permiten comprobar cómo todo el aumento de la participación del país en las cadenas globales de valor entre 2001 y 2011 fue mediante efectos hacia adelante: en 2014, el país tenía el porcentaje de encadenamientos hacia atrás más bajo (8%) de los seis países de la región para los que se dispone de datos (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México) y el porcentaje más alto de efectos hacia delante (30%), es decir, casi el 80% de sus vínculos con cadenas globales de valor fueron efectos hacia delante en ese año (OCDE/CEPAL/CAF 2015, 118, 212).

Al analizar la estructura productiva, todas las economías andinas siguieron profundizando la pauta de desindustrialización prematura característica de los países en desarrollo de África Subsahariana y América Latina (Dasgupta y Singh, 2006, 6; Escaith 2006, 69; Timer, de Vries y de Vries 2014, 9-10; Martins 2015, 31-34). La industrialización prematura consiste “en alcanzar el punto de inflexión antes y a niveles de ingreso mucho más bajos en la actualidad” que los de los países desarrollados en su momento, de manera que los países en desarrollo se “están convirtiendo en economías de servicios sin haber atravesado propiamente una experiencia de industrialización” (Rodrik 2016, 2). Ello es problemático en la medida en que la manufactura se considera “el elevador quintaesencial para las economías en desarrollo” y, por tanto, se bloquea

la posibilidad de una rápida convergencia económica, quedando el crecimiento a merced de entradas de capital y ayuda exterior, remesas y *booms* de materias primas, todo lo cual compromete la sostenibilidad del proceso de desarrollo (Rodrik 2016, 3, 28).

Si bien los cambios en la estructura productiva tardan en reflejarse en la estructura exportadora, no cabe esperar grandes novedades en este punto, en tanto en cuanto de las 40 ERNRR que recogen Battaile y Mishra (2015, 17) sólo México, Vietnam e Indonesia consiguieron diversificarse hacia las manufacturas. En el caso de los países andinos, la caída relativa de la manufactura, tanto en términos de población ocupada como en Valor Añadido Bruto (VAB), iniciada en toda América del Sur en 1980, continuó en el siglo XXI (Cuadros 8 y 9), siguiendo el esquema de desindustrialización importada merced al comercio y la globalización que plantea Rodrik (2016, 4-5) o, en términos menos diplomáticos, “la desindustrialización irreversible –el asesinato del sector de rendimientos crecientes– en la periferia” de Reinhert (2007, 95). La productividad relativa de la manufactura (resultante de dividir el % del VAB entre el % de la población ocupada, siendo la media de la economía igual a 1) fue además muy baja (salvo en Perú) y declinante en los cuatro países. Esta pauta se repitió en los servicios (con Colombia incluso por debajo de 1 en 2014) a resultas de ser el terciario el sector de “empleos de refugio” de los expulsados de la agricultura –condenada a seguir perdiendo ocupados en términos absolutos y relativos y a seguir bajando puntos en relación al PIB por su ínfima productividad (Cuadro 10)– que ingresan en masa a la economía informal (Escaith 2006, 63; Martins 2015, 14; Rodrik 2016, 28). El tamaño del sector informal se convirtió, así, en la auténtica medida de la calidad del cambio estructural en la región (Bruchardt 2014, 8)²¹.

²¹ En 2013, la tasa de empleo informal no agrícola fue del 64,1% en Perú, del 54,4% en Colombia y del 49,3% en Ecuador (OIT 2014, 53-54). Según la CEPAL el porcentaje de ocupados urbanos de baja productividad (informales) fue en el mismo año del 57,7% en Colombia, 57,6% en Bolivia, 56,9% en Perú y 53,5% en Ecuador (ver CEPALSTAT).

Cuadro 8. Distribución por sector de la población ocupada en los países andinos (%)

	Bolivia		Ecuador		Perú		Colombia	
	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014
Agricultura	36,8	29,5	28,5	24,4	35,2	26,0	20,3	15,9
Minería	2,0	2,5	1,1	1,8	0,7	1,4	1,6	1,6
Manufactura	10,5	10,4	12,8	11,3	9,7	9,5	13,4	12,0
Construcción	7,0	6,8	6,3	7,4	3,7	6,1	4,8	6,1
Servicios	43,7	50,8	51,3	55,1	50,7	57,0	59,9	64,4

Fuente: CEPAL (2015, 35). El sector Minería incluye Agua, Gas y Electricidad, de acuerdo con la agregación propuesta por Martins (2015, 5), y el de Servicios el rubro de No Especificados. Ambos rubros están por debajo del 1% en todos los casos.

Cuadro 9. Participación sectorial en el PIB (%)

	Bolivia		Ecuador		Perú		Colombia	
	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014
Agricultura	11,7	9,7	10,4	9,3	8,7	6,2	7,9	6,1
Minería	13,2	16,5	11,4	11,8	13,0	12,5	13,5	12,1
Manufactura	11,1	10,8	14,9	12,0	15,8	14,2	13,6	11,1
Construcción	5,5	3,0	6,8	11,6	4,6	6,8	5,1	8,3
Servicios	58,5	60,0	56,5	55,3	57,9	60,3	59,9	62,4

Fuente: CEPALSTAT, elaboración propia. El sector Minería incluye Agua, Gas y Electricidad (que está por debajo del 2,5% para Bolivia, Ecuador y Colombia, y por debajo del 4% para Perú), y el de Servicios el rubro de impuestos a los productos menos subvenciones a los productos y la discrepancia estadística, que sumados están en torno al 5%.

Cuadro 10. Productividad sectorial relativa (%)

	Bolivia		Ecuador		Perú		Colombia	
	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014
Agricultura	0,318	0,329	0,365	0,381	0,247	0,238	0,389	0,384
Minería	6,600	6,600	10,364	6,556	18,571	8,929	8,438	7,563
Manufactura	1,057	1,038	1,164	1,062	1,629	1,495	1,015	0,925
Construcción	0,786	0,441	1,079	1,568	1,243	1,115	1,063	1,361
Servicios	1,339	1,181	1,101	1,004	1,142	1,058	1,000	0,969

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los Cuadros 7 y 8.

La desindustrialización prematura mermó la aportación del cambio estructural al crecimiento del VAB per cápita y entre los diez mejores *performers* de América Latina para el período 2002-2013 dicha contribución fue modesta: 26% en Perú (sobre 5,0% de variación del VAB per cápita), 30% en Ecuador (sobre 3,0% de variación del VAB per cápita) y 33% en Bolivia (sobre 2,7% del VAB per cápita) (Martins 2015, 39). Y el proceso de tercerización resultante de esta “industrialización truncada” (Escaith 2006, 69) fue acompañado de una “urbanización sin industrialización” que, como en la mayoría de los países en desarrollo ricos en recursos naturales, también se puede considerar una “urbanización prematura”: demasiado elevada para el delgado nivel de empleo y VAB de la manufactura y los servicios de alta productividad (finanzas, seguros, propiedad inmobiliaria y servicios a las empresas), o, dicho de otra manera, una urbanización basada en ciudades de consumo, no de producción, con una larga fracción de trabajadores en servicios no transables (comercio, transporte, servicios personales y gubernamentales) (Gollin, Jewab y Wollrath 2016, 36-37, 44, 46) (Cuadro 11).

Cuadro 11. Porcentaje de población urbana

Países y regiones	1950	1970	1990	2000	2015
Bolivia	33,8	39,8	55,6	61,8	68,5
Ecuador	28,3	39,3	55,1	60,3	63,7
Perú	41,0	57,4	68,9	73,0	78,6
Colombia	32,7	54,8	68,3	72,1	76,4
América Latina y Caribe	41,3	57,1	70,5	75,3	79,8
Norteamérica	63,9	73,8	75,4	79,1	81,6
Europa	51,5	63,0	70,0	70,9	73,6

Fuente: UNDESA Population Division, *World Urbanization Prospects, the 2014 revision*, en <http://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/>.

Consideraciones finales: Ecuador y su espacio fiscal

Según Katz (2015, 23), el social-desarrollismo solo funciona en las fases expansivas, pero no tiene en cuenta que la inserción de las ERNNR en el mercado internacional las convierte en muy vulnerables a las crisis periódicas del capitalismo. La creencia de que el Estado desarrollista

puede monitorizar las crisis mediante políticas coyunturales aparece como una cuestión de puro voluntarismo para lograr la continuidad del modelo. Así, la CEPAL (2015a, 55) reconoce que

“Pese a las dificultades de implementar políticas industriales significativas en contextos de lento crecimiento, el desarrollo de nuevos sectores con capacidad exportadora es más necesario que nunca. En situaciones de crisis como la actual, fortalecer las políticas industriales y tecnológicas para la diversificación, el aumento de la productividad y la incorporación de más conocimiento en la producción no solo es un imperativo económico, sino también un sustento fundamental del empleo y la estabilidad social”

En este contexto de crisis no todo son malas noticias. La primera buena noticia es que sin el *boom* de las materias primas desaparecieron los incentivos que concentraban la inversión en las actividades primarias. Como señala, la gran Jayati Gosh, “cuando estás recibiendo tanto de los ingresos por exportaciones de productos primarios es muy difícil diversificar. En realidad es más fácil diversificar cuando los precios de productos primarios son más bajos”²². Además, el fin de la década idílica, no significa que el Gobierno ecuatoriano sea impotente y renuncie a utilizar el espacio fiscal del que todavía dispone en un contexto internacional de bajo crecimiento o estancamiento duradero como nueva normalidad (Streek 2014, 60-62) y específicamente latinoamericano de “gran desaceleración” (Araujo y Wacker 2016). El espacio fiscal es un concepto que impulsó el FMI (Heller 2005) y que ha sido definido “como el margen de maniobra que existe dentro del presupuesto público para proporcionar recursos [adicionales necesarios para efectuar un gasto público beneficioso] sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía”. Las alternativas para ello son aumentar los impuestos, reducir el gasto menos prioritario, obtener ayuda al desarrollo y movilizar la inversión privada o el crédito (interno y externo). En este último caso, el Gobierno deberá conseguir financiación sin

²² “Así, una vez más, creo que es importante que estos países dejen de pensar en esto como una gran pérdida, y empezar a pensarlo como una oportunidad, como una oportunidad de utilizar las materias primas baratas como medio de industrializar para los mercados nacionales y regionales”. Véase entrevista en *Triple Crisis*, del 4 de enero de 2016, <http://triplecrisis.com/the-emerging-economies-today/>.

“comprometer la estabilidad macroeconómica ni la sostenibilidad fiscal, es decir, asegurándose de que podrá financiar sus programas de gasto y el servicio de su deuda en el corto y largo plazo” (Heller 2005).

Ello remite al concepto de vulnerabilidad fiscal. La CEPAL (2015b, 27-29) calcula de dos formas dicha vulnerabilidad. La primera es por el superávit primario que requiere un país para estabilizar su nivel de deuda como proporción del PIB, el cual depende de dos factores: la diferencia entre la tasa de interés real de la deuda y la tasa de crecimiento del PIB, y el nivel de deuda pública. El deterioro del balance primario entre 2014 y 2015 fue patente en la mayoría de los países de la región y, en el caso de Ecuador, el diferencial entre el balance primario requerido para estabilizar la deuda y el balance primario efectivo superó el -3,5% del PIB, lo que indica el nivel de sacrificio (en términos de aumento de los ingresos o reducción de gastos) que es necesario hacer para alcanzar la sostenibilidad fiscal. La otra manera de calcular el espacio fiscal es la brecha entre la deuda pública efectiva sobre el PIB y el límite que la CEPAL (2015b, 28) considera prudente para estabilizar la deuda (40%), que todavía sigue siendo positivo (a 31 de diciembre de 2015, el 33,1%, de acuerdo al Ministerio de Finanzas 2015). Además de estos dos indicadores de vulnerabilidad fiscal, la CEPAL (2015a, 29) contempla el concepto de tensión fiscal a resultas de varios episodios que, en el caso del Ecuador, se podría concretar en un gran deterioro en el acceso a los mercados (un *spread* superior a 1.000 puntos básicos por un período dilatado)²³ que podría obligar al uso de financiamiento oficial excepcional como el que proporciona el FMI en última instancia, toda vez que la última cumbre de la CELAC en Quito de enero de 2016 certificó nuevamente la defunción del *non nato* Banco del Sur como pilar de la Nueva Arquitectura Financiera Regional (Malamud 2016).

Dada la orientación de política económica de la Revolución Ciudadana en una economía dolarizada (sin posibilidad de ajuste vía devaluación) y las restricciones que impone a la recepción de ayuda al desarro-

²³ Ese límite de los 1.000 puntos básicos se superó a partir del 6 de agosto de 2015, y fue escalando posiciones hasta desbordar los 1.700 puntos básicos a principios de febrero de 2016, para luego caer por debajo de los 1.000 a 3 de abril). Véase <http://www.ambito.com/economia/mercados/riesgo-pais/info/?id=5>.

llo la condición de país de ingreso medio-alto, y, en el caso del crédito externo, la cercanía al límite prudencial y legal del 40%²⁴, reducir el gasto menos prioritario y sobre todo aumentar los impuestos son las estrategias básicas que quedan para ampliar el espacio fiscal, a salvo de los efectos que pueda tener la *business friendly* Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera (2015). La reducción del gasto menos prioritario tiene un *target* (los regresivos subsidios a la energía, equivalentes al 7,5% del PIB antes de impuestos entre 2011 y 2013 y los segundos más altos de América Latina) pero, por sus consecuencias sociales explosivas, no parece viable en un año electoral en la parte mayor de ese gasto, que es el subsidio a las gasolina y el fuel (7% del PIB antes de impuestos en el mismo período), además de que la recomendación del FMI es hacer la reducción gradual²⁵. ¿Se podría decir lo mismo del aumento de los impuestos? Creemos que no. El aumento de los impuestos es una de las recomendaciones implícitas de la CEPAL (2015b, 10) para las ERNNR (“reformas tributarias que apunten a fortalecer impuestos que no dependan de la volatilidad de los precios de un número reducido de productos básicos”). Y ello es así cuando se comprueba que el organismo reclama, además de acabar con la evasión y la elusión fiscal, mayor progresividad tributaria “para reequilibrar los impuestos directos e indirectos, trasladando la carga fiscal desde el trabajo y el consumo hacia el capital, la riqueza y los ingresos asociados” (a través de impuestos a las transacciones financieras, la riqueza, las herencias y las ganancias del capital) (CEPAL/Oxfam 2016, 17): si aumentara

²⁴ Aunque es posible superarlo por acuerdo con mayoría absoluta de la Asamblea Nacional (artículo 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas). La CEPAL no ofrece ningún argumento técnico para el límite del 40%, de manera que este tope parece más político que otra cosa (corresponde al nivel de deuda pública sobre PIB que tenían los países de América Latina antes de la crisis de la deuda). Al respecto conviene olvidar cómo los criterios de Maastricht (60%) se relajaron luego durante la crisis financiera (90%) y este último límite también quedó sujeto a controversia.

²⁵ Los datos del subsidio sobre PIB en Di Bella *et al.* (2015, 10). Según Llerena *et al.* (2015, 32), el D10 recibe el 25% de los beneficios de estos subsidios, mientras el D1 recibe el 5%. Para 2015, en todo caso, el monto de los subsidios había caído drásticamente, al 1,5% del PIB antes de impuestos, según las estimaciones de Carlino y Carlino (2015, 9) debido a la caída de los precios del petróleo.

la tasa efectiva que paga el D10 en un 20% y se redistribuyera hacia los deciles inferiores, “la acción fiscal tendría un impacto significativo sobre el coeficiente de Gini, triplicando el efecto redistributivo de la política fiscal” (CEPAL 2015b, 13).

Por tanto, el problema del Gobierno en este año electoral no es que no exista espacio fiscal, sino que el margen de economía política se reduce considerablemente. En todo caso, lo hay y pasa por recuperar la demanda interna, como propone Gosh, activándola mediante el aumento de la propensión al consumo que implica necesariamente una profundización de la redistribución: Ecuador es el quinto país de América Latina por la participación en el ingreso total del 1% más rico (20%), por detrás de Brasil, México, Chile y Colombia (CEPAL 2016, 56); en Ecuador la diferencia del índice de Gini entre el ingreso primario (antes de impuestos y transferencias públicas) y secundario (después) en 2011 era de solo 0,060 puntos, inferior a la media regional (0,100) y también a la de los otros tres países andinos; pese a tener un tipo marginal máximo del 35% para las personas (y del 22% de impuesto de utilidades), la tasa media efectiva del impuesto a la renta del D10 en 2014 estaba en Ecuador en el 6,1% del ingreso de ese grupo, por debajo de la media de América Latina (7,2%) y frente al 25,6% de la UE15 (CEPAL 2015b, 93, 95; 2016, 6, 58); y Ecuador sigue siendo el único país de América Latina donde el impuesto estatal a las herencias es tan bajo que ni siquiera da para un decimal de presión fiscal sobre PIB (Cuadro 12), siendo que los especialistas consideran el impuesto al patrimonio como “la mayor asignatura pendiente para disponer de un sistema tributario progresivo” (Íñiguez 2015, 60).

La racionalidad económica de este impuesto está bien comprobada: mientras que en el Sudeste Asiático la inversión casi supone el 100% de los ingresos del D10, en América Latina apenas llega al 35%; por tanto, aplicar un gravamen al capital patrimonial inducirá a utilizarlo de manera productiva o venderlo a otros que puedan movilizarlo para promover el crecimiento económico, y reforzará los valores meritocráticos que están en la base del desarrollo económico como proceso de cambio estructural en sentido amplio (Dauderstädt 2015, 21, 23). Y para lograrlo hay que desbloquear la conexión, confirmada empíricamente, y con una venerable apoyatura teórica (Sánchez-Ancochea 2015, 53), entre distribución concentrada de recursos e ingresos, baja diversifica-

ción productiva y débil capacidad de innovación (Cimoli y Rovira 2008, 328). Ello desbloquearía de paso el principal obstáculo que la literatura ha identificado para la consolidación del Estado desarrollista –la desigualdad y la estructura de clases asociada (Domínguez y Caria 2014, 32-35; Zurbriggen y Travieso 2016, 262, 269)–, por más que el Gobierno de Alianza PAIS haya sido incapaz de pasar el test de weberianidad en la construcción de un servicio civil moderno con una agencia nodal clave, por las confrontaciones entre grupos gubernamentales enfrentados (Andrade 2015, 46-50, 83).

**Cuadro 12. Ingresos tributarios en las principales partidas
(% del total de ingresos) y presión fiscal
(total ingresos sobre PIB en %) en 2013**

	Renta y utilidades	Seguridad Social	Nómina	Patrimonio	Consumo	Presión fiscal
Bolivia	14,1	5,1	0,0	6,9	68,3	27,6
Ecuador	21,1	25,0	0,0	0,0	53,2	19,3
Perú	39,9	10,9	0,0	1,9	44,5	18,3
Colombia	33,5	11,7	2,5	10,6	36,4	20,1
América Latina	26,7	17,1	0,8	3,5	50,5	21,3
OCDE	33,6	26,2	1,1	5,5	32,8	34,1

Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2015, 88, 90).

Pese a los avances de la Revolución Ciudadana, que tienen un amplio reconocimiento entre los ecuatorianos²⁶ y de la buena *performance* del país para convertir la riqueza petrolera y el crecimiento económico en bienestar en comparación con otras ERNNR petrolíferas (Beal, Rueda y

²⁶ La percepción de la distribución de la riqueza como justa empezó a cambiar en el país a partir de 2007: entre 1997 y 2002, solamente el 11% de los ecuatorianos pensaban que la distribución era justa, una proporción similar a la de la media de América Latina. En 2013, la proporción subió al 58%, alcanzando así Ecuador el primer puesto en la región (sobre una media de 25%), que siguió manteniendo en 2015 a pesar de la caída hasta el 49% (sobre una media del 24%). Véase Ordóñez *et al.* (2015, 29) y Corporación Latinobarómetro (2015, 67). Análogamente, la satisfacción con los servicios públicos de educación y salud aumentó de manera sustancial entre 2009 y 2015: en el primer caso, el porcentaje de muy o más bien satisfechos pasaron del 57,0 al 69,4%; en el segundo del 54,4 al 58,2%. Véase <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

Heng 2015, 28), existe una percepción generalizada de que la redistribución de ingresos a través de políticas sociales de apoyo directo a las familias, no ha generado un modelo económico más democrático y menos concentrado, sino que ha mantenido una lógica clientelar-dependiente que mantiene el desempleo y el subempleo en niveles demasiado elevados, mientras que las estructuras de lo que Piketty (2014, 173) denomina el capitalismo patrimonial siguen intactas: al margen de que la inversión pública haya aumentado el stock de capital del país en forma de carreteras, puertos, aeropuertos o hidroeléctricas, la concentración del capital privado es superior (0,955 de coeficiente de Gini) a la ya de por sí elevada concentración de la tierra (0,800) y el sector privado empresarial alcanzó un coeficiente de Gini de facturación para 2014 del 0,833 (Domínguez y Caria 2014, 37; Acosta y Cajas 2015; Larrea y Greene 2015, 24-27, 36-39)²⁷.

Si “el desarrollo económico siempre ha sido impulsado por las clases y grupos interesados en un nuevo orden económico y social” y “siempre ha encontrado oposición y ha sido obstruido por aquellos interesados en la preservación del *status quo*”, entonces, la condición para conseguir la “transformación de la estructura económica, social y política” (Baran 1957 [1973], 110), o cambio estructural en sentido amplio, es alterar ese *status quo*, porque una sociedad más equitativa no solo es instrumental para, sino constitutiva y constructiva del desarrollo.

La consecución de esa sociedad más equitativa implicaría un paquete de reformas estructurales que afectan a varios frentes²⁸: al pacto fiscal, con políticas de profundización de la redistribución estática (vía ingresos por rentas, utilidades y patrimonio) y dinámicas (vía gasto público);

²⁷ Según la estadística del SRI sobre la Conformación y Contribución del Impuesto a la Renta de los Grupos Económicos, un total de 125, que integran a 3.806 personas físicas (942 contribuyentes especiales y grandes contribuyentes) y artificiales/jurídicas (2.864 sociedades nacionales y extranjeras, instituciones financieras y medios de comunicación), facturaron en 2014 más de 48,6\$ mil millones, lo que supuso casi el 48,2% del PIB del país (de 100,9\$ mil millones, cifra consolidada del Banco Mundial).

²⁸ Coincidimos con el llamado de Ordóñez *et al.* (2015, 43) a “remover las causas estructurales” para la erradicación de la pobreza y la reducción sustancial de la desigualdad, pero no acabamos de entender cómo se puede hacer esto si primero se dice que el Gobierno en la situación actual solo tiene dos opciones: “el endeudamiento o la reducción del gasto” (Ordóñez *et al.* 2015, 39).

al sistema de distribución de la propiedad de recursos naturales clave (tierra y agua); al sistema educativo como factor de movilidad social (y no de reproducción de la inequidad), que, combatiendo las desigualdades verticales y horizontales, favorezca la ampliación de las clases medias y el elemento meritocrático en la selección de la burocracia del Estado; y al poder de los monopolios y oligopolios mediante la activación de la Superintendencia de Control de Poder de Mercado para limitar la altísima concentración de la mayoría de los sectores, favorecer la entrada de más operadores y, eliminando esas barreras, reducir, así, los exagerados márgenes de beneficio empresarial existentes en el país, que son parte (a duras penas reconocida) de su problema estructural de competitividad (Domínguez y Caria 2014, 36-37; Acosta y Cajas 2015; Cano 2015, 19; Larrea y Greene 2015, 35-38) frente a la insistencia de los monopolistas en buscar la “competitividad espuria” lográndola “a expensas de las remuneraciones laborales” (Fajnzylber 1990, 65).

En definitiva, una combinación a largo plazo de la flexibilización de la dolarización y la modificación del pacto fiscal (para la redistribución de la riqueza, los ingresos y las oportunidades), que pasa por ciertos realineamientos en el bloque de poder, con medidas a corto plazo de ampliación del endeudamiento (revisando incluso el techo del 40% si es necesario) y el giro hacia la izquierda en las políticas tributarias y de gasto, podrían permitir avanzar hacia el cambio estructural en la transición al post-extractivismo que propone la *Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva* de la Vicepresidencia de República (2015, 40): “una distribución primaria del ingreso más justa y una relación capital/trabajo que fortalezca al ser humano son condiciones indispensables para una transformación productiva”. La pregunta es si el Gobierno y los grupos objetivamente interesados en esa redistribución serán capaces de ponerse de acuerdo para lograrlo antes de febrero de 2017.

Bibliografía

- Acosta, A. (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala.
- (2011). “Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición”, en *Mas allá del desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg y Abya Yala, 83-118.
- (2015). “Extractivismos y subdesarrollo. La maldición de la abundancia”, *Rebelión*, en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=205247>.
- y Cajas, J. (2015). “Ecuador: La herencia económica del correísmo. Una lectura frente a la crisis”, *Sin permiso*, <http://www.sinpermiso.info/textos/ecuador-la-herencia-economica-del-correismo-una-lectura-frente-a-la-crisis>.
- Albuja, V. y Dávalos, P. (2013). “Extractivismo y posneoliberalismo: el caso de Ecuador”, *Estudios Críticos del Desarrollo*, 3 (4), 83-112.
- Amarante, y Jiménez, J.P. (2015). “Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina”, en J.P. Jiménez (ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y Centro de Estudios Fiscales, 13-48.
- Andrade, P. (2015). *Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Araujo, J.T. et al. (2014). *Beyond Commodities. The Growth Challenge of Latin America and the Caribbean*. Washington: World Bank Group.
- Araujo, J.T. y Wacker, K.M. (2016). “Latin America: Is There Hope for Prosperity After the Commodity Price Boom?”, en http://www.huffingtonpost.com/jorge-thompson-araujo/latin-america-is-there-hope_b_9418154.html.
- Arrow, K. et al. (2010). “Sustainability and the Measurement of Wealth”, *NBER Working Paper*, 16599.
- Auty, R.M. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies. The resource curse thesis*. Routledge: Londres.
- Azamar, A. y Ponce, J.I. (2015). “El neoextractivismo como modelo de crecimiento en América Latina”, *Economía y Desarrollo*, 154 (1), 185-198.
- Baran, P.A. (1957 [1973]). *The Political Economy of Growth*. Londres: Penguin Books.
- Bárcena, A. (2015). “Prólogo”, en A. Bárcena y A. Prado (eds.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL e IDCR, 15-18.
- Battaile, B. y Mishra, S. (2015). “Transforming Non-Renewable Resource Economies (NREs)”, *IMF Working Paper*, 15/171.

- Beal, D., Rueda, E. y Heng, S.L. (2015). *Why Well-Being Should Drive Growth Strategies. The 2015 Sustainable Economic Development Assessment*. Boston: Boston Consulting Group.
- Bleaney, M. y Halland, H. (2016). “Do Resource-Rich Countries Suffer from a Lack of Fiscal Discipline?”, *World Bank Policy Research Working Paper*, 7552.
- Bresser-Pereira, L.C. (2007). “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, *Nueva Sociedad*, 2010, 110-125.
- Burchardt, H.J. (2014). “Logros y contradicciones del extractivismo. Bases para una fundamentación empírica y analítica”, *Nueva Sociedad Análisis*.
- y Dietz, K. (2014). “(Neo-)extractivism – a new challenge for development theory in Latin America”, *Third World Quarterly*, 35 (3), 468-486.
- Cano, L. (2015). “Income mobility in Ecuador. New evidence from individual income tax returns”, *UNU-WIDER Working Paper*, 2015/040.
- Caria, S., Carrera, M. y Domínguez, R. (2015): “Andean region’s economic complexity: between diversification and re-primarization (1995-2012)”, comunicación presentada en la *XVII Reunión de Economía Mundial*. Sociedad de Economía Mundial y Universidad de Oviedo.
- Carlino, H. y Carlino, M. (2015). “Subsidios a los combustibles fósiles en América Latina: enfrentando el reto de una estructura de incentivos perversos”, *IDDR Working Paper*, 15/15.
- Carrión, F. (2015). “¿Apostar al petróleo y a la minería o al turismo comunitario? Ecuador: escenarios comparativos entre estrategias económicas y sus impactos”, en Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, *La osadía de lo nuevo. Alternativas de política económica*. Quito: Abya-Yala y Fundación Rosa Luxemburgo, 95-132.
- Casanova, C., Xia, L. y Ferreira, R. (2015). “Measuring Latin America’s export dependency on China”, *BBVA Research Working Paper*, 15/26.
- CEPAL (2011a). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2011b). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2013). *Natural resources: status and trends towards a regional development agenda in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2014a). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2014. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante*. Santiago de Chile: CEPAL.

- (2014b). *Panorama social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2015a). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2015. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2015b). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas*. Santiago de Chile: CEPAL y Cooperación Española.
- (2015c). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2015d). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2015*. 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*. Santiago de Chile: CEPAL y Cooperación Española.
- CEPAL/Oxfam (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cimoli, M. y Rovira, S. (2008). “Elites and Structural Inertia in Latin America: An Introductory Note on the Political Economy of Development”, *Journal of Economic Issues*, 52 (2), 327-347.
- Cobham, A. y Sumner, A. (2013). “Is It All About the Tails? The Palma Measure of Income Inequality”, *Center for Global Development Working Paper*, 343.
- Cobham, A., Schlogl, y L. Sumner, A. (2013). “Inequality and the Tails: The Palma Proposition and Ratio Revisited”, *DESA Working Paper*, 143.
- Cori, A. y Monni, S. (2014). “The Resource Curse Hypothesis: Evidence from Ecuador”, *SEEDS Working Paper*, 28/2014.
- Corporación Latinobarómetro (2015). *Informe 1995-2015*. Santiago de Chile: Coporación Latinobarómetro.
- Dasgupta, S. y Singh, A. (2006). “Manufacturing, Services and Premature Deindustrialization in Developing Countries: A Kaldorian Analysis”, *UNU-WIDER, Research Paper*, 2006/49.
- Dauderstädt, M. (2015). “Prosperidad compartida en las economías emergentes. Del cambio de paradigma al cambio de realidad”, *Friedrich Ebert Stiftung Análisis de Política Internacional*.
- de la Torre, A. et al. (2015). “Overview”, en A. de la Torre et al., *Latin American and the Rising South. Changing World, Changing Priorities*. Washington: World Bank Group, 2-39.
- Di Bella, G. et al. (2015). “Energy Subsidies in Latin America and the Caribbean: Stocktaking and Policy Challenges”, *IMF Working Paper*, 15/30.

- Dietz, S. y Neumayer, E. (2006). "A critical appraisal of genuine savings as an indicator of sustainability" en P. Lawn (ed.), *Sustainable Development Indicators in Ecological Economics. Current issues in ecological economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 117-138.
- Domínguez, R. y Caria, S. (2014). "Cambio estructural y trampa de renta media en Ecuador", *Pre-Textos Para el Debate*, Universidad Andina Simón Bolívar, 4.
- Donaubauer, J. Meyer, B. y Nunnenkamp, P. (2014). "A New Global Index of Infrastructure: Construction, Rankings and Applications", *Kiel Working Papers*, 1929.
- Erten, B. y Ocampo, J.A. (2013). "Super Cycles of Commodity Prices Since the Mid-Nineteenth Century", *World Development*, 44, 14-30
- Escaith, H. (2006). "Industrialización truncada y terciarización sustitutiva en América Latina", *Problemas del Desarrollo*, 147, 45-80.
- Fajnzylber, F. (1990). *Industrialización en América Latina. De la "caja negra" al "casillero vacío". Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Falconí, F. y Oleas, J. (2016). "Citizens' Revolution and International Integration. Obstacles and Opportunities in World Trade", *Latin American Perspectives*, 43 (1), 124-142.
- Ferrer, A. (2010). "Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global", *Revista de la CEPAL*, 101, 7-15.
- Frankel, J.A. (2010). "The Natural Resource Curse: A Survey" *NBER Working Paper*, 15836.
- (2012). "The Natural Resource Curse: A Survey of Diagnoses and Some Prescriptions", *HKS Faculty Research Working Paper Series*, 12/04.
- Gollin, D., Jedwab, R. y Vollrath, D. (2016). "Urbanization with and without industrialization", *Journal of Economic Growth*, 21 (1), 35-70.
- Gómez Sabaíni, J.C. y Rossignolo, D. (2015). "La tributación sobre las altas rentas en América Latina", en J.P. Jiménez (ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y Centro de Estudios Fiscales, 49-116.
- Gosh, J. (2015). "The Creation of Next Imperialism: The Institutional Architecture", *Monthly Review*, 67 (3), 64-76.
- Gudynas, E. (2009). "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo", en J. Schuldt *et al.*, *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP y CLAES, 187-225.
- (2010). "Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas", *Ecuador Debate*, 79, 61-81.

- (2011). “Alcances y contenidos de las transiciones al post-extractivismo”, *Ecuador Debate*, 82, 61-79.
- (2012). “Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano”, *Nueva Sociedad*, 237, 128-146.
- (2013). “Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales”, *Observatorio del Desarrollo*, 18.
- (2014). “El desarrollo revisitado desde los debates sobre los extractivismos y sus alternativas”, en A.L. Hidalgo y A. Moreno (eds.), *Perspectivas alternativas del desarrollo. Actas del II Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*. Huelva: REEDES, en http://www.uhu.es/IICIED/pdf/2_1_extract.pdf.
- Halland, H. et al. (2015). *The Extractive Industries Sector. Essentials for Economists, Public Finance Professionals, and Policy Makers*. Washington: World Bank Group.
- Heller, P. (2005). “El espacio fiscal”, *Finanzas y Desarrollo*, 42 (2), 32-33.
- Hoffmann, K.D. (2015). “Pobreza y desigualdad: la necesidad de un enfoque multidimensional”, *Nueva Sociedad*, 227, 77-84.
- Hogenboom, B. y Fernández Jilberto, A.E. (2009). “The New Left and Mineral Politics: What’s New?”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 87, 93-102.
- Hultsch, M. (2014). “How to Generate and Sustain the Highest Income Inequality in Latin America – the Case fo Colombia 2000-2010”, *Berlin Working Papers on Money, Finance, Trade and Development*.
- Humphreys, M., Sachs, J. y Stiglitz, J. (2007). “Concluding Chapter”, en M. Humphreys, J. Sachs, J. y J. Stiglitz (eds.), *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press, 350-364.
- IMF (2012). *Macroeconomic policy frameworks for resource-rich developing countries*. Washington: International Monetary Fund.
- (2015). *Global Financial Stability Report. Statistical Appendix April 2015*. Washington: IMF.
- Íñiguez, A. (2015). “Estado y tributos en América Latina. Avances y agendas pendientes”, *Nueva Sociedad*, 46-64.
- Kahatt, F.K. (2013). “Las industrias extractivas y sus implicaciones políticas y económicas”, *Estudios Internacionales*, 174, 57-77.
- Katz, C. (2015a). “Concepciones social-desarrollistas”, *Mundo Siglo XXI, revista del CIECAS-IPN*, 10 (35), 31-31.
- (2015b). “Dualities of Latin America”, *Latin American Perspectives*, 42 (4), 1-42.
- Kuznets, S. (1966). *Modern Economic Growth*. New Haven: Yale University Press.
- Larrea, C. y Greene, N. (2015). “De la lucha contra la pobreza a la superación de la codicia. Ecuador: inequidad social y redistribución del ingreso”, en *La*

- osadía de lo nuevo. *Alternativas de política económica*. Quito: Abya-Yala y Fundación Rosa Luxemburgo, 12-59.
- Lederman, D y Maloney, W.F. (2007). "Trade Structure and Growth", en D. Lederman y W.F. Maloney (eds.), *Natural Resources Neither Curse nor Destiny*. Palo Alto y Washington: Standord University Press y The World Bank, 15-40.
- Llerena, F.P. et al. (2015). "Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Ecuador", *CEQ Working Paper*, 28.
- López, E. y Vértiz, F. (2015). "Extractivism, Trasnational Capital, and Subaltern Struggles in Latin America", *Latin American Perspectives*, 42 (5), 152-168.
- Lustig, N. (2015). "Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa", *Center for Global Development Working Paper*, 401.
- Malamud, C. (2016). "La Cumbre de CELAC en Ecuador", en <http://www.info-latam.com/2016/01/31/la-cumbre-de-celac-en-ecuador/>.
- Mamalakis, M. (1978). "La teoría mineral del crecimiento: la experiencia latinoamericana", *El Trimestre Económico*, 45 (180-4), 841-878.
- Martins, P.M.G. (2015). "Sub-Regional Perspectives on Structural Change", *CREDIT Research Paper*, 15/03.
- Mehlum, H., Moene, K. y Tovrik, R. (2006). "Institutions and Resource Curse", *Economic Journal*, 116, 1-20.
- Mendoza, R.U., McArthur, H.J. y Ong, A.B. (2015). "Devil's excremento or manna from heaven? A survey strategies in natural resource wealth management", *International Journal of Development Issues*, 14 (1), 2-25.
- Ministerio de Finanzas (2015). *Deuda pública del sector público del Ecuador a 31 de diciembre de 2015*, disponible en http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/01/DEUDA-SECTOR-P%C3%A9BLICO-DEL-ECUADOR_diciembre2015.pdf.
- Munck, R. (2015). "Rethinking Latin America. Back to the Future?", *Latin American Perspectives*, 42 (5), 73-91.
- Ocampo, J.A. (2012). "The Development Implications of External Integration in Latin America", *UNU-WIDER Working Paper*, 2012/48.
- (2015). "Tiempos de incertidumbre", *Finanzas y Desarrollo*, septiembre, 6-11.
- OCDE/CEPAL/CAF (2015). *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*. París: OECD Publishing.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2015). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2013*. París: OECD Publishing.
- OIT (2014). *Panorama Temático Laboral. Transición a la Formalidad en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

- Ordóñez, A. et al. (2015). *Sharing the fruits of progress. Poverty reduction in Ecuador*. Londres: ODI Development Progress.
- Paladines, A. (2016). “Ecuador: un país geodiverso y una minería para el Buen Vivir”, en J. Núñez (coord.), *Ecuador: Revolución Ciudadana y Buen Vivir*. Tarragona: Yulca, 283-320.
- Palma, J.G. (2014). “Has the Income Share of the Middle and Upper-middle Been Stable around the ‘50/50 Rule’, or Has it Converged towards that Level? The «Palma Ratio» Revisited”, *Development and Change*, 45 (6), 1416–1448.
- Papyrakis, E. (2016). “The Resource Curse. What Have We Learned from Two Decades of Intensive Research: Introduction to Special Issue”, *Journal of Development Studies*, early view.
- Pérez, C. (2010). “Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales”, *Revista de la CEPAL*, 100, 123-143.
- Pérez, Sáinz, J.P. (2014). *Mercados y bárbaros. La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina*. San José: FLACSO.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Reinert, E.S. (2007). *How Rich Countries Got Rich... And Why Poor Countries Stay Poor*. Londres: Constable.
- Rodrik, D. (2016). “Premature Deindustrialization”, *Journal of Economic Growth*, 21 (1), 1-33.
- Rowland, A.T. (2015). “The State in Context: Latin America’s Left and the Legacies of the State”, *Current Perspectives in Social Theory*, 34, 125-153.
- Sachs, J. y Warner, (1995). “Natural Resource Abundance and Economic Growth”, *NBER Working Paper*, 5398.
- (2001). “The Curse of Natural Resources”, *European Economic Review*, 45(4-6), 827-838.
- Salama, P. (2014). “¿Es posible otro desarrollo en los países emergentes”, *Nueva Sociedad*, 250, 88-101.
- (2015). “¿Se redujo la desigualdad en América Latina? Notas sobre una ilustración”, *Nueva Sociedad*, 257, 85-95.
- Sánchez-Ancochea, D. (2015). “¿Son los países desarrollados y en desarrollo estructuralmente diferentes? Un análisis del pensamiento de Kalecki”, *Revista Encrucijada Americana*, 7 (2), 37-61.
- Sinnott, E., Nash, J. y de la Torre, A. (2010). *Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond Booms and Busts?*. Washington: The World Bank.
- Smith, B. (2015). “The resource curse exorcised: Evidence from a panel of countries”, *Journal of Development Economics*, 16, 57-73.

- Spence, M. (2011). *The Next Convergence. The Future of Economic Growth in a Multispeed World*. Nueva York: Farrar, Strauss and Giroux.
- Stiglitz, J. (2012). “La explotación de los recursos naturales, ¿una maldición o una bendición?”, *Ecuador Económico*, 5, 20-21.
- Storm, S. (2015). “Structural Change”, *Development and Change*, 46 (4), 666-669.
- Streek, W. (2014). “¿Cómo terminará el capitalismo?”, *New Left Review*, 87, 38-68.
- Svampa, M.E. (2013). “«Consenso de los *Commodities*» y lenguajes de valoración en América Latina”, *Nueva Sociedad*, 244, 29-46.
- Timmer, M.P., de Vries, G. y de Vries, K. (2014). “Patterns of Structural Change in Developing Countries”, *Groningen Growth and Development Center Research Memorandum*, 149.
- UNCTAD (2007). *World Investment Report 2007. Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*. New York y Ginebra: United Nations.
- van der Ploeg, F. (2011). “Natural Resources: Curse or Blessing?”, *Journal of Economic Literature*, 49 (2), 366-420.
- Venables, A.J. (2016). “Using Natural Resources for Development: Why Has It Proven So Difficult?”, *Journal of Economic Perspectives*, 30 (1), 161-184.
- 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.
- (2015). “Dynamics of Alternative Trade and Development in Latin America”, *Journal of Economics and Development Studies*, 3 (2), 108-123.
- y Petras, J. (2015). “Imperialismo y capitalismo: repensando una relación íntima”, *Estudios Críticos del Desarrollo*, 5 (8), 9-45.
- Vicepresidencia de la República (2015). *Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva*. Quito: Vicepresidencia de la República del Ecuador.
- Warner, A. (2015). “Natural Resource Booms in the Modern Era: Is the curse still alive?”, *IMF Working Paper*, 15/237.
- World Bank (2010). *The World Bank Group in Extractive Industries. 2010 Annual Review*. Washington: The World Bank.
- (2011a). *The World Bank Group in Extractive Industries. 2011 Annual Review*. Washington: The World Bank.
- (2011b). *The Changing Wealth of Nations. Measuring Sustainable Development in the New Millennium*. Washington: The World Bank.
- (2014a). “The Contribution of the Mining Sector to Socioeconomic and Human Development”, *Extractive Industries for Development Series*, 30.
- (2014b). *The Little Green Data Book 2014*. Washington: The World Bank.
- Zurbriggen, C. y Travieso, E. (2016). “Hacia un nuevo Estado desarrollista: desafíos para América Latina”, *Perfiles Latinoamericanos*, 24 (47), 259-281.

Petróleo, pobreza y empleo en el Ecuador: de la bonanza a la crisis

Carlos Larrea

Introducción

Los países en desarrollo dependientes de las exportaciones de petróleo se han caracterizado, en general, por un desempeño económico con un crecimiento lento e inestable, una mínima diversificación productiva y una baja generación de empleo, aunque los resultados nacionales son diversos. Este artículo analiza brevemente la experiencia ecuatoriana entre 2007 y 2015, período en el cual el país experimentó un crecimiento alto con generación de empleo y reducción de la pobreza mientras los precios del petróleo se mantuvieron elevados hasta fines de 2014. Posteriormente, los precios colapsaron, el crecimiento se estancó y las perspectivas futuras se tornaron marcadamente desfavorables. El estudio parte de una breve evaluación de los resultados económicos de la prosperidad inicial, con énfasis en la estructura sectorial y diversificación productiva, y luego analiza la evolución de la pobreza y el empleo. El interrogante principal al que se pretende responder es hasta qué punto el Ecuador logró superar los límites de la denominada “maldición de la abundancia”.

1. Marco conceptual

La mayoría de países exportadores de petróleo comparten dificultades para lograr un crecimiento sostenido y equitativo, con suficiente generación de empleo productivo. Varios estudios han encontrado que exportar petróleo ha tenido impactos negativos sobre el desarrollo. Desde los años 50, Prebisch y Singer señalaron las desventajas de las exportaciones de bienes primarios, por la inestabilidad de los precios internacionales de estos bienes en el corto plazo y su declive en el largo plazo. Esta línea

de pensamiento fue continuada por la teoría de la dependencia y más tarde los la teoría del intercambio desigual.

Un estudio comparativo realizado por el Banco Mundial concluye que la mayoría de países exportadores de petróleo fracasaron en canalizar efectivamente los ingresos petroleros hacia el desarrollo durante los años 70. En general, los resultados económicos para el desarrollo nacional fueron decepcionantes, debido a la “enfermedad holandesa” y otros problemas en común que redujeron las posibilidades de diversificación económica y la estabilidad (Gelb *et al.* 1988).

La “enfermedad holandesa” se refiere a los efectos negativos en el largo plazo de los *booms* de exportaciones de bienes primarios en el desarrollo para la industrialización y la diversificación económica. Las actividades de exportaciones del *boom* generan efectos sobre la tasa de cambio real y la demanda interna, que sobre-expanden el sector en auge y los sectores protegidos, haciendo que otros bienes transables y actividades de exportación sean menos competitivas. Cuando el *boom* se acaba, la economía es afectada por la baja diversificación y una desindustrialización. El término se originó en los Países Bajos después del descubrimiento del gas en el Atlántico Norte.

Jeffrey Sachs (1995), basándose en una muestra de 97 países en vías de desarrollo entre 1971 y 1989, encuentra que hay una correlación negativa y significativa entre la exportación de recursos naturales y el crecimiento económico. Albert Berry (2008), a partir de un análisis comparativo de Indonesia, Venezuela, Chile y Nigeria, encuentra resultados pobres en términos de creación de puestos de trabajo y distribución del ingreso en estos países exportadores de petróleo y minerales. Terry Karl (1997, 1998) explica cómo los países en vías de desarrollo que exportan petróleo tienden a depender exclusivamente de los ingresos petroleros y los recursos fiscales, debilitando el sistema de impuestos y las instituciones estatales. Rosemary Thorp señala que los países productores de minera y petróleo han tenido generalmente serios problemas en términos de la industrialización en el largo plazo (Thorp *et al.* 2012), aunque en algunos casos excepcionales, como Chile y Botswana, instituciones fuertes previnieron efectos perjudiciales y permitieron un cierto nivel de crecimiento y diversificación. Anthony Bebbington (2013), basándose en un estudio comparativo de Perú, Bolivia y Ecuador, analiza los efec-

tos de actividades extractivas en el desarrollo local en áreas de extracción petrolera y minera. Los vínculos entre industrias extractivas y las economías locales son por lo general débiles, así como los resultados de los proyectos de desarrollo locales promovidos por las empresas extractivas. La redistribución local de los vínculos fiscales puede contribuir al desarrollo solo en el contexto poco frecuente de instituciones eficientes. El estudio de Bebbington (2013) muestra que, en la mayoría de casos, los resultados son escenarios altamente conflictivos, con un desarrollo redistributivo decepcionante. En general, los países dependientes en las exportaciones de petróleo o minería son vulnerables, frágiles y comparan rendimientos pobres en cuanto al crecimiento y la diversificación económica, el desarrollo industrial, la creación de empleo y la equidad (Larrea y Warnars 2009).

Sin embargo, los efectos negativos del predominio de exportaciones de petróleo, gas y minerales sobre la economía, el empleo y la institucionalidad en países en desarrollo son heterogéneos entre distintos países, y no pueden entenderse como un fenómeno dado o una realidad inevitable. La llamada “maldición de la abundancia” es relativa y cambia de acuerdo a las experiencias históricas y a elementos como el desarrollo previo de instituciones sólidas. En América Latina hay casos relativamente favorables como Chile, y experiencias más problemáticas como Venezuela, Bolivia y Perú. En el caso ecuatoriano se observan también períodos de crecimiento y mejoras sociales, como el *boom* petrolero (1972-1982) y la recuperación post-neoliberal (2004-2014) acompañados por fases de crisis (1982-2004) (Thorp *et al.* 2012; Khatt 2013; Papyrakis 2016; Larrea 2016).

La teoría de los enlaces desarrollada por Hirschman (1977) proporciona una herramienta adicional para analizar la efectividad de la articulación entre una actividad exportadora y el resto de la economía nacional. Un enlace se puede definir como un estímulo que a partir de una actividad existente –en este caso la extracción de petróleo– induce al establecimiento de otras. Los enlaces pueden ser productivos, de consumo o fiscales. En el caso del petróleo, este producto se exporta principalmente como crudo y los enlaces productivos hacia adelante (refinación y petroquímica) se cierran solo en el mercado mundial, con una reducida articulación nacional. De forma similar, los enlaces hacia atrás (insumos

para la extracción) son provistos principalmente desde el exterior por empresas especializadas. La actividad petrolera puede tomar la forma de un enclave, con mínimas articulaciones hacia la economía nacional y reducida demanda de empleo directo. El principal enlace posible es el fiscal, cuando el Estado cobra impuestos a la empresa extranjera, se asocia con ella o interviene directamente en la extracción con empresas públicas. En estos casos una parte importante del excedente petrolero es apropiado y redistribuido por el Estado, y la capacidad de la actividad petrolera para promover el desarrollo y la diversificación depende de la efectividad de las políticas públicas, de la magnitud del enlace fiscal, y también de los volúmenes y precios del petróleo.

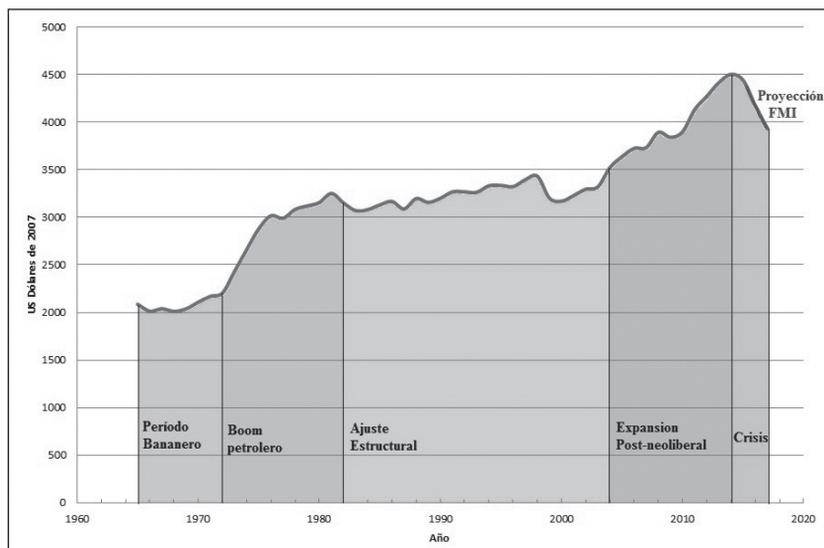
2. Petróleo y crecimiento desigual en el Ecuador

El Ecuador se convirtió en un país exportador de petróleo en 1972, y desde entonces este producto ha sido el dominante en la canasta de exportaciones del país, y el más importante en la economía nacional. Durante los 44 años transcurridos, el desempeño económico del país ha sido débil e inestable (Gráfico 1), con un crecimiento medio del ingreso por habitante del 1,5% anual, y una secuencia de fases de expansión y crisis. Al *boom* petrolero inicial (1972-1982) le sucedió un prolongado período de virtual estancamiento y ajuste neoliberal (1982-2004). Posteriormente, ante el alza de los precios internacionales de las materias primas y el petróleo, el país se recuperó (2004-2014) hasta que una nueva caída de los precios de los bienes primarios y en particular del petróleo (Gráfico 2) condujo a la crisis actual, que al parecer puede conllevar efectos prolongados.

El crecimiento no solamente ha sido inestable a lo largo del tiempo, sino que también se ha manifestado como desigual entre sectores productivos y regiones. En general, la diversificación económica del país ha sido débil, y tanto la canasta de bienes exportables como la composición sectorial del producto han cambiado poco desde 1972, de forma que el Ecuador continúa dependiendo de un grupo reducido de bienes primarios (petróleo, banano, productos de mar, café, cacao y flores) que conforman más del 80% de sus exportaciones (Gráfico 3). Los esfuerzos de industrialización por sustitución de importaciones realizados durante el

primer *boom* petrolero se revirtieron con las políticas de apertura comercial desde los años 80, y no han conducido a cambios posteriores de significación en la última década, pese a las políticas que han impulsado la diversificación productiva. Desde la perspectiva regional, las áreas rurales, y en particular la Amazonía, han mantenido un retraso significativo en sus indicadores económicos y sociales (Larrea *et al.* 2013).

Gráfico 1. Ingreso por habitante en Ecuador, 1965-2017 (US\$ de 2007)

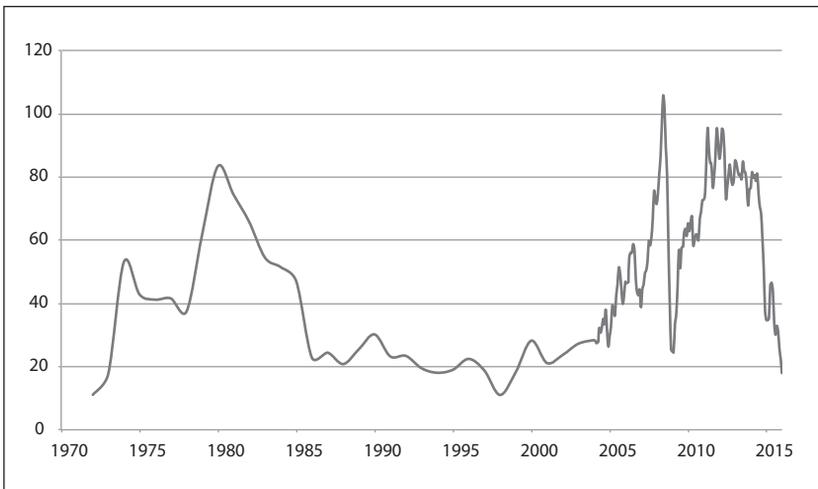


Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales Anuales Base 2007, e Información Estadística mensual, Marzo 2016; IMF (2016).

Desarrollo desigual: agricultura. El sector agropecuario ha sido el menos favorecido en el proceso de desarrollo desigual durante el período petrolero, como se puede observar en el Gráfico 4, que compara los índices, con base en 1965, del producto agropecuario y del PIB por habitante a precios de 2007. El crecimiento medio del producto agropecuario por habitante apenas alcanza el 1% anual durante el período petrolero, y el 0,54% para el intervalo 1965-2012; en particular, el sector agrícola para consumo interno experimenta un profundo estancamiento, con un crecimiento medio de apenas el 0,2% anual (Cuadro 1). El comporta-

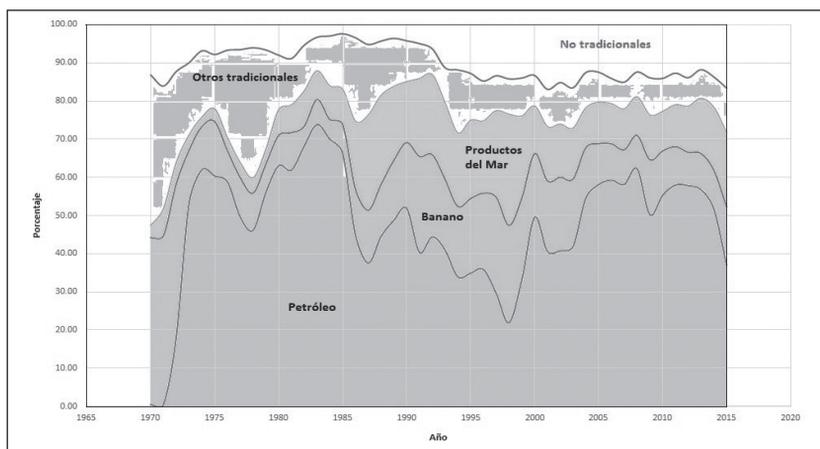
miento del sector es definidamente contracíclico, reduciéndose durante las fases de expansión de la economía nacional y expandiéndose durante las crisis. Este comportamiento es semejante al que predice la teoría de la enfermedad holandesa para los subsectores agropecuarios abiertos al mercado internacional. Durante las etapas de expansión, en un contexto de amplia disponibilidad de divisas, la demanda se cubre en gran medida con importación de alimentos, mientras en tiempos de escasez de divisas la producción nacional de alimentos se expande para cubrir una demanda no satisfecha. El sector agroexportador experimenta un ciclo parecido por las fluctuaciones en el tipo de cambio real, que tiende a apreciarse en períodos de bonanza y a devaluarse en fases de crisis. Es interesante que los subsectores de la agricultura muestren un comportamiento similar, y que los de mayor dinámica son paradójicamente los de mayor impacto ambiental y menos sustentabilidad, como la pesca y la silvicultura.

**Gráfico 2. Precios reales del petróleo en el Ecuador:
1972-2016 (2005 USD/barril)**



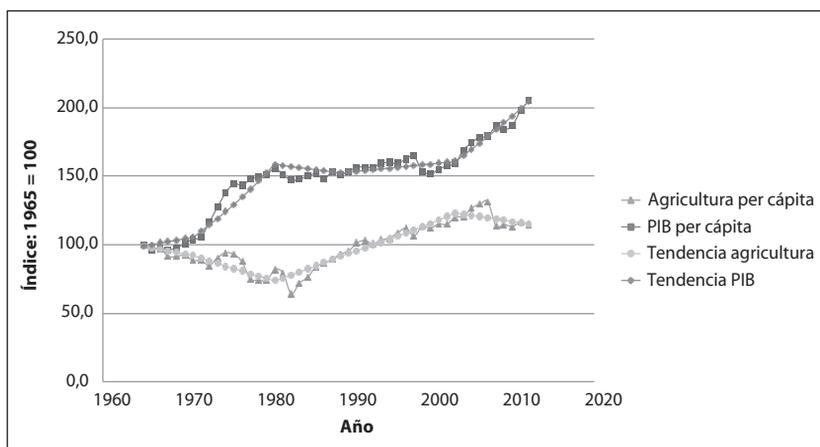
Fuentes: Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual, marzo 2016 (www.bce.fin.ec), U.S. Department Of Labour (<http://www.bls.gov/cpi/>).

Gráfico 3. Composición de las exportaciones ecuatoriana por productos principales, 1970-2005



Fuente: Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual (www.bce.fin.ec).

Gráfico 4. Índices de producto por habitante total y del sector agropecuario en el Ecuador, 1965-2012 (1965 = 100)



Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales Anuales Base 2007. www.bce.fin.ec.

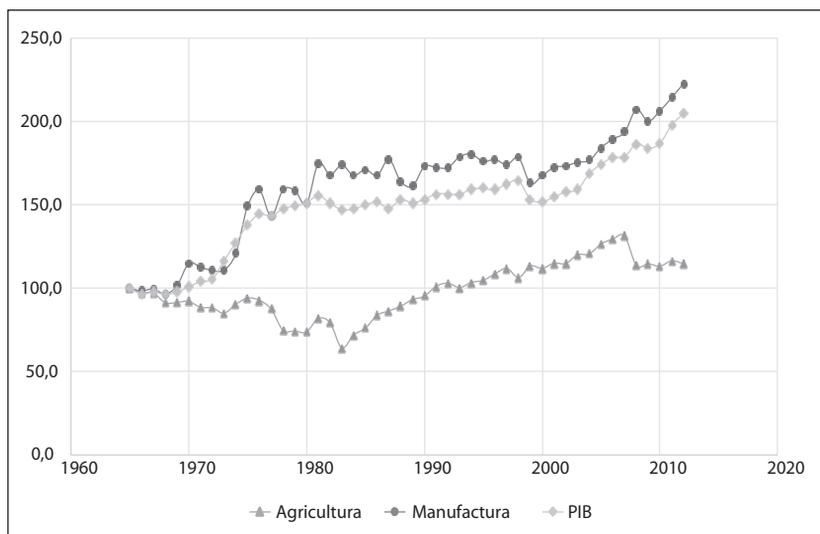
Cuadro 1. Tasas anuales de crecimiento del producto sectorial por habitante por periodos, 1965-2012

Sector	Período							
	1965-1972	1972-1982	1982-1990	1990-2004	2004-2012	1965-2012	1972-2012	
PIB	1.04	4.17	-0.49	0.38	2.72	1.48	1.53	
Agricultura	-1.18	-2.20	2.76	2.12	-0.71	0.54	1.00	
Manufactura	2.34	4.57	-0.18	0.16	2.67	1.56	1.24	
Construcción	3.38	-1.31	-5.37	0.14	6.86	0.21	0.32	
Comercio	-0.46	2.72	-0.71	-0.76	1.56	0.34	0.25	
Hoteles y restaurantes	0.54	13.44	-5.15	-0.73	4.89	2.48	3.15	
Finanzas	5.05	10.78	-2.83	-0.18	5.61	2.81	1.91	
Admin. pública y seguridad social	-3.49	6.44	2.21	-2.92	4.09	1.06	1.44	
Subsectores agropecuarios								
Banano, café y cacao	-5.73	-3.72	0.91	5.24	-0.05	0.59	1.72	
Agricultura doméstica y flores	0.09	-4.40	3.03	1.44	0.66	0.19	0.66	
Ganadería	-0.94	0.74	0.69	0.54	1.50	0.62	0.75	
Ganadería, agricultura doméstica y flores	-0.11	-3.48	2.56	1.27	0.81	0.25	0.66	
Silvicultura	3.35	7.23	-1.19	2.55	2.57	2.94	2.68	
Pesca y acuicultura	5.33	5.65	12.24	0.84	3.32	4.78	4.50	

Nota: Las tasas de crecimiento se ha estimado con regresiones exponenciales articuladas, ajustadas por autocorrelación de primer orden. Fuente: Banco Central del Ecuador. Cuentas Nacionales Anuales Base 2007 (www.bce.fin.ec).

Manufactura. Como lo muestra el Gráfico 5, el producto del sector manufacturero ha tenido un dinamismo menor que el del PIB, creando una brecha, particularmente desde 1982. En consecuencia, el Ecuador no ha logrado una mejora de la participación de la manufactura en el PIB desde 1965, cuando se inició la política de industrialización sustitutiva. Los resultados alcanzados fueron revertidos con la política de apertura comercial y ajuste estructural aplicada sobre todo a partir de los años 1990, y los esfuerzos por una industrialización por sustitución selectiva de importaciones, impulsados desde 2007, no han logrado sus objetivos. Este insatisfactorio desempeño del sector manufacturero es también concordante con los efectos previstos por la enfermedad holandesa.

Gráfico 5. Índices de producto por habitante agropecuario, manufacturero y total, 1965-2012

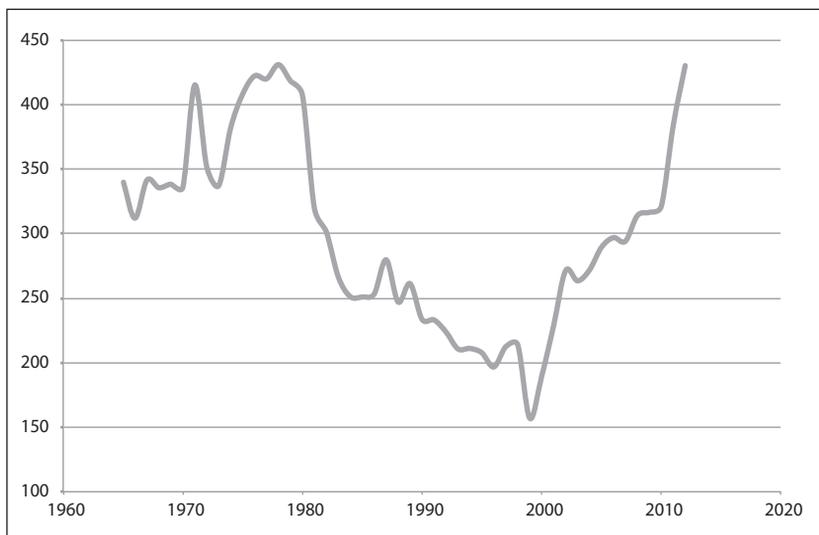


Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales Anuales Base 2007 (www.bce.fin.ec).

Construcción. El producto por habitante de la construcción muestra un comportamiento inestable, pero a diferencia del sector agropecuario, tiene un perfil fuertemente pro-cíclico (Gráfico 6), como lo prevé el modelo de la enfermedad holandesa para los sectores protegidos de la competencia internacional. En las fases de amplia disponibilidad de

divisas, la construcción crece tanto por la expansión de la inversión pública como por el aumento de la demanda doméstica, declinando intensamente en períodos de crisis.

**Gráfico 6. Producto por habitante en la construcción,
1965-2012 (US\$ de 2007)**



Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales Anuales Base 2007 (www.bce.fin.ec).

En síntesis, el Ecuador ha experimentado durante su período petrolero un crecimiento bajo e inestable, con dos fases de expansión correspondientes a precios altos del petróleo y mayor participación nacional en el excedente, y amplios períodos de estancamiento y crisis. La diversificación productiva ha sido mínima, no hay un aumento de la participación de la manufactura en el PIB, el sector agropecuario ha tenido un comportamiento cercano al estancamiento, y las exportaciones no petroleras apenas se han diversificado, continuando su dependencia de un grupo reducido de productos primarios. En los períodos de bonanza, el sector más beneficiado ha sido la construcción.

3. Empleo y pobreza durante el régimen de Correa

En esta sección se analiza la evolución del empleo y la pobreza durante el Gobierno de Rafael Correa, quien ha aplicado políticas sociales distintas a las que prevalecieron durante el período de ajuste neoliberal, canalizando abundantes recursos económicos provenientes de la bonanza de los precios del petróleo y otros bienes primarios hasta 2014.

En América Latina, las políticas sociales de inspiración neoliberal, aplicadas entre 1982 y 2003, fueron cambiando a lo largo del período, pero en general se guiaron por ciertas ideas dominantes: a) el mecanismo fundamental de reducción de la pobreza es la promoción del crecimiento económico, resultado de la liberalización y de la inversión privada; b) la inversión en educación y salud debe contar con una alta participación del sector privado, y el Estado debe concentrarse en estos servicios hacia los más pobres; y c) se deben implementar transferencias condicionadas de dinero y programas asistenciales para los más pobres (a partir de 1990) (Solimano 2005). El resultado de estas políticas económicas y sociales fue desalentador (Larrea 2014).

A partir de 2004, más allá de las distintas orientaciones políticas de sus gobiernos, la mayor parte de los países latinoamericanos, incluyendo el Ecuador, han tendido a adoptar una nueva estrategia de desarrollo social basada en cuatro ejes principales (Levy y Schady 2013; Maurizio 2010; OIT 2013; World Bank 2014): a) una considerable expansión del gasto en educación y salud, y de la inversión social en general; b) un aumento en los salarios medios reales y en los salarios mínimos; c) un incremento en la cobertura y calidad de la protección social a los trabajadores; y d) la expansión y consolidación de transferencias condicionadas de ingresos a los hogares pobres.

Para analizar los efectos sobre el empleo y la pobreza de las políticas aplicadas principalmente por el Gobierno de Correa en el Ecuador desde 2007, se ha empleado la serie de tiempo de las encuestas nacionales ENEMDU (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo) entre diciembre de 2007 y marzo de 2016, procesadas con una metodología desarrollada por el autor, cuyas definiciones no necesariamente corresponden a las aplicadas en las estadísticas oficiales.

En primer lugar, se ha incluido el concepto de empleo *apropiado*, como una *proxy* para capturar las nociones más importantes de la no-

ción de trabajo decente desarrollada por OIT, que “sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres”¹.

La categoría *empleo apropiado* implica el cumplimiento de condiciones laborales mínimas para los trabajadores asalariados, como la seguridad social, un contrato o nombramiento estable, una jornada laboral de no más de 48 horas por semana, que la edad del trabajador se encuentre entre 15 y 64 años, y que la remuneración del trabajo esté sobre un umbral que permita a la familia superar la pobreza con una mínima holgura. Se ha establecido una remuneración mínima de 235 dólares mensuales a tiempo completo, a precios de enero de 2016, o su equivalente a tiempo parcial. Este valor permite a una familia urbana típica de 4,1 miembros, con 1,8 ocupados, alcanzar un ingreso por habitante equivalente a la línea de pobreza, de 103 dólares mensuales². Se ha incluido también como trabajadores apropiados a los patronos, socios activos o trabajadores independientes con formación universitaria, trabajo a tiempo completo e ingresos no inferiores a 4 líneas de pobreza, para incluir a profesionales independientes o asociados y patronos con ingresos altos y buena educación.

La categoría de *empleo adecuado no apropiado* significa meramente ausencia de subempleo y desempleo, sin el cumplimiento de las condiciones necesarias para el trabajo apropiado. El *subempleo* puede tener una modalidad *visible*, cuando el trabajador labora involuntariamente menos de 40 horas por semana, o una forma *invisible*, cuando su remuneración es inferior a un valor considerado mínimo, previamente definido.

En la categoría de desempleo se han incluido las modalidades de desempleo abierto (cuando el trabajador busca activamente trabajo)

¹ OIT, Trabajo Decente, <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>.

² La línea de pobreza equivalente a la empleada en INFOPLAN (1999), que es superior a la utilizada en este trabajo (94,68 dólares de enero de 2016).

y oculto (desocupado desalentado que no busca activamente trabajo, pero está dispuesto a trabajar).

Los Gráficos 7 al 9 presentan la estructura del empleo entre 2007 y 2016 para el total nacional y las áreas urbana y rural. Se observa una mejora sostenida de las condiciones laborales entre 2007 y 2014, particularmente por la reducción del subempleo (principalmente el invisible) y el aumento en la participación del empleo apropiado, como resultado de la elevación de los salarios reales y la mayor coberturas de la seguridad social (Gráfico 10). El desempleo se ha mantenido en valores bajos, con excepción de un repunte por la crisis de 2008 y otro aumento en el área urbana en marzo de 2016.

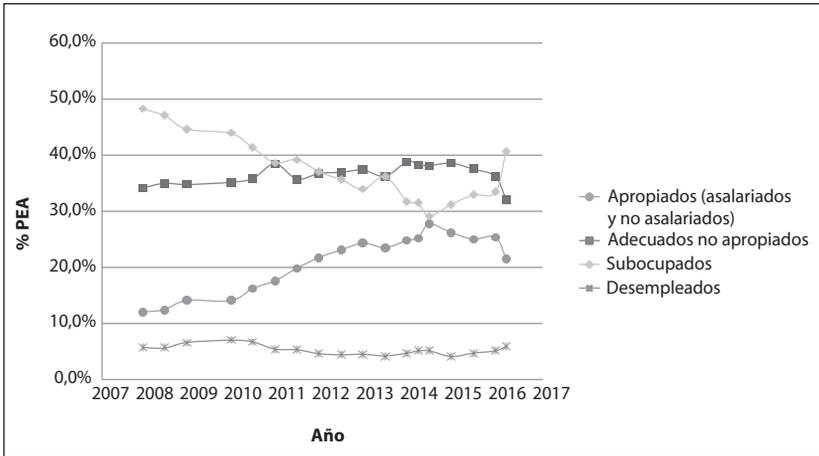
A partir de 2014 las mejoras se agotan y se inicia un deterioro que alcanza una magnitud importante en marzo de 2016, y puede agravarse en el futuro si persiste la crisis, como es plausible.

Pobreza. El Gráfico 11 presenta la serie del ingreso familiar por habitante, y los Gráficos 12 al 14 contienen la evolución de la pobreza e indigencia a nivel nacional y por áreas de residencia. Se ha empleado una línea de pobreza de 90,30 dólares de mayo de 2014, equivalente a la utilizada en el estudio sobre inequidad social publicado con SENPLADES (Larrea *et al.* 2013). Los salarios reales se encuentran en el Gráfico 10.

En general se aprecia una importante reducción de la pobreza e indigencia, aunque este proceso no es homogéneo en el tiempo, sino que opera principalmente entre 2009 y 2013. Al inicio del período, la crisis internacional de 2008 y su efecto sobre los precios del petróleo tuvieron efectos adversos para el país, y a partir de 2014 el proceso se estanca y en 2016 comienza a revertirse en forma definida, como efecto de la crisis económica.

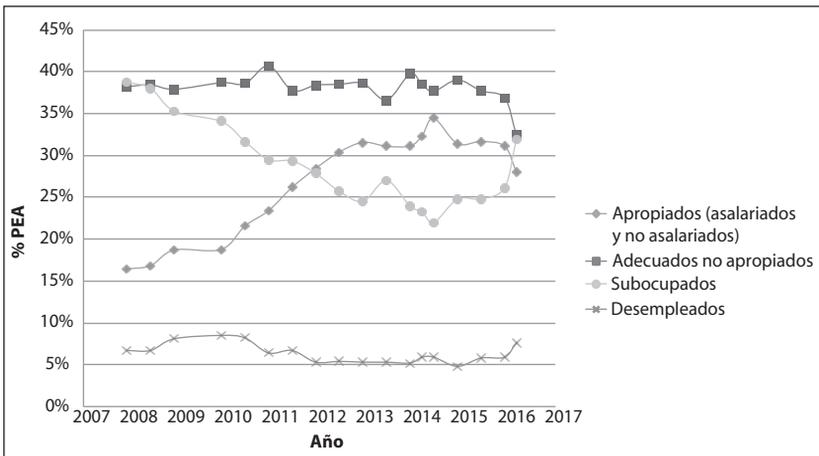
La distribución étnica de la reducción de la pobreza muestra resultados poco equitativos (Gráfico 15). La reducción de la pobreza en la población indígena es menor que en el resto de la sociedad, tanto en términos absolutos como relativos. De acuerdo a la encuesta ENEMDU, los avances sociales en la población indígena se obtienen más tarde (entre 2012 y 2014) y en menor medida que en el resto de la sociedad. Un estudio reciente del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas en América Latina muestra también que en el caso del Ecuador la reducción de la pobreza entre 2006 y 2012 fue muy baja (Banco Mundial 2015, 60).

Gráfico 7. Condición de actividad nacional, 2007-2016



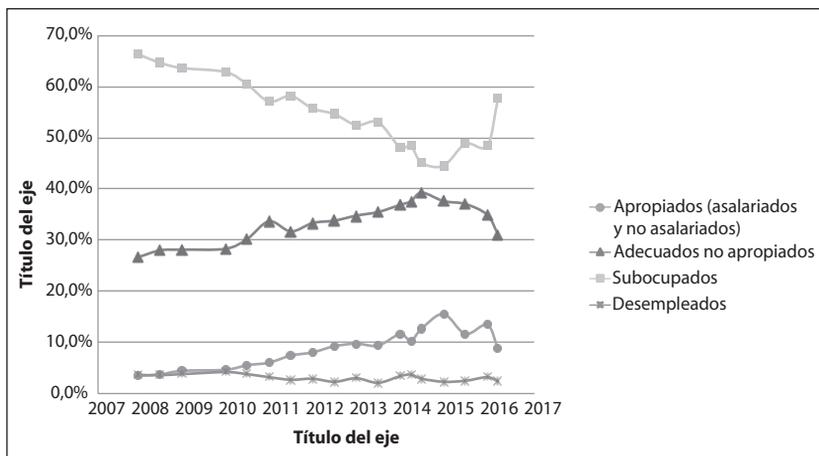
Fuente: INEC, Encuestas nacionales ENEMDU, 2007 a 2016 (<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>). Elaboración propia.

Gráfico 8. Condición de actividad urbana, 2007-2016



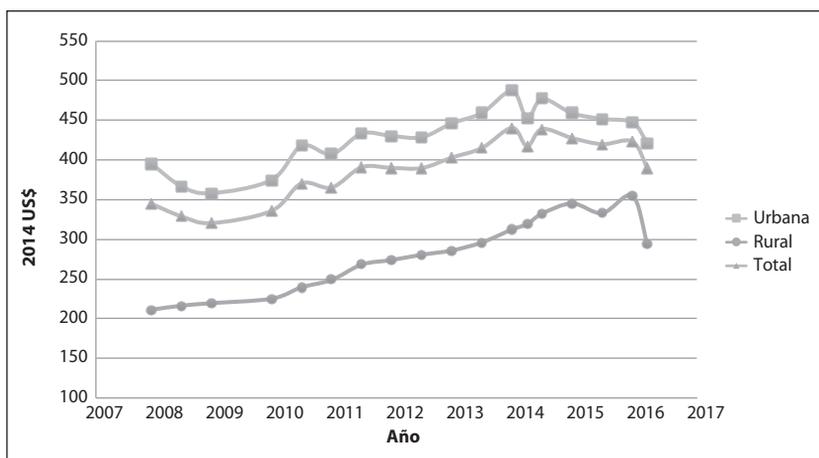
Fuente: ver Gráfico 7.

Gráfico 9. Condición de actividad rural, 2007-2016



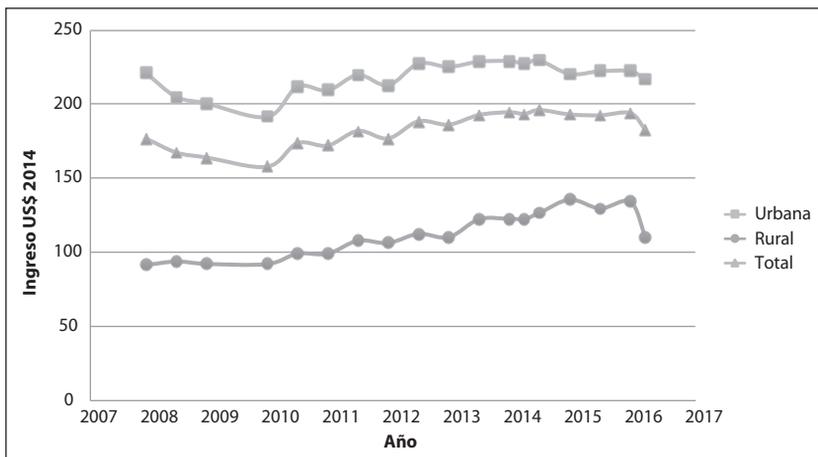
Fuente: ver Gráfico 7.

Gráfico 10. Salarios reales por área de residencia, 2007-2016 (US\$ mayo 2014)



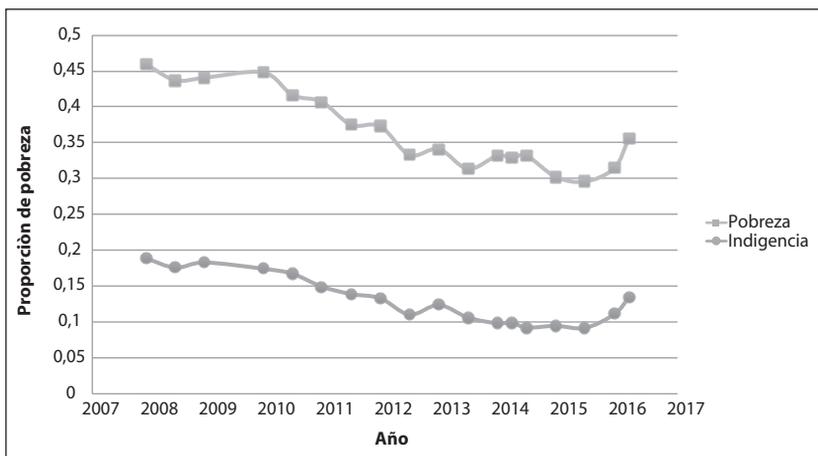
Fuente: INEC, Encuestas nacionales ENEMDU, 2007 a 2016 (<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>). Elaboración propia.

Gráfico 11. Ingreso familiar per cápita por área, 2008-2016 (US\$ de mayo 2014)



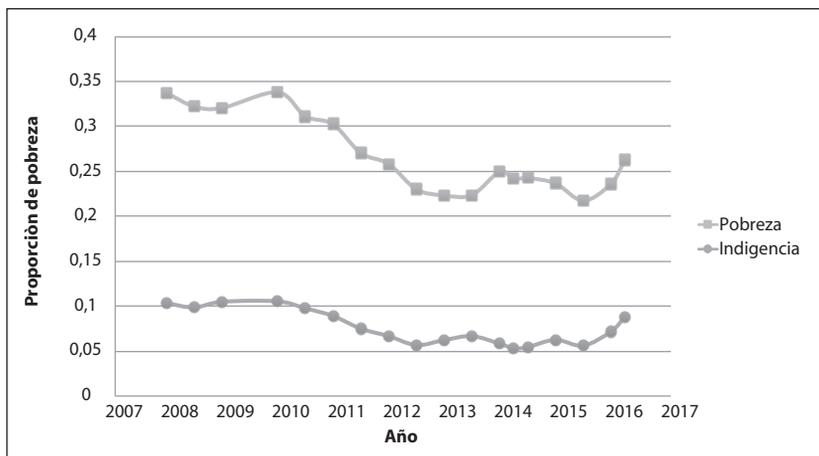
Fuente: INEC, Encuestas nacionales ENEMDU, 2007 a 2016 (<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>). Elaboración propia.

Gráfico 12. Incidencia de la pobreza nacional, 2007-2016



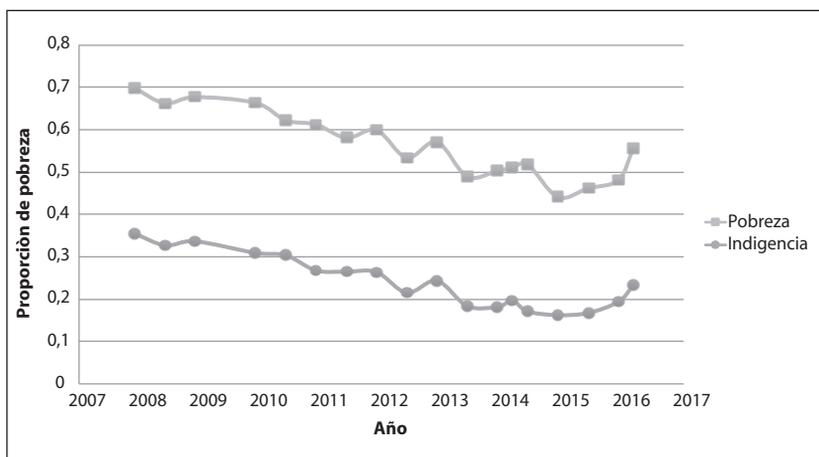
Fuente: INEC, Encuestas nacionales ENEMDU, 2007 a 2016 (<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>). Elaboración propia.

Gráfico 13. Incidencia de la pobreza urbana, 2007-2016



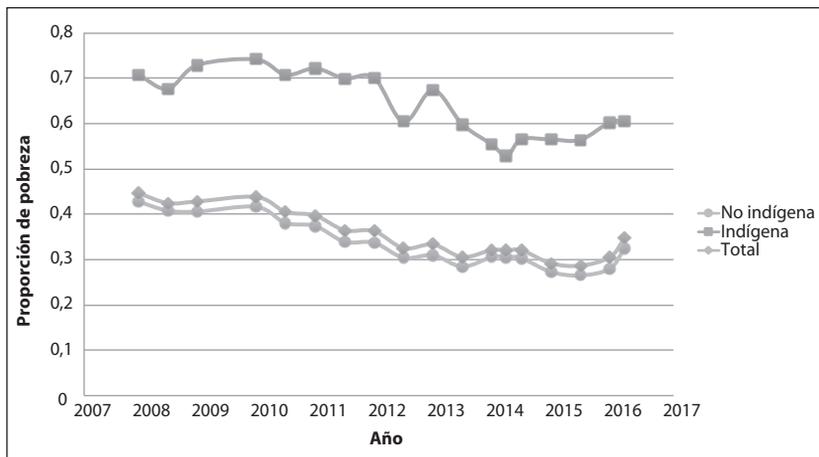
Fuente: ver Gráfico 12.

Gráfico 14. Incidencia de la pobreza rural, 2007-2016



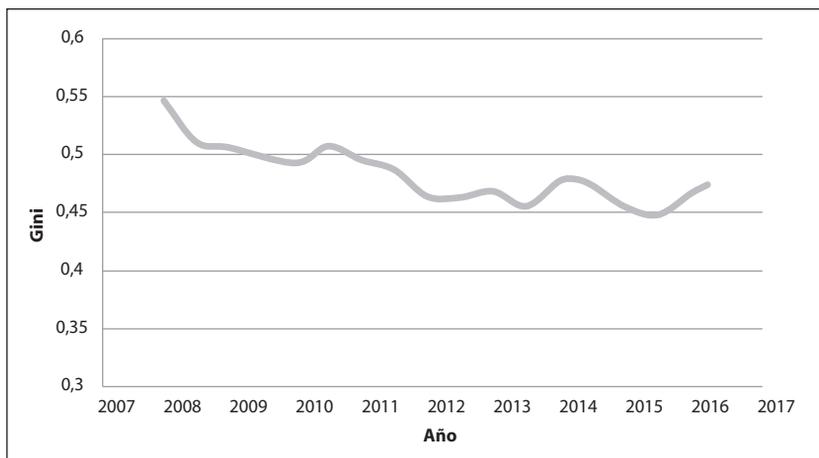
Fuente: ver Gráfico 12.

Gráfico 15. Incidencia de la pobreza por etnicidad, 2007-2016



Fuente: ver Gráfico 12.

Gráfico 16. Coeficiente de Gini del ingreso familiar por habitante, 2007-2016



Fuente: INEC, Encuestas nacionales ENEMDU, 2007 a 2016 (<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>). Elaboración propia.

Desigualdad social. El Gráfico 16 muestra la serie del coeficiente de Gini del ingreso familiar por habitante entre 2007 y 2015. Se observa una reducción consistente de la desigualdad social hasta fines de 2014, con un descenso del coeficiente entre 0,55 y 0,45, pero con la crisis este indicador vuelve a crecer hasta 0,47, perdiendo parte de lo ganado.

En síntesis, en condiciones de bonanza económica, la aplicación conjunta de políticas de inversión en educación, salud y vivienda, de mejoras en los salarios reales, de aumento de la cobertura del seguro social y de transferencias condicionales de ingresos a los hogares pobres, condujo a una importante reducción de la pobreza urbana y rural, y a una declinación de la inequidad en los ingresos laborales. En la medida en la que estos resultados no han sido acompañados por una diversificación en la estructura productiva, que no han incluido una redistribución de los activos productivos (como la tierra, el agua y el crédito), que la política aplicada tiene límites adicionales por la baja calidad e inadecuada pertinencia de los logros educativos alcanzados, es posible que los avances logrados no se consoliden o incluso se reviertan en el futuro, en un contexto probable de fuerte reducción de la inversión pública, baja inversión privada, escasez de recursos y mínimo o nulo crecimiento económico. Son fundamentales, entonces, políticas que permitan diversificar la estructura productiva, reduciendo la dependencia del petróleo, mantener las conquistas sociales, y generar empleo en forma sustentable, manteniendo la biodiversidad, la dotación de agua y el patrimonio natural del país.

4. Estructura del mercado laboral, discriminaciones étnicas y de género, y retornos educativos

Para estudiar los cambios y continuidades de la estructura del mercado laboral entre 2005 y 2015, se han realizado regresiones mincerianas (que explican los ingresos laborales como función de la educación, experiencia laboral y otros atributos de los trabajadores o de su inserción en el mercado de trabajo) con las encuestas nacionales de diciembre en estos dos años. Los resultados comparativos se presentan en el Cuadro 2.

Las regresiones incluyen los principales predictores sociales del salario, como los años de escolaridad, la experiencia laboral, la capacitación,

el número de horas trabajadas, y elementos propios del mercado laboral en países en desarrollo, como variables ficticias para el sector informal, los trabajadores agrícolas no calificados, etc. Se han añadido también variables ficticias para las mujeres y los grupos étnicos para explorar formas de discriminación salarial.

Los resultados presentan la estructura típica del mercado laboral ecuatoriano, con retornos educativos fuertemente crecientes y concentrados en la educación superior, una fuerte segmentación laboral en el sector informal y los trabajadores agrícolas no calificados, y una estructura menos pronunciada de retornos educativos en el sector público en 2005.

El signo negativo de la variable “*dummy* mujer” muestra una discriminación salarial por sexo en contra de las trabajadoras, quienes, bajo condiciones similares de educación, experiencia, horas trabajadas y demás variables de control, recibieron un salario inferior a los varones en un 16% en 2005 y en un 13% en 2015. Existe una menor discriminación en la actualidad, pero la diferencia es pequeña.

De la igual manera, se encuentran formas de discriminación étnica en el mercado en perjuicio de los indígenas, quienes ganaban salarios menores, entre un 8% en 2005 y un 6% en 2015, respecto a los no indígenas en condiciones laborales equivalentes de educación, experiencia, etc. La discriminación respecto a los afrodescendientes es similar y se mantiene sin cambios importantes en los diez años transcurridos.

En el caso de los trabajadores indígenas, modelos más sencillos previamente realizados en 2014 mostraban una reducción de la discriminación. Para explorar con mayor profundidad el tema se han realizado modelos de Oaxaca-Blinder para diciembre de 2005 y diciembre de 2015. Estos modelos, basados en regresiones independientes para indígenas y no indígenas, miden la diferencia en las remuneraciones y la descomponen en una parte atribuible a la diferencia en los determinantes sociales, como educación, horas de trabajo, capacitación, etc. y otra parte que puede atribuirse a la discriminación laboral. Los resultados se presentan en el Cuadro 3.

Cuadro 2. Regresiones mincerianas de los ingresos salariales y sus determinantes, diciembre de 2005 y diciembre de 2015 (variable dependiente: logaritmo natural del ingreso salarial)

	2005		2015	
R	0.736		0.666	
R ²	0.542		0.444	
Año	2005		2015	
Predictores	B	Significación	b	Significación
Escolaridad	-8.324E-03	0.044	-4.896E-02	<E-03
Escolaridad	3.940E-03	<E-03	4.552E-03	<E-03
Experiencia	2.826E-02	<E-03	1.818E-02	<E-03
Experiencia	-5.709E-04	<E-03	-3.590E-04	<E-03
Experiencia	3.000E-06	<E-03	1.220E-06	0.133
Dummy mujer	-0.163	<E-03	-0.134	<E-03
Dummy afrodescendiente	-0.062	0.009	-0.078	<E-03
Dummy indígena	-0.079	<E-03	-0.057	<E-03
Dummy Jefe Familia	0.133	<E-03	0.057	<E-03
Dummy informal	-0.116	<E-03	-0.091	<E-03
Dummy Empl. Doméstica	0.076	<E-03	0.152	<E-03
Ln Tamaño Establecimiento	0.216	<E-03	0.08	<E-03
D sector público	0.404	<E-03	0.051	0.217
DPublico * escolaridad	-0.025	<E-03	-0.001	0.824
Dummy Agricultura no Cal.	-0.28	<E-03	-0.177	<E-03
Ln Horas de trabajo	0.475	<E-03	0.659	<E-03
Dummy capacitación	0.256	<E-03	0.108	<E-03
Constante	2.593	<E-03	3.076	<E-03

Fuente: INEC, Encuestas nacionales ENEMDU, 2005 y 2015 (<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>). Elaboración propia.

Cuadro 3. Resultados de los modelos de Oaxaca-Blinder sobre discriminación laboral respecto a los indígenas: 2005 y 2015

Año	2005	2015
Diferencia de salarios (%)	38.80	23.15
Componente de factores predictivos (%)	83.50	80.30
Componente no explicado (discriminación) (%)	16.50	19.70

Fuente: INEC, Encuestas nacionales ENEMDU, 2005 y 2015 (<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>). Elaboración propia.

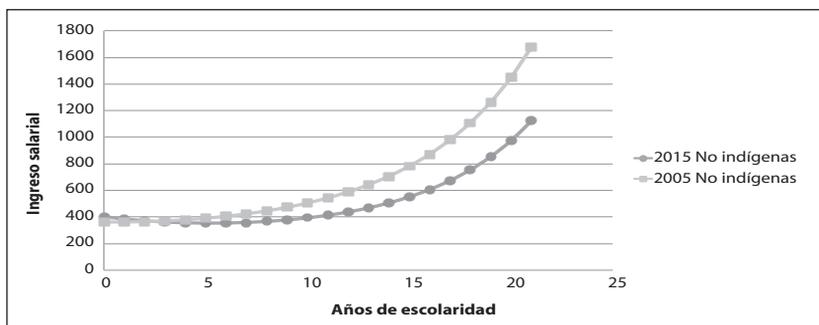
Los resultados confirman que se mantiene una discriminación que explica aproximadamente el 16-20% de la diferencia salarial, pero muestran también una menor diferencia entre los salrios medios de los indígenas y no indígenas, que declinó del 38% en 2005 al 23% en 2015. En otras palabras, la discriminación se mantiene pero su magnitud es menor.

Retornos educativos. La reducción de la desigualdad en la distribución de ingresos laborales en América Latina es común a varios países de la región, y se ha dado sin que medien políticas redistributivas respecto al acceso a los activos productivos. Una de las posibles explicaciones que se ha sugerido de este proceso es la mayor equidad en la distribución del capital humano, debido a un acceso más amplio a la educación superior media y un acceso casi universal a la educación básica (Lustig, López-Calva y Ortiz 2013).

Si la proporción de profesionales o de personas con instrucción superior aumenta más rápidamente que la demanda de trabajo calificado, es posible que los retornos educativos por la instrucción superior bajen. En forma similar, si el salario mínimo real sube, las remuneraciones para el trabajo no calificado suben también, y así se acorta la diferencia salarial atribuible a la educación, produciendo una distribución del ingreso más equitativa.

Para probar esta hipótesis se han graficado las ecuaciones parabólicas de los ingresos salariales respecto a la educación para la población no indígena³, tomados de los modelos de Oaxaca-Blinder para 2005 y 2015 (Gráfico 17).

Gráfico 17. Retornos educativos, 2005 y 2015 (US\$ de 2015)



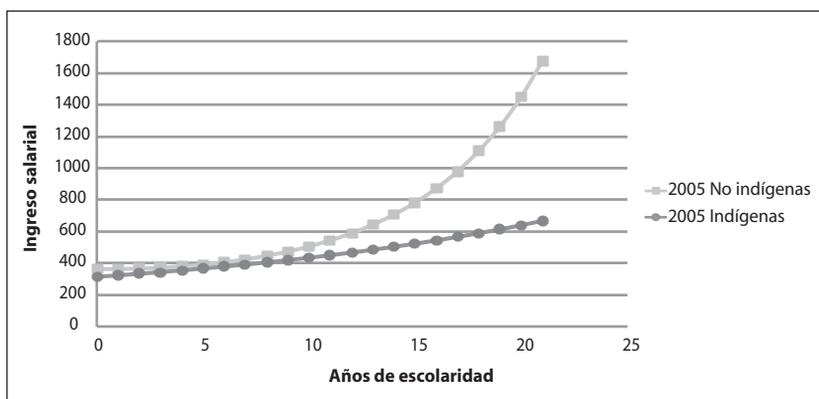
Fuente: INEC, Encuestas nacionales ENEMDU, 2005 y 2015 (<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>). Elaboración propia.

³ Aproximadamente el 93% de los trabajadores.

Las curvas muestran cambios importantes en la estructura de retornos educativos. En 2005 los salarios reales de los trabajadores no calificados eran menores, y aunque los retornos educativos eran muy altos para la educación superior, los retornos tenían valores positivos y definidos para niveles menores de educación. En 2015 bajan considerablemente los retornos y los salarios para trabajadores con altos niveles de educación, y prácticamente desaparecen los retornos para niveles básicos de educación, estableciéndose un “piso” para niveles de educación básica. Los dos fenómenos confirman la hipótesis de que los cambios en la estructura de retornos educativos favorecen una menor concentración en la distribución de los ingresos laborales.

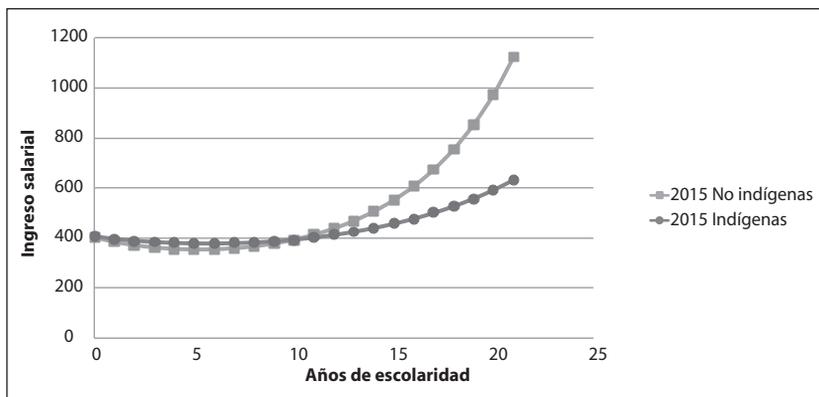
Retornos educativos y etnicidad indígena. Al incluir las curvas correspondientes a los retornos educativos para los trabajadores indígenas, se encuentra una fuerte discriminación, que aumenta conforme sube el nivel educativo (Gráficos 18 y 19). En 2005 la discriminación era definida para todos los niveles de escolaridad, y crecía con el nivel educativo en forma pronunciada, y en 2015 la discriminación salarial a niveles básicos de educación tiende a disminuir o desaparecer, pero se define con fuerza para trabajadores con mayores niveles de educación. En general, la estructura discriminatoria de los salarios respecto a los trabajadores indígenas se mantiene, aunque algo atenuada en 2015.

Gráfico 18. Retornos educativos por etnicidad



Fuente: INEC, Encuestas nacionales ENEMDU, 2005 (<http://www.ecuadrencifras.gob.ec/>).
Elaboración propia.

Gráfico 19. Retornos educativos por etnicidad, 2016



Fuente: INEC, Encuestas nacionales ENEMDU, 2005 (<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>).
Elaboración propia.

Conclusiones

En general, los países exportadores de petróleo y minerales han experimentado un crecimiento lento e inestable, una reducida generación de empleo productivo, y han enfrentado serias dificultades para alcanzar una adecuada diversificación de sus economías, aunque las experiencias nacionales son diversas y existen algunas excepciones. Durante la década 2004-2014 los países latinoamericanos experimentaron un alto crecimiento basado en los precios elevados de sus exportaciones primarias, y en particular del petróleo. Este crecimiento estuvo acompañado por mejoras significativas en las condiciones sociales, con reducción de pobreza y desigualdad. La reversión del ciclo económico internacional a partir de 2014 y la caída de los precios del petróleo y otros productos primarios han mostrado las debilidades de este proceso. Este artículo presenta elementos del caso ecuatoriano que permiten evaluar los alcances y límites de los resultados alcanzados durante la década de bonanza.

Desde la perspectiva económica, se encuentra que el crecimiento en el Ecuador ha sido sectorialmente desigual y no ha logrado consolidar las bases para una diversificación productiva. El sector agropecuario ha sido el más afectado, mostrando un comportamiento cercano al estancamiento en la producción de alimentos por habitante. Los esfuerzos

por la industrialización han sido frustrados, y no se ha superado la dependencia de la economía respecto a las exportaciones de un grupo pequeño de productos primarios.

Los avances sociales en la década de prosperidad reciente han sido importantes en términos de reducción de pobreza y desigualdad de los ingresos laborales, así como por el aumento de los salarios reales y la mejora en la estructura del empleo. Un análisis específico de la situación social de los pueblos indígenas muestra, sin embargo, que este grupo, tradicionalmente el más excluido de la sociedad, apenas se ha beneficiado, y su brecha respecto al resto de la sociedad se ha mantenido y en algunos aspectos se ha ensanchado.

En este contexto, el Ecuador enfrenta ahora un desafío difícil para mantener las conquistas sociales obtenidas, ante las perspectivas de una crisis económica prolongada con una economía poco diversificada y basada en exportaciones primarias tradicionales, cuyos precios pueden mantenerse deprimidos por un período prolongado. En marzo de 2016 se observa un deterioro simultáneo en los indicadores de empleo, pobreza, salarios y desigualdad social, que de continuarse puede amenazar la continuidad de la mayor parte de las conquistas sociales alcanzadas durante la década de bonanza.

La crisis puede significar también una oportunidad para superar los límites del extractivismo, y aprovechar el potencial que ofrece el Ecuador para estrategias alternativas, basadas en la mejora de la condiciones de vida de la población, manteniendo la excepcional biodiversidad del país y su generosa dotación de recursos naturales, promoviendo actividades como el turismo, la agroecología y el desarrollo de fuentes renovables de energía.

Bibliografía

- Banco Mundial (2015). *Latinoamérica Indígena en el siglo XXI, primera década*. Washington: Banco Mundial.
- Bebbington, A. (2013). *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: IEP.
- Berry, A. (2008). "Growth, Employment and Distribution Impacts of Minerals Dependency: Four Case Studies", *South African Journal of Economics*, 76 (2), 148-174.
- Gelb, A, H *et al.* (1988). *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* New York: Oxford University Press.

- Hirschman, A. (1977). “Enfoque generalizado del desarrollo por medio de enlaces, con referencia especial a los productos básicos”, *El Trimestre Económico*, 44 (173-1), 199-236.
- IMF (2016). *World Economic Outlook, April 2016*. Washington: IMF.
- Karl, T.L. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro States*. Berkeley: University of California Press.
- (1999). “The perils of the Petro-state: Reflections on the Paradox of Plenty”, *Journal of International Affairs*, 53 (1), 31-48.
- Khatt, F. (2013). “Las industrias extractivas y sus implicaciones políticas y económicas”, *Estudios Internacionales*, 174 (59-77).
- Larrea, C. (2016). “*Extractivism, Economic Diversification and Prospects for Sustainable Development in Ecuador*”, en J. Minns (ed). Camberra: ANU. (en prensa).
- Larrea, C. (2014). “Políticas sociales y cambio social en América Latina y la Región Andina: Alcances y perspectivas”, en A. Bonilla, I. Álvarez y S. Sáenz (eds.), *Políticas sociales en América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica: FLACSO, 101-134.
- Larrea, C. et al. (2013). *Atlas de las desigualdades socio-económicas del Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- Levy, S. y Schady, N. (2013). “Latin America’s Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution”, *Journal of Economic Perspectives*, 27 (2), 193–218.
- Lustig, N. López-Calva, L. y Ortiz, E. (2013). “Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America”, *Tulane Economics Working Paper Series*, 1314.
- Maurizio, R. (2010). *The role of social policy in eradicating poverty: the Latin American experience*. Buenos Aires: CONICET – Universidad General Sarmiento.
- OIT (2013). *Panorama Laboral*. Lima: OIT.
- Papyrakis, E. (2016). “The Resource Curse – What Have We Learned from Two Decades of Intensive Research: Introduction to the Special Issue”, *The Journal of Development Studies*, DOI: 10.1080/00220388.2016.1160070.
- Sachs, J. (1995). “Natural Resource Abundance and Economic Growth”, *NBER Working Paper*, 5398.
- Solimano, A. (2005). “Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales”. *Revista de la CEPAL*, 87,.
- OIT (2016). “Trabajo Decente”. <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>.
- Thorp, R. et al. (2012). *The Development Challenges of Mining and Oil, Lessons from Africa and Latin America*. Basingstoke: Macmillan.
- World Bank (2014). *Social Gains in the Balance: A Fiscal Policy Challenge for Latin America & the Caribbean*. Washington: The World Bank Group.

Parte II
Neo-extractivismo, cambio estructural
y relaciones laborales

Crecimiento, productividad y cambio estructural en Ecuador, 1990-2014

Mauricio León Guzmán¹

Introducción

El período 1990-2014 presenta importantes cambios en distintas esferas. En lo político, se caracteriza por haber estado regido por tres distintas Constituciones de la República (1979, 1998 y 2008), que tienen diferentes orientaciones en el modelo económico y que amplían progresivamente los derechos económicos, sociales, culturales y colectivos. Además, es un período con cambios bruscos en la estabilidad política. Los gobiernos democráticamente elegidos culminaron sus respectivos mandatos entre 1979 y 1996. En contraste, desde 1997 hasta 2006, el país enfrentó un período de alta inestabilidad política; fueron derrocados los gobiernos electos de Abdalá Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en 2000 y Lucio Gutiérrez en 2005. Nuevamente se retorna a una etapa de estabilidad política a partir de 2007, lapso gobernado por Rafael Correa, quien ha ganado sucesivamente varias elecciones presidenciales.

En la esfera social, se observa un aumento de la pobreza de consumo entre 1995 y 1999 (de 39,3% a 52,2%) y una disminución durante la década de 2000 y lo que va de la década de 2010 (38,3% en 2006 y 25,8% en 2014). En 2006 se retornó a los niveles de pobreza de 1995, una década perdida en este ámbito de lo social. Por su parte, la desigualdad de con-

¹ Agradezco el apoyo de Carlos Tomsich, técnico del INEC, en el procesamiento de los datos de ocupados de los censos de población y las encuestas de empleo. Una versión previa de este capítulo se presentó en el III Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales realizado en FLACSO-Ecuador entre el 26 y 28 de agosto de 2015. Asimismo, varias secciones se basan parcialmente en un documento preparado por el autor para el Reporte de Pobreza del Ecuador, a ser publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

sumo aumentó persistentemente entre 1995 y 2006, para luego reducirse hasta 2014 (de 0,4246 en 1995 a 0,4554 en 2006 y a 0,4077 en 2016).

En lo económico, los últimos veinticinco años, 1990-2014, muestran varios hechos que marcan la trayectoria de la economía ecuatoriana. Se pueden distinguir tres períodos que servirán para propósitos analíticos: 1990-1999, 2000-2006, y 2007-2014.

En la década de los noventa se liberalizó el comercio (1990-1992) y se ingresó a la OMC (1995), se liberalizó y desreguló el sistema financiero (1994) y se flexibilizó el mercado laboral (1990 y 1998). Se enfrentó una guerra con el Perú (1995). La desregulación financiera junto a choques externos como el fenómeno de El Niño (1997-1998) y la caída del precio del petróleo (1998) provocaron una crisis bancaria y cambiaria profunda (1999) con altos costos sociales en términos de desempleo, pobreza, desigualdad y emigración de ecuatorianos a Europa y EEUU. En el plano internacional se produjeron las crisis del Tequila (1994), Asiática (1997) y Rusa (1998).

En 2000, coincidente con la crisis bursátil de las *puntocom* en EEUU, se dolarizó oficialmente la economía ecuatoriana como medida para frenar la grave crisis económica y de confianza. En los años posteriores se adoptaron una serie de medidas económicas ortodoxas para afianzar el nuevo y rígido esquema monetario y flexibilizar más el mercado laboral (2000, 2004 y 2006). El precio del petróleo empezó a recuperarse desde 2003 y en 2004 entró en plena operación el nuevo oleoducto de crudos pesados (OCP), lo que mejoró los ingresos petroleros y amplió el espacio fiscal.

Desde 2007, el Gobierno de la Revolución Ciudadana cambió el modelo económico hacia una mayor presencia del Estado en la economía. Implementó un conjunto de políticas económicas heterodoxas, aumentó el gasto y la inversión públicas en un contexto de altos precios del petróleo. Enfrentó los efectos negativos de la crisis financiera de EEUU (2008-2009) con una caída transitoria del precio del petróleo en 2009 y los efectos negativos de la crisis de la zona euro. Desde el segundo semestre de 2014, la pronunciada caída del precio del petróleo, ahora de más larga duración, redujo ampliamente el espacio fiscal del Gobierno.

En el período 1990-2014 se observa una dinámica volátil del precio del petróleo cuyo ascenso o descenso determina en gran medida el auge o contracción de la economía al distender o apretar la restricción de balanza de pagos para el crecimiento económico (Ocampo 2013; Thirlwall 2013).

En ese marco, el objetivo general de este capítulo es conocer si en los últimos veinticinco años la dinámica macroeconómica ecuatoriana ha sido favorable a las ganancias de productividad laboral y el cambio estructural, entendido este último como la reasignación de trabajadores de sectores de baja a sectores de alta productividad (Chenery 1979). La hipótesis es que un contexto de favorables términos de intercambio durante los años 2000 coadyuvó a un mejor desempeño de la economía con aumentos en la productividad laboral y en los salarios, pero con poco cambio estructural.

Para ello, el artículo se divide en tres secciones adicionales. En la primera se describen los cambios principales del contexto macroeconómico internacional y nacional, se determina la existencia o no de convergencia económica externa y se discute la restricción que impone la balanza de pagos sobre el crecimiento económico. En la segunda sección se analiza la evolución de la productividad del trabajo, se descomponen los cambios de la productividad del trabajo según sectores económicos y se determina la existencia o no de cambio estructural. La sección final presenta las principales conclusiones y discute varias implicaciones.

1. Contexto macroeconómico y convergencia económica

Este apartado describe el contexto macroeconómico del crecimiento, descompone las fuentes del crecimiento desde el lado de la demanda, discute en qué medida se ha producido una convergencia del PIB per cápita del Ecuador el PIB per cápita de los EEUU y realiza una descomposición de los cambios en el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La década de 1990, al igual que la de 1980, fue una década perdida en términos del crecimiento económico por habitante. El promedio de las tasas de crecimiento anual del PIB per cápita fue de 0,0% entre 1990 y 1999 y el promedio de las tasas de crecimiento anual del PIB fue de 2,3%. En cambio, el crecimiento económico se aceleró en los dos períodos siguientes. El promedio de las tasas de crecimiento del PIB per cápita fue de 2,3% y 2,5% en 2000-2006 y 2007-2014, respectivamente, mientras que el promedio de las tasas de crecimiento del PIB fue similar en ambos períodos, 4,3% (Cuadro 1). El crecimiento del ingreso per cápita permitió ampliar también el consumo per cápita de los hogares con

tasas de crecimiento promedio de 2,9% y 2,1% respectivamente, lo que es consistente con la reducción de pobreza entre 2000 y 2014.

Cuadro 1. Tasas de crecimiento del PIB y los componentes de la demanda agregada (%)

	Crecimiento promedio		
	1990-1999	2000-2006	2007-2014
Producto interno bruto (PIB)	2,3	4,3	4,3
Importaciones de bienes y servicios	2,4	12,6	5,6
Total oferta final	2,2	5,7	4,6
Gasto de consumo final total	2,0	4,4	4,5
Gobierno general	0,1	2,3	8,0
Hogares residentes	2,5	4,8	3,9
Formación bruta de capital fijo	-0,7	10,3	8,4
Exportaciones de bienes y servicios	6,0	6,0	2,1
Total utilización final	2,2	5,7	4,6
Términos de intercambio	0,1	4,7	2,3
Precio del petróleo (US\$ por barril)	3,1	21,8	9,4
Índice de tipo de cambio real efectivo	1,8	-4,1	-0,2
PIB per cápita (US\$ 2007 por hab.)	0,0	2,3	2,5
Consumo per cápita de los hogares	0,0	2,9	2,1
Promedio			
Términos de intercambio (2007=100)	78,33	79,75	103,55
Precio del petróleo (US\$ por barril)	15,42	31,27	80,66
Índice de tipo de cambio real efectivo (2007=100)	107,66	99,20	96,25

Fuente: Banco Central del Ecuador.

El precio nominal del petróleo aumentó de un promedio de US\$ 15,42 por barril entre 1990-1999, a US\$ 31,27 en 2000-2006 y a US\$ 80,66 en 2007-2014. El incremento del precio del petróleo condujo a una mejora de los términos de intercambio, especialmente en el período 2007-2014, lo que permitió que en estos años se cuente con términos de intercambio promedio mayores a los dos períodos previos. Sin embargo, en este último período tuvieron lugar también importantes reformas en los contratos con las empresas petroleras con el fin de incrementar los ingresos petroleros del estado por cada barril de petró-

leo (León 2013). Asimismo, se eliminaron los fondos de estabilización petroleros; se recompraron a menos de un tercio de su precio un poco más del 90% de los bonos Global 2012 y 2020, luego de una auditoría ciudadana de la deuda externa que los declaró ilegítimos; se accedió a mayor financiamiento externo del Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y China²; y se impulsaron varias reformas tributarias y la mejora de la eficiencia de la administración tributaria. Junto con el aumento de los precios del petróleo, estas políticas facilitaron una mayor expansión del gasto público.

Desde una perspectiva de largo plazo, se observa que el crecimiento del PIB per cápita ha tenido dos momentos especiales relacionados con el mejoramiento de los términos de intercambio. El primero en la década de los setenta del siglo pasado cuando inició la exportación de petróleo y se gozó de un *boom* de precios del petróleo; y el segundo cuando entró en operación el OCP y también se produjo un *boom* de precios del petróleo. No obstante, la recuperación de los términos de intercambio durante la década de los 2000 no alcanzó los niveles de la década de los setenta del siglo pasado (Gráfico 1).

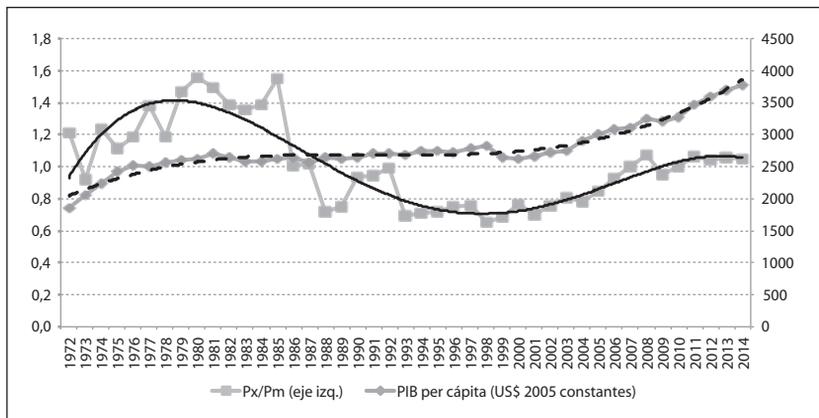
En el Cuadro 2 se observa que en el período 2000-2006 se dinamizó tanto el sector de transables³ (5,5%) como el de no transables (3,5%) y se destaca en especial el crecimiento anual promedio del sector petrolero (8,3%), explicado por la entrada en operación del OCP desde finales de 2003. De hecho, en 2004 la tasa de crecimiento del sector petrolero fue de 37,1%, tasa que influye positivamente en el crecimiento promedio del período. En cambio, en el período 2007-2014, es el sector de bienes y servicios no transables el que tiene un mayor crecimiento anual promedio (5,5%) respecto del sector de transables (2,3%). En el período hay un magro desempeño del sector petrolero (0,0%), mientras que el sector no petrolero tuvo una dinámica importante (5,1%). Los precios relativos entre el sector de transables y el sector de no transables siguieron deteriorando-

² En el caso de China el financiamiento externo consistió de créditos y de ventas anticipadas de petróleo.

³ Se considera en este estudio como parte del sector transable las ramas siguientes: agricultura, ganadería, caza y silvicultura; acuicultura y pesca de camarón; pesca (excepto camarón); petróleo y minas; refinación de petróleo; manufactura (excepto refinación de petróleo). El sector no transable se compone del resto de ramas.

se a una tasa promedio anual de -4,8% en el período 2000-2006, mientras que en período 2007-2014 aumentaron a una tasa anual de 2,8%.

Gráfico 1. PIB per cápita (US\$ constantes de 2005) y términos de intercambio de bienes y servicios (Px/Pm: 2007 = 1)



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators; BCE, cuentas nacionales. Nota: Px = precio de la exportaciones; Pm = precio de las importaciones. *

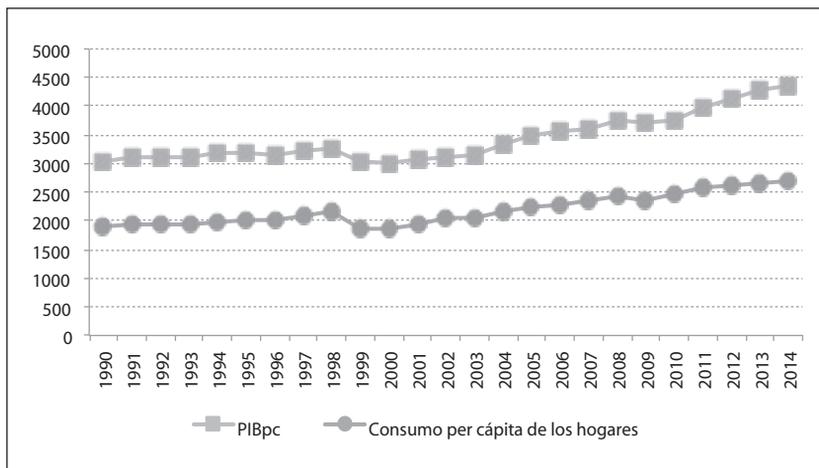
Cuadro 2. Tasas de crecimiento promedio anual sector transables y no petroleros (%)

	Crecimiento promedio		
	1990-1999	2000-2006	2007-2014
VAB transables	2,6	5,5	2,3
VAB no transables	2,2	3,5	5,5
VAB petrolero	2,2	8,3	0,0
VAB no petrolero	2,4	3,7	5,1
Pt/Pnt	-2,5	-4,8	2,8

Fuente: Banco Central del Ecuador. Nota: VAB = Valor agregado bruto; Pt = precio de los bienes transables; Pnt = precio de los bienes no transables.

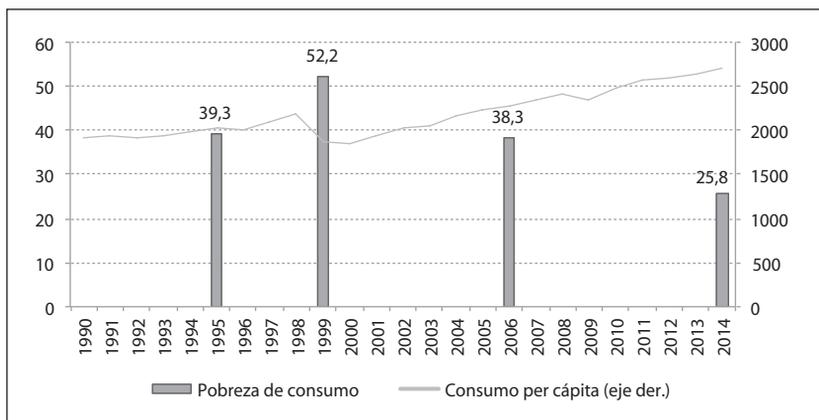
El crecimiento del consumo per cápita de los hogares ha ido de la mano del crecimiento del PIB per cápita (Gráfico 2). Se estancó en la década de los noventa y creció a lo largo de los 2000, lo que es consistente con la reducción observada de la pobreza de consumo (Gráfico 3).

Gráfico 2. PIB per cápita y consumo per cápita de los hogares (US\$ de 2007 por habitante)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Gráfico 3. Pobreza de consumo y consumo per cápita de los hogares (US\$ de 2007 por habitante)



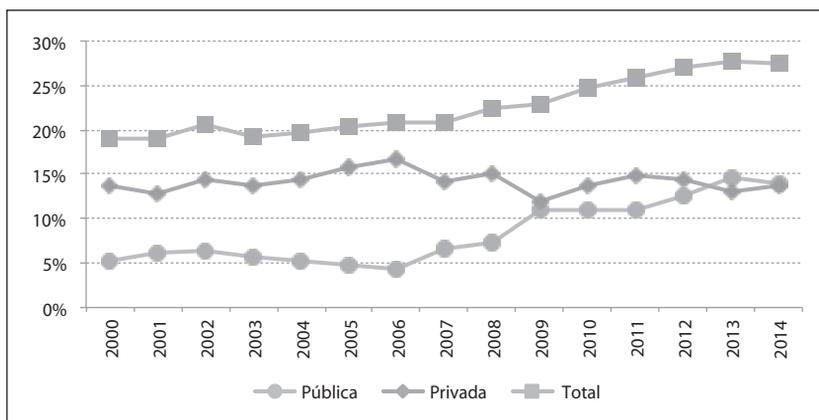
Fuente: INEC y Banco Central del Ecuador.

Al mirar el crecimiento económico desde la perspectiva de la demanda agregada se aprecian cambios en los modelos de crecimiento (Cua-

dro 1). Tanto en 2000-2006 como en 2007-2014 cobra una dinámica importante el crecimiento de la formación bruta de capital fijo (10,3% y 8,4% respectivamente), con la diferencia que en el primer período fue relativamente más importante el aumento de la inversión privada mientras en el segundo el aumento de la inversión pública (Gráfico 4). Igualmente, el gasto de consumo del Gobierno general crece en ambos períodos pero de una forma más acentuada entre 2007 y 2014 (8,0%), debido al aumento del empleo público, particularmente de docentes, personal de salud, policías y jueces, así como al incremento de la jornada laboral del personal de salud de 4 a 8 horas diarias.

El consumo de los hogares tuvo un crecimiento anual promedio mayor en 2000-2006 (4,8%). El crecimiento del consumo per cápita de los hogares ha ido de la mano del crecimiento del PIB per cápita (Gráfico 2). Se estancó en la década de los noventa y creció a lo largo de los 2000, lo que es consistente con la reducción observada de la pobreza de consumo (Gráfico 3). No obstante, se observa una década perdida en términos de la reducción de la pobreza de consumo entre 1995 y 2006.

Gráfico 4. Formación Bruta de Capital Fijo pública y privada (% del PIB nominal)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

En el sector externo se observan también diferencias importantes. A partir de 2000, se acelera el crecimiento de las importaciones pero a un

ritmo mucho mayor en 2000-2006 (12,6%) frente a 2007-2014 (5,6%). En ambos casos, las tasas son mayores a las del PIB, lo cual implica que el país se volvió más dependiente de las importaciones. Por su parte, las exportaciones se desempeñaron mejor en 2000-2006 con una tasa de crecimiento anual promedio de 6,0%, igual a la del período previo 1990-1997. En contraste, la tasa correspondiente para 2007-2014 fue de apenas 2,1%, muy por debajo de la tasa de crecimiento de la economía, en parte explicada por la desaceleración del comercio mundial luego de la crisis financiera de EEUU del 2008, lo cual significa una menor demanda externa de los productos ecuatorianos, y en parte por la caída del volumen de exportaciones de petróleo crudo entre 2007 y 2011 y de derivados a lo largo del período. El volumen de exportación de petróleo crudo se recuperó desde 2012, superando recién en 2014 el nivel máximo alcanzado en 2006.

En valor, las exportaciones petroleras pasaron de representar el 49,3% del total de exportaciones de bienes en promedio en 2000-2006 al 56,3% en 2007-2014. Asimismo, las exportaciones tradicionales, petroleras y no petroleras, pasaron de 73,7% a 76,7%, lo cual es un indicador de la reprimarización de las exportaciones ecuatorianas observada a lo largo de la década del 2000.

Las fuentes del crecimiento desde el lado de la demanda

La descomposición del crecimiento económico agregado mediante la metodología de Chenery desagrega el crecimiento según su empuje por el lado de la demanda interna, el efecto sustitución de importaciones y el efecto crecimiento de la demanda de exportaciones (Chenery, 1979; Morley y Vos, 2003; Vos y León, 2003):

$$(X_t - X_{t-i}) = a_{t-i} (D_t - D_{t-i}) + (a_t - a_{t-i}) S_t + a_{t-i} (E_t - E_{t-i})$$

donde:

X = PIB

D = demanda doméstica (= X + M - E);

S = oferta total (= X + M)

E = total exportaciones de bienes y servicios (fob)

M = total importaciones de bienes y servicios (cif)

a = PIB como proporción de la oferta total (X/S)

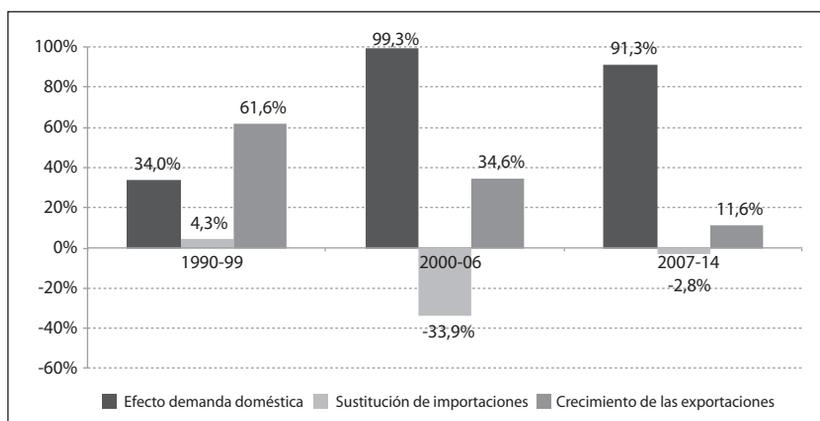
t = final período

$t-i$ = inicio período

Los tres términos al lado derecho de la identidad contable representan, respectivamente, el efecto de la demanda doméstica, el efecto sustitución de importaciones y el efecto crecimiento de las exportaciones.

El Gráfico 5 muestra la importancia relativa de las distintas fuentes del crecimiento económico. Se observa cómo el crecimiento económico ha pasado a depender más de la demanda doméstica y menos de las exportaciones. En 1990-1999 predominó el efecto crecimiento de las exportaciones, seguido por el efecto de la demanda doméstica. Se observa también una leve sustitución de importaciones. La situación es distinta en 2000-2006 en el que predominó el efecto de la demanda doméstica, seguido por el efecto del crecimiento de las exportaciones, que en conjunto superaron el efecto negativo de una mayor dependencia de las importaciones. Finalmente, en 2007-2014 también predomina el efecto de la demanda doméstica pero ahora acompañado de una menor contribución del efecto crecimiento de las exportaciones y una mucho menor contribución negativa del efecto de mayor dependencia de las importaciones.

Gráfico 5. Descomposición del crecimiento según metodología de Chenery



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Convergencia económica externa

Aquí se analiza en qué medida el mejor desempeño de la economía ecuatoriana desde el año 2000 le ha permitido converger hacia los niveles de ingreso per cápita de los países desarrollados. Para ello, se adopta una perspectiva de largo plazo y se compara el PIB per cápita, su crecimiento y las brechas absolutas y relativas con los EEUU. Además, se observa el desempeño que han tenido Corea del Sur y la región latinoamericana.

En el Cuadro 3 se muestra que el mejor período para el Ecuador en términos de crecimiento del PIB per cápita fue 1970-1979 y que los momentos en que ha tenido tasas de crecimiento mayores a las de EEUU, que faciliten la convergencia del ingreso per cápita, son aquellos que coinciden con los auge petroleros: 1970-1979 y 2000-2014.

Cuadro 3. PIB per cápita y crecimiento promedio (%)

Período	PIBpc (US\$ 2005)				Crecimiento promedio			
	Ecuador	EEUU	LAC	Corea	Ecuador	EEUU	LAC	Corea
1960-69	1.651	18.427	2.603	1.335	0,8	3,4	2,8	5,5
1970-79	2.234	23.606	3.632	2.895	4,4	2,2	3,5	8,6
1980-89	2.621	28.853	4.173	5.749	0,1	2,2	0,0	7,3
1990-99	2.719	35.374	4.450	11.618	0,1	2,0	1,2	5,7
2000-09	2.932	43.140	5.113	18.350	2,0	0,9	1,7	4,1
2010-14	3.563	45.072	6.021	23.373	3,3	1,4	2,3	3,2
2000-06	2.823	42.554	4.918	17.299	2,3	1,8	1,8	4,8
2007-14	3.422	44.860	5.852	22.409	2,6	0,4	1,9	2,9

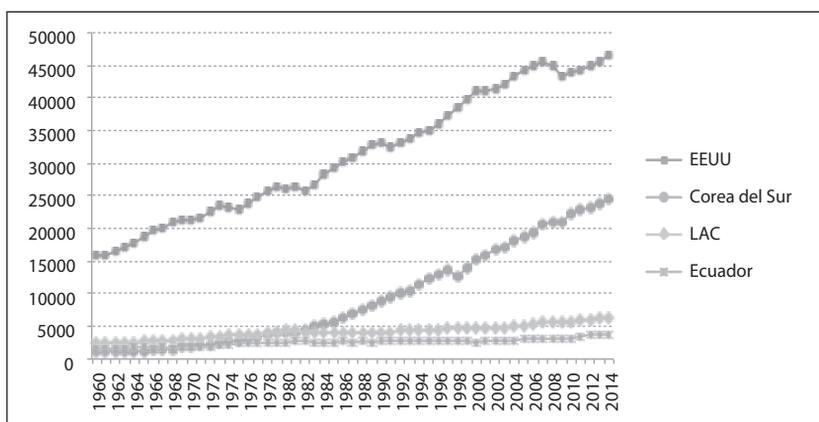
Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

En el Gráfico 6 se aprecia que la brecha absoluta entre el PIB per cápita de EEUU y el PIB per cápita de Ecuador y Latinoamérica se ha ampliado, no así con Corea del Sur, cuyas tasas de crecimiento económico le han permitido mantener más o menos constante esta brecha.

En términos de la brecha relativa, el PIB per cápita de EEUU pasó de ser 11,2 veces mayor que el de Ecuador en 1960-1969 a 14,7 veces en 2000-2009 (Cuadro 4). Los únicos períodos en que el país ha logrado disminuir esta brecha relativa coinciden con los de auge petrolero, esto es, 1970-1979 y 2010-2014. En contraste, en el mismo período, Corea

del Sur logró reducir la brecha relativa de 13,8 veces en 1960-69 a 1,9 veces en 2010-2014, gracias al cambio estructural de su economía basada en un proceso de industrialización que le permitió aumentar la productividad, reasignar trabajadores de los sectores de baja a los sectores de alta productividad, mejorar los salarios reales y reducir la pobreza (CEPAL 2012; CEPAL-KDI-KCLAC 2012).

Gráfico 6. PIB per cápita de EEUU, Corea del Sur, Latinoamérica y Ecuador



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

Cuadro 4. Brechas absolutas y relativas respecto al PIB per cápita de EEUU

Período	Brecha (EEUU-ECU)		Brecha (EEUU-Corea)		Brecha (EEUU-LAC)	
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
1960-69	16.776	11,2	17.092	13,8	15.824	7,1
1970-79	21.372	10,6	20.711	8,2	19.973	6,5
1980-89	26.233	11,0	23.104	5,0	24.680	6,9
1990-99	32.655	13,0	23.756	3,0	30.924	7,9
2000-09	40.208	14,7	24.790	2,4	38.026	8,4
2010-14	41.509	12,7	21.699	1,9	39.051	7,5
2000-06	39.731	15,1	25.256	2,5	37.636	8,7
2007-14	41.438	13,1	22.451	2,0	39.008	7,7

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

Este comportamiento es consistente con lo señalado por Figueroa (2015), quien plantea como una de las regularidades empíricas luego de la segunda post guerra mundial el hecho de que en el largo plazo las diferencias de ingreso entre los países del Primer Mundo y los países del Tercer Mundo son persistentes en el tiempo. De igual modo, Rodrik (2013) señala como uno de los hechos estilizados del crecimiento económico que la convergencia entre los países pobres y ricos ha sido la excepción antes que la regla. La experiencia de crecimiento de varios países de Asia del Este en las últimas décadas sería la excepción.

Crecimiento restringido por balanza de pagos

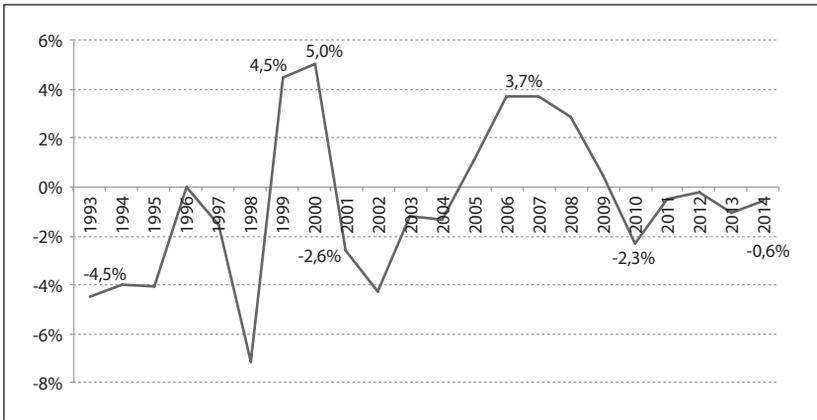
Thirlwall (2013) formuló en 1979 el modelo de crecimiento restringido por balanza de pagos. La “Ley de Thirlwall” señala que “en el largo plazo, ningún país puede crecer más rápido que la tasa consistente con el equilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos a menos que pueda financiar déficits siempre crecientes, lo cual, en general, no puede”. La disponibilidad de divisas es una restricción clave para el crecimiento económico. Una mejora en los términos de intercambio ayuda a relajar la restricción que impone la balanza de pagos al crecimiento de la economía. En términos estructurales, un mejor desempeño y más alta elasticidad ingreso de las exportaciones y una menor elasticidad ingreso de la demanda de importaciones permitirían un mayor crecimiento económico de largo plazo.

El resultado de la cuenta corriente de la balanza de pagos varió de un déficit de -2,6% del PIB en 2001 a un superávit de 3,7% del PIB en 2006, y de un superávit de 3,7% del PIB en 2007 a un déficit de -0,6% del PIB en 2014 (Gráfico 7).

La descomposición contable de los cambios en la cuenta corriente, mediante la metodología desarrollada por Bela Balassa en 1981 y adaptada por la UNCTAD en 1987, permite analizar los siguientes componentes: efecto términos de intercambio de bienes y servicios, choque de las tasas de interés internacionales, efecto del comercio mundial, carga de acumulación de la deuda externa, otras variables externas, absorción doméstica, sustitución de importaciones y penetración de las exportaciones en el comercio mundial (UNCTAD 1987; Vos y León 2003). En el Cuadro

5 se muestran los resultados del Ecuador. En general, el signo negativo (positivo) significa una disminución (aumento) del déficit o un aumento (disminución) del superávit. Las excepciones son los factores efecto del comercio mundial y penetración de las exportaciones cuyos signos se leen en la forma opuesta. Los datos pueden analizarse entre un año puntual y otro o entre los promedios de períodos. Estos últimos permiten moderar los cambios bruscos y son los que se explican a continuación.

Gráfico 7. Resultado de la cuenta corriente de la balanza de pagos (% del PIB)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Entre los períodos 1993-1999 y 2000-2006 hubo una mejora promedio del resultado de la cuenta corriente de 2,7% del PIB. Los factores que lo explican fueron los siguientes: mejoramiento de los términos de intercambio (-3,1%), reducción de las tasas de interés internacionales (-0,1%), ampliación del comercio mundial (6,7%), reducción de la carga de la deuda externa (-0,7%) y aumento de las remesas (-2,5%). Los factores que presionaron hacia el aumento del déficit fueron: absorción doméstica (0,3%), especialmente debido a una mayor inversión que predominó sobre la contracción del consumo del gobierno; sustitución de importaciones (4,1%), que en este caso el signo positivo se interpreta como una mayor dependencia de las importaciones; y deterioro de la penetración de las exportaciones ecuatorianas en el comercio mundial (-3,5%).

Cuadro 5. Descomposición de los cambios en la cuenta corriente (% del PIB)

	Cambio punto a punto			Cambio promedio	
	1999-1993	2006-2000	2014-2007	2006-00/ 1999-93	2014-07/ 2006-00
Variación en el déficit de cuenta corriente	-8,9	1,3	4,3	-2,7	0,1
= Efecto términos de intercambio	0,6	-3,5	-2,8	-3,1	-6,9
+ Choque tasa de interés	0,3	-1,5	0,0	-0,1	-0,8
- Efecto comercio mundial	7,6	2,9	-3,1	6,7	1,6
+ Carga acumulación de deuda	1,0	-3,5	-0,7	-0,7	-1,6
+ Otras variables externas	-3,4	1,0	2,8	-2,5	1,6
+ Absorción doméstica	-1,7	2,2	1,7	0,3	2,0
Consumo público (constante)	-0,4	-0,6	0,9	-0,4	0,5
Consumo privado (constante)	-0,3	0,7	-1,0	0,1	-0,1
FBKF (const)	-1,0	1,5	2,1	0,5	1,5
Variación de existencias (constante)	0,0	0,5	-0,3	0,2	0,2
+ Sustitución de importaciones	-0,9	10,9	-0,7	4,1	3,8
- Penetración de exportaciones	-2,6	0,1	-1,6	-3,5	-2,6
Total efectos anteriores	-9,2	2,7	5,0	-5,2	-0,8
+ Efectos interacción	0,4	-1,9	-0,1	0,8	0,7
+ Efectos discrepancia estadística	-0,2	0,5	-0,7	1,6	0,2

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Entre los períodos 2000-2006 y 2007-2014 hubo un deterioro promedio del resultado en cuenta corriente de 0,1% del PIB. Los factores que presionaron hacia la mengua del resultado de la cuenta corriente fueron los siguientes: reducción de las remesas (otras variables externas, 1,6%); aumento de la absorción doméstica (2,0%), empujada por el incremento del consumo público y la inversión; sustitución de importaciones (3,8%), cuyo signo positivo significa mayor dependencia de las importaciones; y disminución de la penetración de las exportaciones en el comercio mundial (-2,6%). Los factores que tuvieron un desempeño favorable fueron: mejora de los términos de intercambio (-6,9%), reducción de las tasas de

interés internacionales (-0,8%), ampliación del comercio mundial (1,6%) y disminución de la carga de la deuda externa (-1,6%).

Se observa que 2007-2014 comparado con el período previo, entre los factores externos, fueron más fuertes la mejora de los términos de intercambio y la reducción de las tasas de interés internacionales y menos dinámica la expansión del comercio mundial. También hubo una menor carga de la deuda externa. En contraste, las remesas que habían ayudado a mejorar el resultado de la cuenta corriente entre 2000 y 2006, en 2007-2014 cambiaron de signo presionando a su deterioro. Estos últimos resultados se explican porque tanto el comercio mundial como las remesas fueron afectados por las crisis financiera y económica de EEUU y Europa. El efecto de la absorción doméstica sobre el deterioro de la cuenta corriente fue mayor entre 2007 y 2014 debido principalmente al aumento del consumo público y la inversión pública. Tanto en 2000-2006 como en 2007-2014 la economía se volvió más dependiente de las importaciones y perdió participación en el comercio mundial.

2. Productividad del trabajo y cambio estructural

En este apartado se realiza un análisis de la evolución de la productividad laboral media y una descomposición sectorial de los cambios de la productividad laboral para identificar la presencia o no de cambio estructural, entendido como la reasignación de empleo de sectores de baja a sectores de alta productividad (Chenery 1979).

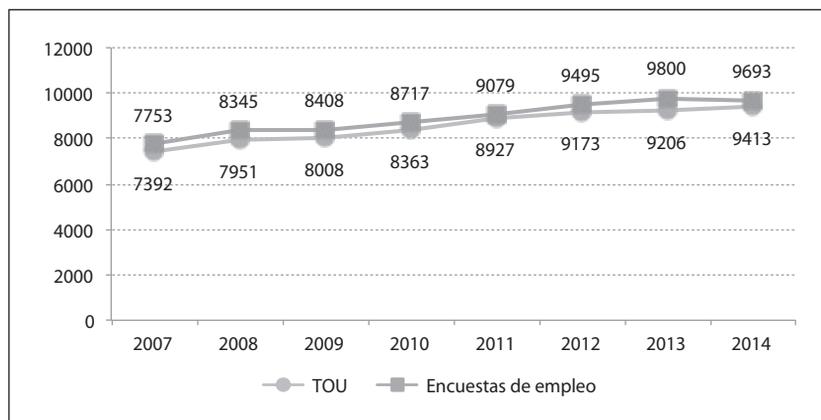
Para construir los indicadores de productividad laboral media se combinaron los datos del valor agregado bruto y empleo de las cuentas nacionales y los datos de ocupados de los censos de población o de las encuestas de empleo. En 2001-2010 se analiza con los datos de ocupados por rama de actividad económica de los censos de población de 2001 y 2010 y los datos del valor agregado bruto de las cuentas nacionales, año base 2007. Por último, 2007-2014 se analiza con dos indicadores de productividad media del trabajo. El primero combina los datos de ocupados de las encuestas de empleo, subempleo y desempleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y los datos del valor agregado de cuentas nacionales. Las cifras de ocupados fueron calculadas por el INEC utilizando factores de expansión de las encuestas corregidos de

tal forma que fueran consistentes con las proyecciones de población. El segundo se basa en los datos de valor agregado y empleo de las tablas de oferta y utilización de las cuentas nacionales.

Evolución de la productividad laboral media

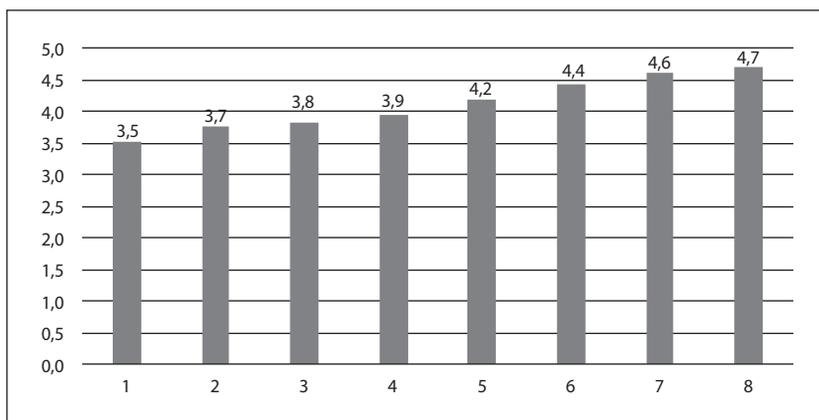
Tanto el indicador de productividad laboral media (VAB por ocupado) obtenido de las tablas de oferta-utilización de cuentas nacionales como el obtenido de combinar las cifras del valor agregado bruto de cuentas nacionales y de empleo de las encuestas de hogares del INEC, muestran una tendencia creciente entre 2007 y 2014, aunque este último siempre tiene niveles mayores (Gráfico 8). Una ventaja del uso de las encuestas de empleo es que permiten estimar también la productividad media laboral por hora, la cual pasó de 3,5 dólares constantes en 2007 a 4,7 en 2014 (Gráfico 9). En consecuencia, en el período 2007-2014 una parte del crecimiento del PIB per cápita se relacionaría con el aumento de la productividad laboral.

Gráfico 8. Evolución de la productividad laboral media (US\$ 2007 por ocupado)



Fuente: BCE, tablas de oferta y utilización; INEC, encuestas de empleo.

Gráfico 9. Evolución de la productividad
laboral media (US\$ 2007 por hora)



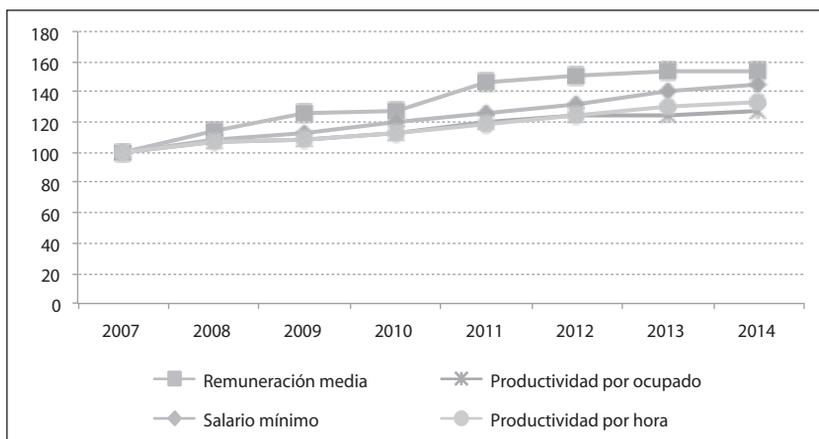
Fuente: BCE, cuentas nacionales; INEC, encuestas de empleo.

Productividad laboral y salarios

Las tablas de oferta y utilización permiten estimar la remuneración media de los asalariados que incluye tanto los salarios como las contribuciones patronales a la seguridad social. El salario mínimo se refiere al salario básico unificado más la fracción mensualizada de los décimos tercero y cuarto y el fondo de reserva. Los datos muestran que la remuneración media y el salario mínimo han evolucionado a un mayor ritmo que la productividad laboral por hora y por ocupado (Gráfico 10), posiblemente debido a la política salarial activa y deliberada para alcanzar el salario digno (costo de la canasta básica de bienes y servicios dividido para 1,6 perceptores de ingresos por hogar), lo cual implicaba ajustar anualmente el salario básico unificado nominal por la inflación, el aumento de la productividad laboral y un factor de equidad (Gráfico 11).

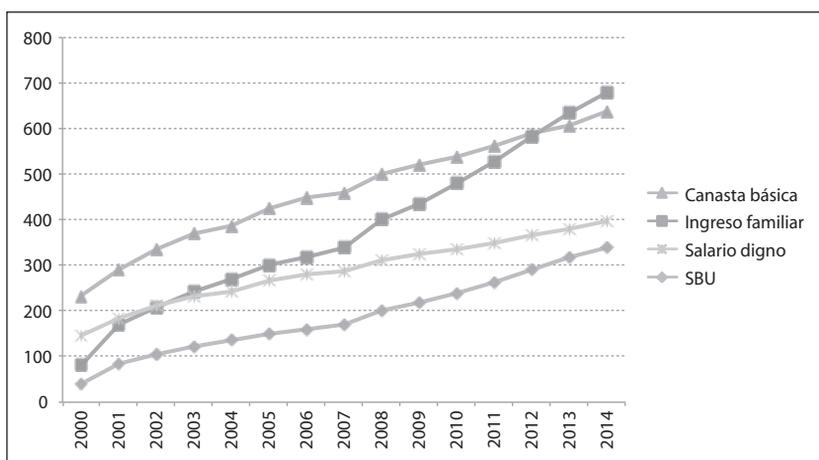
El aumento de los salarios ha llevado a que las remuneraciones ganen participación en el valor agregado bruto total, al pasar de 33,2% en 2007 a 39% en 2015 (Gráfico 12). Es decir, en el período se observa una mejora en la distribución funcional del ingreso a favor de los trabajadores. Esta es una vía que puede contribuir a reducir la desigualdad personal del ingreso (Atkinson 2015).

Gráfico 10. Índices reales de productividad por ocupado, productividad por hora, remuneración media y salario mínimo (2007 = 100)



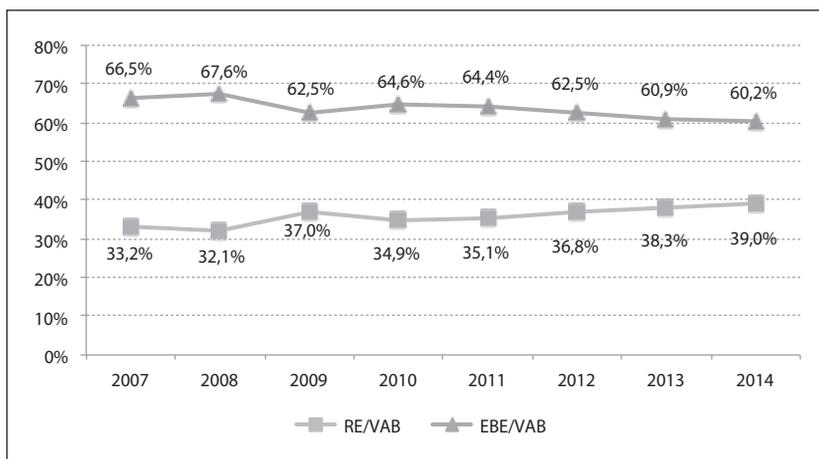
Fuente: BCE, cuentas nacionales; INEC, encuestas de empleo

Gráfico 11. Costo de la canasta básica, ingreso familiar, salario digno y salario básico unificado (US\$ mensuales)



Fuente: INEC. Nota: Canasta básica = costo mensual de la canasta básica de bienes y servicios; Salario mínimo = salario básico unificado más la fracción mensualizada de los décimos tercero y cuarto y el fondo de reserva; Salario digno = costo de la canasta básica de bienes y servicios dividido para 1,6 perceptores de ingresos por hogar; Ingreso familiar = salario mínimo por 1,6 perceptores de ingreso por hogar.

Gráfico 12. Remuneraciones (RE) y Excedente bruto de explotación e Ingreso Mixto Bruto (EBE) como porcentaje del valor agregado bruto



Fuente: BCE, cuentas nacionales.

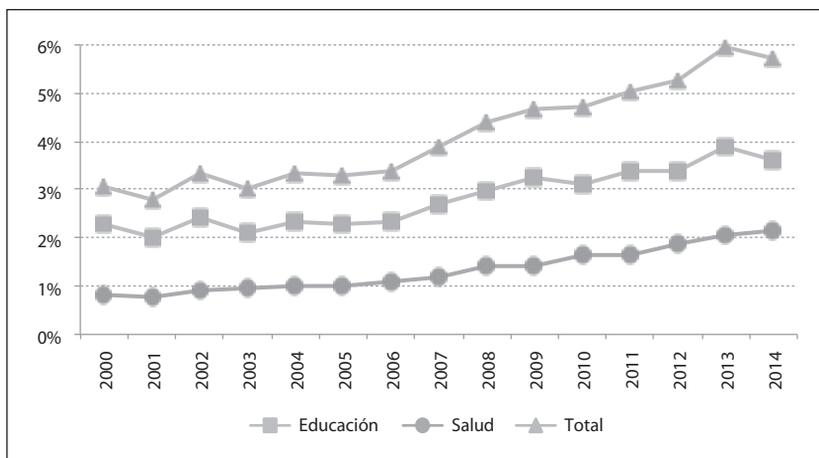
Adicionalmente, el aumento del gasto social en educación y salud y la política de extensión de la gratuidad en estos sectores pueden ser consideradas como un incremento del componente social del salario o una ampliación del ingreso disponible (Atkinson 2015), en tanto los trabajadores reducen los gastos de bolsillo en educación y salud y tienen mayor capacidad de gasto en otros bienes y servicios (Gráfico 13). Esta política redistributiva se complementó con el aumento de las transferencias sociales del gobierno a los hogares a través del Bono de Desarrollo Humano, la Pensión Asistencial no contributiva y el Bono Joaquín Gallegos Lara.

En general, la expansión del gasto social pudo ser financiada por el aumento de los ingresos no petroleros⁴ que pasaron de un promedio de 15,8% a uno de 21,2% del PIB entre 2000-2006 y 2007-2014. Otra transferencia que han recibido los hogares, aunque desproporcionadamente concentrada en los hogares ricos, es el subsidio a los combustibles (gasolina, diesel y gas de uso doméstico). Estos crecieron paralelamente al aumento del precio del petróleo. En contraste, las remesas del exterior caye-

⁴ Los ingresos petroleros incluyen los ingresos tributarios y las contribuciones a la seguridad social.

ron y perdieron importancia macroeconómica a raíz de la crisis financiera en EEUU y la Unión Europea. En efecto, las transferencias corrientes de la balanza de pagos pasaron de un promedio de 6,3% del PIB en 2000-2006 a un promedio de 3,7% en 2007-2014.

Gráfico 13. Gasto social (% del PIB nominal)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

El mejoramiento salarial estuvo acompañado de una reducción en el desempleo. El consumo de los hogares fue favorecido por el aumento de los salarios, la caída del desempleo y un mayor acceso al crédito. En efecto, los hogares aumentaron su nivel de endeudamiento de 19,4% a 36,0% del ingreso disponible ajustado bruto entre 2007 y 2014.

Cambio en la estructura de la economía

El examen de la estructura de la economía desde el punto de vista de la producción describe la participación del VAB real de las distintas industrias en la producción total de bienes y servicios finales del país. Al comparar las estructuras económicas entre 2001 y 2014, se observa que disminuyó la participación relativa del sector de transables, debido a la baja de la Agricultura y la Manufactura. Entre 2007 y 2014, también el sector Petróleo y minas redujo su participación. En el sector de no transables la

mayor parte de las ramas aumentan su participación en el valor agregado bruto real, especialmente Suministro de electricidad y agua, Construcción, Correo y comunicaciones, Actividades de servicios financieros y Actividades profesionales técnicas y administrativas. En contraste, reducen su participación las ramas de Comercio, Transporte, Enseñanza y servicios sociales y de salud, Servicio doméstico y Otros servicios (Cuadro 6).

Cuadro 6. Estructura de la economía (% del VAB total real)

Rama de actividad económica	VAB		VAB	
	2001	2010	2007	2014
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura y pesca	10,0	9,2	9,8	8,8
Petróleo y minas (2)	10,6	11,0	12,3	10,4
Manufactura (incluida refinación de petróleo)	15,8	14,3	14,4	12,8
Suministro de electricidad y agua	1,4	1,7	1,2	2,4
Construcción	7,5	8,6	8,3	10,6
Comercio	11,9	10,9	11,0	11,1
Alojamiento y servicios de comida	1,7	1,9	1,8	1,9
Transporte	7,5	6,8	6,7	7,0
Correo y Comunicaciones	1,4	3,4	2,6	3,8
Actividades de servicios financieros	2,0	2,9	2,7	3,1
Actividades profesionales, técnicas y administrativas	5,8	6,4	6,7	6,5
Enseñanza y Servicios sociales y de salud	8,8	8,8	8,1	8,1
Administración pública, defensa; planes de seguridad social obligatoria	6,1	6,1	5,7	6,5
Servicio doméstico	0,4	0,3	0,3	0,3
Otros Servicios (1)	9,3	7,7	8,4	6,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0
Transables	36,3	34,4	36,6	32,0
No transables	63,7	65,6	63,4	68,0

Fuente: Banco Central del Ecuador. Nota: los años 2001 y 2010 corresponden a los años en los que se realizaron de los Censos de Población y Vivienda más recientes.

Cambio en la estructura del empleo

En 2001-2010 se compara con la información de ocupados de los censos de población, mientras que el período 2007-2014 se lo hace con la infor-

mación de ocupados de las tablas de oferta y utilización (TOU) y de las encuestas de empleo⁵.

Consistente con los cambios en la estructura económica, también se observa una disminución de la participación del empleo en el sector de transables, especialmente en la Agricultura, que aun así sigue empleando entre un quinto y un cuarto de la población ocupada y representa cerca de un 9,0% del VAB. La mayor parte de las ramas del sector de no transables aumenta su participación. La Manufactura no cambia su participación (Cuadros 7 y 8).

Cuadro 7. Estructura de la ocupación según censos de población (% del total de ocupados)

Rama de actividad económica	Censos	
	2001	2010
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura y pesca	28,7	21,8
Petróleo y minas (2)	0,5	0,6
Manufactura (incluida refinación de petróleo)	10,4	10,2
Suministro de electricidad y agua	0,4	0,7
Construcción	6,2	6,5
Comercio	17,2	18,5
Alojamiento y servicios de comida	2,2	3,8
Transporte	4,1	5,2
Correo y Comunicaciones	0,6	1,2
Actividades de servicios financieros	0,7	0,9
Actividades profesionales, técnicas y administrativas	1,2	2,0
Enseñanza y Servicios sociales y de salud	6,7	7,6
Administración pública, defensa; planes de seguridad social obligatoria	3,6	4,1
Servicio doméstico	4,4	3,6

⁵ Al ser fuentes estadísticas diferentes, es preferible no comparar entre ellas. En particular, se observa un peso relativo diferente entre los censos y las otras fuentes en la rama de otros servicios, probablemente debido a diferencias en los criterios de clasificación de las actividades económicas. Ramas de actividad que generan muy poco empleo como petróleo y suministro de electricidad y agua tienen altos errores muestrales por lo que deben ser analizados con precaución en las encuestas de hogares. En esos casos, son más confiables los datos censales.

Rama de actividad económica	Censos	
	2001	2010
Otros Servicios (1)	13,1	13,1
TOTAL	100,0	100,0
Transables	39,5	32,6
No transables	60,5	67,4

Fuente: INEC, Censos de Población de 2001 y 2010.

Cuadro 8. Estructura de la ocupación según TOU y encuestas de empleo (% del total de ocupados)

Rama de actividad económica	TOU		Encuestas	
	2007	2014	2007	2014
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura y pesca	26,4	20,4	27,3	24,4
Petróleo y minas (2)	0,6	0,6	0,5	0,8
Manufactura (incluida refinación de petróleo)	11,7	11,3	11,3	11,3
Suministro de electricidad y agua	0,3	0,6	0,6	1,0
Construcción	10,6	9,4	7,0	7,4
Comercio	19,0	23,1	20,0	18,9
Alojamiento y servicios de comida	5,1	4,8	4,9	5,5
Transporte	5,5	7,1	5,1	5,9
Correo y Comunicaciones	1,2	1,1	1,3	1,2
Actividades de servicios financieros	0,8	0,8	0,8	1,0
Actividades profesionales, técnicas y administrativas	3,0	4,7	3,3	4,3
Enseñanza y Servicios sociales y de salud	6,9	6,5	7,1	6,8
Administración pública, defensa; planes de seguridad social obligatoria	2,9	3,1	3,5	4,4
Servicio doméstico	2,9	3,0	3,4	3,3
Otros Servicios (1)	3,0	3,6	3,9	3,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0
Transables	38,8	32,3	39,2	36,6
No transables	61,2	67,7	60,8	63,4

Fuente: INEC, Encuestas de empleo de 2007 y 2014; BCE, tablas de oferta y utilización.

Evolución de la productividad laboral media por industria

La productividad laboral media aumentó tanto en el sector de transables como en el de no transables, lo cual es consistente con el creci-

miento económico observado entre 2000 y 2014 (Cuadro 9). La rama de Petróleo y minas es la de mayor productividad en tanto se trata de una actividad intensiva en capital y no es propiamente producción sino extracción de un recurso natural no renovable. Le siguen en importancia ramas del sector servicios como Servicios financieros, Correo y telecomunicaciones, y Suministro de electricidad y agua. Las ramas de menor productividad son, de menor a mayor, Servicio doméstico, Alojamiento y servicios de comida, Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, y Comercio. Todas estas ramas tienen niveles de productividad bastante menores a la productividad media del total de la economía, lo que es un indicador de amplias brechas internas de productividad. Si bien hay diferencias en los niveles entre las fuentes analizadas, en general, las tendencias son consistentes⁶.

Cuadro 9. Productividad laboral media (US\$ 2007 por ocupado)

Indicador de productividad laboral media	(US\$ 2007 por ocupado)					
	Censos		Encuestas		TOU	
Fuente estadística	2001	2010	2007	2014	2007	2014
Periodo / Industrias						
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura y pesca	2.726	3.949	2.791	3.486	2.753	4.055
Petróleo y minas	178.066	183.785	179.076	128.678	146.914	154.552
Manufactura (incluida refinación de petróleo)	11.920	13.240	9.911	10.938	9.086	10.679
Suministro de electricidad y agua	26.570	23.724	16.704	22.422	29.304	38.558
Construcción	9.424	12.318	9.182	13.864	5.796	10.688
Comercio	5.431	5.537	4.278	5.721	4.292	4.537
Alojamiento y servicios de comida	6.028	4.699	2.807	3.422	2.592	3.796

⁶ Salvo en el caso del sector Petróleo y minas en el que se observa tendencias contrapuestas entre los datos basados en las encuestas y las tablas de oferta-utilización (TOU). Aquí son más confiables los datos de las TOU, ya que las encuestas de hogares al ser levantadas por muestreo no representan adecuadamente en términos estadísticos al sector petrolero que tiene pocos trabajadores.

Indicador de productividad laboral media	(US\$ 2007 por ocupado)					
	Fuente estadística	Censos		Encuestas		TOU
Transporte	14.299	12.315	10.153	11.458	8.948	9.230
Correo y Comunicaciones	17.869	25.456	15.516	31.977	16.301	34.093
Actividades de servicios financieros	23.223	28.665	25.154	29.940	24.698	34.733
Actividades profesionales, técnicas y administrativas	37.495	30.253	15.777	14.852	16.334	13.131
Enseñanza y Servicios sociales y de salud	10.231	10.939	8.794	11.487	8.639	11.644
Administración pública, defensa; planes de seguridad social obligatoria	13.102	14.034	12.830	14.296	14.486	19.993
Servicio doméstico	645	879	696	823	784	870
Otros Servicios (2)	5.556	5.512	16.803	16.935	20.529	17.707
Total	7.830	9.417	7.753	9.693	7.392	9.413
Transables	7.201	9.956	7.244	8.477	6.972	9.315
No transables	8.240	9.156	8.081	10.393	7.658	9.461

Fuente: Banco Central del Ecuador e INEC. Nota: TOU = Tablas de oferta-utilización.

Descomposición del cambio en la productividad laboral media

En esta parte se presentan los resultados de la descomposición del crecimiento de la productividad del trabajo. Se sigue la metodología usada por Taylor y Vos (Taylor y Vos 2002; Vos y León 2003).

Se puede descomponer el crecimiento de la productividad laboral total $\rho = X/L = \Sigma Xi/\Sigma Li$. Donde X es el valor agregado bruto total, L es el empleo total, Xi es el valor agregado bruto del sector i, Li es el empleo en el sector i.

La versión en primeras diferencias es la siguiente:

$$\begin{aligned}
 r^* &= \Sigma[(X_i/X)X_i^* - (L_i/L)L_i^*] \\
 &= \Sigma(L_i/L)r_i^* + \Sigma[(X_i/X) - (L_i/L)]X_i^* \\
 &= \Sigma(X_i/X)r_i^* + \Sigma[(X_i/X) - (L_i/L)]L_i^*
 \end{aligned}$$

El signo * significa tasa de crecimiento. La primera línea muestra la descomposición del crecimiento de la productividad total en cambios en el producto y el empleo, ponderados respectivamente por las participaciones sectoriales de esas variables. La segunda línea expresa el crecimiento de la productividad total como el promedio ponderado de cambios en la productividad sectorial más las reasignaciones ponderadas del producto entre sectores. La tercera línea expresa el crecimiento de la productividad total como el promedio ponderado de cambios en la productividad sectorial más las reasignaciones ponderadas del empleo entre sectores. Es decir, la productividad total de la economía aumenta si aumentan las productividades sectoriales y/o si se reasigna producción o empleo de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad. Esto último es un indicador del grado de cambio estructural en la economía.

En el Cuadro 10 se observa la descomposición sectorial del cambio en la productividad laboral total entre 2001 y 2010. Los indicadores fueron calculados con los datos de ocupación de los censos de población.

En el periodo 2001-2010 la productividad laboral total creció a una tasa anual de 2,1%, siendo el ritmo de crecimiento mayor en el sector de transables (3,7%) que en el de no transables (1,2%). Del 2,1% de crecimiento, 0,8% se debe al crecimiento ponderado de las productividades sectoriales, especialmente en el sector de transables (0,6%), y 1,4% a la reasignación de ocupados de ramas de baja productividad a ramas de alta productividad que ocurrió en la misma medida tanto en el sector de transables como en el de no transables (0,7%). El aumento de la productividad en el sector de transables se produjo principalmente en las ramas de agricultura y manufactura. En la primera se debió a una combinación de crecimiento del producto y decrecimiento del empleo. En la segunda a un mayor crecimiento del producto que el crecimiento del empleo. La reasignación de empleo en los transables se produjo especialmente en el petróleo (0,4%) y la reasignación de empleo en los no transables se dio en las actividades profesionales, técnicas y administrativas (0,4%).

Cuadro 10. Descomposición del cambio en la productividad laboral total, 2001-2010 (tasas de crecimiento anual)

2001-2010	Participación VAB 2010	Participación empleo 2010	Productividad 2010 (US\$ x 10 ^{^3})	Crecimiento producto	Crecimiento empleo	Crecimiento productividad	Contribución al crecimiento productividad	Ponderación de las tasas sectoriales de crecimiento de la productividad	Reasignación empleo
	X/X	L/L	Xi/L _i	dX/Xi	dL/L _i	r _i	Sr _i = (Xi/X - Li/L) · Xi* + (Li/L) · r _i	(X/X) · r _i	(X/X - Li/L) · L _i
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura y pesca	9,2	21,8	3.949	3,3	-0,9	4,2	0,6	0,4	0,2
Petróleo y minas ⁽²⁾	11,0	0,6	183.785	4,7	4,3	0,4	0,5	0,0	0,4
Manufactura (incluida refinación de petróleo)	14,3	10,2	13.240	3,1	1,9	1,2	0,3	0,2	0,1
Suministro de electricidad y agua	1,7	0,7	23.724	6,7	8,1	-1,3	0,1	0,0	0,1
Construcción	8,6	6,5	12.318	5,9	2,8	3,0	0,3	0,2	0,0
Comercio	10,9	18,5	5.537	3,2	3,0	0,2	-0,1	0,0	-0,2
Alojamiento y servicios de comida	1,9	3,8	4.699	5,6	8,5	-2,7	-0,1	0,0	0,0
Transporte	6,8	5,2	12.315	3,2	5,0	-1,6	0,0	-0,1	0,2
Correo y Comunicaciones	3,4	1,2	25.456	15,0	10,6	4,0	0,1	0,1	0,1
Actividades de servicios financieros	2,9	0,9	28.665	8,8	6,3	2,4	0,1	0,0	0,1
Actividades profesionales, técnicas y administrativas	6,4	2,0	30.253	5,4	8,0	-2,4	0,2	-0,1	0,4

2001-2010	Participación VAB 2010	Participación empleo 2010	Productividad 2010 (US\$ x 10 ^{^3})	Crecimiento producto	Crecimiento empleo	Crecimiento productividad	Contribución al crecimiento productividad	Ponderación de las tasas sectoriales de crecimiento de la productividad	Reasignación empleo
	X/X	L/L	Xi/Li	dX/Xi	dL/Li	r _i [*]	Sr _i [*] =(Xi/X-Li/L).Xi [*] +(Li/L).r _i [*]	(X/X).r _i [*]	(X/X-Li/L).L _i [*]
Enseñanza y Servicios sociales y de salud	8,8	7,6	10.939	4,3	3,6	0,7	0,1	0,1	0,1
Administración pública, defensa; planes de seguridad social obligatoria	6,1	4,1	14.034	4,3	3,5	0,8	0,1	0,0	0,1
Servicio doméstico	0,3	3,6	879	3,4	-0,1	3,5	0,0	0,0	0,0
Otros Servicios ⁽¹⁾	7,7	13,1	5.512	2,0	2,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
TOTAL	100,0	100,0	9.417	4,3	2,1	2,1	2,2	0,8	1,4
TOTAL Transables	34,4	32,6	9.956	3,6	0,0	3,7	1,4	0,6	0,7
Total no transables	65,6	67,4	9.156	4,6	3,4	1,2	0,8	0,1	0,7

Fuente: Banco Central del Ecuador y Censos de Población del INEC.

Combinando los datos de cuentas nacionales y las encuestas de empleo, entre 2007 y 2014 la productividad laboral total creció a una tasa anual de 3,2%. En este período se observa una mayor tasa de crecimiento de la productividad en el sector de no transables (3,7%) que en el de transables (2,3%). Del 3,2%, 1,9% se debió al crecimiento ponderado de las productividades sectoriales, concentrado principalmente en el sector de no transables (1,9%), y 1,3% a la reasignación de empleo hacia ramas de alta productividad, mayoritariamente en el sector de transables (0,9%), a su vez explicado por el Petróleo (0,8%). En el sector de no transables, la reasignación del empleo se produjo en varias ramas de actividad económica, siendo la principal las Actividades profesionales, técnicas y administrativas (0,2%) (Cuadro 11).

Con base en los datos provenientes únicamente de las tablas de oferta y utilización de las cuentas nacionales (Cuadro 12), entre 2007 y 2014 la productividad laboral creció anualmente al 3,5%. Al contrario que en el cuadro anterior, aquí se observa que la productividad creció a un mayor ritmo en el sector de transables (4,2%) que en el de no transables (3,1%)⁷. En el primer caso debido a una combinación de crecimiento del producto (2,7%) y reducción del empleo (-1,4%), y en el segundo caso por un crecimiento del producto (5,8%) mayor al crecimiento del empleo (2,7%). Del crecimiento total de la productividad (3,5%), 2,7% se debió al crecimiento ponderado de las productividades sectoriales, concentrado principalmente en el sector de no transables (1,7%) y 1,0% correspondió a la reasignación de empleo hacia ramas de alta productividad, mayoritariamente en el sector de transables (0,6%), debido a una salida de trabajadores del sector agrícola y un aumento en el sector petróleo (0,2%). La Manufactura presenta un efecto nulo.

⁷ Dado el ejercicio de consistencia de las cuentas nacionales, son más confiables los datos de productividad de los sectores transables y no transables derivados de las tablas de oferta y utilización.

Cuadro 11. Descomposición del cambio en la productividad laboral total, 2007-2014 (tasas de crecimiento anual)

	Participación VAB 2014	Participación empleo 2014	Productividad 2014 (US\$ x 10 ^{^3})	Crecimiento producto	Crecimiento empleo	Crecimiento productividad	Contribución al crecimiento productividad	Ponderación de las tasas sectoriales de crecimiento de la productividad	Reasignación empleo
	X/X	L/L	X/L _i	dX/X _i	dL/L _i	r _i	Sr _i = (X/L)X - (L/L) _i / (X/L) _i r _i	(X/X) · r _i	(X/X) · L _i / L _i
2007-2014									
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura y pesca	8,8	24,4	3,486	3,1	-0,1	3,2	0,3	0,3	0,0
Petróleo y minas ⁽³⁾	10,4	0,8	128,678	2,2	7,2	-4,6	0,2	-0,6	0,8
Manufactura (incluida refinación de petróleo)	12,8	11,3	10,938	2,9	1,5	1,4	0,3	0,2	0,0
Suministro de electricidad y agua	2,4	1,0	22,422	15,4	10,7	4,3	0,1	0,1	0,1
Construcción	10,6	7,4	13,864	8,5	2,3	6,1	0,5	0,5	0,0
Comercio	11,1	18,9	5,721	4,9	0,6	4,2	0,4	0,5	-0,1
Alojamiento y servicios de comida	1,9	5,5	3,422	5,9	2,9	2,9	0,0	0,1	-0,1
Transporte	7,0	5,9	11,458	5,4	3,6	1,7	0,2	0,1	0,1
Correo y Comunicaciones	3,8	1,2	31,977	10,9	0,0	10,9	0,3	0,3	0,0
Actividades de servicios financieros	3,1	1,0	29,940	6,7	4,1	2,5	0,1	0,1	0,1
Actividades profesionales, técnicas y administrativas	6,5	4,3	14,852	4,4	5,3	-0,9	0,1	-0,1	0,2

2007-2014	Participación VAB 2014	Participación empleo 2014	Productividad 2014 (US\$ x 10 ³)	Crecimiento producto	Crecimiento empleo	Crecimiento productividad	Contribución al crecimiento productividad	Ponderación de las tasas sectoriales de crecimiento de la productividad	Reasignación empleo
	X/X	L/L	X/L _i	dX/X _i	dL/L _i	r _i [*]	$Sr_i^* = \frac{(X_i/X - L_i/L) \cdot r_i^*}{\sum_{i=1}^n (X_i/X - L_i/L) \cdot r_i^*}$	$(X/X - L_i/L) \cdot r_i^*$	$\frac{(X/X - L_i/L) \cdot L_i}{L}$
Enseñanza y Servicios sociales y de salud	8,1	6,8	11.487	4,7	0,8	3,9	0,3	0,3	0,0
Administración pública, defensa; planes de seguridad social obligatoria	6,5	4,4	14.296	6,6	4,9	1,6	0,2	0,1	0,1
Servicio doméstico	0,3	3,3	823	3,3	0,9	2,4	0,0	0,0	0,0
Otros Servicios ⁽¹⁾	6,7	3,8	16.935	1,5	1,4	0,1	0,1	0,0	0,1
TOTAL	100,0	100,0	9.693	4,7	1,5	3,2	3,2	1,9	1,3
TOTAL Transables	32,0	36,6	8.477	2,7	0,5	2,3	0,8	0,0	0,9
Total no transables	68,0	63,4	10.393	5,8	2,1	3,7	2,4	1,9	0,4

Fuente: Banco Central del Ecuador y encuestas de empleo del INEC

Cuadro 12. Descomposición del cambio en la productividad laboral total, 2007-2014, según las TOU (tasas de crecimiento anual)

	Productividad 2014 (US\$ x 10 ^{^3})	Participación VAB 2014	Participación empleo 2014	Crecimiento producto	Crecimiento empleo	Crecimiento productividad	Contribución al crecimiento productividad	Ponderación de las tasas sectoriales de crecimiento de la productividad	Reasignación empleo
	X_i/L_i	X_i/X	L_i/L	dX_i/X_i	dL_i/L_i	r_i^*	$Sr_i^* = (X_i/X - L_i/L) \cdot X_i^{r_i^*} / (L_i/L) \cdot r_i^*$	$(X_i/X) \cdot r_i^*$	$(X_i/X - L_i/L) \cdot L_i^*$
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura y pesca	4.055	8,8	20,4	3,1	-2,5	5,7	1,0	0,6	0,4
Petróleo y minas ⁽³⁾	15.4552	10,4	0,6	2,2	1,5	0,7	0,3	0,1	0,2
Manufactura (incluida refinación de petróleo)	10.679	12,8	11,3	2,9	0,6	2,3	0,4	0,3	0,0
Suministro de electricidad y agua	38.558	2,4	0,6	15,4	11,0	4,0	0,2	0,0	0,1
Construcción	10.688	10,6	9,4	8,5	-0,5	9,1	0,8	0,8	0,0
Comercio	4.537	11,1	23,1	4,9	4,1	0,8	-0,2	0,1	-0,3
Alojamiento y servicios de comida	3.796	1,9	4,8	5,9	0,3	5,6	0,1	0,1	0,0
Transporte	9.230	7,0	7,1	5,4	5,0	0,4	0,1	0,0	0,1
Correo y Comunicaciones	34.093	3,8	1,1	10,9	-0,2	11,1	0,3	0,3	0,0
Actividades de servicios financieros	34.733	3,1	0,8	6,7	1,7	5,0	0,2	0,1	0,0
Actividades profesionales, técnicas y administrativas	13.131	6,5	4,7	4,4	7,7	-3,1	0,1	-0,2	0,3

	Productividad 2014 (US\$ x 10 ³)	Participación VAB 2014	Participación empleo 2014	Crecimiento producto	Crecimiento empleo	Crecimiento productividad	Contribución al crecimiento productividad	Ponderación de las tasas sectoriales de crecimiento de la productividad	Reasignación empleo
	X/L_i	X/X	L/L	dX/X_i	dL/L_i	r_i^*	$Sr_i^* = \frac{(X_i/X - L_i/L)}{X_i^* + (L_i/L) \cdot r_i^*}$	$(X_i/X) \cdot r_i^*$	$(X/X - L/L) \cdot L_i^*$
Enseñanza y Servicios sociales y de salud	11.644	8,1	6,5	4,7	0,3	4,4	0,4	0,4	0,0
Administración pública, defensa; planes de seguridad social obligatoria	19.993	6,5	3,1	6,6	1,8	4,7	0,3	0,3	0,1
Servicio doméstico	870	0,3	3,0	3,3	1,8	1,5	0,0	0,0	0,0
Otros Servicios ⁽¹⁾	17.707	6,7	3,6	1,5	3,7	-2,1	0,0	-0,2	0,2
Total	9.413	100,0	100,0	4,7	1,2	3,5	3,6	2,7	1,0
Transables	9.315	32,0	32,3	2,7	-1,4	4,2	1,6	1,0	0,6
No transables	9.461	68,0	67,7	5,8	2,7	3,1	2,0	1,7	0,4
Primario no petrolero	4.055	8,8	20,4	3,1	-2,5	5,7	1,0	0,6	0,4
Primario petrolero	154.552	10,4	0,6	2,2	1,5	0,7	0,3	0,1	0,2
Manufactura sin refinación de petróleo	10.679	12,8	11,3	2,9	0,6	2,3	0,4	0,3	0,0
Servicios	9.461	68,0	67,7	5,8	2,7	3,1	2,0	1,7	0,4

Fuente: Banco Central del Ecuador

Conclusiones y reflexiones finales

En resumen, se observa que en 2000-2014, luego de dos décadas perdidas, se reanuda el crecimiento del PIB per cápita impulsado por mejores términos de intercambio, especialmente por el aumento del precio del petróleo, lo cual ha permitido reducir la restricción externa al crecimiento económico y contribuir a la disminución de la pobreza. Varias reformas realizadas entre 2006 y 2014 a los contratos petroleros con las empresas privadas y la eliminación de los fondos de estabilización del petróleo coadyuvaron a un mayor flujo de ingresos petroleros al Estado. Diversas reformas tributarias, una mejora en la eficiencia recaudatoria, la recompra de los bonos Global y el acceso al financiamiento chino sumaron recursos adicionales a los ingresos petroleros, permitiendo la expansión del gasto público que financió inversiones productivas y sociales que mejoraron las condiciones de vida de la población y la competitividad sistémica de la economía.

El patrón de crecimiento entre 1990 y 2014 pasó de uno conducido por las exportaciones a uno con base en la demanda doméstica, impulsada en 2007-2014 por una combinación de gasto público (consumo e inversión) y consumo de los hogares. Junto a la menor dinámica de las exportaciones, su reprimarización y la pérdida de participación en el comercio mundial, el país se ha vuelto más dependiente de las importaciones y, por tanto, más vulnerable a las restricciones que impone la balanza de pagos al crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La mejora de los términos de intercambio, la reducción de las tasas de interés internacionales y una menor carga de la deuda externa disminuyeron la presión sobre la cuenta corriente. Debido a la crisis financiera y económica mundial, desde 2008 una menor dinámica del comercio mundial y la reducción de las remesas afectaron negativamente la cuenta corriente. El efecto de la absorción doméstica sobre el deterioro de la cuenta corriente aumentó entre 2007 y 2014 debido principalmente al aumento del consumo y la inversión públicas.

El crecimiento económico por habitante de los últimos quince años estuvo acompañado principalmente de un aumento de la productividad laboral pero con poco cambio estructural relevante, entendido como la reasignación de empleo de sectores de baja hacia sectores de alta pro-

ductividad. Los salarios reales crecieron a un mayor ritmo que la productividad lo que debido al carácter dual de los salarios, al ser tanto fuente de demanda como costo de producción, podría ser un elemento de tensión en los esfuerzos futuros de transformación productiva. Como resultado, creció la participación de las remuneraciones en el valor agregado de la economía. También se amplió el componente social de los salarios con el aumento del gasto social en educación y salud.

En 2007-2014, el crecimiento de la productividad laboral total se debió en mayor medida al crecimiento de la productividad dentro de los sectores, concentrado preponderantemente en el sector de no transables. Por otra parte, la reasignación de ocupados de sectores económicos de baja a sectores de alta productividad se produjo en buena parte en la rama de petróleo, lo que afianza el carácter primario exportador del país, y en varias ramas del sector servicios entre las que se destaca Actividades profesionales, técnicas y administrativas, que es intensiva en tecnología. La agricultura sigue perdiendo participación en el valor agregado y en la ocupación. Al ser una rama de baja productividad laboral, la expulsión de empleo de este sector y su paso a sectores de mayor productividad contribuye al aumento de la productividad laboral global. La manufactura, que ha sido el motor del cambio estructural en países como Corea del Sur o Taiwán, no ha jugado un rol relevante en el caso ecuatoriano, más bien ha disminuido su importancia en el valor agregado bruto y no se ha alterado su contribución a la ocupación.

En definitiva, la estructura de la economía y del empleo se ha movido hacia el sector de no transables. La productividad laboral creció tanto en transables como no transables, al tiempo que se mantienen amplias brechas internas de productividad sectorial. El empleo inadecuado e informal sigue empleando a una fracción importante de la fuerza laboral.

Por tanto, se puede concluir que en 2000-2014 no se ha producido un cambio estructural relevante en la economía (Ponce y Vos 2012; Ordóñez *et al.* 2014), es decir, una reasignación significativa de empleo de sectores de baja a sectores de alta productividad que permita reducir de manera sostenida la pobreza y las brechas absoluta y relativa del ingreso per cápita con los países desarrollados. La gran brecha externa del PIB per cápita de Ecuador respecto del PIB per cápita de EEUU se ha ampliado en términos absolutos y se ha reducido en términos relati-

vos, pero solo levemente, en los últimos años. Desde una perspectiva de largo plazo, los únicos períodos en que la brecha relativa se ha reducido coinciden con los de auge petrolero: 1970-1979 y 2007-2014. En gran medida esta brecha externa en el PIB per cápita obedece a una amplia brecha externa de productividad.

La versión más simple del modelo de Thirlwall (2013) plantea que la tasa de crecimiento de largo plazo de un país (y), suponiendo que el tipo de cambio real no cambia, es igual al producto de la elasticidad de las exportaciones respecto del ingreso mundial (e) y la tasa de crecimiento del ingreso mundial (z), dividido para la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones (p): $y = e(z)/p$. Mientras mayor sea la elasticidad de las importaciones respecto del ingreso o PIB doméstico, menor será la tasa de crecimiento de largo plazo. Y mientras mayor sea la elasticidad de las exportaciones respecto del PIB mundial, mayor será la tasa de crecimiento de largo plazo.

Extensiones de este modelo hacia modelos multisectoriales que consideran las elasticidades de varios sectores económicos, sugieren que “un país puede crecer más rápido reasignando recursos hacia sectores con mayores elasticidades ingreso de la demanda de exportaciones y fuera de sectores con altas elasticidades ingreso de la demanda de importaciones” (Thirlwall 2013), lo que justificaría las políticas de sustitución de importaciones, así como las políticas de promoción y diversificación de exportaciones.

Las elasticidades de las exportaciones tienden a ser mayores mientras más intensivas son en tecnología y conocimiento. Así, el crecimiento del ingreso mundial tenderá a beneficiar más a los países que tienen mayores elasticidades ingreso sectoriales de las exportaciones y menores elasticidades ingreso de las importaciones. En particular, beneficiaría en mayor medida a los países que tienen un mayor peso de exportaciones de mediana y alta tecnología en su canasta exportable. Por tanto, un cambio de la matriz productiva hacia actividades económicas con mayor intensidad tecnológica y de conocimiento relajará la restricción de balanza de pagos sobre la tasa de crecimiento de largo plazo.

Un problema que enfrenta el país es la insuficiente generación de conocimiento científico e innovación. El avance desde una economía primario exportadora a una economía basada en el conocimiento implica

una economía conducida por el cambio tecnológico, y la producción y difusión del conocimiento y la innovación a lo largo de la economía. La tasa y dirección de la acumulación de conocimiento e innovación son claves para lograr un crecimiento económico sostenido que mejore dinámicamente los ingresos de la población.

Un crecimiento conducido por la innovación requiere impulsar la creación de un sistema nacional de innovación, es decir, una red de instituciones del sector público, privado y academia que interactúen en la producción, difusión y uso de los nuevos conocimientos, tecnologías e innovaciones. Es preciso promover la innovación tecnológica y organizacional en las empresas existentes, facilitar la entrada de nuevas empresas innovadoras y suscitar nuevos sectores de alta innovación. Se necesita establecer adecuadamente la división del trabajo innovador entre el Estado, sector privado y academia.

Se trata entonces de alcanzar una economía basada en el conocimiento y la innovación que rompa el círculo vicioso actual entre déficit comercial, patrón de especialización y patrón de aprendizaje tecnológico. Para ello se requiere crear las oportunidades de imitación, ingeniería inversa, modificación de productos y procesos; generar las capacidades de absorción tecnológica y de innovación; y enfrentar las restricciones que los regímenes internacionales de derechos de propiedad intelectual y patentes imponen sobre la capacidad nacional de imitar las tecnologías de los países que se encuentran en la frontera de la innovación.

El cambio de la matriz productiva sigue siendo un desafío pendiente para el Ecuador, ya que sostener los logros sociales alcanzados en los últimos años y mayores reducciones de la pobreza a futuro dependerán en buena parte de la creación de empleos de calidad con buenas remuneraciones y cobertura de la seguridad social.

El cambio de la matriz productiva no implica reducir el desarrollo o el Buen Vivir al crecimiento económico, pero sí reconocer que para un país como Ecuador es un medio necesario en la cadena causal para mejorar dinámicamente el empleo, los salarios y los ingresos. Este proceso comprende, por lo tanto, una tensión entre la estructura económica actual y la nueva estructura deseada, así como una tensión entre la gestión de una economía capitalista subdesarrollada en el corto plazo y el cambio estructural de largo plazo. La transformación productiva

requiere también de una nueva relación social entre el trabajo, el capital y el Estado. Esto demanda un cambio estructural que favorezca a las grandes mayorías, no se base en la explotación de los trabajadores y minimice los impactos en el medio ambiente.

Bibliografía

- Atkinson, A.B. (2015). *Inequality. What Can Be Done?* Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Avila, L. y Bacha E. (1987). "Methodological note", en UNCTAD (1987), 177-204.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL/KDI/KCLAC (2012). *La economía coreana. Seis décadas de crecimiento y desarrollo*. Santiago: CEPAL.
- Chenery, H. (1979). *Structural Change and Development Policy*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Figueroa, A. (2015). *Growth, Employment, Inequality, and the Environment*. London y New York: Palgrave-Macmillan.
- FitzGerald, E. y Sarmad, K. (1997). "External Shocks and Domestic Adjustment in the 1970s and 1980s", en K. Jansen y R. Vos (eds.), *External Finance and Development: Failure and Success in the Third World*. Basingstoke y New York: Mcmillan / St. Martin's Press, 63-89.
- León, M. (2013). "El desempeño económico y social de los seis primeros años del gobierno del Presidente Correa", *Ecuador Económico*, 9, 10-20.
- Morley, S. y Vos, R. (2003). *Bad Luck or Misconceived policies? External Shocks, Domestic Adjustment and the Growth Slowdown in Latin America and the Caribbean*. Washington y La Haya: IFPRI e Institute of Social Studies.
- Ocampo, J. A. (2013). "Balance of Payments Dominance: Its Implications for Macroeconomic Policy", *Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series*.
- Ordóñez, A. et al. (2014). *Sharing the Fruits of Progress. Poverty Reduction in Ecuador*. London: Overseas Development Institute.
- Ponce, J. y Vos, R. (2012). "Redistribution without Structural Change in Ecuador. Rising and Falling Income Inequality in the 1990s and 2000", *UNU-WIDER Working Paper*, 2012/12.
- Rodrik, D. (2013). "The Past, Present, and Future of Economic Growth", *Global Citizen Foundation Working Paper*, 1.
- Taylor, L. y Vos, R. (2002). "Balance of payments liberalization in Latin America: effects on growth, distribution and poverty", en R. Vos et al. (eds.), *Econo-*

- mic Liberalization, Distribution and Poverty*. Cheltenham, y Northampton: Edward Elgar, 1-53.
- Thirlwall, A.P. (2013). *Economic Growth in an Open Economy: The Role of Structure and Demand*. London y New York: Edward Elgar.
- UNCTAD (1987). *International Monetary and Financial Issues for Developing Countries*. Ginebra: UNCTAD.
- Vos, R. y León, M. (2003). *Dolarización, dinámica de exportaciones y equidad: ¿cómo compatibilizarlas en el caso de Ecuador?* Quito: Estudios e informes del SIISE-STFS.

El reformismo progresista del mercado de trabajo en Ecuador. Principales políticas, instrumentos y resultados en el período 2007-2015

Santiago García Álvarez

Introducción

El llamado progresismo latinoamericano, conformado por diferentes gobiernos con signo político de izquierda y de un cierto reformismo radical, creó muchas expectativas alrededor de la crítica sin ambagajes a las políticas neoliberales de los años 80 y 90 del siglo XX. Dicha crítica estuvo acompañada de un conjunto de propuestas encaminadas al retorno del Estado, como el principal actor para los procesos de cambio y transformación socioeconómica y ambiental de la región.

Partiendo de la constatación real de que el progresismo latinoamericano no implica un modelo uniforme de transformación social, dadas las diferencias históricas en lo político, cultural y económico de países como Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Uruguay, resulta interesante el análisis del caso ecuatoriano, como una de las experiencias históricas que consideramos relevante por la siguiente razón: la amplitud del contenido y de los instrumentos que han sustentado un cúmulo de reformas multidimensionales y heterodoxas.

Aunque cabe la aclaración de que no tendría mayor sentido plantear al caso ecuatoriano como paradigmático del progresismo latinoamericano, se trata simplemente de una experiencia reformista de *carne y hueso*, para un país que comparte ciertas características estructurales similares con los otros países, en cuanto a su débil estructura productiva y su innegable subordinación desventajosa a la economía internacional, pero al mismo tiempo, con sus particularidades específicas tales como: la vigencia de la dolarización oficial de su economía, la estructura eco-

nómica marcadamente primario-exportadora alrededor del petróleo y de un pocos productos agrícolas, agroindustriales y pesqueros.

Decíamos en líneas anteriores que se trata de un proceso de cambio y transformación de gran envergadura. Para empezar, lo ejemplifica el relativamente exitoso camino constituyente que terminó con la promulgación de la nueva carta constitucional en 2008, la cual propone que el fin último de la sociedad ecuatoriana es el Buen Vivir, con todo lo que ello implica, pues ya no se trata de alcanzar el progreso expresado en el bienestar economicista ni se alude a la necesidad de una sociedad de mercado ni nada que se lo parezca (Acosta 2014; SENPLADES 2010).

Si el cambio constitucional es un hecho fundamental a tomarse en cuenta, no es menos importante el gran proceso de creación de leyes, reglamentos y normativas de nivel secundario que se pusieron en marcha para tratar de viabilizar el cambio y la transformación social. Pero cabe el señalamiento que esta estrategia no solo se ha quedado en el ámbito jurídico, sino que ha estado acompañada de un importante proceso de reforma institucional, a través de creación/supresión/recomposición de un apreciable número de entidades públicas tanto en ámbito nacional como en el local.

De tal forma que reiteramos lo que nos parece relevante del caso ecuatoriano: el retorno vigoroso del Estado, pero no en abstracto, sino aparejado en procesos dinámicos a partir de una apreciable multiplicidad de objetivos, estrategias y capacidades, todo ello en una lógica de disputa del poder hegemónico de quienes sustentaron y alentaron las políticas neoliberales pasadas, pero, al mismo tiempo, creando y recreando nuevas contradicciones coyunturales o estructurales, en un proceso francamente inacabado.

En buena parte de los centros académicos latinoamericanos se liga al progresismo con el retorno del Estado, en contraposición con el período neoliberal que apuntó a su desmantelamiento material e incluso su pérdida de legitimidad social. Ahora bien, el debate se abre en aristas diferentes cuando se discute tal retorno del Estado, en cuanto a su origen y a su razón de ser.

De nuestra parte consideramos que el Estado posneoliberal no emergió de la nada, del vacío, sino que fue el resultado de complejos procesos de lucha política que devinieron en una refundación constitucional, como

son los casos emblemáticos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. En cuanto a su racionalidad, coincidimos en gran parte con Svampa (2011) y su argumento de que el retorno de este Estado regulador se instala en un “espacio de geometría variable”, que implica su funcionamiento en el marco de la complejización de la sociedad civil y una estrecha relación con los capitales privados multinacionales. Por tanto, se da paso a un proceso de acoplamiento entre el extractivismo neodesarrollista y el neoliberalismo¹.

Ahora bien, frente a lo dicho, queremos dejar en claro que el presente trabajo no pretende un acercamiento analítico a todo el proceso de reformas implementadas por el Gobierno presidido por Rafael Correa, en un período de inédito de estabilidad (2007-2015), sino más bien, presenta un interés en un alcance analítico más acotado, relacionado con la política laboral, o dicho de otra forma, con la intervención del Estado en la regulación del trabajo, aunque, cabe la aclaración, el trabajo entendido desde una perspectiva amplia, como factor fundamental de la producción y reproducción capitalista y como una de las finalidades últimas de la sociedad.

¿Por qué la necesidad de un enfoque amplio sobre el trabajo y no reducido exclusivamente al mercado? La respuesta a esta pregunta nace en las particularidades del caso ecuatoriano, puesto que el artículo 23 de la Constitución se establece que el trabajo “es un derecho y un deber social [...] fuente de realización personal y base de la economía“. Esta disposición constitucional intenta recoger el principio crítico de supremacía del trabajo sobre el capital, lo cual implicaría que el trabajo no puede ser entendido como un factor más de producción, sino como un elemento mismo del Buen Vivir.

Asimismo, la Constitución en los artículos 284, 325 y 333, reconoce la existencia de varias formas de trabajo, no solo aquellas asociadas a la lógica de producción de mercado, sino que hace explícita la impor-

¹ Para una aproximación más amplia sobre el carácter del Estado ecuatoriano en este último período recomendamos ver García Álvarez (2014) y su análisis de la política económica distributiva y redistributiva con afectación parcial a los poderes hegemónicos tradicionales; Muñoz (2014) y su propuesta de que el Estado neodesarrollista promueve una hegemonía dominante fundamentada en una política extractivista y en una ligazón con los nuevos poderes mundiales capitaneados por China.

tancia de la economía del cuidado, las tareas domésticas y aquellas que coadyuvan a la reproducción social, y las distintas formas de auto sustento y supervivencia familiar y vecinal². El Artículo 284 establece que la política económica tendrá, entre otros, el objetivo de impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales, así como mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.

Consecuentemente, esta investigación está encaminada al análisis de la política económica relacionada con el trabajo, o política laboral, desde una perspectiva de Economía Política, con la intención de situar a las reformas laborales en la lógica de la acumulación del capital, con sus condicionamientos internos y externos y en el marco de las relaciones de poder hegemónico existentes en este país. Damos por entendido que el mercado de trabajo forma parte de la estructura económica y que su comportamiento va más allá de las relaciones técnicas de producción, sino que en este mercado se retroalimentan las relaciones de equidad-inequidad en las condiciones de vida de la población, además de que su dinámica está condicionada por la regulación pública y privada.

La principal hipótesis de la que queremos partir es que la política de reforma laboral implementada en 2007-2015 se ha fundamentado en garantizar el trabajo como un derecho social y económico y en superar la invisibilización del trabajo no remunerado de hogares y del trabajo autónomo, desde una perspectiva diferenciada con mayores recursos para la primera estrategia y de manera secundaria y aislada para la segunda estrategia.

A partir de esta hipótesis central se hace necesario el análisis de dos suposiciones complementarias e interrelacionadas: de un lado, la política laboral ha sido parte del núcleo duro del conjunto de la política económica implementada en el período mencionado y que ha dado

² El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC 2014) estimó el valor del trabajo no remunerado de hogares en 15,4% del PIB en 2010, lo cual muestra la importancia de este tipo de trabajo en el Ecuador y que no aparece como parte de la PEA ni del cálculo del PIB. Aproximadamente 80% del mencionado valor lo generan mujeres. En definitiva, estas cifras ponen de manifiesto lo que la Constitución de 2008 establece como necesidad de visibilizar a la economía del cuidado. El tratamiento específico que ha dado el Gobierno a este sector se verá más adelante.

como resultado un crecimiento económico distributivo y redistributivo socialmente más equitativo (García Álvarez 2014a); de otro lado, toda la estrategia seguida en estos años presenta raíces débiles de sostenibilidad por la dependencia excesiva de los recursos del Estado, la baja participación de las organizaciones sociales y sindicales y el enfrentamiento con los intereses empresariales.

Este último aspecto, el choque contra los intereses empresariales encaminados hacia una mayor productividad laboral como condición de competencia interna y externa, es, sin duda, un tema de gran complejidad, cuyo análisis lamentablemente sale de los alcances de este estudio. Sin embargo, resulta pertinente decir que la estrategia gubernamental no ha puesto por delante o como máxima prioridad el tema de productividad laboral, sino que ha tenido mayor empuje, por ejemplo, el ajuste oficial de los salarios básicos o mínimos por arriba de la productividad. Esta estrategia pone nuevamente bajo debate el viejo dilema entre equidad y eficiencia y que, en el caso ecuatoriano, posiblemente se ha dado un paso hacia adelante en comparación con otras experiencias de países latinoamericanos, ya que la Constitución establece que el mercado tiene una segunda prioridad frente a la sociedad, a manera de principio normativo.

La investigación comprende cuatro pasos: (i) análisis teórico sobre el trabajo, el mercado de trabajo y la reforma laboral; (ii) condiciones previas estructurales del trabajo y del mercado de trabajo en Ecuador; (iii) análisis del carácter de la reforma laboral; y (iv) valoración de resultados parciales. Conceptualmente este enfoque metodológico sigue la propuesta de Samuel Lichtensztein (2008) y complementa el trabajo analítico de Santiago García Álvarez (2014a y 2014b) con respecto al carácter de la política económica del Gobierno de Rafael Correa.

De tal forma que la organización de este documento sigue más o menos la misma lógica que el diseño de la investigación mencionado, siempre explicitando el necesario énfasis sobre las diferencias conceptuales entre trabajo y mercado de trabajo, para entender de mejor manera la reforma laboral (acápite 2). Pero el énfasis no solo puede ser conceptual, sino que se requiere visualizar el proceso histórico de un país concreto como Ecuador (acápite 3). Con estas dos dimensiones, conceptuales e históricas, consideramos que puede emerger con mayor claridad el carácter de la reforma laboral implementada (acápite 4). Posteriormente, llegamos

al análisis de los principales resultados alcanzados (acápite 5). Al finalizar toda esta exposición se presentan las conclusiones más importantes.

1. Trabajo, mercado de trabajo y reforma laboral

El trabajo puede ser visto de varias formas, como factor productivo que se compra y se vende como cualquier otra mercancía, o como condición de dignidad humana y como derecho social dirigido a la auto-realización personal y familiar.

En realidad, no es fácil el abordaje teórico sobre el trabajo en el marco de las relaciones capitalistas de producción, en la medida que está muy arraigada la definición economicista del trabajo como un factor mercantilizado, tal como lo ha definido el pensamiento económico liberal. En su momento, Marx (1867[1989]) contrapuso la idea de que la fuerza de trabajo, si bien se trata de una mercancía peculiar, se encuentra atravesada por las relaciones de poder y por la necesidad de extraer plusvalor de ella como sustento de la reproducción del capital.

Evidentemente cuando se plantea al trabajo como un derecho social se intenta ampliar sus alcances más allá de la dimensión económica, pasando por la dimensión jurídica hasta llegar a la dimensión social, esta última también en una pléyade de posibilidades relacionadas finalmente con las condiciones de vida de los trabajadores, las cuales a su vez se encuentran definidas por aspectos históricos, políticos y culturales.

La mencionada perspectiva más amplia del trabajo como derecho social no termina de desembarazarse de una parte de su contenido mercantilista, lo cual resulta lógico en el marco de las relaciones capitalistas de producción. Para fines prácticos, en este documento se combinan las dos posibilidades sobre el trabajo: como derecho social y como elemento del mercado. Por tanto, el concepto de política laboral y su contraparte la reforma laboral hace mención a las definiciones antes señaladas.

El concepto de trabajo decente vendría a ser un equivalente a esta visión amplia del trabajo mencionada en el párrafo anterior, ya que abarcaría una condición de empleo remunerador (ingresos suficientes para una vida digna), el acceso la protección social (atención a necesidades apremiantes y ampararla frente a imprevistos), respeto a los derechos de los trabajadores (eliminación del trabajo forzoso y del trabajo infantil, contra la discrimina-

ción en el trabajo y a favor de la libertad de sindicación) y la promoción del diálogo social (negociación política) (Ghai 2013).

Desde la teoría económica, el enfoque neoclásico considera el trabajo como un factor productivo más, que al juntarse con el capital y con la innovación tecnológica originan una determinada función de producción, cuyo comportamiento está marcado por una serie de presunciones tales como: libre movilidad de factores productivos, agentes racionales en la maximización de sus decisiones y presencia de equilibrios automáticos a través del libre mercado. El salario viene a ser una remuneración al factor trabajo en función de su rendimiento o productividad y el salario real es el que va a determinar a la demanda de trabajo, en un contexto de mercado de trabajo homogéneo (Gallego 2009).

La función de oferta de trabajo está configurada por las decisiones de los trabajadores que están dispuestos a ofrecer su fuerza de trabajo en su lucha por maximizar su bienestar, es decir, combinando sus necesidades de ingreso monetario, ocio y sacrificio. En este campo se supone también actúa el salario real a partir del cual se decidirá mayor trabajo frente a salarios altos y viceversa.

Por su parte, Keynes criticó abiertamente la visión neoclásica del mercado de trabajo, en la medida que este enfoque teórico no tomaba en cuenta el vínculo directo entre la demanda efectiva y la demanda de fuerza de trabajo, con lo cual ambas fuerzas definían un determinado nivel de ocupación. En este sentido, el mercado de bienes afecta al mercado de trabajo y éste a su vez al primero. Las decisiones empresariales se toman en función de expectativas psicológicas y de rentabilidad (Gallego 2009).

Los enfoques poskeynesianos han aportado nuevos elementos de análisis, al asumir la presencia más frecuente de desequilibrios que equilibrios automáticos, el problema de la insuficiencia de la demanda efectiva como resultado de las desigualdades en la distribución del ingreso y por la presencia decisiva de monopolios y oligopolios (Lavoie 2009). Consecuentemente, una política laboral con este talante va a enfocarse en lograr una demanda efectiva superior para que redunde en mayores opciones de empleo por el empuje que dicha demanda puede provocar en la oferta agregada.

En una orilla de análisis completamente distinta, Marx argumenta que el salario se sitúa en el centro de la lucha de clases, que el empleo

responde a las necesidades de determinados niveles de rentabilidad esperados por los capitalistas, y, además, el desempleo es un proceso económico y político (ejército industrial de reserva) indispensable para presionar a la baja los salarios.

Ahora bien, en este apretado recuento de los diferentes planteamientos teóricos sobre el trabajo y el mercado de trabajo, lo trascendente es la identificación de un paraguas teórico lo suficientemente amplio que permita el discernimiento de los siguientes aspectos: a) el desafío no es sólo más empleo sino mejor empleo; b) la importancia de la concertación social expresada en negociaciones y contrapartidas entre trabajadores y empresarios; c) la relación entre empleo, equidad social y legitimidad democrática; d) la relación compleja entre la inversión y el empleo; y e) la existencia de formas de trabajo no mercantiles pero socialmente necesarias como el trabajo para cuidado humano.

Por tanto, de la revisión de estos aspectos debería quedar clara la necesidad de salir del economicismo para llegar a una visión más amplia, que considere al mercado de trabajo como una institución social, cuya dinámica afecta y se ve afectada por múltiples ámbitos de la economía y de la sociedad en general. No se trata de un simple resultado del movimiento de la oferta y de la demanda, sino que intervienen procesos históricos, culturales, políticos y económicos.

Con todos estos elementos, que sin duda desafían al pensamiento ortodoxo y convencional sobre el mercado de trabajo, se debería colegir que también existen versiones diferentes, más o menos amplias, de lo que implica una política y una reforma laboral. Así, desde la óptica neoliberal, los desajustes económicos se enfrentan con intervenciones en el mercado del trabajo por medio de la reducción de los salarios reales a fin de reequilibrar las tasas de ganancias en los diferentes sectores económicos. Este ajuste salarial podría hacerse por medio de la desregulación y la limitación de los derechos a través por ejemplo de la tercerización, la intermediación laboral, la flexibilización laboral, la extensión de la jornada de trabajo, etc.

En la Figura 1 se puede apreciar una síntesis del debate teórico anteriormente reseñado y que ha sido condensado en las dos perspectivas de políticas laborales que coexistirían en América Latina: posneoliberalismo y neoliberalismo.

Figura 1. Síntesis de los planteamientos del posneoliberalismo y del neoliberalismo en relación con la política laboral

POSNEOLIBERALISMO	NEOLIBERALISMO
Estado / grupos económicos	<i>Poder hegemónico</i> Grupos económicos
Garantizar derechos Visibilizar otras formas de ocupación no mercantil y mercantil	<i>Objetivos de la reforma</i> Variable de ajuste para incrementar rentabilidad y movilidad del capital
Reformas legales e institucionales contra precarización e inestabilidad Fijación de salarios mínimos por arriba de la productividad promedio	<i>Instrumentos</i> Liberalización y desregulación Incentivos a la productividad Mayores inversiones en sectores rentables
Trabajo como derecho social Mayor calidad de vida Reconocimiento social del trabajo del cuidado humano y del autónomo	<i>Resultados Esperados</i> Mayor productividad y rentabilidad Crecimiento económico y mayor demanda de empleo

Fuente: Elaboración propia.

El debate teórico se mantiene en cuanto a los beneficios reales que trae consigo la protección social contra la flexibilidad y la precarización laboral, puesto que, de acuerdo con la versión convencional de la economía, esta protección podría provocar ineficiencia en la asignación de recursos y baja productividad. Consecuentemente, genera un circuito vicioso que retroalimenta al desempleo y el subempleo.

Desde un punto de vista progresista, como son los planteamientos que provienen del estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericano, la protección social forma parte del crecimiento distribuidor y no necesariamente tiene que implicar una mala asignación de recursos, ya que la productividad como sustento de los ingresos salariales solamente opera en ciertos segmentos productivos y no en todos debido a la presencia de la heterogeneidad estructural (CEPAL 2012).

Finalmente, notar una consideración metodológica en cuanto a los conceptos y variables que se utilizan en este estudio. El INEC cambió recientemente la metodología de cálculo del empleo, ajustando las unas

definiciones de empleo adecuado y empleo inadecuado, acordes con resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En tal sentido, según el INEC (2015), el empleo adecuado se conforma por la población que no tiene deficiencias de horas de trabajo ni de ingresos derivados de ese trabajo. Este concepto sustituye al antiguo, de ocupación plena. El empleo inadecuado lo conforma la población con alguna deficiencia de horas de trabajo y/o de ingresos. Esta categoría sustituye al subempleo de la anterior clasificación y registra tres categorías: i) los subempleados, personas con empleo y con el deseo y la disponibilidad de trabajar más, pero que presentan deficiencia de horas y/o de ingresos; ii) los empleados no remunerados, especialmente trabajadores familiares, que laboran en actividades que no se transan en el mercado; y iii) las otras personas con empleo inadecuado, que, pese a tener una deficiencia en ingresos, reportan no tener el deseo ni la disponibilidad de trabajar más y no ganan el salario básico unificado.

2. El trabajo y el mercado de trabajo en Ecuador

Lo que sigue a continuación es un intento por adentrarnos en las principales características del trabajo y en las dinámicas del mercado de trabajo, para lo cual se hace necesario un análisis integrado a partir de los siguientes aspectos: a) el modelo o patrón de acumulación del capital; b) el comportamiento de la población total y en particular de la población económicamente activa (PEA); y c) las estrategias que se han implementado para limitar o subordinar, según el caso, los derechos de los trabajadores a las necesidades de reproducción económica.

Todos los elementos anteriormente mencionados nos deberían permitir una adecuada explicación del patrón predominante en Ecuador, de tipo inequitativo, que vulneran derechos y configuran un mercado de trabajo altamente segmentado con diferentes niveles de ingresos y productividad. Lo que finalmente queremos decir es que hay que buscar las características del trabajo y del mercado de trabajo en el comportamiento estructural de la economía nacional y en sentido inverso, dicho comportamiento macroeconómico se ve marcado por el desempeño del trabajo y del mercado de trabajo.

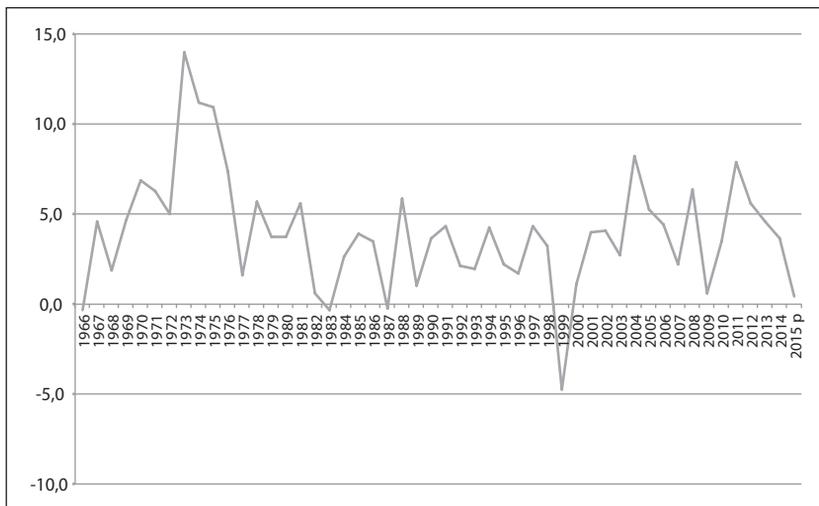
En cuanto al patrón de acumulación del Ecuador, conviene reiterar que los rasgos más sobresalientes de la estructura económica que han im-

perado desde los años setenta del siglo XX han sido la alta heterogeneidad productiva y su pronunciada vulnerabilidad externa. Con el inicio de las exportaciones de crudo a inicios de los setentas y luego las políticas de apertura y liberalización autónoma implementadas desde los ochenta, se consolidó un patrón desarrollo alrededor de un proceso de acumulación primario-exportador y un débil sistema institucional y de regulación. El motor de la acumulación se fundamentó en estos años en la extracción de la renta petrolera, que por su magnitud influyó considerablemente en los ingresos estatales (más de la mitad de los ingresos provienen del petróleo) y sustentó a las principales políticas de gasto público, estas últimas direccionadas al servicio de la deuda externa y en mínima parte al gasto social. No menos del 25% del gasto público total en promedio se dirigió al pago de la deuda externa en esos años. El otro motor de la acumulación provino del comercio exterior. De un lado, la fuerte presencia de productos primarios de exportación, con bajo contenido tecnológico, concentrados en unos pocos rubros tales como: petróleo crudo, banano, camarón, flores y productos de la pesca. De otro lado, crecientes niveles de importaciones sobre todo de bienes de consumo, bienes de capital y combustibles. Sin duda se trata de un modelo de desarrollo extravertido y vulnerable cuyos orígenes se adentran en la profundidad de las estructuras socioeconómicas del país (García Álvarez, 2014b, 146-147).

Al adentrarnos en la base primario-exportadora, se colige que la acumulación del capital se articula más desde el dinamismo del mercado exterior, especialmente del petróleo y derivados, que de la dinámica de un mercado interno, que a su vez se caracteriza por su heterogeneidad estructural. Consecuentemente, tal estructura económica presenta las características típicas de la insuficiencia dinámica: baja capacidad de generación de empleo productivo, baja productividad de la fuerza de trabajo, atraso científico-técnico y consumo conspicuo de las clases altas.

En términos de crecimiento económico, lo que ha caracterizado al país en las últimas décadas es su comportamiento marcadamente volátil (Gráfico 1), por las causas anteriormente mencionadas y, si se añade el tema de la alta concentración de los medios de producción, créditos, conocimiento e innovación tecnológica, lo que al final queda es la existencia de un patrón de crecimiento fundamentado en el capital (Freire 2001), un uso restringido de la fuerza de trabajo existente y una alta vulnerabilidad de los shocks externos (García Álvarez 2014a).

Gráfico 1. Tasa de variación del PIB, 1960-2015 (US\$ 2007)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2016).

En este marco de inestabilidad económica, el mayor crecimiento se obtuvo en la década de los 70 del siglo anterior, cuando la irrupción de la producción y exportación de petróleo provocó un apreciable cambio estructural tanto de la sociedad como de la propia economía ecuatoriana, proceso contradictorio que se expresó en un alto crecimiento económico (7,3%), modernización e inicio de un alto endeudamiento externo. Las décadas de los 80 y 90 fueron las *décadas perdidas* de América Latina, y Ecuador no fue la excepción: el crecimiento económico apenas llegó a 2,6% y 2,3% promedio anual, respectivamente.

Con la implementación de la dolarización oficial (2000) llegó un período de expansión económica que fue parte del ciclo alto de los *commodities* en América Latina. Para el caso particular de Ecuador, tal ciclo alto debe ser dividido en 2 partes, 2000-2006 y 2007 en adelante, este último con el Gobierno de Rafael Correa. La expansión del PIB en los años 2007-2015 alcanzó 3,9% promedio anual, cifra que es menor en comparación con los años 2000-2006, cuando llegó a un promedio anual de 4,3%, aunque debería tomarse en cuenta que tal comportamiento económico se dio en contextos internacionales diferentes, pues en los años

2008 y 2009 se profundizó la crisis financiera internacional que afectó a los países centrales y a toda la economía mundial en su conjunto.

Adentrándonos un poco más en el patrón de crecimiento de este último período podemos decir que el gasto público es dónde ha estado el acento de la política económica. Dentro de la demanda agregada, la Formación Bruta de Capital Fijo acumuló un crecimiento del 56% en los últimos seis años, frente al 47% de años anteriores. De manera opuesta, tanto las exportaciones como las importaciones han tenido un crecimiento menor en el período de Gobierno de Correa frente a los primeros años de la dolarización.

En el caso concreto de las exportaciones, su dinámica apenas llegó al 4% en 2007-2012 frente al 40% de crecimiento acumulado en 2001-2006. De tal forma que esta dinámica conlleva un cambio de modelo de crecimiento económico, desde una versión de corte neoliberal basado en el aperturismo y el comercio internacional, hacia un modelo fundamentado en la demanda agregada interna, de corte nekeynesiano (García Álvarez 2014a).

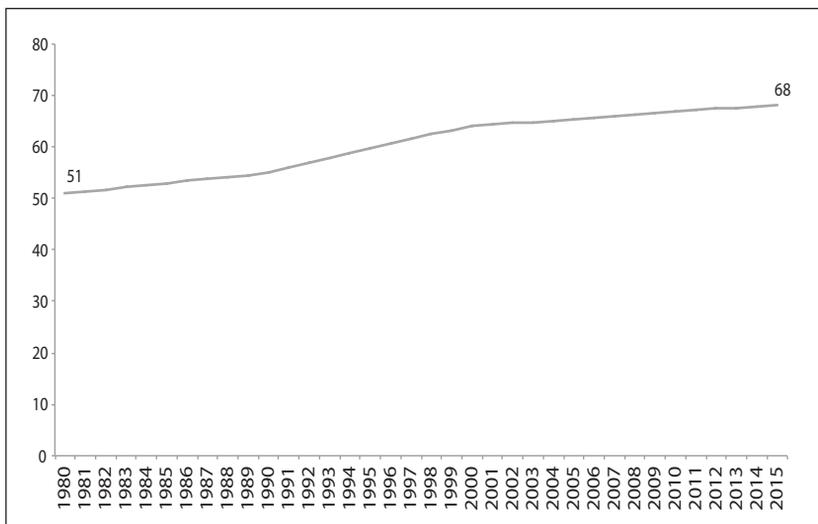
En cuanto al ritmo de crecimiento de la población, cabe señalar de entrada que esta variable, conjuntamente con la PEA, son los factores más importantes para determinar el tamaño y la composición de la fuerza laboral. En las décadas de los 50 y 60 del siglo anterior, la tasa de crecimiento anual de la población bordeaba el 3%, luego descendió a 2,6% en los años 70 y 2,2% en los años 80 y 90, finalmente descendió hasta ubicarse en 2,0% en el último período inter-censal 1990-2001 (INEC 2016).

Los cambios en el ámbito de lo urbano-rural también han sido importantes. La población urbana representaba 35% del total de la población en la década de los 60, pasando luego a 41% en la década de los 70, 50% en la década de los 80, 55% en los 90 y algo más del 60% en los inicios del siglo XXI. El comportamiento de la PEA ha seguido una tendencia muy parecida a los dos procesos antes mencionados, con ritmos de variación relativamente altos, especialmente en el caso de la PEA urbana y, el caso especial, una expansión más rápida de la PEA femenina en comparación con la masculina. La PEA total se duplicó entre 1993 y 2015, cuando llegó a 3,9 millones y 7,8 millones de personas, respectivamente.

La tasa bruta de actividad, entendida como cociente entre la PEA y la población total, pasó de 46% en 1990 a 48% en 2001 según los datos oficiales del Censo de Población y Vivienda, es decir, Ecuador presenta una

oferta creciente de mano de obra que presiona sobre el empleo y sobre los salarios, tal como se puede apreciar en la línea creciente del Gráfico 2, todo lo cual, finalmente, se salda, dada la débil estructura productiva del país, en crecientes niveles de ocupación en actividades informales.

**Gráfico 2. Tasa bruta de actividad
(PEA / población total). Período 1980-2015**



Fuente: INEC (2016).

El problema no es que la población ecuatoriana no encuentre una ocupación como tal, pues según la tasa de ocupación global que relaciona la población ocupada con la PEA, este indicador llegó a 98% en períodos intercensales 1990-2000, sino que cerca de la mitad de la PEA se ubique en actividades informales, con vulneración de derechos en cuanto a mínimos de ingresos y horas de trabajo. Esta problemática sobre el empleo adecuado y el empleo inadecuado la vamos a abordar en los siguientes acápite, pero antes conviene detenerse en algunos aspectos relevantes de la movilidad laboral.

La movilidad laboral ha respondido a los propios movimientos de la estructura productiva del país de corte primario-exportadora y combinada con una relativa débil industria manufacturera. Por eso es que se

puede observar en el área urbana la alta proporción de PEA en la rama de comercio, seguida por la industria manufacturera. Un siguiente nivel de importancia tienen las ramas de agricultura, construcción, transporte y enseñanza. Para el área rural es la agricultura la rama que concentra la mayor proporción, ya que en términos porcentuales su PEA representa entre el 64% y el 72% de la PEA rural total.

Para el siguiente análisis utilizamos los conceptos de subempleo y empleo inadecuado, según el caso, de conformidad con las definiciones explicitadas al final del acápite 2. El subempleo y el desempleo ha sido una constante en la lógica del funcionamiento de la sociedad y la economía ecuatoriana. Antes de la dolarización oficial de la economía que entró en vigencia en 2000, el promedio del desempleo llegaba al 10% y 47% de la PEA en el caso del subempleo. Luego con la dolarización, en 2000-2006, ambas variables se ubicaron en 9% y 43%, respectivamente (Cuadro 1).

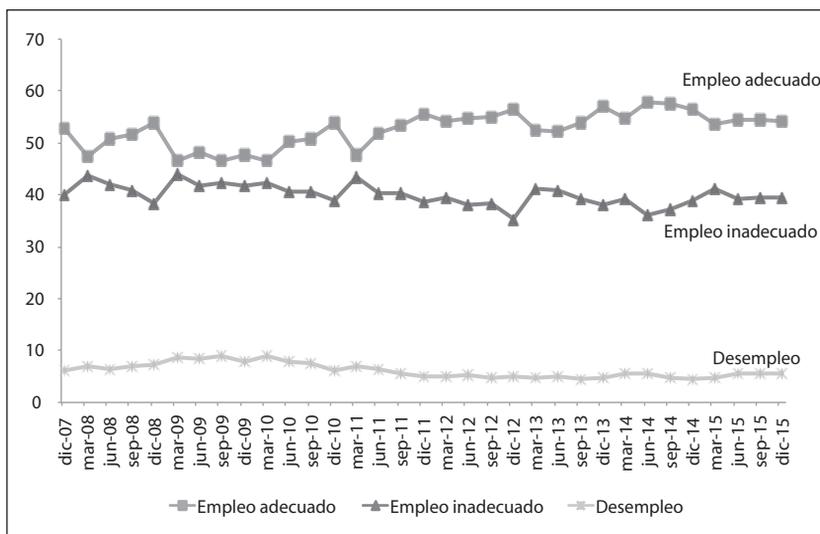
**Cuadro 1. Desempleo y subempleo,
1992-2006 (% de la PEA)**

Años	Desempleo	Subempleo
1992	9	51
1993	8	50
1994	7	48
1995	7	48
1996	10	45
1997	9	43
1998	11	42
1999	14	46
2000	9	50
2001	11	35
2002	9	31
2003	12	46
2004	9	43
2005	8	49
2006	8	47
Promedio	9	45

Fuente: INEC (2016).

Para años más recientes, el desempleo pasó de 6,1% de la PEA en diciembre de 2007 a 5,6% en diciembre de 2015, con picos y bajos a lo largo del período. Mientras que el empleo adecuado promedió 50% de la PEA y el empleo inadecuado tuvo un promedio de 40%, todo para el mismo período señalado (Gráfico 3).

Gráfico 3. Empleo adecuado e inadecuado y desempleo.
% de la PEA, diciembre 2007 a diciembre de 2015.



Fuente: INEC (2016).

3. El carácter de la reforma laboral implementada

Nuestra definición del carácter de la reforma laboral implementada pasa por dos aspectos cualitativos: primero, la posición que dicha reforma ocupa dentro del conjunto de la política económica implementada en el período de análisis; segundo, si tal reforma está estructurada en una doble perspectiva que garantiza el trabajo como un derecho social y económico, y el reconocimiento del valor del trabajo no remunerado de hogares y del trabajo autónomo.

En términos generales, la política económica del Gobierno de Rafael Correa ha creado ciertas bases materiales y ha recuperado considera-

blemente la inversión social, configurando de esta forma lo que denominamos crecimiento económico distributivo y redistributivo. En tal contexto, la reforma laboral ha sido parte del *núcleo duro* de la política económica implementada en estos años (García Álvarez 2014a).

De otra parte, ahondando en la valoración cualitativa de la política de reforma laboral implementada, el Gobierno nacional se planteó desde un inicio un cambio de relaciones en la estructura y funcionamiento del mercado de trabajo, a partir de un enfoque de *trabajo digno*, en consonancia con los principios y resoluciones de la OIT, al mismo tiempo que una dinamización de la demanda de empleo en los sectores público y privado.

Existe un antecedente importante que debemos mencionar: el proceso constituyente de plenos poderes, que se implementó en los años 2007-2008, derivó en la promulgación del Mandato 8 de la Asamblea Constituyente que estableció restricciones directas a la flexibilización y a la intermediación laboral, como parte de una estrategia para enfrentar a la creciente precarización del trabajo, que venía profundizándose como resultado de las fases recesivas de la economía ecuatoriana de los años 80 y 90 del siglo XX. Concretamente, con esta disposición constitucional se eliminaron la tercerización de servicios complementarios, la intermediación laboral y la contratación por horas.³

En el *Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013* se definieron una serie de políticas en el ámbito laboral que incluyeron tanto la visión del trabajo como derecho social y económico, como también la atención al trabajo de cuidado humano y al autónomo. De manera explícita, en el mencionado Plan se definieron las siguientes políticas: eliminación del trabajo precario y la tercerización laboral, apoyo al trabajo autónomo, protección del trabajo de cuidado humano, promoción de remuneraciones justas, creación de condiciones y entornos de trabajo seguros y

³ La tercerización e intermediación laboral fue un mecanismo creado en 1998, poco tiempo antes de la gran crisis económica y social que sufrió el país en los años 1999-2000. La desregulación laboral no se detuvo sino que se profundizó mediante el Decreto 2166 en el 2004 y se efectuaron nuevas modificaciones a través de la Reforma al Código del Trabajo en 2006. Por su parte, la contratación por horas y los contratos de trabajo eventuales fueron establecidos por la Ley para la Transformación Económica del Ecuador (Ley Trole 1) y la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana (Ley Trole 2), ambas expedidas en el año 2000.

saludables, diseño e implementación de programas de capacitación y formación y atención a las necesidades de los migrantes internacionales en condición de retorno al país.

El mencionado Plan también estableció un conjunto de estrategias relacionadas con la reforma laboral, con un sentido amplio y multidimensional: la democratización de los medios de producción; la transformación del patrón de especialización de la economía nacional; el incremento de la productividad real; la transformación de la educación superior; la inclusión, la protección social y la garantía de los derechos laborales. Se trata de una agenda de políticas extremadamente ambiciosa cuyo desenlace no necesariamente termina solo con la acción estatal.

Posteriormente, se emitió el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017*, el cual vuelve a mencionar como gran objetivo de la política laboral la garantía para el trabajo digno en todas sus formas y la supremacía del trabajo sobre el capital. Las políticas a implementarse hacen referencia a los siguientes puntos: impulso del salario digno, afianzamiento de la estabilidad laboral, incremento de la cobertura de la seguridad social, eliminación del trabajo infantil, promoción del concepto de satisfacción en el trabajo y conciliación con la vida familiar y la vida personal.

A partir de este marco constitucional y de planificación, lo que vino a continuación fueron una serie de reformas institucionales y legales, una de ellas, a nuestro juicio, la de mayor nivel de reforma radical, tiene que ver con la aprobación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones en 2010, dentro del cual se estableció el llamado salario digno. Este último se define como aquel que cubre al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora así como las de su familia y corresponde al costo de la canasta básica familiar dividido para el número de perceptores del hogar. Este salario digno es superior al salario básico unificado.

Otras reformas importantes fueron implementadas en varias leyes y reglamentos emitidos en 2010-2015, tales como: la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social (2010), por la cual se ampliaron los beneficios de la seguridad social al cónyuge y a los hijos menores de 18 años; la Ley Orgánica de Discapacidades (2012), de regulación de los derechos que tienen las personas con discapacidad relacionados con salud, educación, trabajo y otros; la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales (2012), de regulación del trabajo doméstico ampliando sus derechos;

la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social y la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados (2014), que obliga a depositar tales fondos, siempre que hayan recibido aportes estatales, en las cuentas del Banco del Instituto de Seguridad Social; y la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (2015), que regula el pago a trabajadores públicos y privados por concepto de participación en las utilidades líquidas de las empresas en los sectores de explotación de recursos no renovables regula el trabajo a prueba establece límites a las brechas salariales entre la remuneración máxima de gerentes generales o altos directivos y la remuneración más baja percibida dentro de la respectiva empresa prohibió el despido a embarazadas y directivos de organizaciones sindicales y garantiza el acceso a la seguridad social por parte de los trabajadores del hogar no remunerados.

A inicios del 2016, el Gobierno presentó dos proyectos de ley atinentes a este campo: el Proyecto de Ley Orgánica para la Optimización de la Jornada Laboral y Seguro de Desempleo, dirigido a proteger el empleo digno, impulsar el empleo juvenil y sustituir el seguro de cesantía por el seguro de desempleo, ampliando sus beneficiarios; y la reforma a la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial, que cambia la regulación de los pagos a estudiantes. Por cuestiones de espacio y por ser reformas recientes no se analizan en este estudio.

De tal forma que la política laboral podría decirse que se ha puesto en marcha desde una estrategia opuesta a la visión neoliberal de las décadas anteriores, cuando se reducían derechos laborales vía desregulación y se ajustaban los niveles salariales como alternativa para modificar las tasas de rentabilidad. Además, esta estrategia posneoliberal tiene sentido si se la relaciona con la necesidad de apalancar el incremento de la demanda agregada vía mayores niveles de consumo de los hogares de los trabajadores.

Dentro de esta visión de política laboral progresista del Gobierno de Rafael Correa existen los siguientes asuntos importantes que no han sido abordados de la mejor manera posible: la negociación colectiva y las medidas gubernamentales que –según los criterios de los dirigentes sindicales– han apuntado al debilitamiento de las organizaciones gremiales.

De otro lado, la política laboral reformista ha sido muy activa en reconocer derechos de los trabajadores que antes no lo tenían, como el ac-

ceso a la seguridad social por parte de personas con trabajo en el hogar. Sin embargo, estas políticas se han quedado cortas para enfrentar el problema estructural que gira alrededor de una gran masa de trabajadores subempleados, pese a que el patrón de crecimiento ha tenido un sentido distributivo y redistributivo muy fuerte, con lo cual, queda pendiente la profundización de los análisis sobre el subempleo o trabajo inadecuado, ya que sus raíces no terminan exclusivamente en la esfera económica.

4. Principales resultados

En el período análisis, la política económica ha apuntado al crecimiento económico acompañado con cambios distributivos y redistributivos vía políticas sociales contra la pobreza, el impulso de reformas en el sistema educativo y en el mercado de trabajo, la regulación sobre actividades claves como el comercio de importación y los servicios bancarios, entre otras medidas. Esta estrategia ha sido sustentada con los ingresos extraordinarios del *boom* de los *commodities*, que en el caso de Ecuador ha sido notorio por el incremento de la renta petrolera.

A diciembre de 2015, el empleo adecuado ascendía al 55% de la PEA, el empleo inadecuado llegaba al 40% y el desempleo estuvo cercano al 6%. (Gráfico 3). Estas cifras muestran una tendencia de mediano plazo, en general, declinante para el caso del desempleo abierto, con síntomas de incremento en el contexto del fin del auge de los *commodities*. En el marco de una tasa bruta de actividad creciente por la dinámica poblacional propia de Ecuador y que incorpora anualmente una buena cantidad de nueva fuerza al mercado laboral como bono demográfico, nos encontramos que el empleo adecuado ha seguido una tendencia variable, con rangos que han ido desde 47% a 57% de la PEA en 2007-2015, comportamiento muy ligado al ciclo económico. Por su parte, el empleo inadecuado también sigue un comportamiento variable en el tiempo, en un rango del 38% a 44% de la PEA, mostrándose como una cuestión estructural, que va más allá de los ciclos económicos.

Las políticas laborales en este período partieron con el Mandato 8 de la Asamblea Constituyente, que terminó con la tercerización y la contratación del trabajo por horas; luego avanzaron en la presión al sector empresarial para elevar el número de afiliaciones a la seguridad social

y la búsqueda de mayores niveles de equidad en los ingresos salariales a través de la puesta en marcha del salario digno y la recuperación progresiva de los salarios reales.

En materia de seguridad social, las cifras oficiales muestran que la PEA afiliada a la seguridad social llegaba al 26% en 2007, pero al finalizar 2014, este porcentaje llegó a 44%, por tanto, cerca de 1,5 millones de personas lograron ampliar sus derechos sociales (SENPLADES 2015). La estrategia propuesta apunta a la universalización de la seguridad social, situación deseada pero que resultaría muy complicado cumplir en un contexto de restricciones presupuestarias y de bajo crecimiento económico.

En cuanto al salario digno, vigente desde 2010, este instrumento ha sido novedoso para poner por delante un concepto sencillo: un salario mínimo legal no es un salario digno para satisfacer las necesidades, por tanto, esta medida trata de acercar al salario básico o mínimo al costo de la canasta básica de consumo familiar⁴. En este contexto, la cobertura de la canasta básica con el salario básico o mínimo apenas llegó a 45% en 2000, 68% en 2006 y 101% en 2015 (SENPLADES 2015).

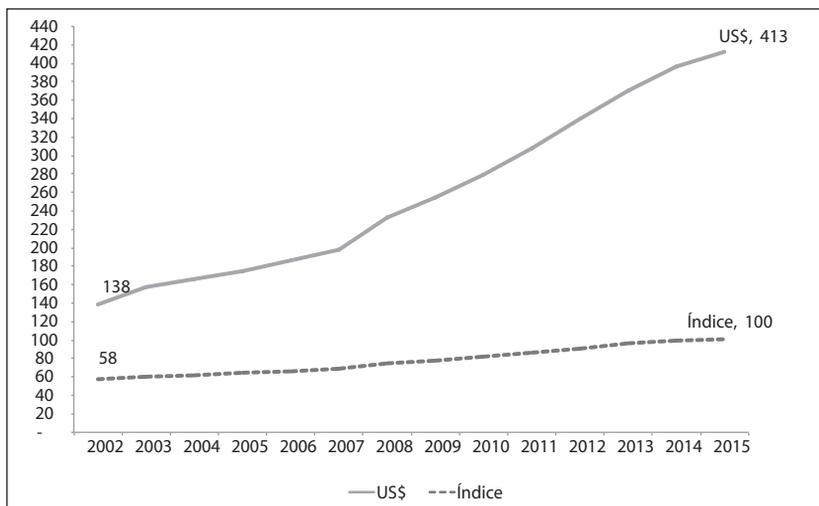
La puesta en marcha del salario de la dignidad, el incremento anual del salario básico unificado por arriba de los niveles de inflación, y el proceso inflacionario de un solo dígito han resultado en un incremento de la capacidad de compra de los trabajadores y empleados como consecuencia de salarios reales positivos. La recuperación de los salarios reales de empleados y trabajadores viene a ser un hecho inédito desde hace décadas atrás (Gráfico 4).

Desde el lado de la garantía del trabajo como derecho social y económico, se tienen como resultados la eliminación legal de la intermediación laboral y de la precarización por horas de trabajo, cuyos efectos directos en el mercado de trabajo han sido importantes. A nuestro entender, estos cambios regulatorios son profundos con respecto a la política neoliberal.

⁴ El salario digno corresponde al valor promedio de la canasta básica familiar (calculada para cada año) dividido para el número de perceptores del hogar (estimado en 1,6 perceptores por el INEC). El resultado de esta operación va a dar un determinado valor en dólares que se compara con el salario unificado o básico, consecuentemente, cualquier diferencia entre uno y otro debe ser cubierto por el empresario antes de la repartición de utilidades anuales.

ral de liberalización del mercado de trabajo y la reducción de los salarios como principal estrategia de estabilización económica.

Gráfico 4. Valor del salario básico unificado nominal promedio en US\$ por mes e índice del salario real promedio, año base enero-diciembre 2014 = 100

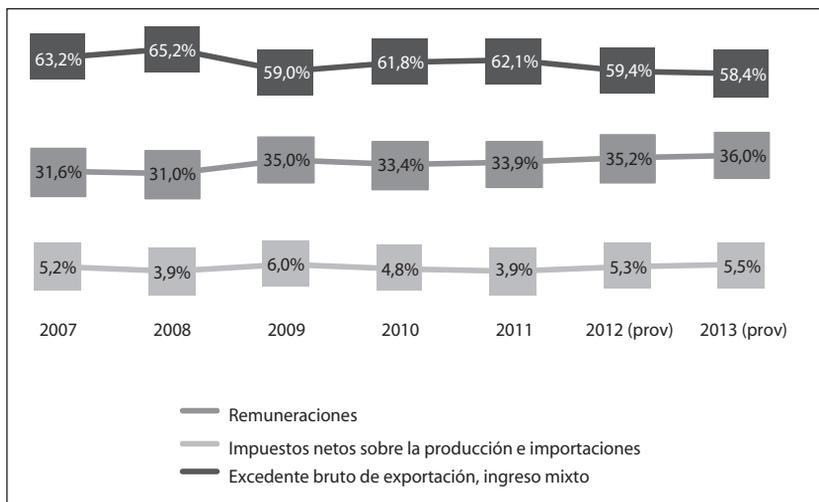


Fuente: Banco Central del Ecuador (2016).

Otros resultados relevantes se expresan en los efectos de reducción de los tradicionales niveles de inequidad de distribución y redistribución del ingreso. La distribución del PIB correspondiente a las remuneraciones se incrementó de 31,6% en 2007 a 36% en 2013, por el contrario el Excedente Bruto de Explotación se contrajo en casi 5 puntos porcentuales. Con seguridad, los incrementos de los niveles de empleo y de los salarios han sido los soportes de este mejoramiento del sistema de distribución primario del ingreso del país (Gráfico 5).

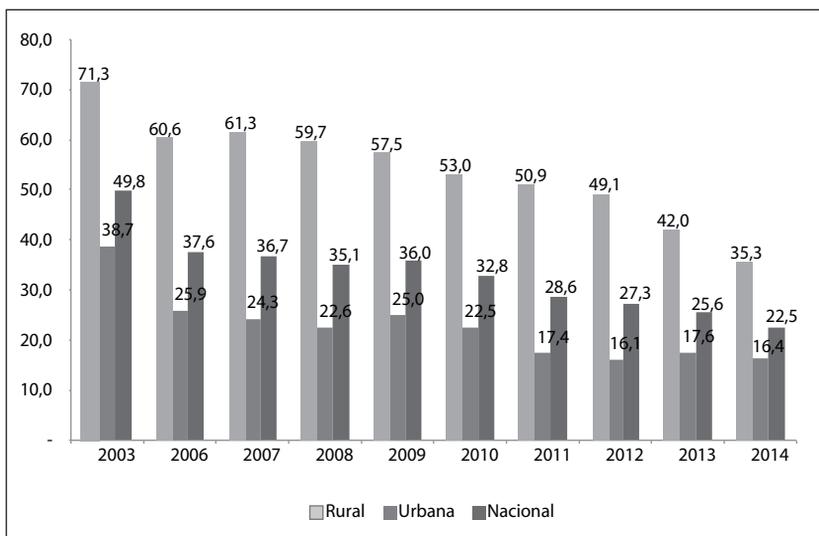
Las dinámicas de disminución de la desigualdad social se expresan también en las caídas históricas de los niveles de pobreza. En tal sentido, la pobreza nacional (urbana y rural), medida a través de los ingresos bajó 15 puntos, del 37,6% en diciembre de 2006 al 22,5% en 2014. Este esfuerzo también se nota en la reducción a la mitad tanto de la pobreza rural como de la urbana en 2013-2014. (Gráfico 6).

Gráfico 5. Distribución funcional del Ingreso



Fuente: INEC (2016).

Gráfico 6. Pobreza por Ingresos según línea de pobreza menor a US\$78 mensuales, 2003-2013 (% de la Población)



Fuente: INEC (2016).

La desigualdad en la distribución de los ingresos también se ha atenuado, ya que el coeficiente de Gini pasó de 0,55 en el 2007 a 0,47 en el 2011, 0,49 en 2013 y 0,47 en 2014 (caída de 8 décimas). Según León (2014), el crecimiento de la producción y del empleo tuvo un papel más importante que la política social en la reducción de la desigualdad de los ingresos durante los 2000, descartando de esa manera que estos avances a favor de la equidad descansen exclusivamente en mecanismos vía transferencias estatales.

De otra parte, desde el punto de vista de la crítica política, los principales cuestionamientos a la política laboral se refieren a que ésta ha contribuido a la desmovilización social, especialmente de los sindicatos públicos y privados, en la medida que las acciones estatales casi siempre han fluido de arriba-abajo, con la presencia del Estado como principal actor político. Otro cuestionamiento radica en la sostenibilidad del modelo económico en general y de política laboral en particular, en un contexto de finalización del *boom* de los *commodities*, frente a lo cual parecería inevitable un redimensionamiento del Estado en cantidad y calidad, sin que de contraparte emerjan actores sociales los suficientemente fuertes para sostener el proceso.

Conclusiones

La política laboral implementada en 2007-2015 ha tenido un enfoque amplio que combina tanto la protección y la promoción del trabajo como un derecho social y económico, es decir, bajo una perspectiva garantista y holística, superior en objetivos e instrumentos a la estrategia neoliberal, como también la utilización del crecimiento económico vía fortalecimiento de la demanda agregada para la generación de empleo directo e indirecto.

La política laboral ha sido parte del núcleo duro del conjunto de la política económica implementada en el período mencionado y ha dado como resultado un crecimiento económico distributivo y redistributivo, socialmente más equitativo.

En los años 80 y 90 del siglo anterior, lo habitual era la reducción drástica de la demanda agregada, en cuyo contexto las variables de ajuste siempre fueron el empleo y los salarios, bajo la óptica de que estos

movimientos alterarían las tasas de rentabilidad. A partir de 2007, lo positivo ha sido la reducción del desempleo abierto y la recuperación de los salarios reales de empleados y trabajadores, en un hecho inédito desde hace décadas atrás. Lo negativo ha sido dejar casi inalterado el complejo sistema alrededor del subempleo o empleo inadecuado, pese a los grandes esfuerzos realizados, debido a sus raíces estructurales políticas y económicas.

La restricción de recursos en el ciclo bajo de la actividad económica, proceso sintomático que se ha sentido en toda América Latina a partir de 2014, va a impactar negativamente en la disponibilidad de empleo dentro del ámbito burocrático, también tendrá efectos negativos en la disponibilidad de recursos para la seguridad social. En tal contexto de declive económico, la implementación de alternativas todavía es un proceso abierto e inacabado, en una lucha de poderes por la hegemonía, que seguramente apunta hacia al retorno de las políticas de apertura y liberalización, pero con la posible oposición de los segmentos populares y de cierta clase media que fueron los beneficiarios de las políticas posneoliberales.

Bibliografía

- Acosta, A. (2014). *Buen Vivir-Sumak Kawsay. Una oportunidad para imaginar otros mundos*, Barcelona: Icaria.
- Banco Central del Ecuador (2016). *Estadísticas económicas. Información económica mensual*, <http://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/776>.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile: CEPAL.
- (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. San Salvador: CEPAL.
- (2016). *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100*, <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>.
- Freire, M.B. (2001). “La Productividad Total de los Factores en el Ecuador: Efectos Microeconómicos sobre las Tasas de Ganancia, los Precios Relativos y los Salarios Reales y Determinantes Macroeconómicos de su Evolución”, *Notas Técnicas*, 65, Banco Central del Ecuador.
- Gallego, E. (2009). *Mercado de Trabajo*. Madrid: Ecobook-Editorial del Economista.
- García Álvarez, S. (2014a). “Evaluación del carácter y los instrumentos de la política económica implementada en el gobierno de Rafael Correa”, en F.

- Muñoz (ed.), *Balance Crítico del Gobierno de Rafael Correa*. Quito: UCE, 361-458.
- (2014b). *Sumak kawsay o buen vivir como alternativa al desarrollo en Ecuador. Aplicación y resultados en el gobierno de Rafael Correa (2007-2011)*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Ghai, D. (2003). “Trabajo decente. Concepto e indicadores”, *Revista Internacional del Trabajo*, 122 (2), 125-160.
- INEC (2006). *Encuesta de Condiciones de Vida*. Quito.
- (2014). *Cuentas satélite del trabajo no remunerado de los hogares 2007-2010. 15 años y más*, www.inec.gob.ec.
- (2015). *Metodología para la medición del empleo en Ecuador. Julio 2015*, www.inec.gob.ec.
- (2016). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Indicadores laborales, Diciembre 2015*, www.inec.gob.ec.
- Lichtensztein, S. (2008). *Enfoques y categorías de la Política Económica*. México: UNAM y Universidad Veracruzana.
- Lavoie, M. (2009). *Introduction to Post-Keynesian Economics*. London: Palgrave Macmillan-
- León, M. (2014a). “Reducción de la tasa de desempleo sin aumento de la tasa de ocupación”, *El Telégrafo*. <http://www.telegrafo.com/ec/economia/masqmenos/item/reduccion-de-la-tasa-de-desempleo-sin-aumento-de-la-tasa-de-ocupacion.HTML>
- Mateo, J.P. y García Álvarez, S. (2012). “Dimensión productiva e inserción externa del sector petrolero ecuatoriano”, *Icade*, 18, enero-abril, 23-49.
- Marx, K. (1867 [1984]). *El Capital*, Tomo I, vols. 1-3, Madrid: Siglo XXI.
- Muñoz, F., ed. (2014). *Balance crítico del Gobierno de Rafael Correa*. Quito: UCE.
- SENPLADES (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPALDES.
- (2010). *Los nuevos retos de América Latina: socialismo y Sumak Kawsay*. Quito: SENPALDES.
- (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPALDES.
- (2015). *8 años de Revolución Ciudadana*. Quito: SENPLADES.
- Svampa, M. (2011). “Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales. ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas?, en *Más Allá del Desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg y Abya-Yala, 186-216.

Trabajo y sindicalismo en tiempos del neo-extractivismo: el caso Ecuador

Magalí Marega

Introducción

La emergencia del proyecto político de la denominada Revolución Ciudadana sobrepuso una lógica de reconstrucción del régimen político y económico desde una matriz caracterizada por la centralidad de la dirección, control y planificación del Estado. El tan mentado “regreso del Estado” supuso “dar énfasis a las políticas sociales, una mayor importancia a la gestión pública y una diversificación de funciones con nuevos aparatos estatales, incluyendo una renovada importancia a la planificación” (Ospina, 2010, 3). En términos programáticos, el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013* estableció entre sus principios orientadores “el *regreso del Estado* a su papel redistribuidor y orientador de la economía, que define como un *igualitarismo republicano* y un *cambio del modelo de acumulación* desde el viejo y conocido modelo primario-exportador, hacia uno endógeno, biocentrado, basado en el aprovechamiento de los servicios de la biodiversidad, en el conocimiento y el turismo” (Ospina 2013, 143, cursivas en el original). En cuanto al *cambio del modelo de acumulación*, es vasto el debate en torno a su consecución, al carácter transitorio o definitivo del extractivismo en ese modelo, entre otras discusiones. La crisis económica acaecida en el país producto de la caída internacional del precio del petróleo y las recurrentes modalidades del Estado para obtener ingresos, otrora provenientes de la renta petrolera, deja a las claras que el tan aludido *cambio de matriz* ha sido bastante incipiente. La firma del Tratado Comercial con la Unión Europea (UE) confirma la tendencia primario-exportadora del modelo ecuatoriano¹.

¹ Los principales productos que Ecuador exportará a la Unión Europea son conservas de atún, banano, camarón, flores, cacao, café y té. Importará de la UE productos quími-

En relación al *papel redistribuidor del Estado*, efectivamente sí ha habido transformaciones significativas. En los nueve años de gestión de la Revolución Ciudadana las principales líneas de las políticas redistributivas estuvieron vinculadas con la política salarial, la política de transferencias directas y subsidios a través del Bono de Desarrollo Humano, el Bono de la Vivienda, las tarifas diferenciales en los servicios públicos, entre otros, y las políticas universales orientadas a la eliminación de las barreras de acceso a la educación y a la salud públicas en procura de la universalización de su cobertura y la obligatoriedad de la seguridad social (Ramírez 2010, 186).

Es preciso aclarar que este modelo redistribuidor coincide con un ciclo de bonanzas de los países latinoamericanos en los últimos diez años. Si bien, tal como señala Peters (2014), existen importantes disensos entre los países sobre el modo de apropiación y distribución de las rentas, hay, en cambio, un consenso sobre el modo de generarlas: la extracción y exportación de materias primas. Más allá de los resultados, puede decirse que el neo-extractivismo logró establecer un “Consenso de los *commodities*” en América Latina (Svampa, en Peters 2014), esto es, el apoyo a la explotación de la naturaleza para obtener beneficios económicos y sociales (Peters 2014). Sin embargo, *nada dura para siempre*. Burchardt sostiene que “como consecuencia del auge de las economías extractivas (...) las políticas sociales y laborales han ocasionado novedades y ajustes cuyos resultados, si bien han logrado suavizar la cuestión social en la región, no han podido transformar sus características estructurales heredadas” (Burchardt 2014, 178). En efecto, no se ha modificado sustancialmente la estructura altamente informalizada del mercado laboral ecuatoriano², ni se ha transformado significativamente

cos, farmacéuticos, motores y generadores eléctricos, plaguicidas y fertilizantes (Acción Ecológica, 2015).

² Según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo de marzo de 2016, del Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC), la tasa de empleo adecuado o pleno en Ecuador es del 40%, el subempleo es del 17,1%, otro empleo no pleno es 26,7%, el empleo no remunerado es del 10% y la tasa de desempleo es de 5,7%. Esto quiere decir que más de la mitad de la Población Económicamente Activa se desempeña en el sector informal de la economía.

la estructura patriarcal que funciona en el ámbito de la política pública y el mercado laboral (Minteguiaga y Ubasart 2014).

La disminución del precio de las materias primas en el mercado mundial ha puesto en jaque el “Consenso de los *commodities*”. Para enfrentar la crisis ocasionada por la merma drástica del precio del crudo, el Gobierno ecuatoriano puso en marcha una serie de reformas que se orientaron a modificar la correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo, en beneficio del primero. Mi argumento sostiene que, en este nuevo contexto de crisis, asistimos a la profundización de una tendencia que ya se visibilizaba con anterioridad. Durante los últimos años del Gobierno de la Revolución Ciudadana, es posible constatar una redefinición de la categoría “trabajo” tendiente a readaptarlo a los imperativos de mantener los niveles de productividad, de competitividad en el mercado internacional y a sostener un Estado vigoroso.

El análisis de la reconfiguración del trabajo y de la correlación de fuerzas sociales entre los trabajadores, el Estado y el empresariado se torna fundamental en esta nueva etapa. Con transformaciones específicas en el sector público y en el privado, el gobierno ha intentado apuntalar el rol rector del Estado en la economía y en la sociedad. Las reformas laborales, aun con importantes ambigüedades, se orientaron a mantener y crear condiciones favorables para la reproducción de capital a nivel ampliado³.

Para abordar el proceso de reconfiguración de la relación Estado-sindicalismo durante el Gobierno de Rafael Correa en Ecuador y la centra-

³ Es preciso remarcar que las reformas laborales, si bien significativas, se focalizaron en los sectores asalariados de la economía, dejando por fuera de la regulación a un vastísimo sector, lo que genera un reforzamiento de las desigualdades estructurales, sobre todo en países de gran heterogeneidad estructural –como Ecuador– en los que el trabajo formal (asalariado con seguridad social) no ha sido el preponderante. Tanto las políticas públicas, como el accionar de los sindicatos, y las producciones académicas que hegemonizaron el campo, han compartido un elemento: la invisibilización del trabajo reproductivo y de su aporte sustantivo en los procesos de reproducción socioeconómica (Federici 2016). Analizar la dinámica de explotación que ubicó y ubica a las mujeres en el papel de productoras de fuerza de trabajo resulta insoslayable y fundamental al abordar los procesos de creación de condiciones favorables para la reproducción de capital a nivel ampliado. Sin embargo, no será abordado en esta ocasión.

lidad del *trabajo* en el nuevo paradigma, el artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, presento las coordenadas teóricas que guían mis argumentos abordando la centralidad teórica de la noción de trabajo y el rol fundamental del conflicto en la estructuración social. En segundo lugar, a través del análisis del vínculo entre el Estado y el sindicalismo petrolero público, pongo de relieve las principales características de las transformaciones en el ámbito público en relación al trabajo y a los trabajadores. Sostengo que durante el Gobierno de la Revolución Ciudadana se dieron tres procesos convergentes que moldearon dicha relación: operó una reconfiguración de la institucionalidad del sistema laboral y de la gestión de la fuerza de trabajo; se transformó la gestión del gobierno del sector petrolero, ámbito estratégico de la economía del país; y se modificó sustancialmente el sistema de representación política de los trabajadores. En tercer lugar, analizo las modificaciones en el sector privado, principalmente a través del cuerpo de reformas laborales y las transformaciones de la relación capital-trabajo que ellas establecen en el lugar de trabajo. Por último, presento una reflexión en torno a la centralidad del trabajo en el gobierno de la Revolución Ciudadana y la propuesta oficialista de un “sindicalismo del siglo XXI” con el objetivo de proveer elementos críticos para el análisis de esa configuración y las posibilidades de futuro que engendra.

1. Trabajo, conflictividad y sindicalismo: la centralidad teórica e histórica del trabajo

Partimos de la centralidad teórica e histórica que adquiere la categoría *trabajo*, en su concepción ampliada (De la Garza 2005). El trabajo es la instancia de mediación de gran parte de las relaciones sociales y aún personales, y se encuentra fuertemente vinculado a las relaciones de poder que se establecen entre las clases y con el Estado (Rodríguez *et al.* 2005). Es, por lo tanto, una construcción social colectiva estratificada (Menéndez 1990). A través de él, los colectivos humanos “van a valorar sus experiencias, tradiciones, a construir sentidos, a actuar y a confrontar en circunstancias que van a modificar su conciencia y a relacionarse con su medio a través de productos y comportamientos que caracterizan un tipo particular de cultura humana” (Rodríguez *et al.* 2005).

El trabajo se configura como construcción socioideológica en tanto se constituye en y por los procesos históricos de hegemonía-subalternidad.

Entender el trabajo como instancia mediadora de las relaciones sociales supone considerarlo en su doble dimensión: por un lado, como categoría objetiva explicativa, “que refiere al nivel colectivo en donde se articulan las transformaciones generales y la dinámica de la estructura social” (Vogelmann 2006, 34), y por otro lado, como proceso subjetivo, en las significaciones económicas, políticas, sociales e ideológicas que le otorgan los conjuntos sociales. Supone considerar, por una parte, la significación del trabajo como *fuera de trabajo*, que implica generación de plusvalía, explotación y alienación, y, por otra, pero inherentemente unida a la primera, la significación del trabajo como actividad creadora, constitutiva y constituyente del sujeto. De ahí su carácter esencialmente contradictorio y conflictivo.

En el actual contexto del Gobierno de la Revolución Ciudadana se observa una importante redefinición de la categoría *trabajo* bajo la égida del proyecto modernizador productivista, que se delimita en el discurso de fortalecimiento de los derechos ciudadanos y se fundamenta en la lógica empresarial de competitividad, productividad y eficiencia. Esta noción confronta radicalmente la concepción del *trabajo* como derecho colectivo, jurídico y político que históricamente se ha conformado en el Ecuador producto del accionar de las fuerzas populares y subalternas que imprimieron un carácter democratizante al Estado. Es preciso remarcar que desde nuestra perspectiva la referencia a los “sectores populares” y “subalternos”, tal como señala Julia Soul, no desplaza ni obtura la referencia de clase. “Los ‘sectores subalternos’ en términos gramscianos, comprenden al amplio abanico de conjuntos sociales cuya reproducción se halla subsumida en diversos grados a la reproducción de las relaciones capitalistas” (Soul 2010, 23).

Las transformaciones en torno al trabajo y a los sujetos trabajadores tienen un carácter intrínsecamente político. No se deben a factores organizativos neutros, sino que tienen origen en relaciones de control y poder de clase. Las reformas laborales y los procesos de reconversión productiva se desarrollan en lo concreto de diversas maneras. Siguiendo a Soul (2002) podemos plantear que la particularidad “deviene del carácter específico de los procesos de trabajo, de las expresiones de no-

subordinación o resistencia del trabajo al capital, de las experiencias históricas de los trabajadores y de los niveles de conflictos o de consentimiento entre el capital y el trabajo en el mismo proceso de implementación de la reconversión” (Soul 2002). La construcción de la dominación –así como el ocultamiento de la misma– en la relación entre el capital y el trabajo es un proceso constante y cotidiano, que cristaliza en significaciones y prácticas contradictorias que, en determinados momentos históricos, revelan su antagonismo (Rodríguez *et al.* 2005).

La constitución del sindicalismo en un sentido histórico tiene una doble condición: es, por un lado, un elemento de resistencia y subversión de las relaciones de dominación existentes, y por otro, una vez establecido en el sistema, aceptado por la sociedad global, actúa bajo las reglas impuestas, presiona por una distribución favorable a sus intereses y se adapta al orden vigente. Estas tendencias no son lineales ya que “lo sindical, en tanto dimensión institucionalizada de la agrupación de los trabajadores, constituye la forma histórica que adquiere la organización de sus intereses” (Carrera en Vogelmann 2012, 17). De este modo, el generalizado reconocimiento y la institucionalización de la acción sindical en las sociedades capitalistas debe entenderse en ese contradictorio campo tensional de fuerzas.

El conflicto es un eje estructurador central de la realidad social. Siguiendo a Hugo Zemelmann (2000) proponemos una aproximación que parte del par “sujeto-conflictividad” para dar cuenta de las dinámicas constituyentes de la realidad social, centrándonos en la génesis de los sujetos y en la historicidad de los procesos. Específicamente, entendemos el conflicto como núcleo constitutivo dialéctico de la dinámica de configuración estatal y la participación política de organizaciones sindicales, anclado en procesos concretos de producción y reproducción del capital y del poder político.

2. Estado, sindicatos y trabajadores en Ecuador: el caso del sindicalismo petrolero

El Estado neoliberal⁴ que se configuró en Ecuador durante la década de 1990 hasta la llegada de Rafael Correa al gobierno, perjudicó intensa-

⁴ Para interpretaciones analíticas de las características neoliberales del Estado ecuatoriano remitirse a Larrea (2006), Acosta (2006), Pachano (2007), Ramírez (2012).

mente la condición de la clase trabajadora. El escenario profundamente adverso para los trabajadores y sus organizaciones supuso que el otrora fuerte movimiento sindical, el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), se limitara a mantener su existencia. Ello conllevó un viraje significativo de su accionar sindical: de la estrategia de *confrontación* que mantuvo hasta la década de 1980, pasó a la de *conciliación y diálogo* con el Estado y los empresarios durante los años 90 (Borja 2001; Miyachi 2006).

En este contexto, el sindicalismo petrolero público, aglutinado en la Federación de Trabajadores Petroleros (FETRAPEC) se distanció significativamente de las prácticas políticas de las centrales sindicales y se convirtió en un actor político que disputó el carácter del Estado, junto a otras fuerzas sociales como el movimiento indígena. Su lucha social en contra de la privatización de la empresa pública de petróleo redundó en evitar tal proceso, a contramano de las tendencias hegemónicas que se dieron en toda América Latina durante la década de 1990 (Marega 2015).

Para el análisis del accionar tanto del sindicalismo petrolero, como del resto de actores sindicales, partimos del supuesto que tales prácticas “no se explican *meramente* por una dinámica estructural o por la voluntad de las direcciones sindicales o por la potencial acción autónoma de los trabajadores” (Soul 2012, 45), sino que están inscritas en un determinado campo de fuerzas sociales que, por un lado, las constituyen, y al mismo tiempo concurren a determinar. Las experiencias históricas de organización y acción colectiva de la FETRAPEC resultan relevantes para dar cuenta de las posibilidades históricas de puesta en marcha de estrategias de organización y participación en los procesos de configuración socioestatal. Si bien las condiciones estructurales de los trabajadores petroleros no son representativas de la totalidad de la formación económica ecuatoriana, de carácter heterogénea y precaria, nos interesa reconstituir su excepcionalidad por posicionarse en una ubicación estratégica dentro del ámbito económico y en los procesos de producción y reproducción del capital. Además y fundamentalmente, el sindicalismo petrolero ha sido un actor político clave en la disputa por el carácter del Estado. El Estado, a su vez, es un actor fundamental en los procesos hegemónicos y “las transformaciones en la dirección de su rol de regulación de la circulación y la valorización del capital se expresan

en cambios en su relación con los actores políticos e institucionales que forman parte de la «sociedad civil» (Soul 2012, 46).

A inicios de la década de 1970, con el descubrimiento de petróleo en la Amazonía comenzó la explotación petrolera a escala ampliada en el país. En 1972, durante el gobierno autodenominado “nacionalista y revolucionario” de Guillermo Rodríguez Lara, se creó la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE). Desde ese momento a la actualidad, la gestión de la empresa estatal de hidrocarburos ha tenido diversas fases, orientadas generalmente por las necesidades del mercado internacional. En sus inicios la administración de CEPE estuvo basada en un modelo de gestión nacionalista de todas las fases de la industria petrolera: exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización. En 1989, durante el gobierno socialdemócrata de Rodrigo Borja, comenzó una segunda etapa con la conversión de CEPE en la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (PETROECUADOR), lo que dio paso a un nuevo modelo de gestión empresarial “acorde con las exigencias de un mundo cada vez más competitivo” (PETROECUADOR 2013, 9). De acuerdo al modelo internacional, se creó como “holding” conformado por una matriz y seis filiales. Una tercera etapa comenzó en 2009, cuando amparada en la Constitución de la República del Ecuador de 2008, la empresa estatal pasó a conformarse como empresa pública: la EP Petroecuador. El objetivo oficial de tal reestructuración fue garantizar una mayor participación estatal en la gestión del recurso petrolero. Finalmente, en 2013 se traspasó a la EP Petroamazonas la fase de exploración y explotación, y la EP Petroecuador quedó a cargo sólo de las actividades de refinación, transporte, almacenamiento y comercialización de hidrocarburos.

Con la Constitución Política de 1978 se abrió un proceso relevante para la organización y politización de los trabajadores petroleros, producto de la aprobación de la sindicalización para el sector público. Después de un proceso intenso de creación de los primeros sindicatos petroleros, en 1980 se registra la Federación Nacional de Trabajadores Petroleros Estatales de CEPE (FETRACEPE)⁵. En 1989, con el reemplazo de CEPE por

⁵ La FETRACEPE se registró el 12 de diciembre de 1980 en la Dirección Nacional del Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.

PETROECUADOR, la Federación cambió su nombre a FETRAPEC. En 1992 los trabajadores decidieron conformar comités de empresa por cada filial como mecanismo de adaptación de sus órganos de representación a la nueva realidad institucional. La estrategia novedosa de esta reconfiguración sindical suponía la extensión del derecho a la sindicalización y la negociación colectiva a casi la totalidad de los trabajadores de Petroecuador, exceptuando únicamente a los cargos de dirección y de libre nombramiento y remoción. El fortalecimiento de la organización sindical no sólo se produjo por este considerable aumento de afiliados, que a su vez les permitió consolidar una plataforma nacional, sino también por el proceso de politización que impulsó la Federación, especialmente en torno a las políticas petroleras y las propuestas de reformas.

El proyecto de “modernización” durante el neoliberalismo, y específicamente durante el Gobierno de Durán Ballén (1992-1996), apuntó a dismantlar a los sectores estratégicos del Estado y lograr “mayores niveles de explotación y sometimiento de la clase trabajadora por medio de las reformas al mercado de trabajo y a la legislación laboral” (Ruiz *et al.* 2011, 2). En ese contexto, el sindicalismo petrolero público, distanciado de las centrales sindicales, se unió a estrategias “movimientistas” con una agenda que tiene una formación a largo plazo vinculada al debate sobre el carácter del Estado, que ha sido impulsada por organizaciones históricas como el movimiento indígena. En 1996, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), organización política del movimiento indígena, junto con otros sectores sociales populares y el sindicalismo público, conformaron la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS), articulación que logró aglutinar el campo de fuerzas sociales que encabezaron las luchas antineoliberales en la década de 1990. La agenda política que ponía en cuestión el carácter del Estado fue transversal a la configuración de la conflictividad sociopolítica durante la década de 1990 y hasta mitad de los años 2000.

Rafael Correa accedió al poder del Estado a horcajadas de ese acumulado histórico. Con el Gobierno de la Revolución Ciudadana se constató efectivamente “el retorno del Estado”, la centralidad de su poder en la rectoría de la economía y de la sociedad, sobre todo en el sector estratégico del modelo: el petrolero.

Las transformaciones ocurridas en la relación entre el Estado y el sindicalismo petrolero operaron como paradigmáticas de las modificaciones en el sector público. Sostengo que existieron tres procesos principales que modificaron dicha configuración. En primer lugar, se produjo una reconfiguración de la institucionalidad del sistema laboral y la gestión de la fuerza de trabajo que afectó todo el sector público. En segundo lugar, se hicieron efectivas profundas transformaciones en la gestión del gobierno del sector petrolero, poniendo en evidencia la centralidad (y centralización) del poder del Estado. Y por último, se llevaron a cabo modificaciones sustanciales en el sistema de representación política de los trabajadores, debilitando a la Federación como actor político de oposición e impulsando la creación de organizaciones sindicales afines al régimen.

Las transformaciones en la institucionalidad laboral comenzaron con la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador, aprobada por referéndum el 28 de septiembre de 2008, que sentó las bases para las reformas institucionales siguientes. El inciso 16 del Art. 326 de la Carta Magna estableció la clasificación de los trabajadores entre servidores públicos y obreros. Los primeros estarían sujetos a las leyes de la administración pública; los segundos quedarían amparados por el Código de Trabajo. En 2009 se expidió la Ley Orgánica de Empresas Públicas⁶ (LOEP) que reafirmó tal clasificación, específicamente en el art. 18. Un año después, la Ley Orgánica del Servicio Público⁷ (LOSEP) reiteró la fragmentación de la fuerza de trabajo entre “trabajadores manuales” y “trabajadores intelectuales”. El efecto fundamental del traspaso de régimen legal de los servidores públicos (del Código de Trabajo a la LOSEP) suponía la restricción y/o eliminación del derecho a la sindicalización, a la contratación colectiva y a la huelga, lo que arrasaba con la conquista de derechos colectivos conseguidos tres décadas atrás (Marega 2015). La última propuesta de reforma se efectivizó con 15 enmiendas constitucionales. El 3 de diciembre de 2015 la Asamblea Nacional aprobó varias reformas a la Constitución sobre articulados referidos a reelección presidencial, seguridad social, competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), consulta popular, entre otros. En

⁶ Registro Oficial 48, Suplemento 16/10/2009.

⁷ Registro Oficial 294, Suplemento, 06/10/2010.

cuanto al tema que nos ocupa, fueron enmendados los artículos 229 y 326 de la Constitución mediante los cuales quedó establecido el traspaso de los obreros estatales al régimen de la LOSEP. Sin embargo, también se dispuso el derecho a huelga (bajo la modalidad “en última instancia”) y a la organización sindical de los servidores públicos. No obstante, se negó el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores estatales. Ello nos permite confirmar la hipótesis acerca de la nueva configuración entre Estado y sindicalismo que impulsa el gobierno de Alianza País: desmantelamiento del sindicalismo “confrontacionista” y creación de un modelo “colaboracionista” entre los sindicatos y el Estado.

La operativización de este conjunto de leyes y reformas ha agredido sustancialmente a la clase trabajadora. Con la pretensión de optimizar y racionalizar las instituciones públicas, las reformas laborales sentaron las bases para un proceso de despidos masivos, incluidos los dirigentes sindicales. En el caso particular de Petroecuador, a los despidos producto de las sucesivas reestructuraciones de la empresa, se sumó en junio de 2008, el despido de los cuatro principales dirigentes sindicales por disposición del presidente Correa. El proceso de traspaso de los empleados públicos al régimen administrativo (que eliminó en principio el derecho a la sindicalización y posteriormente lo restableció), las importantes fluctuaciones en el número de trabajadores estatales y las reiteradas “reingenierías” de la empresa estatal, ponen en evidencia el carácter político de las reestructuraciones en la gestión de lo público y de su fuerza de trabajo durante la Revolución Ciudadana.

El segundo mecanismo de debilitamiento del sindicalismo petrolero público como sujeto político tiene que ver con las transformaciones implementadas en la dinámica de gobierno del sector petrolero. Uno de los elementos centrales en el sostenimiento del modelo de desarrollo de la Revolución Ciudadana ha sido la política de apropiación de la renta petrolera. Ante un contexto de crisis internacional y una política de gobernanza energética nacional seriamente limitada por factores exógenos, como la economía política y la geopolítica del petróleo, y por factores endógenos, como la capacidad productiva de las empresas estatales (Fontaine y Puyana 2008), se torna fundamental controlar los niveles de competitividad en el mercado internacional, la productividad de la empresa y la eficiencia en la gestión de la fuerza de trabajo. Bajo esos im-

perativos, el Estado llevó a cabo varias reingenierías de la empresa estatal para aumentar la productividad. En 2008 dispuso a la Marina como administradora de Petroecuador. En 2010 la empresa quedó presidida por “expertos” del Ministerio de Recursos Naturales. Ese año, bajo el sustento legal de la LOEP se creó, mediante el Decreto 315, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (EP Petroecuador)⁸, con autonomía operativa, presupuestaria, administrativa y de gestión, en reemplazo de la empresa estatal Petroecuador. Esta modificación trastocó significativamente el ya debilitado poder del sindicalismo petrolero en tanto conllevó la eliminación de la participación de los trabajadores en el Directorio Ejecutivo, el mayor órgano de gestión donde se definen las políticas empresariales y salariales de la empresa pública. Este mecanismo formal de participación de los trabajadores, que había sido implementado al crearse Petroecuador en 1989, fortaleció a la Federación y les permitió configurarse como “fuerza de choque” disputando el sentido de las políticas empresariales y las políticas petroleras por más de dos décadas. La LOEP eliminó esta posibilidad y las decisiones quedaron exclusivamente bajo la autoridad del Poder Ejecutivo nacional.

El tercer proceso supuso una reestructuración fundamental del sindicalismo petrolero como representante de los intereses de los trabajadores. El cambio de razón social, que generó la creación de la empresa pública, modificó sustancialmente la base social de las organizaciones sindicales. Al absorberse las filiales en una sola empresa y conformarse como empresa pública, se modificaron los requisitos numéricos para la constitución de sindicatos y comités de empresa. La legislación vigente establece un mínimo de 30 trabajadores para conformar sindicatos y la mitad más uno de los trabajadores de la empresa para conformar un Comité de empresa. La estructura sindical conformada por los cuatro comités de empresa de las filiales, que le había permitido a la Federación alcanzar una plataforma nacional de lucha, quedaba ahora obsoleta ante las modificaciones normativas e institucionales. La adaptación, sin embargo, no se hizo esperar. Diez días después de dicha reestructuración institucional se registró el Sindicato Nacional de la Empresa Pública

⁸ Decreto 315, Registro Oficial Suplemento No. 171 de 14 de abril de 2010.

EP Petroecuador⁹, con posiciones políticas cercanas al Gobierno. Asimismo, el 30 de mayo de 2013, se constituyó el Comité de Empresa de los trabajadores de la EP Petroecuador (Cetrapec), impulsado por la Confederación de Trabajadores de Ecuador (CTE) que en ese momento apoyaba al régimen. El Secretario General es John Reyes, quien preside la FETRAPEC. La Federación y su presidente actualmente forman parte orgánica de la Central Unitaria de Trabajadores del Ecuador (CUT).

El régimen de la Revolución Ciudadana planteó una nueva especificidad en la reconfiguración de la relación Estado-sindicalismo petrolero. Por un lado, mediante diversos mecanismos debilitó el poder de la Federación, altamente politizada y crítica a su proyecto y, por otro, impulsó un sindicalismo colaborador con el modelo oficialista, como mecanismo de control social y apuntalamiento de la centralidad del ejecutivo en el gobierno de un sector estratégico y fundamental de la economía (Marega 2015).

3. Las reformas laborales en el sector privado

En materia laboral, la pieza legislativa de mayor alcance ha sido la Constitución de 2008 que presenta avances significativos al establecer al trabajo como un derecho y deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El cuerpo constitucional también reconoce el derecho a la seguridad social para todas las personas. La normativa que regula el trabajo (Código del Trabajo) está vigente desde 1938 y ha tenido varias reformas. Este marco de avances presenta, sin embargo, importantes limitaciones en la implementación práctica de la legislación vigente. Si bien se amplió la cobertura de la seguridad social¹⁰, no hubo un incremento en la calidad de los servicios sociales.

Durante el Gobierno de Correa se produjeron también una serie de reformas a los cuerpos legales que reglamentan las relaciones labora-

⁹ El Estatuto Constitutivo del Sindicato fue registrado en la Dirección Regional del Trabajo de Quito, del Ministerio de Relaciones Laborales, y aprobado mediante Acuerdo Ministerial N° 0171 el 20 de septiembre de 2010.

¹⁰ “Según la población económicamente activa afiliada a la seguridad social (en % sobre PEA mayor de 15 años) se pasa de 26,1% en 2006 a 41,41% en 2012 (datos tomados de Enemdu-INEC para los meses de enero)” (Minteguiaga y Ubasart 2014, 87).

les en el sector privado. Las pugnas entre distintos sectores dentro del Gobierno de la Revolución Ciudadana y los procesos de conflictividad desarrollados por los trabajadores organizados han generado un corpus normativo laboral de carácter ambiguo, con algunas medidas que benefician a la clase trabajadora y otras altamente regresivas.

En mayo de 2014 el entonces Ministro de Trabajo, Carlos Marx Carrasco, presentó a la Asamblea Nacional el proyecto de un “Nuevo Código Orgánico de Relaciones Laborales” que suscitó significativos debates y posiciones controversiales. Si bien algunas medidas propuestas fueron blancos de insistentes protestas por parte de las centrales sindicales, a mí entender hubo dos núcleos que tuvieron poca visibilidad en las demandas de los sindicatos y escasa presencia en la agenda de los medios masivos de comunicación. Uno refiere a la propuesta de sindicalización por rama de actividad, el otro al intento de flexibilización de la jornada de trabajo. Si bien las disputas al interior de los órganos de gobierno y la presión de los trabajadores pusieron freno al borrador oficialista, ambas medidas vertebran las características relevantes de la nueva configuración en torno al trabajo y al sindicalismo que emerge durante la Revolución Ciudadana.

La tendencia general en las modificaciones del cuerpo legal se orientaba a fomentar la productividad y la competitividad, incorporando modalidades flexibles de utilización de la fuerza de trabajo. La sindicalización y la negociación colectiva por rama de actividad, por su parte, constituye una posibilidad histórica de aumentar el poder de los trabajadores organizados, vía la centralización orgánica, que plantearía nuevos desafíos a un modelo sindical extremadamente fragmentado y debilitado como el que existe en el Ecuador¹¹. Sin embargo, el modelo de “Sindicalismo del siglo XXI” promocionado e impulsado desde el Gobierno de Correa refuerza la hipótesis de un sindicalismo subordinado al Estado. Pone de relieve la centralidad que el proyecto de la Revolución Ciudadana comenzó a otorgarle al trabajo y al movimiento de trabajadores, en términos políticos, como

¹¹ Con una tasa de sindicalización que llega, en las versiones más alentadoras, a un 4% de la población económicamente activa, existen actualmente 9 centrales sindicales.

base de apoyo a su Gobierno, y en términos económicos, como fuerza de trabajo, para valorizar al capital¹².

La propuesta de un nuevo Código de Trabajo, como mencionamos, fue archivada. Sin embargo, dejó sentadas las bases para las futuras reformas. En lugar de un reemplazo integral del Código, el 19 de noviembre de 2014 el Gobierno presentó la “Ley Orgánica para la Justicia Laboral y reconocimiento del trabajo en el hogar” que planteó reformas específicas a aquel. En pos de garantizar derechos como la estabilidad laboral se eliminó el contrato a plazo fijo y se protegió del despido intempestivo a dirigentes sindicales y embarazadas. Esta Ley creó también el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, órgano que está a cargo del diálogo social sobre políticas de trabajo y fijación de remuneraciones. Sin embargo, se introdujeron cambios regresivos para los trabajadores, tales como el establecimiento de límites a la distribución de sus utilidades, la instauración de la mensualización de la decimotercera y decimocuarta remuneración, y el límite a las brechas remunerativas de los trabajadores de una misma empresa (sin tocar las ganancias de los empresarios). Introdujo además, reformas a la Ley de Seguridad Social. Por un lado, eliminó el porcentaje del 40% en la obligación del Estado de aportar al fondo de jubilación, reemplazándola por un compromiso general. Por otra parte, incorporó al sistema a las mujeres que realizan trabajo del hogar no remunerado bajo un régimen contributivo bajo (financiado mayoritariamente por la familia). Si bien fue recibida positivamente por distintos sectores sociales, la normativa invita a la polémica y abre el debate en torno al rol que se les otorga a las mujeres.

¹² “Marx analiza el modo en que los Estados contribuyen a crear las condiciones generales para la reproducción ampliada del capital en los territorios que representan; y como esas condiciones muchas veces requieren que él mismo asuma el rol de “capitalista” y realice inversiones –obras viales, tendidos ferroviarios– que benefician al conjunto del capital aunque a ningún capitalista singular (Marx [1857-1858] 2002). Si se ubica a la intervención del Estado como estratégica en este sentido, éste es uno de los factores mediante los cuales se configuran las condiciones de competitividad y, desde esta perspectiva, tiene importancia –relativamente– menor cuáles son los mecanismos mediante los que esa configuración se produce” (Soul 2012, 36). Las reformas laborales, en este sentido, se ubican como estrategias directas para la creación de condiciones favorables para el capital.

Con el advenimiento de la crisis, producto de la caída internacional de los precios del petróleo, comenzó a instalarse con fuerza en la retórica del Gobierno la necesidad de “proteger el empleo”. Después de nueve años en los que la supuesta “Revolución del Trabajo” llevó a los trabajadores *ad portas* del paraíso, se tornaba necesaria ahora su colaboración para superar la crisis. En marzo de 2016, el Gobierno aprobó la “Ley de Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo” que incluyó nuevas reformas al Código de Trabajo, a la Ley de Seguridad Social y a la Ley de Pasantías en el sector empresarial¹³. El 17 de marzo, una gran movilización de trabajadores salió a las calles para protestar en contra de estas medidas, que no significan otra cosa más que una nueva avanzada del capital sobre sus derechos.

En síntesis, es posible advertir un principio de continuidad en las reformas implementadas orientado a modificar las correlaciones de fuerza entre el capital y el trabajo. Si bien en la actualidad en nombre del esfuerzo que impone la crisis se pretende justificar y legitimar una ofensiva en contra de los trabajadores, ha habido intentos anteriores dirigidos en la misma línea. Más allá de la retórica nacionalista y del esfuerzo en pos del “bien común” que promueve el Gobierno, advertimos que estas reformas laborales y los diversos procesos de resistencia, vuelven a ubicar el conflicto *en* la relación capital-trabajo. Las propuestas de flexibilización laboral

¹³ Con respecto a la jornada de trabajo, la Ley dispuso adaptar la jornada según las necesidades de la empresa. A través de la figura de la “jornada prolongada de trabajo”, el empresario podrá disponer del trabajador y su fuerza de trabajo lo que estime conveniente, siempre que no supere las 40 horas semanales y las 10 por día. En casos excepcionales, además, la jornada de trabajo podrá ser disminuida hasta 30 horas semanales, con la correspondiente disminución del salario. Que la legislación contemple la adaptación de la duración de la jornada laboral según los requerimientos o la naturaleza del trabajo de cada empresa, sin realizar una consideración expresa sobre la intensidad y la carga de trabajo, coloca a los trabajadores en un estado mayor de vulnerabilidad ante el objetivo fundamental de toda empresa: obtener mayores tasas de ganancia. Estipuló además nuevas modalidades contractuales, como la pasantía sin reconocimiento de salario básico, y el contrato juvenil, formas que bajo el velo de promover el primer empleo para jóvenes, refuerzan la precariedad y explotación de los mismos. Se rompe con el derecho colectivo y se establece una privatización de la relación laboral, al individualizar las negociaciones en torno a la contratación y la duración de la jornada. Por último, impulsó la sustitución del fondo de cesantía por el seguro de desempleo.

(en sus múltiples modalidades: horaria, contractual, salarial) constituyen una estrategia para trasladar la “responsabilidad de la crisis” a los trabajadores y suponen, en todos los casos, mayor precarización. Al mismo tiempo, cambia aquel terreno del enfrentamiento que propone el Estado (que se ubica en instancias tripartitas de negociación, a través de un método institucional, estatal y jurídico de solución de conflictos) y regresa la vista a los lugares de trabajo, *espacio político* en el que se disputan y se configuran cotidianamente las relaciones de fuerza entre el capital y el trabajo.

4. Promoción de un sindicalismo “colaboracionista”: la Central Unitaria de Trabajadores del Ecuador

Las recurrentes reformas laborales ponen en evidencia la constante preocupación del Gobierno por controlar y reglamentar las relaciones de trabajo. Aunque con bastantes ambigüedades, podemos advertir dos tendencias que cada vez toman formas más definidas. En el sector privado, se intenta una adaptación de la gestión de la fuerza de trabajo a los intereses del capital a través de renovadas estrategias patronales, y el Estado, vía reformas laborales, lo facilita y garantiza. En el sector público, el Estado se posiciona como entidad externa que vela por los intereses, no sólo de los trabajadores, sino los de “todos” los ciudadanos de la Nación. No obstante, para asumir la “representación” de las clases subalternas, el Estado tuvo que asegurarse previamente el control de los trabajadores y sus organizaciones. Correa fue enfático al respecto al argumentar la prohibición de la negociación colectiva en el sector público:

“Es necesario una clara diferenciación entre lo privado y lo público, y de las correspondientes formas y objetivos de organización laboral (...) En el sector privado, con la contratación colectiva se busca disputar renta al capital. En el sector público esto no tiene sentido, cuando la sociedad es la empleadora, y, cuando a diferencia del capital privado, muchas veces el representante de lo público no tiene adecuados incentivos para defender el bien común. En lo público, los derechos y conquistas deben estar establecidos en la ley, no en función de la capacidad de negociación de cada grupo” (Discurso del Presidente Rafael Correa, Unidos por la Revolución del Trabajo, Guayaquil, 15 de noviembre de 2014)

Bajo estos principios, el Gobierno impulsó un proceso de debilitamiento de los sindicatos opositores y promovió la centralización sindical por diversos medios. El 15 de noviembre de 2014 se presentó oficialmente la Central Unitaria de Trabajadores del Ecuador (CUT)¹⁴. La sindicalización que promovió el gobierno a través de la CUT avanzó en los sectores “no clásicos”, donde era más reducida la experiencia histórica de lucha, como las trabajadoras remuneradas de hogar, las trabajadoras sexuales o los trabajadores informales. La fortaleza de la CUT se encuentra en la propuesta de adaptación de la forma-sindicato a la heterogeneidad estructural que caracteriza el mundo del trabajo en Ecuador. Al incorporar como base social a un amplio sector de trabajadores que tradicionalmente quedaron fuera de los sindicatos como los trabajadores autónomos, cuentrapropistas, trabajadores informales, trabajadoras remuneradas del hogar, trabajadoras sexuales, tricicleros, entre los principales, los posiciona en un terreno de lucha y organización distinto.

Si bien se fortaleció y promovió un sindicalismo afín al Gobierno, es preciso remarcar la importancia de no caer en abstracciones conceptuales tales como cooptación o manipulación y poner atención a la “experiencia histórica concreta de los trabajadores y sus respuestas complejas, ambiguas y a menudo contradictorias” (James 2005, 12). Estos colectivos, históricamente excluidos, vieron y ven posibilidades concretas de mejorar sus condiciones. No sólo en términos economicistas, sino también es relevante el reconocimiento como sujetos políticos de la transformación. En su plataforma política, la CUT sostiene:

“En este nuevo marco, el gobierno de la Revolución Ciudadana ha atendido necesidades históricas del movimiento sindical: elevación del salario mínimo, eliminación de la tercerización y precarización laboral, ampliación de la seguridad social, erradicación del trabajo infantil, salario digno para trabajadoras remuneradas del hogar, creación de fuentes de empleo para personas con capacidades especiales, programas de primer empleo para los jóvenes, política sobre el reparto de utilidades a los trabajadores, entre tantas otras. Esta nueva realidad, genera un nuevo tipo de relaciones entre el Gobierno nacional y los sindicatos, tanto públicos como privados, que ya no se inscribe ni en las coordenadas del conflicto, ni las del clientelismo, ni

¹⁴ Fue creada a través de Decreto Ministerial N° MDT-2015, del 15 de enero de 2015.

de la politiquería partidista. Esto implica que la plataforma reivindicativa de los sindicatos tradicionales ha sido superada, en favor de los trabajadores, por la gestión del gobierno nacional revolucionario. Para los trabajadores y trabajadoras, esto implica la necesidad de repensar y redefinir su papel y el de sus organizaciones, ya no desde la resistencia, sino en función de acompañar el proceso de transformación, como actores estratégicos del desarrollo, del Buen Vivir” (Plataforma política de la CUT, 2015)

Este posicionamiento, paradójicamente, otorga al Estado las funciones de garante de este proceso. El apoyo que el Gobierno recibe de la CUT es también una adhesión de carácter político generada por una forma específica de movilización y discursos políticos, que ponen énfasis en la noción de *ciudadanía laboral*. De modo similar a lo ocurrido en otras experiencias históricas, como el peronismo en Argentina, o el varguismo en Brasil, la Revolución Ciudadana promueve “la necesidad de armonizar los intereses del capital y el trabajo dentro de la estructura de un Estado benévolo, en nombre de la nación y de su desarrollo económico” (James, 2005, 51). Correa expresaba en su discurso del 15 de noviembre de 2014, día que fue lanzada oficialmente la CUT¹⁵:

“Lamentablemente, parece ser [que] en Ecuador el discurso sindical no ha variado mucho de aquel de la Revolución Industrial, desconociendo la consolidación de los Estados nacionales y una nueva dimensión que no existía en la original dicotomía entre capital y trabajo: lo público, expresado en el Estado como representación institucionalizada de la sociedad” (Discurso del Presidente Rafael Correa, Unidos por la Revolución del Trabajo, Guayaquil, 15 de noviembre de 2014)

La CUT comparte este posicionamiento y considera imperioso adaptarse a la nueva configuración política y productiva del país. Continuando con el ejercicio comparativo, podemos advertir un proceso de *integración* del sindicalismo al proyecto de Alianza País, tal como aconteció con el peronismo. Parafraseando a Daniel James (2005), sostenemos que mientras el fortalecimiento de la organización sindical (centralizada) asegura el reconocimiento de la clase trabajadora como fuerza social en la esfera de la producción, también se observa una in-

¹⁵ Jurídicamente fue registrada el 15 de enero de 2015.

tegración de esa fuerza social a una coalición política supervisada por el Estado. El riesgo de un sindicalismo subordinado y controlado por el Estado es elevado en un contexto de debilitamiento extremo de la organización sindical, producto de las transformaciones acaecidas durante el período de neoliberalismo feroz y, en gran parte también, ocasionado por la gestión correísta. En ese marco operó durante los primeros años del Gobierno de Rafael Correa una política redistributiva significativa, principalmente vía aumento de salarios, que fortaleció la identificación de los trabajadores con el régimen, acompañado de una gran campaña ideológica que tenía su eje en la centralidad social y económica del trabajo y del trabajador. La forma de dirigirse a las y los trabajadores, los acercamientos a ellos por fuera del protocolo, las movilizaciones y una gran astucia retórica son elementos que coadyuvan a fortalecer el proceso de integración del sindicalismo al proyecto político de la Revolución Ciudadana. La CUT remarcaba la originalidad del presidente Correa:

“El gran impulso dado por el Presidente Correa a la conformación de la Central Unitaria de Trabajadores rompió el esquema inmovilista en que se hallaba la cuestión sindical. Hay que reconocer que ha sido una de las pocas veces en que un Presidente se ha abanderado de la lucha por la organización de los trabajadores en las calles. Ha habido centrales sindicales corporativas, aliadas o conformadas desde el poder en varios países de América Latina y conviene recordar la visión y acción de Perón en Argentina para apuntar a constituir la Confederación General del Trabajo (CGT), pero la presencia del Presidente Correa el 15 de Noviembre de 2014 y su participación junto a la CUT el 1 de Mayo de 2015, tienen originalidad y han sido un propulsor fundamental para buscar un movimiento sindical articulado a un proyecto enlazado con su liderazgo político” (Análisis de coyuntura, CUT, 2015)

El nuevo sindicalismo se apropió del discurso de ciudadanía laboral y retomó con fuerza la filosofía de la armonización de intereses entre el capital y el trabajo. Desde su perspectiva, las reivindicaciones de los trabajadores fueron ampliamente garantizadas por el Estado y en ese marco “el sindicato deja de ser un instrumento de defensa para convertirse en actor estratégico del desarrollo del país” (Plataforma programática de la CUT, 2015).

Hay un fortalecimiento de la estructura sindical desde el Estado, sin embargo, el presidente no cede su centralidad ni permite demasiada intermediación sindical. Debe quedar claro quién tiene el poder. Un recurso que ha suscitado un fuerte debate ha sido el envío de cartas personales¹⁶ a los trabajadores del sector privado, firmadas por Rafael Correa y el Ministro de Trabajo, Leonardo Berrezueta. En medios de comunicación el presidente reiteró la autoría de las cartas y reafirmó su contenido. En este sentido, advertimos un fuerte posicionamiento paternalista en el vínculo de relacionamiento entre el Estado y el sindicalismo en la actual configuración.

Silvia Simonassi señala que, dado que el espacio de trabajo es un lugar conflictivo por definición –y no por lo contrario–, se torna relevante analizar la creación de consenso con y en los trabajadores y sus organizaciones. Ello no niega el conflicto, sino que justamente, resalta “la necesidad del despliegue de políticas conscientes destinadas a la creación de un clima de paz social adecuado a los intereses del capital” (Simonassi 2010, 4). El papel del Estado en este contexto es garantizar ese objetivo esencial: eliminar los conflictos entre el capital y el trabajo y “envolverlo en una trama jurídica-institucional que elimine su carácter político y reduzca la movilización de las clases subalternas” (González Casanova 1979, 34). En un artículo titulado “El trabajo como centralidad social y económica en el cambio de paradigma” (2015), el ex Ministro de Trabajo, Carlos Marx Carrasco, junto a Mauro Andino, sostienen que “los principios constitucionales permiten

¹⁶ “El trabajo dignifica al ser humano, y es fundamental que comprendamos a cabalidad el rol del obrero y la obrera como los verdaderos creadores de riqueza del país. Por ello, nos dirigimos a ti con profunda convicción patriótica para reiterarte el compromiso de esta Revolución con la clase obrera. (...) Sin trabajadores simplemente, no hay Revolución posible, y en este especial concepto del trabajo y su rol en la Revolución, queremos recordar al Comandante Ernesto «Che» Guevara quien al referirse al desarrollo de la sociedad señaló: “Nuestra tarea tiene dos caras, la de la heroicidad pura y la del sacrificio en el trabajo de cada día”. Compañera, el fundamento de la Revolución Ciudadana es la supremacía del trabajo humano sobre el capital, nuestro compromiso es contigo y con tu entrega permanente en beneficio de la sociedad en su conjunto. La dignificación de tu labor, la progresividad de tus derechos, la redistribución de la riqueza y la consolidación de la organización obrera para fortalecer a la Patria entera, son los principios que siempre han guiado y guiarán nuestra gestión. Con afecto y agradecimiento por tu trabajo, Rafael Correa Delgado (Presidente Constitucional de la República) y Leonardo Berrezueta Carrión (Ministro del Trabajo)” (Carta a los trabajadores de empresas privadas, enero de 2016).

construir ejes orientadores para la reconstrucción de la centralidad social y económica del trabajo, basado en la ciudadanía laboral. Convertir una relación laboral conflictiva a un nuevo esquema participativo que mejore la productividad de la empresa y que garantice los derechos de los trabajadores” (Andino y Carrasco 2015, 290).

Existe una redefinición significativa del estatus del trabajo. Un nuevo modelo de ciudadanía laboral intenta reglar las relaciones laborales, lejos del reconocimiento del trabajo como derecho colectivo. El “Modelo de Sistema Laboral” que el gobierno busca implementar, supone aunar fuerzas que colaboren en una redefinición de la noción de trabajo en el seno de la sociedad, vinculado a relaciones laborales de naturaleza colaborativa, diluyendo el conflicto o creando consenso. A diferencia de la mentada “descorporativización” que promulgaba el correísmo en el primer período de gobierno, observamos un reforzamiento del corporativismo sindical que se corresponde con un interés de ordenamiento social. Offe (1996) señalaba que los intereses organizados cumplen determinadas funciones al interior del orden de dominación estatal. Una de ellas es suministrar información difícilmente conseguible de otro modo; otra es predecir consecuencias posibles de nuevas leyes y medidas; y especialmente los sindicatos, colaborar en la resolución de problemas de funcionamiento del aparato de gobierno, “descargándolo” de los riesgos políticos.

Reflexiones finales

Considerar al *trabajo* como categoría objetiva explicativa y como construcción socioideológica nos permite advertir que durante el Gobierno de la Revolución Ciudadana ha operado una fuerte redefinición. Por un lado se revela la *importancia* del trabajo humano y de su control como elemento central en la disputa por el modelo de desarrollo capitalista propuesto por el Gobierno. Este control no sólo opera en el ámbito del trabajo formal o asalariado, sino que ancla sus raíces en la historicidad propia que conlleva la noción de *trabajo ampliado*, que incluye heterogéneas morfologías del trabajo, entre ellas el trabajo informal, el autónomo, el reproductivo. El control se produce sobre una diversidad de actividades y de sujetos.

El modelo económico desarrollado por Correa se caracterizó por restablecer el rol redistribuidor del Estado. Ello generó mejoras relativas en la clase trabajadora, vinculadas especialmente a medidas de aumento salarial. Sin embargo, un Estado vigoroso y ágil requería tener controlada a la fuerza de trabajo.

La “modernización” de la gestión pública tuvo como objetivo modificar el patrón de administración de la fuerza de trabajo, basado en la eficiencia y la meritocracia y en la dilución de conflictos a través de mecanismos de control de los trabajadores. El cambio en la institucionalidad de la gestión pública vertebrada por reformas legales se ancló principalmente en la expedición y aplicación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), en 2009, la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSE), en 2010 y en las posteriores reformas de éstos cuerpos normativos. Estas leyes afectaron considerablemente la estructura laboral del sector público y la organización colectiva de los trabajadores mediada por la institucionalidad sindical. Desde la perspectiva del Gobierno, el imperativo de la modernización radicaba en la eliminación de la sujeta “burocracia” ineficiente del sector público y su representante político: el sindicalismo. El reemplazo de éste último por un sindicalismo “colaboracionista” fue un elemento característico de la nueva configuración. El trabajo se inscribió como categoría dentro del discurso de la economía y un concepto más ambiguo, el de ciudadano, tomó el lugar de los sujetos trabajadores. Se fortaleció así la noción de ciudadanía laboral, que coloca al Estado como defensor del pueblo, y a los trabajadores estatales como los paladines del interés nacional.

La lógica que se vislumbró en la relación del Estado con el sindicalismo público, también operó con su especificidad para el sector privado. Durante la Revolución Ciudadana se pusieron en práctica sucesivas reformas laborales, que, si bien con ciertas ambigüedades, tendieron cada vez más a flexibilizar la producción y la gestión de la fuerza de trabajo con el fin de aumentar la competitividad. Si bien algunas de estas medidas representaron propuestas progresistas para la clase trabajadora –sindicalización por rama, eliminación del contrato a plazo fijo, por ejemplo–, las últimas reformas ponen de manifiesto la orientación de la política gubernamental que promueve una colaboración cada vez

mayor del trabajo con el capital, o en otras palabras, intenta cargar en las espaldas de las y los trabajadores el peso de la crisis.

En la actual coyuntura es urgente interrogarse por la categoría y el estatus que se le otorga al *trabajo*. Si bien en la retórica del Gobierno se privilegia “la prevalencia del trabajo sobre el capital”, se remite la explicación de las políticas laborales al campo de las “condiciones del mercado”. Las transformaciones, tanto en el ámbito público como privado, emergen desde esa perspectiva como “necesarias” adaptaciones al medio. Se intenta crear consenso entre los trabajadores sobre la necesidad de “colaborar” para salir de la crisis. En este sentido, la reducción conceptual que opera al concebir las relaciones de trabajo como de intercambio mercantil “permite adscribir una racionalidad homogénea a individuos ubicados en polos opuestos de la estructura social” (Rodríguez *et al.* 2005, 9). Se torna “sentido común” explicar el desarrollo de las relaciones entre el capital y el trabajo disociada de las relaciones de dominación y explotación. Flexibilidad es la palabra clave para aumentar la productividad del trabajo y debilitar aún más las posiciones de los trabajadores en los lugares de trabajo y en la sociedad. El Estado y los empresarios sostienen que es necesario que los trabajadores resignen algunas de sus conquistas hasta que pase la crisis. Este argumento es una gran falacia. Sí así fuera, no existiría ningún derecho para los trabajadores ya que el capitalismo desde sus orígenes vive en crisis, de distinta intensidad y duración.

Una vez más, la alternativa posible radica en la organización y reflexión colectivas. Es preciso orientar la práctica social y el debate por fuera de la lógica del mercado. Esto no significa ignorar las variantes económicas, sino evitar confundir las mismas con los intereses del capital. Es sumamente relevante entender el modo en que el *trabajo* se articula a las transformaciones generales y a la dinámica de valoración del capital, y también es fundamental comprender los múltiples sentidos que los conjuntos sociales construyen en torno a él.

Bibliografía

- Acción Ecológica (2015). *El Tratado Comercial Ecuador-Unión Europea. Lo que Ecuador negoció con la Unión Europea*. Quito: Acción Ecológica.
- Acosta, A. (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Andino, M. y Carrasco, C.M. (2015). “El trabajo como centralidad social y económica en el cambio de paradigma”, en *La nueva economía en la Nueva Constitución del Ecuador*. Quito: Servicio de Rentas Internas.
- Borja, R. (2001). *El proceso de diálogo social y concertación en Ecuador 1992-2001*. Quito: Oficina Internacional del Trabajo, OIT.
- Burchardt, H.J. (2014). “Neoextractivismo y desarrollo: fortalezas y límites”, en *Post-crecimiento y Buen Vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables*. Quito: FES-ILDIS, 163-204.
- Coronel, V. (2013). “Justicia laboral y formación del Estado como contraparte al capital trasnacional en Ecuador, 1927-1938”, *Illes Imperis*, 15, 171-193.
- De la Garza, E. (2001). *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*. Buenos Aires: CLACSO.
- (2005). “Introducción. Del concepto ampliado de trabajo al de sujeto laboral ampliado”, en E. De la Garza (comp.), *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*, Colección Grupos de Trabajo, CLASO, 9-17.
- Federici, S. (2016). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Quito: Ediciones Abya-Yala, Instituto de Estudios Ecológicos.
- Fontaine, G. y Puyana, A. (2008). “La investigación latinoamericana ante las políticas energéticas”, en *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*. Quito: Flacso Ecuador, 11-30.
- Gilly, A. (1994). “Flexibilidad o el asalto contra el trabajo”, en A. Gilly et al (comps.) *Pensando la reconversión*, Buenos Aires: CIPES.
- González Casanova, P. (1979). *América Latina: historia del medio siglo*. México: Siglo XXI Editores.
- James, D. (2005). *Resistencia e integración: el peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Larrea, C. (2006). *Hacia una historia ecológica del Ecuador: propuestas para el debate*, Corporación Editora Nacional, Quito: UASB, EcoCiencia.
- Marega, M. (2012). *Las manos de la obra. Proceso productivo, organización del trabajo y experiencia de los obreros de la construcción en Rosario*, Tesis para obtener el título de Licenciada en Antropología, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

- (2014). *Trabajadores, sindicatos y Estado en Ecuador. Reconfiguraciones de la relación Estado-sindicalismo petrolero público*. Tesis para obtener el título de Maestría en Sociología, FLACSO Ecuador.
- (2015). “Reconfiguración de la relación Estado-sindicalismo petrolero público en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”, *Ecuador Debate*, 94, 31-42.
- Martínez, O. (1993). “Reconversión y flexibilidad: la ofensiva empresaria”, en A. Gilly *et al* (comps.) *Pensando la reconversión*. Buenos Aires: CIPES.
- Menéndez, E. (1990). *Antropología Médica, Orientaciones, Desigualdades y Transacciones*. México: Ediciones de la Casa Chata.
- Miyachi (2006). “De la intransigencia a la conciliación: el aprendizaje político del movimiento obrero ecuatoriano”, *Ecuador Debate*, 69, 187-204.
- Minteguiaga, A. y Ubasart, G. (2014). “Menos mercado, igual familia. Bienestar y cuidados en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”, *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 50, 77-96.
- Offe, C. (1996). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Politeia.
- Ospina, P. (2010). “Corporativismo, Estado y Revolución Ciudadana”, en IEE (comps.) *Estado, movimientos sociales y gobiernos progresistas*. Quito: Institutos de Estudios Ecuatorianos, 123-162.
- Pachano, S. (2007). *La trama de Penélope*. Quito: Flacso-Ágora Democrática-International Idea-Inmd.
- Peters, S. (2014). “Post crecimiento y Buen Vivir. ¿Discursos políticos alternativos o alternativas políticas?, en *Post-crecimiento y Buen Vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables*. Quito: FES-ILDIS, 125-164.
- PETROECUADOR (2013). *El petróleo en el Ecuador. La nueva era petrolera*. Quito: Empresa Pública Petroecuador.
- Ramírez, F. (2012). “Reconfiguraciones estatales en Ecuador: 1990-2011”, en M.T. Rey (comp.), *El Estado en América: Continuidades y Rupturas*. Santiago de Chile: Editorial ARCIS, 341-375.
- Rodríguez, G. *et al*. (2005). “¿Por qué una Antropología del Trabajo? Aportes para la discusión de su pertinencia disciplinar”, ponencia al *I Congreso Latinoamericano de Antropología*. Universidad Nacional de Rosario.
- Ruiz, M, Abraham, L. y Suarez, D. (2011). *Sindicalismo público y ciclo de protesta antineoliberal ecuatoriano*. Mimeo.
- Simonassi, Ss. (2005). “Conflictos laborales y políticas disciplinarias en la industria metalúrgica de la ciudad de Rosario 1973-1976”, ponencia a las *X Jornadas Interescuelas*. Universidad Nacional de Rosario.
- Soul, J. (2002). *Los unos y los otros, las fracturas que persisten. Reconversión productiva e identidades colectivas en la ex Somisa, actual Siderar*. Tesis para

obtener el título de Licenciada en Antropología, Universidad Nacional de Rosario.

—(2010). *Las relaciones de clase y la construcción de una comunidad de fábrica en la ex SOMISA*. Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Rosario.

Vogelmann, V. (2006). *Procesos de Trabajo y Construcción de Subjetividad. La experiencia de los trabajadores de la carne en el Gran Rosario*. Tesis para obtener el título de Licenciada en Antropología, Universidad Nacional de Rosario.

Zemelman, H. (2000). “Conocimiento social y conflicto en América Latina”, En *Observatorio Social de América Latina, 1*. Buenos Aires: CLACSO, 108-124.

Documentos

Análisis de coyuntura, Central Unitaria de Trabajadores –CUT-, 2015. Disponible en http://cut.org.ec/wp-content/themes/cut/documentos/LA_COYUNTURA.pdf.

Plataforma programática, CUT, 2015. Disponible en <http://cut.org.ec/wp-content/themes/cut/documentos/PROGRAMATICA.pdf>.

Plataforma política, CUT, 2015. Disponible en <http://cut.org.ec/wp-content/themes/cut/documentos/POLITICA.pdf>.

Trabajo infantil en la minería artesanal en Bolivia. Contradicciones del *Vivir Bien* desde el extractivismo en las comunidades indígenas

Rubén Darío Chambi Mayta

Introducción

El martes 23 de febrero de 2016, un periódico en Bolivia publicaba: Cooperativas auríferas optan por aumentar producción y reducir costos ante baja cotización¹. Este titular hacía referencia a las declaraciones de representantes de la Federación Regional de Cooperativas Auríferas de La Paz (FERRECO) que, preocupados por la baja de los precios de los minerales, planteaban estrategias para hacer frente a esta coyuntura. Los cooperativistas presentaron esta situación al presidente Evo Morales en un evento en el Palacio de Gobierno, al mismo tiempo que manifestaron su apoyo a la reforma de la Constitución del Estado para la posibilitar la reelección del presidente y vicepresidente².

Esta situación se presenta en un momento donde se manifiestan críticas desde distintos sectores al Gobierno debido al mínimo cambio del modelo económico, manteniéndose Bolivia como un país productor de materias primas, especialmente minerales e hidrocarburos. Más al contrario, es evidente desde el Estado un proceso de ampliación del modelo extractivista al que el vicepresidente Álvaro García Linera se refirió como “necesaria” para arrancar el desarrollo del país, previendo el

¹ Ver <http://www.paginasiete.bo/economia/2016/1/23/cooperativas-auriferas-optan-aumentar-produccion-reducir-costos-ante-baja-cotizacion-84361.html>.

² El referéndum para la reforma se realizó el 21 de febrero, el resultado fue la negativa a la reforma por más del 51% de votos.

acercamiento de la crisis que se viene, producto de la baja de precio en los mercados internacionales³.

Llama la atención que la práctica extractivista entra en contradicción con el discurso del Estado, nos referimos a su propuesta del *Vivir Bien* o *Suma Qamaña* que en los últimos años se ha constituido en el paradigma “antisistema” más sobresaliente en la región latinoamericana. *Sumaj Kawsay* o *Buen Vivir* son otras denominaciones para este concepto que en su contenido pregona ser producto de la filosofía de los pueblos indígenas, con valores como la protección de la vida, el equilibrio, complementariedad con la Madre Tierra y economía no acumulativa.

El Estado boliviano promueve constantemente el *Vivir Bien* como filosofía de su proyecto de Gobierno, pero al mismo tiempo impulsa y plantea ampliar un modelo en base a la explotación de los recursos naturales, que hoy son la base central de los ingresos nacionales, y desarrollan planes para la ampliación de este modelo incluso en zonas protegidas.

Esta situación nos lleva a reflexionar los impactos de este proceso, tanto a nivel ambiental, discursivo como sociocultural, siendo importante el análisis desde distintas problemáticas que tienen que ver con los procesos de explotación minera. En este artículo en específico, nos referiremos a el área de la minería artesanal, uno de los sectores más sensibles, debido a la baja inversión desde el Estado y la forma artesanal de la explotación que promueve uno de los fenómenos más dramáticos en Bolivia, el trabajo infantil.

En 2014, el Estado boliviano llamó la atención de la comunidad internacional por reformar el *Código Niño Niña Adolescente*, especialmente en lo que respecta al trabajo infantil, reduciendo a 10 años la edad mínima de admisión al empleo (en contradicción con los convenios de la OIT que establece para Bolivia los 14 años). También estableció para el trabajo infantil en pueblos indígenas y campesinos, el concepto de *actividades comunitarias familiares*, elemento inspirado en el *Vivir Bien*, que establece que el trabajo en pueblos indígenas es de carácter forma-

³ Solo en el caso del oro bajó en aproximadamente 13% en un año. A inicios de enero de 2015 la onza troy se encontraba en US\$ 1.239 y al 21 de enero bajó a US\$ 1.096, según datos del Ministerio de Minería.

tivo y de reproducción de su cultura, asumiendo que toda actividad está en base a un equilibrio con la Madre Tierra.

Sin embargo, en Bolivia, es cada vez más evidente que el discurso no concuerda con la realidad de las comunidades indígenas. A diferencia de los imaginarios que aún se tiene de los pueblos indígenas desde algunas áreas de las ciencias sociales, en Bolivia estas comunidades, especialmente en los Andes, no están fuera de la económica de libre mercado, sino que recurrentemente estuvieron articuladas a ésta y constantemente desarrollan estrategias para ingresar al sistema de mercado desde sus propias identidades (Tassi 2012). Así también, no están exentos del proceso de explotación familiar e infantil, siendo que en Bolivia 800.000 menores de 17 años están en situación de trabajo infantil, y de éstos más del 60% en comunidades indígenas y campesinas (Instituto Nacional de Estadística INE 2009), lo que significa que casi uno de cada diez bolivianos es niño niña trabajador, y fundamentalmente es indígena y campesino.

Esta situación nos plantea varios interrogantes: ¿por qué se dan estas contradicciones tanto al interior de las comunidades indígenas como en el Estado? Diferentes organismos de la sociedad civil demandan al Estado por su incumplimiento con los preceptos del *Vivir Bien*, pero tal vez es el mismo concepto el que no permite ver la realidad de manera objetiva. ¿Es el *Vivir Bien* una orientación real en las comunidades indígenas y el Estado? ¿Cuál es la dinámica sobre la explotación de los recursos naturales por parte de las comunidades indígenas andinas en el caso de la minería artesanal? ¿Cuáles son sus dinámicas y estrategias?

El artículo plantea un acercamiento a estas preguntas a partir de la problemática del trabajo infantil en la explotación de la minería artesanal en zonas indígenas de La Paz, Oruro y Potosí. Lo abordaremos desde las dinámicas de incursión de las comunidades indígenas y cooperativas mineras en el proceso de la tenencia y explotación de los recursos minerales, situación que ponen en entredicho el discurso del *Vivir Bien*, estableceremos que los mismos derechos indígenas que fueron reconocidos a partir de acuerdos internacionales (como por ejemplo el derecho a la consulta previa) que en teoría son protectores de la *Madre Tierra* se pueden instrumentalizar por parte de las comunidades para lograr procesos de acceso a la explotación de recursos naturales. Mostraremos diferentes características de la explotación de la minería artesanal, cuestionando

los *imaginarios* sobre estas comunidades y su supuesto equilibrio con la tierra y evidenciando que en muchos casos estos tienen una agenda muy distinta con respecto a los postulados ambientalistas de la actualidad.

1. El *Vivir Bien* y sus contradicciones

Es importante analizar críticamente el concepto del *Vivir Bien*, que se plantea como una alternativa a un modelo mercantil cada vez más inhumano. Si bien tiene una naturaleza discursiva y filosófica, es necesario plantear sus alcances, sobre todo cuando éste influye en las políticas públicas, como es el caso del trabajo infantil.

En Bolivia, el nuevo *Código Niño Niña Adolescente* (NNA), aprobado el 2014, establece mecanismos de protección para niños y niñas trabajadores en áreas urbanas⁴. Sin embargo, al referirse al área rural establece categorías como el “trabajo formativo o actividades comunitarias familiares”, según el cual (desde la óptica del Estado) estarían exentos de toda forma de trabajo y explotación laboral infantil. Así, el Código establece que todo trabajo de niños en espacios comunitarios o indígenas tendría un carácter formativo y dirigido a la reproducción de su cultura. Esta mirada contrasta con los datos de trabajo infantil, que establecen que la mayoría del trabajo infantil se encuentra precisamente en comunidades indígenas y campesinas (INE 2009).

Esta forma de abordar la política nacional de protección sobre trabajo infantil tiene influencia de la mirada culturalista sobre lo indígena y está fuertemente influido por el *Vivir Bien*. El NNA se refiere al trabajo de los niños en pueblos indígenas y campesinos en su artículo 128 y establece textualmente sobre las Actividades Comunitarias y Familiares: “Es la actividad de la niña, niño o adolescente, desarrollada conjuntamente con sus familias en comunidades indígenas, originarios campesinos, afro bolivianos e interculturales. Estas actividades son culturalmente valoradas y aceptadas, y tienen como finalidad el desarrollo

⁴ El nuevo código establece un cambio de perspectiva en lo que se refiere al tratamiento del trabajo infantil, pasando de las visiones “abolicionistas” promulgadas por la OIT al “reconocimiento y protección” de los menores en situación de trabajo infantil, avances importantes que no se reflejan para el caso de menores en áreas indígenas y campesinos.

de destrezas fundamentales para la vida y fortalecimiento de la convivencia comunitaria dentro del marco del *Vivir Bien*; construido sobre la base de saberes ancestrales que incluyen actividades de siembra, cosecha, cuidado de bienes de la naturaleza como bosques, agua y animales con constantes componentes lúdicos, recreativos, artísticos y religiosos”.

El Código promulgado por el Gobierno se fundamentó en el supuesto de que los pueblos indígenas y campesinos tendrían un “otro sistema” opuesto al sistema capitalista y del mercado, a partir de usos y costumbres fundamentados en conocimientos ancestrales. Evidentemente, esta perspectiva difiere de los complejos mecanismos de explotación de la tierra y del uso del trabajo familiar o comunitario que en muchos casos deriva en situaciones de explotación. Se puede advertir entonces que el concepto y su uso discursivo tienen aplicación en políticas públicas que definitivamente afectan, en este caso, la posibilidad de protección o no, de casos de trabajo infantil en comunidades campesinas e indígenas.

Veamos brevemente el origen del concepto: el *Vivir Bien* aparece en Bolivia entre las décadas de los 80 y 90, fundamentalmente promovido por intelectuales de las clases medias. Es producto de las crisis de las izquierdas latinoamericanas que después de la caída del muro de Berlín y el fin de la URSS requieren con urgencia un nuevo actor, un modelo alternativo al capitalismo. De esta manera encuentran en el indígena esa *reserva moral*, anti-mercantil, anti-sistema (Macusaya 2015) y establecen que las comunidades indígenas son espacios no influidos por la economía capitalista, iniciándose así una corriente indigenista en la región, desde la idea del “buen salvaje”. El *Vivir Bien* es rápidamente asumido por intelectuales de izquierdas, movimientos ambientalistas y grupos anti-sistema. El Movimiento al Socialismo (MAS), el partido del presidente Evo Morales que gobierna el país, asumió oficialmente el concepto y lo promueve en todos los escenarios principalmente internacionales y en políticas públicas como educación, economía, recursos naturales, etc. Incluyendo, en este caso, los programas de protección a la niñez⁵.

⁵ La Constitución Política del Estado (CPE) en su artículo 8 establece “El Estado asume y promueve como principio ético morales e la sociedad plural el ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso, no seas ladrón), Suma Qamaña” (*Vivir Bien*).

Las primeras críticas sobre la validez del concepto vienen desde los mismos indígenas, especialmente de círculos intelectuales⁶ quienes establecen que el Gobierno hace un uso folclórico de los elementos culturales indígenas, cuestionando un uso más simbólico de éstos, en vez de un uso profundo en la estructura misma del Estado. El Gobierno, en contraposición, manifiesta que este es un *gobierno indígena* ya que Evo Morales es el primer presidente indígena del continente.

Uno de los primeros trabajos críticos al concepto fue un artículo de la antropóloga británica Alison Spedding (2012)⁷ sobre el significado del concepto *Suma Qamaña*, planteando que este es erróneo, que lo más cercano al significado del discurso sería *Suma Sarnaquiwa* (andar bien) que tiene connotaciones sociales, económicas y de comunidad. Al mismo tiempo, especifica que *Vivir Bien* como concepto es completamente desconocido en las comunidades Aymara donde ella trabajó. Por otro lado, la traducción correcta de *Suma Qamaña* del aymara al español sería *buen descanso*, llamando la atención que se haga mención a una perspectiva más bien urbana, del receso del trabajo o las vacaciones como un ideal a seguir y de disfrute, elementos que precisamente no son bien vistos por las comunidades Aymaras. Todo lo contrario, cuando las personas no trabajan son sancionadas y reprendidas, siendo denominadas *Jaira (flojo)*. Incluso en la etapa infantil, el trabajo es visto como fundamental en el desarrollo de la vida. Este pequeño detalle lingüístico nos plantea algunos elementos para identificar el carácter urbano del término y su posterior traducción al Aymara. Al mismo tiempo, llama la atención que este concepto denominado *ancestral* es completamente desconocido por las personas adultas o de la tercera edad en las comunidades, siendo que es más conocido por los jóvenes y universitarios, habituados al concepto por la televisión y la dinámica discursiva del actual Gobierno.

⁶ Resalta la revista *Pukara*, revista virtual mensual que principalmente está conformado por pensadores e intelectuales indígenas, de ideología Indianista y Katarista, así también otros colectivos de jóvenes Aymaras, como es el caso del grupo MINKA.

⁷ Su trabajo fue cuestionado por pensadores locales, con el argumento, que al ser extranjero no “comprendía” la lógica de los pueblos indígenas, sin contemplar los muchos años de investigación y convivencia en comunidades rurales de los Yungas.

El *Vivir Bien*, que sería un ideal a seguir por la sociedad indígena, contendría elementos como la economía comunitaria, el equilibrio, la complementariedad, la igualdad y el respeto por la Madre Tierra y la economía no capitalista. Estos elementos contrastan completamente con la realidad de las comunidades indígenas de la actualidad. Incluso los estudios históricos en los Andes nos plantean una compleja dinámica económica entre lo rural y lo urbano desde la época colonial, chocando con la idea generalizada de que éstos viven fuera de los circuitos de la economía de mercado (Medinaceli 2011). Bien al contrario, su relación a los mercados internacionales fue dinámica, sobre todo con respecto a la exportación de materias primas, como los minerales. Sobre este punto, Spedding (2011) también manifiesta que existe un uso generalizado de las lógicas del mercado en la dinámica de producción indígena, como la utilización del dinero, contratación de mano de obra, arrendamiento y muchos otros que están presentes en todo ciclo productivos en los Andes.

Con respecto a la igualdad y equilibrio en la comunidad, se puede establecer la notable estratificación social al interior de las comunidades andinas, con categorías como *originarios*, *agregados* y *arrimados* (Chaquimia 2010), que plantean que la idea generalizada de la igualdad en la comunidad no es real, sino más bien bastante compleja, como veremos en el caso de la minería artesanal. Se pueden evidenciar también, complejos procesos de competitividad y estrategias de mejoramiento económico que incluso llevan a la utilización generalizada de agroquímicos en la agricultura, así un fuerte proceso de contaminación ambiental de plásticos, desechos líquidos, contaminación de ríos para el caso de la minería. Elementos que ponen en tela de juicio el supuesto equilibrio con la Madre Tierra de parte de estas comunidades.

Estos son sólo algunos elementos reveladores de que algunas características atribuidas a los “indígenas” no están presentes en su cotidianidad. Los ideólogos del *Vivir Bien* difícilmente podrían establecer con información empírica que esos valores existan en las comunidades actuales (al menos en la zona andina), además que la mayoría de estos intelectuales, pensadores y políticos son urbanos y sus interlocutores también. Donde sí se manifiesta de manera operativa el discurso, es dentro de las instituciones de desarrollo y ONG, quienes acompañan a diferentes organizaciones

indígenas, tal es el caso del Concejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qollasuyo (CONAMAQ), institución de autoridades originarias indígenas quienes, conjuntamente a la Central Indígena del Oriente Boliviano (CI-DOB), promueven dentro de los programas de desarrollo los postulados del *Vivir Bien* en sus proyectos. Veremos más adelante su posicionamiento con respecto a la minería y como éste es influido por el discurso.

En resumen, inicialmente podemos concluir que el *Vivir Bien* muestra una contradicción con la realidad y que su conformación y origen responde a espacios académicos, intelectuales, políticos, eminentemente urbanos y que su papel central está direccionado a un posicionamiento político discursivo del Estado. En contraste, se pueden identificar muchas estrategias de comunidades indígenas para la búsqueda de recursos económicos, como es el caso de la minería artesanal, con los consiguientes impactos en la explotación de la tierra y el uso de la mano de obra familiar, elementos que el *Vivir Bien* como discurso impide abordar adecuadamente como veremos a continuación.

2. El trabajo infantil en la minería artesanal

La minería en Bolivia siempre tuvo un papel fundamental. Desde la época colonial, la explotación de minerales ha constituido la base económica de la región andina, inicialmente con la explotación de plata. Posteriormente, en la República se sumaron el estaño y el oro. El carácter minero del país determinó su conformación política: la explotación estuvo en manos privadas (los barones del estaño) hasta 1952, y bajo el control de la minería nacionalizada hasta la década de los años 1980, que con la crisis de los minerales obligó a implementar ajustes estructurales en la minería que culminaron con la *relocalización* en 1985 de más de 30.000 trabajadores mineros⁸.

La “relocalización” cambió dramáticamente la vida de los trabajadores mineros. Al perder sus fuentes de trabajo, que les proporcionaban a ellos y

⁸ El concepto de relocalización fue asumido por el Gobierno de Víctor Paz Estensoro siendo un eufemismo para el despido de trabajadores mineros y el debilitamiento de los sindicatos mineros. La ley 21060 promovió la des-estatización de sectores estratégicos como la minería, iniciándose la era neoliberal en Bolivia.

a sus familias una mínima estabilidad social y económica, buscaron trabajo en los sectores de la pequeña minería y la minería cooperativista, tanto en las zonas tradicionalmente mineras de la región andina como en la minería aurífera del norte de La Paz (OIT-UNESCO 2005, 8).

Esta situación dio paso a la conformación actual de la minería en Bolivia dividida en tres partes. Por un lado, la minería estatal actualmente administrada por la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL); en segundo lugar, la minería privada a cargo de inversiones extranjeras y nacionales; y por último, la minería cooperativista dentro del cual se encuentra la minería artesanal. Esta última es la que nos interesa analizar, ya que, debido al uso de pocas innovaciones tecnológicas y un mayor uso de mano de obra familiar para el proceso de explotación de yacimientos, conlleva un mayor riesgo físico para las personas encargadas de la explotación, como es el caso de los niños y adolescentes.

La minería artesanal se encuentra dentro de la denominada minería cooperativa, que consiste en la reunión de socios (en un principio eran generalmente ex mineros relocalizados) que solicitan concesiones o arrendamiento de yacimientos al Estado para su explotación y que en la actualidad llegan a ser 45.000 mineros. Este sector representa el 40% de la producción minera nacional, con aproximadamente 209.000 personas dependientes de esta economía. Su presencia política en el país es muy fuerte, llegando a contar incluso con representación parlamentaria, teniendo por tanto una importante capacidad de demanda y movilización.

A diferencia del sector de la minería estatal y privada, que cuentan con importantes recursos de inversión y uso de tecnología, la minería cooperativista es bastante diversa. Algunas cooperativas cuentan con cientos de socios y explotan importantes yacimientos, mientras que otras sólo tienen de 10 a 20 trabajadores que explotan pequeños yacimientos. Es en estos grupos pequeños donde se encuentra la minería artesanal. A diferencia de las otras minerías, las familias dedicadas a la minería artesanal combinan el trabajo campesino agrícola y la explotación de minerales⁹. Por tanto, podemos establecer que son familias

⁹ Contrariamente a lo que se piensa acerca de lo itinerante de este tipo de minería, en realidad los yacimientos son muy antiguos y fijos, existiendo poca movilidad en este tipo de explotación.

campesinas originarias del lugar en muchos casos, y en otras ocasiones migrantes de otras zonas campesinas. Todos pertenecen a los grupos Aymara y Quechua, aunque tradicionalmente y, debido a su condición de “obreros”, se tiende a *des-etnizar* a este grupo. Este es un punto fundamental (invisibilizado) para comprender que la explotación de la minería artesanal está compuesta por campesinos e indígenas.

La mayor parte de la explotación se realiza de manera familiar, o bajo la contratación de la familia extensa o *paisanazgo*, siendo esta relación de afinidad de origen comunitario un factor clave para la conformación de estas cooperativas. Tres de cada cuatro trabajadores son de la misma zona de explotación e intervienen en épocas entre la minería y la agricultura. Según un estudio de la OIT (OIT-UNESCO, 2005), los niños y adolescentes en este tipo de minería representan casi el 10% del total de los obreros (no se cuentan con datos nuevos de este sector, pero se estima que crecieron en número debido al alza de los minerales), es decir, llegan a ser aproximadamente 4.500 casos identificados.

Es importante aclarar que en la minería artesanal se utiliza una tecnología muy básica y, en muchos casos, prácticamente se usan solamente las manos. Ésta la razón principal para la utilización de la mayor ayuda familiar posible, en especial de los hijos. El trabajo manual de los menores se requiere fundamentalmente para la extracción y el procesamiento de minerales. Los yacimientos son principalmente de pequeña magnitud, algunos abandonados o cercanos a yacimientos grandes. En el trabajo de los menores se utilizan principalmente combos, picos, palas, carretillas, platonos, canaletas, instrumentos de metal, explosivos, reactivos químicos¹⁰. Así, debido a la poca inversión, el volumen de la producción y los ingresos que se obtienen dependen del esfuerzo físico y mano de obra empleada. Debido a que este tipo de minería generalmente genera bajos ingresos, es importante reducir el coste de producción para que sea rentable. Así, el trabajo de los niños es fundamental, ya que, por el tipo de trabajo que realizan, no requiere de ninguna cualificación y permite evitar el contrato de jornaleros.

¹⁰ Es común el uso del xantato para la selección de estaño, plata y zinc, químico altamente peligroso.

Existen dos tipos de trabajo infantil en la minería artesanal. El primero, denominado minería “tradicional”, se refiere al trabajo en socavones para la explotación principalmente de zinc, plata y cobre. El segundo es la minería aurífera para la explotación de oro. En el caso de la minería tradicional, el trabajo de los menores es principalmente en la superficie, ocupados en el traslado y selección del mineral, los niños generalmente no ingresan a los socavones. Este es un trabajo en el que participan más los adolescentes junto a sus padres, expuestos a gases tóxicos, cargando herramientas y en algunos casos en la perforación y disparo de dinamita. En el caso de la minería aurífera, el trabajo destinado a los niños es el de *relaveros* y los *barranquilleros*, en los que se encuentran en los escapes de los ingenios y en los ríos respectivamente, en que están expuestos muchas horas dentro un agua con altos niveles de contaminación.

Según el documento del Ministerio de Trabajo y la OIT (2009), los niños y adolescentes laboran principalmente en zonas auríferas en la extracción de minerales metálicos no ferrosos, en la explotación de estaño y la extracción de piedra, arcilla y arena. El 77% de estos trabajadores se encuentra en el Altiplano en la zona andina, dato importante para abordar más adelante la minería desde las organizaciones indígenas amazónicas. Son tres departamentos de Bolivia donde se da este tipo de minería con presencia de niños, niñas y adolescentes. Potosí y Oruro, con la explotación de estaño, plata, zinc, y el departamento de La Paz, con la explotación de oro. Según documentos recogidos junto al Ministerio de Trabajo, las principales zonas en el departamento de Oruro serían Huanuni (municipio Huanuni, provincia Dalence) y Antequera (municipio Antequera, provincia Poopo), Departamento de Potosí, Siglo XX (municipio Lllallagua, provincia Bustillo), Cerro Rico (municipio Potosí, provincia Frías) Chorolque (municipio Atocha, provincia Sud Chichas) y Colquechaca (municipio Colquechaca, provincia Chayanta). En el caso aurífero se encuentra principalmente en la provincia Larecaja y Franz Tamayo y algunas zonas de los Yungas (tropical).

Muchos niños y niñas trabajan junto a sus madres en procesos también de comercialización del mineral, especialmente en el embolsado y selección para el traslado. Para los que trabajan dentro de unidades familiares, su trabajo es sin remuneración, ya que es visto como parte de los roles de los hijos en la familia (muy generalizado en las familias Aymara). Para

el caso de trabajo con un empleador, los menores generalmente reciben pagos en especie o si es dinero un promedio de 28 US\$ al mes, dependiendo de los precios y la cantidad de mineral extraído, seleccionado o molido. Este ingreso es muy inferior al de los adultos, siendo que en algunos casos un adolescente gana un 80% menos que un adulto. Pero, definitivamente, la mayor parte se encuentra dentro de la categoría de trabajo familiar, ya que incluso muchos niños y sus madres ingresan a las asociaciones debido a la muerte del padre y ocupando su lugar como socio.

Una de las consecuencias inmediatas del trabajo infantil en la minería artesanal es la deserción escolar. El 68% de todos los niños y adolescentes tienen entre 1 y 7 años de escolaridad, sólo un 9% terminó la educación primaria y sólo un 3% terminó la secundaria. El Estado no cuenta con una presencia física educativa y de servicios cerca de estos yacimientos y el trabajo infantil se incrementa significativamente en épocas de receso escolar o vacaciones de invierno. Otro factor es la salud, ya que los menores están expuestos a innumerables accidentes, por la manipulación de instrumentos, traslado de minerales, explosivos e inhalación de gases tóxicos y, para el caso de la molienda con *quimballetes*, daños de tipo muscular.

El nuevo código NNA establece que la edad mínima de admisión al empleo son los 14 años, sin embargo, hace una “excepción” a los 12 años para “cuenta ajena” y 10 para *cuentapropistas*, excepciones que causaron demandas internacionales y hasta la observación de la OIT del que Bolivia es suscriptor, puesto que habría incumplido el Convenio 138 de la OIT con respecto a la edad mínima de admisión al empleo. En este Convenio, el trabajo infantil en minería está prohibido y contemplado dentro de los trabajos peligrosos e insalubres, ya que afectan el normal desarrollo físico y mental de los niños.

El Estado, a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, interviene con inspectores de trabajo infantil en algunas zonas del departamento de Potosí y Oruro, especialmente dentro de zonas tradicionales de explotación, pero no tiene presencia en zonas no tradicionales y de minería artesanal que nos ocupan. La comunidad y familias dedicadas a este rubro desconocen la normativa de protección a los menores. A esto se suma que muchos de estos trabajadores tienen un carácter mixto, entre

campesinos y mineros, complicando más aún su implementación puesto que muchas veces son registrados como campesinos.

En resumen, la minería artesanal, que aumentó durante el alza de los precios de los minerales, está acompañada del trabajo infantil. Actualmente, con la baja de los precios, los mineros han anunciado que se aumentará la producción y esto será por medio del incremento de mano de obra incluyendo también la infantil. A esto se suma otro factor: desde los años 1990 se inician en Bolivia y la región demandas territoriales indígenas, amparadas en el Convenio 169 de la OIT. Este proceso impulsó importantes cambios como es el caso de los derechos indígenas sobre el territorio. Esta situación afectó al sector de la minería artesanal y cooperativistas, ya que muchos de los yacimientos se encuentran en territorios indígenas ancestrales.

3. Cooperativas y comunidades

Un elemento a reiterar con respecto a la identidad de los trabajadores de la minería artesanal, es que mineros y comunidades indígenas son en su mayoría los mismos actores. En muchos casos, combinan el trabajo de la minería con la agricultura. En cuanto a procedencia, son originarios del mismo lugar o de comunidades cercanas. En épocas de bajos precios de los minerales, retornan al trabajo agrícola, especialmente en épocas de cosecha y siembra, para lo cual solicitan permisos a sus cooperativas (Michard 2008), e incluso combinan estos trabajos con el comercio. Un ejemplo que muestra la pertenencia indígena de los mineros cooperativistas es que éstos mantienen tradiciones de carácter ritual propias de sus comunidades originarias, como es el caso de los “pagos al Tío”¹¹, costumbre que responde a la cosmovisión de la riqueza de la tierra y los espíritus de las montañas. Pero, ¿cuál la razón por la que estos prefieran presentarse como cooperativistas y no como indígenas?

La actual Ley Minera No. 535 definitivamente privilegia, con respecto a la explotación de la tierra, a los categorizados como “trabajadores mi-

¹¹ Esta práctica muy generalizada consiste en el “pago” ritual al “Tío” (Diablo de la mina) para que pueda apoyar y bendecir la explotación. La falta de estos pagos rituales puede conllevar al castigo (ausencia de minerales).

neros” más que a los indígenas, por ejemplo, en el uso del agua, madera y otras que se encuentran en el área de su concesión. Por lo tanto se puede establecer que, dentro de la legislación para la explotación legal, las cooperativas tienen mayores ventajas que las comunidades originarias o campesinas dentro de su territorio¹². Esto conlleva que los miembros de la comunidad que quieran participar en la explotación de los minerales “asuman” una condición de “cooperativistas” para lograr las ventajas de la Ley Minera, es decir, no acudan como indígenas originarios, sino como cooperativistas, siendo ambos en la minería artesanal los mismos actores.

Una muestra de la prioridad que tienen los mineros se refleja en el capítulo II sobre los Principios y Definiciones, que en su artículo 5, inciso D, establece: “Seguridad jurídica para los actores productivos mineros en toda la cadena productiva. El Estado otorga, reconoce, respeta y garantiza los derechos mineros, protege la inversión y el ejercicio pleno de sus actividades, en cumplimiento de la Constitución Política del Estado”.

Esta Ley, en la práctica, está por encima de las Leyes de pueblos indígenas y las normas que promueven la protección de la Madre Tierra, pese a que en la misma ley se establece su consideración dentro de los denominados “valores”. En el inciso G referente a la Reciprocidad con la Madre Tierra, menciona: “El desarrollo de las actividades mineras deberá regirse en el marco de lo establecido en la Constitución Política del Estado, la Ley N° 300 de 15 de octubre de 2012, Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, y otra normativa legal aplicable”.

Sin embargo, debido al carácter discursivo de esta Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral no se plantean mecanismos jurídicos que limiten la fuerza y prioridad que el Estado le da a la minería, ya que ésta es considerada “estratégica” para el desarrollo, mientras que el discurso de protección está considerado solamente dentro de los “valores”.

Ahora bien, con respecto a las comunidades originarias indígenas y campesinos, la Ley Minera no los contempla como actores de los procesos de explotación minera, o al menos partícipes de esta área económica, sino más bien como agentes externos, alejados de la posibilidad de participar de este rubro. Así también, mantiene una mirada protec-

¹² Esto fue denunciado en la cumbre indígena sobre minería realizada el 5 y 6 de junio de 2014 en la ciudad de Santa Cruz. Ver resolución en CEDIB (2014).

cionista de los pueblos indígenas tal como lo establece el Capítulo II en su inciso H, con respecto a la Protección a Naciones y Pueblos Indígena Originarios en situación de Alta Vulnerabilidad: “El Desarrollo de las actividades mineras deberá considerar los cuidados de protección a las naciones y pueblos indígena originarios en situación de alta vulnerabilidad, cuando corresponda”.

La Ley Minera, considera a los pueblos originarios campesinos como agentes ajenos a la explotación minera, siendo que en el caso de la minería artesanal son los mismos actores, con la particularidad de que las comunidades indígenas prefieren participar de la explotación minera bajo el denominativo de *cooperativistas*.

Es importante mencionar por qué es mejor para el trabajador minero estar bajo la categoría de “cooperativista”, primero, por la prioridad que el Estado le da en cuanto a las garantías legales y, segundo, por los bajos aportes impositivos que el sector cooperativo da hacia el Estado, que sólo llegan al 20% (Michard 2008). ¿Cuál es la razón para tan bajo aporte? La respuesta es muy simple: la dinámica de producción. Es decir, el uso de la mano de obra familiar para la reducción de costos (entre ella el trabajo infantil), el bajo nivel de tecnología utilizada y los bajos niveles de producción.

Según la Ley Minera, la minería cooperativa y artesanal comparte los mismos derechos y obligaciones que los del sector privado y estatal. Esta situación las pone en desventaja, ya que no cuentan con los recursos y tecnología que las otras tienen. A esto se suma que sufren un constante proceso de “aprovechamiento” de parte de comercializadores o intermediarios del mineral, para la compra a bajo precio del mineral (sin valor agregado, debido a que es mineral bruto), e incluso en ocasiones sufren la manipulación de parte de algunos laboratorios en cuanto a los análisis sobre la ley del mineral para pagar precios reducidos. Esta situación permite que el sector no tenga muchas ventajas en relación a las otras minerías, siendo que de las pocas excepciones de la que disfrutan es su tratamiento diferenciado de las leyes ambientales, que en Bolivia son mínimas para quienes que producen menos de 300 toneladas al mes. Evidentemente, esto les permite producir niveles de contaminación muy alarmantes, sin que el Estado pueda participar en su control debido a esta excepción.

Estas condiciones obligan a la minería cooperativa y artesanal a estar fuertemente organizada para demandar sus necesidades al Estado u otros sectores. La organización matriz es la Federación Nacional de Cooperativas de Bolivia (FENCOMIN) de la que es obligatorio ser afiliado para dedicarse a este rubro, es aliada del partido de Gobierno y constantemente gestiona demandas para su sector.

El alza internacional de los precios de los minerales definitivamente ha provocado profundos cambios en la dinámica económica de las comunidades indígenas y del sector de la minería cooperativista. Un ejemplo de ello es la alarmante cifra de enfrentamientos violentos y la toma de minas por parte de comunidades indígenas. Un informe del Viceministerio de Cooperativas establece que en 2011 un total de 58 minas fueron tomadas por la fuerza, y de éstas, más de la mitad fue por parte de comunidades indígenas campesinas¹³. El mismo informe detalla que desde 2004 a 2012 en Bolivia, se identificaron 200 tomas o avasallamientos de minas y yacimientos, incluso al sector privado¹⁴. El panorama es realmente preocupante, y difícilmente conocido fuera del país, debido a diversos factores. Entre los que se encuentran, por ejemplo, la imagen que el Estado pretende mostrar como promotor del respeto a la Madre Tierra; las difíciles condiciones del sector debido a la baja inversión del Estado y a la necesidad de participar del auge de los precios en las peores condiciones; la fuerte influencia política de las federaciones mineras que demandan seguridad jurídica al Estado; y la lejanía de los yacimientos para un adecuado estudio o investigación de los mismos de parte de la prensa o de investigadores.

Estas tomas violentas fueron y son recurrentes, y se identifican principalmente en zonas auríferas y de yacimientos de plomo, zinc y plata en el departamento de La Paz (zona con la mayor densidad de minería artesanal) convirtiéndose en una dinámica creciente. Sólo en 2015 la fiscalía registró 45 denuncias de toma de minas. Al respecto, en una declara-

¹³ Ver en: <http://eju.tv/2012/09/en-bolivia-avasallan-unas-25-minas-cada-ao/>.

¹⁴ Resalta el caso de las minas Huanuni, Colquiri y Mallku Khota con cifras lamentables de muertos y heridos, ver: <http://eju.tv/2012/06/mallku-kota-aumenta-tensin-gobernador-advierte-con-militarizar-para-evitar-enfrentamientos/>.

ción al periódico boliviano *Página Siete* (junio de 2015)¹⁵, el director de la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM), Carlos Soruco, mencionaba: “la mayoría de las tomas se dan a las operaciones de oro, son avasallamientos realizados por cooperativistas y hay casos suscitados por comunidades, quienes creen tener derechos y comienzan a realizar actividades mineras en áreas donde hay derechos pre constituidos”.

Esta última declaración de la autoridad jurisdiccional minera refleja un tema central. Refiriéndose a las comunidades indígenas menciona: “creen tener derechos y comienzan a realizar actividades mineras”. Efectivamente, en Bolivia debido a los logros en cuanto los derechos indígenas sobre el territorio, como el Convenio 169 de la OIT y los proceso de reconstitución territorial indígena, existe cada vez más un conocimiento de parte de las autoridades de estas comunidades, sobre sus derechos y competencias sobre el territorio, e inician acciones que buscan su participación en el proceso de explotación.

Los derechos reconocidos a nivel nacional e internacional como el de “consulta previa” impulsan a que muchas comunidades quieran participar de la bonanza económica, debido a los precios altos de los minerales. En un principio, bajo patrocinio de ONG que promovían proyectos ambientales contra la minería, muchas de las demandas indígenas se iniciaron denunciando los niveles de contaminación que provocaba la minería y su impacto en los ríos y la producción agrícola. Sin embargo, cada vez más comunidades fueron demandando “participación” en la explotación minera, es decir, su inclusión en el proceso de explotación, provocando fuertes enfrentamientos con los cooperativistas. El hecho de que muchos mineros cooperativistas son de la misma comunidad llevó a que se desarrollen interesantes debates y acuerdos entre las partes para lograr solucionar los conflictos, siempre con acuerdos que incluían la participación de miembros de la comunidad originaria.

Un caso que refleja esta situación se dio el año 2012, en la Mina de Mallku Khota del departamento de Potosí. Esta mina se encuentra a 4.200 metros sobre el nivel del mar y cuenta con yacimientos probados de plata, indio, galio y oro, y se planteaba iniciar su explotación a

¹⁵Ver:<http://www.paginasiete.bo/economia/2015/6/10/fiscalizadora-registro-denuncias-toma-minas-59435.html>.

gran escala desde el 2015. Sin embargo, 4 ayllus (comunidades indígenas quechuas) tomaron la mina pidiendo la expulsión de la empresa South American Silver (adjudicataria del yacimiento), tomando el campamento Ovejería Janta Palca con el uso de explosivos, provocando enfrentamientos con el saldo de muchos heridos. El Estado recurrió a militarizar la zona y enviar personeros para solucionar el conflicto¹⁶.

El conflicto mostró muchos matices. Primero, dividió a las comunidades indígenas del territorio, ya que otras 44 comunidades al parecer estaban de acuerdo con la explotación de parte de la empresa privada, puesto que este dejaría apoyos a la región. Las comunidades que no estaban de acuerdo eran Mallku Khota y Kalachaca, que pretendían algo inédito: la explotación por parte de la comunidad indígena. Incluso se verificó que estas comunidades ya explotaban ilegalmente oro de manera artesanal, contando con sus familias y provocando daños en el medio ambiente, contaminación de aguas superficiales y subterráneas.

El conflicto desembocó con la marcha de más de 250 comunarios indígenas originarios hacia La Paz, exigiendo el retiro de la empresa argumentando proteger la Madre Tierra. El subcomandante de la policía Departamental de Potosí explicaba: “de Mallku Khota hay 250 campesinos y gente originaria que va en una marcha hacia la ciudad de La Paz con el objetivo de dedicarse a apoyar en el tema de la Madre Tierra siempre velando el tema del medio ambiente”¹⁷. Sin embargo, la propuesta de las dos comunidades indígenas era de ser ellos los que explotaran el yacimiento, como ya lo habían estado haciendo, solicitaron apoyo del Estado y establecieron sus “derechos al territorio” para este fin. El conflicto terminó con un acuerdo mixto de pacificación, lográndose la participación de miembros de la comunidad en la explotación y la intervención del Estado. Este caso, es por demás interesante, sobre todo por el uso discursivo de parte de la comunidad indígena (derechos a la Madre Tierra) para lograr su objetivo de conformar su propia empresa cooperativa minera. Este es uno de cientos de casos en Bolivia acerca

¹⁶ <http://eju.tv/2012/06/mallku-kota-aumenta-tensin-gobernador-advierte-con-militarizar-para-evitar-enfrentamientos/>.

¹⁷ <http://eju.tv/2012/05/piden-militarizacin-mallku-khuta-est-dividida-por-apoyo-a-empresa-extranjera/>.

del interés de las comunidades indígenas campesinas por buscar otros ingresos económicos fuera de la agricultura.

Se trata pues, de una dinámica muy contradictoria al discurso del *Vivir Bien* con respecto a la protección de la Madre Tierra ya que es evidente el interés de las comunidades en participar dentro de la economía cooperativista y la minería artesanal. Como vimos es un tipo de trabajo eminentemente familiar y en muchos casos con uso de mano de obra infantil. La Ley Minera establece en su artículo 6 inciso F: “Derechos laborales y sociales como obligación de los actores productivos mineros para garantizar derechos laborales y sociales de los trabajadores mineros; prohibiéndose la servidumbre, el trabajo infantil y la discriminación laboral por razón de género”. La normativa se aplica a todo el sector minero, sin embargo la intervención del Estado está dirigida fundamentalmente a la minería privada y estatal. El brazo operativo del Estado para el cumplimiento del Código NNA son las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA) que dependen de los municipios. Un informe del Defensor del Pueblo 2014¹⁸ establece que más del 60% de los municipios rurales no cuenta con DNA y las pocas que existen incluso en ciudades capitales cuentan con muchas limitaciones logísticas y de asignación de recursos.

En este complejo escenario, el caso del trabajo infantil en la minería artesanal es preocupante, debido a que cada vez hay mayor interés en participar en este rubro desde las comunidades indígenas y sus dinámicas de trabajo familiar. Por otra parte, hay limitaciones desde el Estado para la protección contra el trabajo infantil en los espacios o zonas de explotación. A esto se suma que el nuevo Código establece que todo caso de trabajo infantil en comunidades indígenas campesinas es de tipo formativo y de reproducción de la cultura, invisibilizando los casos descritos.

4. La consulta previa: un camino para la participación indígena

El interés de las comunidades indígenas por la explotación minera tiene como base los avances constitucionales que el país fue logrando en los

¹⁸ Informe oral realizado por el representante del defensor del pueblo en la reunión de la Comisión Interinstitucional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil CIEPTI.

últimos años con respecto a los derechos indígenas y el territorio. La Constitución Política del Estado (CPE) en cuanto a la territorialidad Indígena dice: “Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígena originario campesinos podrán estar compuestos por comunidades”.

Es importante la mención a la consulta previa ya que es uno de los derechos de los pueblos indígenas, reconocidos por la OEA, Naciones Unidas y especialmente la OIT que en su Guía de Aplicación del Convenio 169 establece que “los Estados deberán celebrar consultas incluso cuando se modifiquen disposiciones jurídicas sobre las tierras y el territorio, pero que los pueblos indígenas, como ningún segmento de la población nacional de cualquier país, tienen derecho a vetar las políticas de desarrollo que afecten a todo el país”.

Este es un paraguas legal fundamental dentro de la normativa nacional e internacional, el mismo que fue socializado dentro del país y posibilitó que el Estado se suscriba a estos convenios y declaraciones sobre pueblos indígenas. La Constitución Política del Estado (CPE) de Bolivia sobre el punto expresa que “en el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución, las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos: [...] 15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales *no renovables* en el territorio que habitan”.

Ahora bien, la Constitución establece claramente que las comunidades indígenas tienen derecho sobre los recursos naturales, excepto los “no renovables” (caso minería). Por tanto, se plantea una limitante dentro de sus derechos sobre el territorio. Aquí entra en escena la figu-

ra del derecho a la “consulta previa” puesto que todo proyecto minero, privado, estatal o de minería cooperativista, tendrá (según esta norma) que consultar y negociar con las comunidades indígenas la incursión o no dentro de su territorio para la explotación de minerales¹⁹. Es decir, no pueden participar como comunidad indígena, pero pueden negociar las condiciones para el ingreso a su territorio.

La consulta previa tuvo amplio debate en Bolivia a partir de la crisis sucedida en 2012 cuando el Gobierno de Evo Morales intentó la construcción de la carretera denominada Villa Tunari-San Ignacio de Moxos y que por su diseño iba a pasar por medio del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), que se encuentra en la zona amazónica del país. La resistencia de los pueblos indígenas a la carretera y el apoyo de activistas ambientales obligaron al Estado a la creación de la Ley No. 180 y la Ley No. 022 de consulta previa en el TIPNIS que aún está en desarrollo por parte del órgano ejecutivo estatal. La crisis del TIPNIS²⁰ aparte de incluir el debate de la consulta previa, también mostró la diferente visión de las comunidades indígenas del oriente con respecto a las andinas, en parte, por la influencia de diferentes ONG que promovieron en su movimiento los valores del *Vivir Bien*, el respeto y equilibrio de la Madre Tierra, como argumento central contra la construcción de dicha carretera.

En junio de 2014, diferentes organizaciones indígenas, principalmente de tierras bajas (amazónicas), organizaron en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra una Cumbre Social sobre la Minería, en la cual cuestionaron la propuesta de ley de consulta previa del Estado, por (según ellos) no considerar las regalías pese a los altos costos de los minerales, la sobreimposición de los territorios por parte de la minería y la vulneración de varias leyes especialmente la del agua.

Este diferente accionar nos lleva a reflexionar sobre las diferencias entre indígenas de zonas andinas y amazónicas. Las primeras son mucho

¹⁹ A esto se suman la Ley de hidrocarburos y la Ley de régimen electoral, que consideran la consulta previa dentro de la legislación boliviana.

²⁰ Fue un duro golpe al discurso del *Vivir Bien* del Estado, puesto que el proyecto de desarrollo caminero no contemplaba los valores de respeto a la Madre Tierra, siendo que el TIPNIS es uno de los parques más importantes en biodiversidad del país.

más numerosas y se encuentran inmersas en la economía de mercado y la participación política; mientras que las segundas son muy pequeñas en número y están iniciándose recientemente en procesos de inserción a los mercados, además de encontrarse bajo una importante influencia de parte de diversas ONG²¹ y de los discursos indigenistas que promueven sus líderes. La zona andina muestra un panorama completamente distinto. Algunas comunidades indígenas empezaron a ver la consulta previa no como un mecanismo para la protección de la Madre Tierra, sino como el mecanismo para posibilitar su participación en la explotación minera. Esto es debido a que la consulta previa siempre encuentra resistencia tanto por parte del Estado (pues en muchos casos frena sus proyectos de desarrollo) como por las empresas mineras privadas.

Es claro que toda la normativa internacional y nacional sobre los pueblos indígenas tiene una mirada “esencialista”, proteccionista y considera a las comunidades indígenas como grupos no inmersos en la economía mercantil. Esta normativa ha permitido por el momento la negociación y la participación de estas comunidades en la minería. Sin embargo, veremos a continuación un caso inédito, en el cual la normativa indígena abre el camino para la explotación minera por parte de una comunidad indígena.

5. La justicia indígena y los recursos minerales.

El caso de Zongo

En la ciudad de El Alto el 13 de octubre de 2014, el Tribunal Superior de Justicia dio cumplimiento a una Sentencia Constitucional (No. 0874/2014) que representó un hecho inédito en la justicia boliviana. Campesinos de una comunidad originaria denominada Zongo, del departamento de La Paz, lograron “arrebatar” un proceso jurídico (de carácter penal) a un juez ordinario, recuperando tierras y un yacimiento minero que se encontraba en su jurisdicción. En esta zona desde los

²¹ Dentro de la crisis del TIPNIS activistas llegaron a mencionar que los indígenas amazónicos eran “realmente más indígenas” debido a su poca mercantilización y su aparente respeto a la Madre Tierra, en contraposición con los de zonas andinas, quienes según la visión de muchos “habían perdido su identidad” y eran extractivistas.

años 1970 se encontraron yacimientos de sheelita, un mineral no tradicional y adecuado para su uso en armamentos y electrónica. Desde entonces fue explotada por la empresa Mauricio Alexander. Como es frecuente, la mina empezó a operar en base a una concesión del Estado y con el contrato de miembros de la comunidad. El equipo técnico estaba representado por su gerente el Sr. Oscar Bellota.

Se presentaron muchas dificultades entre la empresa y la comunidad, entre otras, por la apropiación de tierras de la empresa minera y los pocos beneficios que el yacimiento dejaba en la comunidad. El 19 de julio de 2010, en un ampliado de la comunidad se determinó la expulsión del Sr. Bellota y la toma de la Mina Alexander. Hasta ahí este caso era uno más de los cientos de minas tomadas por comunidades indígenas. El Sr. Bellota recurrió a la Justicia ordinaria para demandar la toma de su mina y la fiscalía procedió a la detención y encarcelamiento de los dirigentes de la comunidad por la toma ilegal de la empresa.

Sin embargo, el caso adquirió un rumbo interesante cuando la comunidad fue apoyada por activistas e investigadores que conocía las normas constitucionales con respecto a la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina (JIOC) Ley No. 073, de Deslinde Jurisdiccional²² que en Bolivia están basadas en el Convenio 169 de la OIT, el mismo que reconoce la validez de las decisiones de comunidades indígenas y además reconoce estas decisiones al mismo nivel que la justicia ordinaria formal. De esta manera, los representantes de Zongo enterados de toda la normativa indígena y viendo que la vía formal (a la que habían acudido para liberar a sus dirigentes) no les favorecía, decidieron acudir al Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) alegando la declinatoria de competencias, es decir, plantearon al máximo órgano judicial del Estado que la expulsión de la empresa minera y la consiguiente toma de la mina fue una decisión de la comunidad indígena y que esta es válida y reconocida por la Jurisdicción Indígena por diferentes instancias nacionales e internacionales. Al mismo tiempo, exigieron la libertad de los detenidos alegando que el caso no le compete a la justicia ordinaria sino

²² El Deslinde Jurisdiccional es la normativa que establece las competencias sobre el territorio entre el Estado y la legislación formal y el derecho y las competencias jurídicas, un tema que actualmente se debate dentro del Estado y la sociedad civil.

a la jurisdicción indígena, y que está ya dictó sentencia declarando la inmediata libertad de los detenidos.

El Tribunal Constitucional Plurinacional declaró “procedente” la demanda después de un largo y complejo proceso que duró dos años²³. Así, este caso se convierte en el primero en el cual una comunidad recurre a los juzgados formales del Estado con demandas basadas en las competencias indígenas (sin patrocinio de ONG u objetivos de protección de la Madre Tierra como es común), cumpliendo complejos procedimientos legales con un fallo a su favor.

De esta manera, la comunidad logró la legalidad de la decisión de la expulsión de la empresa minera y la liberación de sus autoridades. Sin embargo, el interés central de la comunidad es la participación en la explotación del mineral. De hecho, al mismo tiempo que transcurría el juicio, los comunarios iniciaron la explotación de la mina, justificando que era para cubrir los gastos de la gestión ante los tribunales. Una vez logrado el fallo a su favor y conociendo que bajo la categoría de comunidad indígena no pueden explotar los recursos no renovables, han establecido actualmente, junto a sus familias, la conformación de una cooperativa minera. Así, se abre una interesante jurisprudencia en la legislación boliviana para una nueva estrategia de derechos para acceder a los recursos, los denominados derechos indígenas para la legalidad del territorio y sus recursos, y la figura de cooperativa minera para el proceso de explotación del mineral, ambos desarrollados por la misma comunidad indígena.

Conclusiones

A partir de estos casos podemos concluir que existe una constante lucha por acceder a los recursos naturales por parte de las comunidades indígenas originarias de la zona andina de Bolivia, y que esta búsqueda tiene diferentes estrategias. Entre ellas se incluyen la conformación de cooperativas mineras para su participación dentro de la minería artesanal; la combinación de la minería con los trabajos agrícolas; la utilización de la mano de obra familiar para la reducción de los gastos de producción;

²³ Ver en: <http://porlatierra.org/casos/ver/83/intro>.

la adscripción a la categoría de “cooperativa minera” para el acceso a los recursos; y, finalmente, el acceso a los recursos mediante la legislación indígena, este último un caso bastante nuevo.

Toda esta dinámica muestra una profunda contradicción con el discurso del *Vivir Bien*, sobre todo sobre la perspectiva de que las comunidades indígenas y campesinas están fuera o “libres” de la influencia de la economía de mercado. Los casos descritos muestran comunidades preocupadas por buscar diferentes estrategias para lograr mejores ingresos de acuerdo a los diferentes contextos. En este caso, el alza de los precios internacionales de los minerales, por lo que exponen comunidades completamente conectadas e interesadas en el mercado global.

Así también, podemos identificar que dentro de la minería artesanal se encuentra una de las problemáticas más preocupantes: el trabajo infantil. De toda la población de Bolivia casi 1 de cada 10 personas son niños o niñas trabajadores. La mayor parte de ellos se encuentran en comunidades indígenas y campesinos, precisamente donde existe minería artesanal. Esta situación coincide con una nueva normativa, el Código NNA, que desde la gestión 2014 plantea un cambio en la política de protección infantil en Bolivia, pero que, sin embargo, muestra límites con respecto a su visión sobre el trabajo infantil en pueblos indígenas y campesinos, planteando que todo trabajo infantil en estos espacios es de carácter formativo y valorado culturalmente.

Esta mirada es producto de la perspectiva del *Vivir Bien* que desarrolla normativas y orientaciones en las políticas públicas que desconectan con la realidad, imposibilitando una mirada clara de las diferentes problemáticas. En este caso, no contempla la posibilidad del trabajo infantil en comunidades indígenas y que las comunidades indígenas puedan dedicarse a economías extractivas. Su origen urbano e intelectual refleja su desconocimiento de la cotidianidad indígena.

La normativa nacional e internacional sobre los pueblos indígenas mantiene una clara visión conservacionista y esencialista sobre lo indígena, asumiéndolos como *minorías* (que no es el caso de Bolivia) manifestando un objetivo de *protección* de estos pueblos, sobre todo de la influencia del mercado, sin considerarlos como actores económicos en búsqueda e interés de más y mejores ingresos.

También pudimos advertir una diferencia entre comunidades indígenas andinas y amazónicas (u orientales) siendo que en estas últimas se reflejan las visiones más cercanas al *Vivir Bien*. El derecho a la consulta previa muestra la forma diferenciada de asumir los derechos indígenas. Los andinos optan por una participación más directa de los beneficios de los recursos, y los amazónicos (al parecer) por proteger la naturaleza y su forma de vida de la minería y sus consecuencias.

Con estos casos culminamos con el caso particular de la comunidad de Zongo, que plantea la estratégica forma en que las comunidades indígenas y campesinas pueden llegar a buscar mecanismos de instrumentalización de los derechos indígenas para sus objetivos económicos. Con intereses claramente extractivistas y con un sistema de explotación de tipo familiar, por tanto también con casos de trabajo infantil, tan generalizado en la minería artesanal. Este último caso es paradójico, puesto que la normativa de pueblos indígenas inspirados en conceptos como el *Vivir Bien*, promovidos para la protección del medio ambiente, puedan ser asumidos de manera completamente contraria por las comunidades. Esto no debería llevarnos a pensar en que estas comunidades “perdieron su identidad” o a cuestionar críticamente su accionar. Muestra más bien la constante lucha de estos pueblos por lograr mejores condiciones económicas, superando las perspectivas de supervivencia y conservacionismo, factores que en ocasiones los discursos de las ciencias sociales no contemplan. Estos casos probablemente no sólo se dan en Bolivia, sino en toda la región. Por lo tanto, estamos quizás vislumbrando la crisis de las tesis indigenistas y proteccionistas como el *Vivir Bien*, que en los últimos años han marcado la forma de entender a estos pueblos.

Bibliografía

- Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB). (2014). *Resolución Cumbre Social sobre la Ley Minera (2014) en 5 y 6 de junio, ciudad de Santa Cruz*. Chuquimia, R.G. (2010). *La Reconstrucción del Jach'a Suyu y la Nación Pakajaqi, Entre el poder local y la colonialidad del derecho indígena*. La Paz: PIEB.
- INE (2009). *Encuesta de trabajo infantil*. La Paz: Instituto Nacional de Estadística.
- Macusaya, C. (2015). “«El Vivir Bien» de algunos”, *Revista MINKA Digital*, <http://movimientoindianistakatarista.blogspot.co.uk/2015/04/el-vivir-bien-del-algunos-por-carlos.html>.

- Medinaceli, X. (2011). *Sariri: los llameros y la construcción de la sociedad colonial*. La Paz: IFEA, Plural, ASDI, IEB.
- Michard, J. (2008). *Cooperativas Mineras en Bolivia, Formas de organización, producción y comercialización*. Cochabamba: CEDIB.
- Ministerio de la Presidencia. (2005). *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz.
- (2010). *Ley N° 026 del Régimen Electoral*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- (2011). *Ley N° 180 de Protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS)*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- (2012). *Ley N° 222 de consulta a los pueblos indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS)*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- (2014a). *Ley No. 535 Minería y Metalurgia*. La Paz: Gaceta oficial de Bolivia..
- (2014b). *Código Niño Niña Adolescente*. La Paz: Política del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social y OIT (2009). *Trabajo infantil y adolescente en Bolivia. Guía para la acción de Jefes e Inspectores del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social*.
- OIT-UNICEF (2005). *Buscando la luz al final del túnel, Niños, niñas y adolescentes en la minería artesanal en Bolivia*. La Paz.
- Pachaguayaya, P. y Carlos, M. (2015). *Estudio de Caso La Defensa Territorial desde la Jurisdicción Indígena de Zongo*, <http://porlatierra.org/casos/ver/83/intro>.
- Spedding, A. (2011). *Descolonización, crítica y problematización a partir del contexto boliviano*, La Paz: ISEAT.
- (2012). *Suma Qamaña ¿Kamasañ Muni? ¿Qué quiere decir Vivir Bien?*. La Paz: Reunión Anual de Etnología RAE, La Paz.
- Tassi, N. (2012). *La otra cara del mercado: Economías populares en la arena global*. La Paz: ISEAT.

Ciudades del Milenio: ¿Inclusión o exclusión en una Nueva Amazonía?

Ivette Vallejo, Natalia Valdivieso, Cristina Cielo y Fernando García

Introducción

La Amazonía ha sido el lugar donde continuos arribos de la modernidad y auge extractivos han enlazado territorios, poblaciones y naturaleza, ampliando fronteras con la producción de *commodities* para el mercado global (Hennessy 1978). Cada auge ha movilizado “nuevos deseos, conocimiento, sistemas, tecnologías y formas de organización social” (Little 2001, 2), e introducido nuevos actores y lógicas de dominación y conflicto. En este artículo, exploramos las reconfiguraciones que ocurren en las formas de vida de comunidades de la Amazonía norte del Ecuador con las políticas extractivas y de desarrollo implementadas por el Gobierno de la denominada Revolución Ciudadana en el Ecuador.

En la contemporaneidad, los recursos naturales de la Amazonía son considerados un *stock* para la ampliación y profundización del extractivismo, que en América Latina continúa siendo la base del crecimiento económico, tanto en países que han optado por la ortodoxia neoliberal, como en aquellos presididos por gobiernos nacional-desarrollistas (Gudynas 2011; Svampa 2011; Machado 2015). Estos últimos, que, como en el caso del Ecuador, llegaron al poder encauzados por movimientos sociales, justifican el extractivismo con la erradicación de la pobreza y la inversión social. En los últimos ocho años, el petróleo ha sustentado la base económica para la implementación del *Plan Nacional para el Buen Vivir* (PNBV)¹, con una cantidad mayor de ingresos recibidos por exportaciones petroleras que en cualquier otro gobierno anterior (Acosta 2012).

¹ Ha habido tres versiones: *Plan de Desarrollo Nacional* (2007-2010), *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2009-2013; 2013-2017).

En 2010 se reformó la Ley de Hidrocarburos, que en el Art. 94 dispuso una nueva redistribución de las utilidades de la renta petrolera² y se fijó que el 12% de las utilidades se destinaría a proyectos de inversión social de acuerdo al PNBV, que se encuentren dentro de las áreas de las actividades hidrocarburíferas. En este marco, el 15 de septiembre de 2011, bajo los lineamientos del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, se creó la empresa pública estatal Ecuador Estratégico (EEP)³, con la responsabilidad de planificar y ejecutar programas integrales de desarrollo local (salud, educación, vialidad, vivienda, agua potable, electrificación, telefonía, conectividad y saneamiento ambiental) en zonas de influencia de proyectos de sectores estratégicos. Al porcentaje mencionado se añadió también el 60% de las regalías mineras, para inversión en las comunidades cercanas a los proyectos estratégicos con el fin de construir el Buen Vivir “en comunidades que fueron históricamente olvidadas” en las provincias amazónicas⁴. Se trataría así, de “recursos que construyen felicidad”, como se despliega en la retórica de Ecuador Estratégico.

La renta extractiva se ha destinado a la construcción de obras que se publicitan como parte de las políticas de inclusión social y la refundación de una “Nueva Amazonía”. En la inversión total de la empresa pública Ecuador Estratégico, de US\$ 839,33 millones en el período 2012-2015, las provincias con mayor inversión fueron Orellana con US\$ 131,35 y Sucumbíos con US\$ 130,18 millones (Informe de Rendición de Cuentas. Inversión Ecuador Estratégico, 2015)⁵. Los sectores que han tenido una mayor inversión son educación, vialidad y saneamiento ambiental. Entre las obras emblemáticas del Gobierno en la Amazonía se encuentran las

² Registro Oficial No. 244 (27 de julio, 2010).

³ Decreto Ejecutivo No. 870 y Art. 315.

⁴ Ayuda Memoria sobre Ecuador Estratégico, entregada en las oficinas de EE en Quito, 2014.

⁵ Según el Informe, entre 2012-2015 se habrían implementado más de 1.200 programas de desarrollo integral en 13 provincias del país en Amazonía, costa y sierra. Otras provincias amazónicas con inversión en millones de US\$ son: Zamora Chinchipe (105,23), Napo (93,56) y Pastaza (42,07). Ver <http://www.ecuadorestrategicoep.gob.ec/presentacion-rendicion-de-cuentas-2015>. La inversión total en Sucumbíos y Orellana es de US\$ 261'531.385,81 conforme Información de inversión de EEP entregada por Oficio No. EEP-GG-2016-0270-0, al 24, 03, 2016.

Unidades Educativas del Milenio (UEM) y las Ciudades del Milenio (Informe de Rendición de Cuentas de EE, 2015).

Las Ciudades del Milenio (CM) están dotadas con infraestructura urbana, casas amanzanadas, con acceso a servicios y tecnologías. Conforme declaraciones del presidente Rafael Correa en la inauguración de la primera CM en Playas de Cuyabeno, el 1° de octubre de 2013 “esos proyectos estratégicos son fuente de alegría, de progreso, de Buen Vivir”. En algún momento se proyectó la construcción de más de 200 CM en la Amazonía en zonas de interés estratégico⁶. En la actualidad están terminadas las CM de Playas de Cuyabeno y Pañacocha y una está en construcción en la comunidad Cofán de Dureno; las tres en Sucumbíos. Queda en oferta sin concreción todavía, otra más en Pacayacu en el campo Libertador (cantón Shushufindi)⁷.

En este artículo, nos enfocamos en estas CM para visibilizar la emergencia paradójica de la “Nueva Amazonía”, en la que los nuevos territorios, naturaleza y poblaciones están integrados a los procesos socio-económicos nacionales articulados al flujo de *commodities* para el mercado internacional. La intensificación de actividades extractivas en el nororiente genera nuevas dependencias hacia el Estado, impactos socio-ambientales, desestructuración de los medios de vida de las poblaciones locales y recrudecimiento de la conflictividad asociada a disputas por territorio y recursos.

Con la caída de los precios de petróleo a nivel internacional y sus efectos en la retracción de la economía regional, la inclusión prometida de la “Nueva Amazonía” se vuelve una precariedad inestable. En este proceso, las subjetividades como efecto del neo-desarrollismo implementado, han sufrido una modelación dentro de una matriz integracionista y homogeneizadora que desdice del carácter plurinacional del Estado, reconocido en la Constitución del 2008. Los derechos colectivos

⁶ Al respecto, <http://www.andes.info.ec/es/noticias/panacocha-es-segunda-comunidad-milenio-inaugura-amazonia-ecuador-gracias-recursos>.

⁷ En el marco de la XI Ronda Petrolera, se ofreció construir una CM en la comunidad de Conambo en territorio sapara (Pastaza), otra en la comunidad waorani de Toñampari en el cantón Arajuno (Pastaza). Una CM fuera de la Amazonía fue inaugurada en la zona de influencia del proyecto multipropósito Chone, en la comunidad Tablada de Sánchez, Manabí.

de los pueblos indígenas han quedado subordinados al interés nacional o “a la razón de Estado” (Gómez 2011).

Las políticas de la diferencia del actual Gobierno posneoliberal no son diferentes a las de los gobiernos neoliberales, pues se asiste a un reconocimiento simbólico de derechos y a prácticas de redistribución económicas focalizadas, no obstante para dividir a los pueblos indígenas (Martínez 2014) y perpetrar “acumulación por desposesión” (Harvey 2004), ocupando espacios de vida para territorialidades destinadas al extractivismo. El desarrollo y la inclusión prometidos usurpan los símbolos y las agendas indígenas, sus formas autónomas de vida en el marco de una mayor integración a mercados nacionales de comercio, consumo y trabajo. Además perpetúa el ejercicio de la “colonialidad de la naturaleza” concebida como espacio subalterno, factible de ser explotado, modificado y devastado según las reglas de los regímenes de acumulación vigentes (Alimonda 2011; Machado 2015). En este escenario emerge desde las comunidades indígenas del norte amazónico, una “identidad politizada” (Büschges 2007), pero no para una contención de ese “nuevo modelo de desarrollo”, sino más bien para insertarse en una relación directa con el Estado y acceder a la redistribución de la renta petrolera en mejores términos que en décadas previas.

Como veremos en este artículo, la integración económica y social es inestable, precariza medios de vida y genera incertidumbre. En el caso amazónico, la intensificación de actividades extractivas en norte, ocurre a la par de una pretendida ampliación de la frontera petrolera, hacia la Amazonía centro y suroriente, además del impulso generado desde el Gobierno para la minería a cielo abierto en Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

1. Promesas de inclusión

Entender los procesos en la Amazonía nororiente –con la historia de los impactos ambientales y sociales que ha tenido la extracción petrolera– significa entender cómo funciona el discurso del desarrollo y sus promesas de inclusión. Escobar (1995) insiste en la importancia de analizar los tres ejes de “las formas de conocimiento que hacen referencia y mediante el cual se llega a existir [...]”; el sistema de poder que regula su práctica; y las formas de subjetividad fomentadas por este discurs-

so” (1995, 10). Cabe preguntarse, cuáles son los sujetos que requiere el actual modelo de desarrollo y cómo se lo concibe para las poblaciones de las zonas rurales amazónicas representadas por imaginarios dicotómicos tales como tradicionales-modernos, pobres-ricos, excluidos-incluidos por el Estado; que remiten a imaginarios similares que han moldeado a la Amazonía en siglos previos, tales como salvaje-civilizado.

Necesariamente entramos en los términos de los regímenes del discurso y las representaciones. Los primeros pueden ser analizados como lugares de encuentro donde las identidades son construidas y donde la violencia se origina, es simbolizada y manejada. Como lugares de encuentro de lenguajes del pasado y del presente, lenguajes internos y externos, de sí mismo y de la alteridad (Rojas de Ferro citado en Escobar 1995). Los regímenes de representación que conllevan los discursos del desarrollo trazan y dibujan nuevas cartografías de la desigualdad, aunque encubiertas bajo el manto del discurso de la “inclusión” y de la eliminación de la pobreza en la Amazonía, en función de disciplinar a los sujetos étnicos, incorporando nuevas regiones de “sacrificio” (Svampa 2013) para la extracción de recursos naturales no renovables, con todos los impactos y “mal desarrollo” que genera. El extractivismo y los modelos de desarrollo conexos presentan en común una matriz extractiva “que alimenta una dinámica de despojo o desposesión de bienes naturales, de territorios y, por ende, de derechos individuales y colectivos” (Svampa y Viale 2014, 10).

A decir de Bunker (1985), las zonas destinadas a actividades extractivas, por lo general, no se desarrollan, sino que en ellas ocurre el subdesarrollo. La cuenca amazónica tiene una larga data de experiencias en este sentido, donde varios ensayos de generación de polos de desarrollo en zonas conexas a la extracción de recursos no renovables para la exportación al mercado mundial han contribuido a la acumulación de capital en los países centro del sistema-mundo capitalista; han incrementado ingresos canalizados a su vez hacia los centros de los países periféricos. No obstante, han generado extracción de recursos, deteriorado los ecosistemas de bosque tropical y precarizado a las poblaciones amazónicas. La producción capitalista atada al extractivismo en su ampliación y expansión subordina a formas económicas de reproducción simple (Schmink y Wood 1987), genera “nuevos cercamientos (*enclosures*) de los comunes y

de la defensa de las relaciones de subsistencia centradas en la vida” (Turner y Brownhill 2006, 87). Las poblaciones amazónicas no solo son progresivamente forzadas hacia la economía de mercado, sino también son seducidas (Rubenstein 2004). Las fuerzas económicas y políticas conexas al extractivismo moldean los intereses locales y los “deseos indígenas”⁸. Los agentes del capital, el Estado, las empresas extractivas, entre una gama de otros actores con incidencia en la Amazonía buscan no solo colonizar territorios, recursos del subsuelo, trabajo, sino también los deseos (Rubenstein, 2004), atraerlos hacia las “cosmografías del desarrollo” (Little 2001) para mantener el control sobre sus territorios.

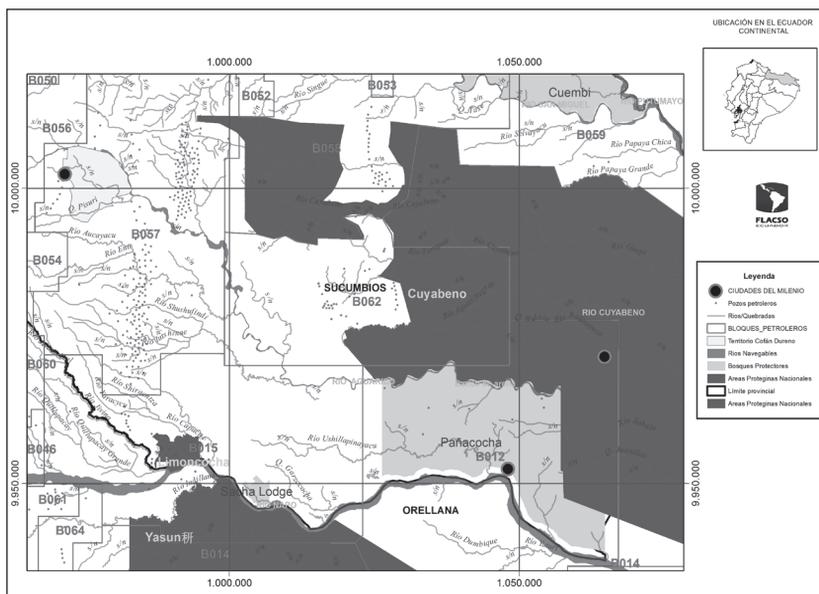
De acuerdo a los datos del censo poblacional del 2010 (INEC 2010) podemos observar que los kichwas tienen una mayor presencia en las ciudades amazónicas, en comparación con otros pueblos indígenas. Las ciudades con mayor porcentaje de kichwas son Tena (Napo) con 85,27%, Coca (Orellana) con 65,46%, en tercer lugar Nueva Loja (Sucumbíos) con 56,83%. Es importante dimensionar ese 56,83% de población kichwa en la ciudad de Lago Agrio, en comparación con otras nacionalidades como el caso de los A'índekhu, siona y siekopai con una presencia entre 0,49% a 1,44%, mientras los shuar tiene una presencia de 2,69% con relación a la población total de la ciudad (INEC 2010). Estos datos muestran la importancia que tiene para los kichwas el espacio urbano, donde residen dirigentes de organizaciones y sus familias, y donde los jóvenes son enviados a estudiar; lo que ocurre también con centros poblados intermedios. Estos datos muestran la atracción que pueden generar las CM.

Los discursos y las prácticas del desarrollo y de la modernidad desplegadas desde el ámbito gubernamental habrá que analizarlas en la forma en que son apropiadas y re-insertas en prácticas localmente situadas, acelerando la fragmentación y dispersión de la modernidad en modernidades constantemente proliferantes, o modernidades múltiples (Commaroff y

⁸ En el auge cauchero entre fines del XIX e inicios del XX seducciones motivadas por el deseo de acceder a bienes manufacturados (machetes, kerosene, escopetas) insertaron a poblaciones indígenas en la dinámica extractiva en varias zonas de la Amazonía. Con las actividades exploratorias del petróleo en el Ecuador, entre los años 1930 y 1960, nuevas seducciones giraron en torno a artefactos de la modernidad. Actualmente, computadores, internet, televisión satelital, cocinas de inducción, CM y Unidades Educativas del Milenio son los mecanismos de atracción.

Commaroff 1993; Long y Arce 2000). En la perspectiva de Wilson y Bayón (2015), las CM de la Revolución Ciudadana conllevan “modernidades barrocas”⁹, que son reproducciones miméticas de la modernidad, o imaginario que toma el lugar de lo real y que estarían oscureciendo la violencia de la acumulación de capital; una modernidad barroca del capitalismo ecuatoriano con renta basada en la naturaleza.

Mapa 1. Comunidades del Milenio en Sucumbios



Elaborado por Ing. Amanda Yépez (Proyecto, Ecologías Políticas de la Diferencia, FLACSO-sede Ecuador).

Como veremos, en las CM, el desarrollo ha generado nuevos ensamblajes de modernidad. Nuestro análisis se enfoca en los procesos de reconfiguración de las disciplinas y técnicas de la modernidad (Long y Arce 2000) viendo la manera en que los actores locales viven y se rea-

⁹ El concepto lo toman de Bolívar Echeverría (2000), con relación a las configuraciones tardías de la modernidad que se repite con contenido cada vez distinto en la sucesión de formas culturales.

propian de la misma y de los artefactos del desarrollo. Para el caso que tratamos, las poblaciones kichwas y mestizas de comunidades como Playas de Cuyabeno y Pañacocha, así como los AI Cofan de Dureno han construido agencialidades y en gran parte son partícipes en la construcción de la “Nueva Amazonía”. Las CM (Mapa 1), representan las experiencias de una inclusión al modelo de desarrollo homogeneizador, que lleva a nuevas dependencias materiales y subjetivas que precarizan a las poblaciones ante la volatilidad de los precios del petróleo en el mercado global y la supeditación al modelo primario-exportador.

2. Playas y Pañacocha: comunidades urbanizadas

Historias de migración y constitución de comunidades

La CM Playas de Cuyabeno se localiza en la confluencia entre los ríos Aguarico y Cuyabeno, dentro de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno (RPFC). La comunidad de Pañacocha se localiza en la ribera del río Napo. Ambas, rodeadas de un contexto extractivo ya evidenciaban formas de integración marginal al mercado antes del 2012; eran comunidades predominantemente kichwas, si bien cohabitaban con población mestiza. Devinieron en ciudades en el bloque 12 (campo Pañacocha) operado por la empresa estatal Petroamazonas. Su parafernalia arquitectónica y de servicios que materializan la inclusión social conforme al Gobierno, encubre procesos de transformación de la gestión de sus territorios, en las formas de aprovisionamiento y en la relación con la naturaleza; además de experimentar cambios territoriales más generales vinculados a las conexiones local-nacional-globales que ocurren en la Amazonía.

Playas de Cuyabeno

Desde el inicio del asentamiento en la década del cincuenta tuvo una composición interétnica, con familias mestizas ribereñas y kichwas provenientes de la cuenca del río San Miguel, Putumayo (Little 2001). Si bien la zona era de ocupación originaria de siona y siekopai, los kichwas se trasladaron al área desde primeras décadas del XX cuando trabajaban con “patrones” colombianos a fines del auge cauchero. Posteriormente,

continuaron en la zona comercializando productos (pieles de animales, pesca, carne de monte) hacia Colombia y Perú.

En 1964, las primeras familias se nuclearon en torno a una escuela impulsada por la misión capuchina; en 1967, conformaron una comuna y, en 1970, un centro. En 1979, cuando se crea la RPFC, Playas quedó incorporada al área protegida, lo que limitó la titulación de su territorio, si bien han tenido un convenio de uso y manejo de recursos naturales con el Ministerio de Ambiente para 79.000 hectáreas de territorio. En 1993, obtuvo personería jurídica la Asociación Kichwa Playas de Cuyabeno y, 2007, reconocimiento como comuna. Su centro estaba conformado por casas nucleadas alrededor de la escuela, cancha, tenencia política y coliseo que disponían de paneles solares y tanques de recolección de agua de lluvia dotados por una ONG. Actualmente se compone por familias kichwas en su mayoría, con matrimonios entre kichwas y mestizos y otras nacionalidades como A'í cofán, siekopai y siona. Desde 2008, cuando ingresa Petroamazonas, se generó la expectativa del inicio de actividades petroleras, lo que produjo un repoblamiento de la comunidad. Algunos vivían para entonces en Lago Agrio y otras ciudades.

Además de las familias (40) ubicadas en el centro, la mayoría tenía sus viviendas en sus fincas con producción de yuca, plátano, maíz que combinaba un patrón de subsistencia familiar con venta para el mercado en Tarapoa, Rocafuerte y Lago Agrio. Algunas familias criaban gallinas y pollos. Las mujeres se encargaban del manejo de cultivos, de la crianza de animales, así como de la cacería y pesca, cuando sus cónyuges se ausentaban para trabajar en compañías petroleras o al jornal. Tuvieron inserción al turismo mientras el Flotel Orellana transitaba por el río Aguarico y desde los noventa se manejaron con cabañas en las riberas del río Cuyabeno. Con la Fundación Supervivencia Cofán participaron en proyectos de conservación y piscicultura. Antes de la construcción de la CM, el centro de Playas lucía con cambios en el patrón constructivo (casas de madera de dos y tres pisos con techos de zinc).

Pañacocha

Pertenece a la parroquia Pañacocha, creada en 1969 en Shushufindi, Sucumbíos. Es un importante puerto a lo largo de la ribera del Napo por

su situación en el eje fluvial Coca-Nuevo Rocafuerte. Sus primeros habitantes provinieron de una migración en la década de los sesenta motivada por misioneros capuchinos, quienes llevaron a familias kichwas de las riberas del río Payamino a trabajar en actividades de ganadería, agricultura y en la construcción de un orfanato. Habitaban también familias colonas provenientes de la Sierra. Durante su permanencia en Pañacocha, los capuchinos fomentaron la conformación de comunas para asegurar el territorio frente al avance de la colonización. Desde sus inicios emergieron fricciones interétnicas entre kichwas y colonos en intentos de territorialización.

Pañacocha ha sido un territorio con una larga data de intervención sísmica, desde la década de los setenta hasta el último estudio realizado en 2010. Varias empresas extranjeras han pasado por Pañacocha y Edén. Solamente la china BGP gestionó programas de indemnizaciones y compensaciones por los posibles impactos ambientales causados por la realización de la sísmica. Ha tenido relación de dependencia con empresas petroleras previas al inicio de actividades extractivas en su territorio. El orfanato fue adquirido por un empresario colombiano quien lo transformó en hotel para operarios petroleros. En éste varios comuneros, hombres y mujeres, se emplearon en actividades de mantenimiento, limpieza y lavado de ropa. Pañacocha comparte vecindad con el campo Edén-Yuturi¹⁰, operado por la Occidental desde la década de los noventa hasta 2006, a la que también se vincularon los pobladores de Pañacocha como mano de obra no calificada.

Paralelamente a la presencia de compañías exploratorias y extractivas, el territorio de Pañacocha fue desmembrándose en comunidades y asociaciones que abogaron por su legalización y el reconocimiento territorial. En 1993, se creó el Centro Indígena Corazón de Jesús CICJ, conformada por kichwas y colonos. El CICJ no garantizaba la adjudicación de territorio, por lo cual en 2007 se conformó la Comuna Kichwa Pañacocha con personería jurídica en el MAGAP a la que se le adjudicó un territorio de 9.000 hectáreas aproximadamente, cuya franja superior forma parte del Bosque Protector Pañacocha, creado en 1986.

¹⁰ El campo de mayor producción en el nororiente ecuatoriano.

Negociaciones y antecedentes de las Ciudades del Milenio

Tanto en Playas de Cuyabeno como en Pañacocha, los proyectos extractivos han seducido a sus pobladores con promesas de desarrollo ofrecidas por el Estado ecuatoriano. Las poblaciones de esta zona han buscado participar activamente en la construcción de su propio futuro, aunque en el modelo neo-extractivo ya no negocian con las empresas petroleras, sino con instituciones estatales. Vemos en este apartado cómo una propuesta de constituir una empresa petrolera indígena desemboca en las negociaciones y en la construcción de las CM. Este acápite subraya las maneras en la que estos proyectos responden a la búsqueda de la inclusión de estos pobladores cuyo resultado final, sin embargo, son nuevas formas de precarización en su subsistencia y en la in-sustentabilidad del modelo urbanístico y de servicios implementados.

La construcción de las CM es el resultado de un proceso de negociación entre las dirigencias y las comunidades de Playas de Cuyabeno, Pañacocha y Pucapëña; insertas dentro del bloque 12, que a la salida de la multinacional Occidental Petroleum Corporation (OXY), pasó a ser operado por la estatal Petroamazonas desde 2007. Ante entradas informativas de la empresa, y no de procesos de consulta previa, las dirigencias de las comunidades se aproximaron a la Federación de Organizaciones de la Nacionalidad Kichwa de Sucumbíos (FONAKISE) y a la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE). También, después de diálogos con indígenas de empresas petroleras canadienses, surgió el interés de presentar al Estado un proyecto de conformación de la empresa petrolera indígena Sacha Petrol, después llamada Alain Petrol. La pretensión era beneficiarse de una empresa indígena con participación de comunidades (siekopai, kichwa y waorani). Finalmente, la iniciativa sólo articuló a Pañacocha y Playas de Cuyabeno.

Mientras tanto, Petroamazonas avanzaba en acuerdos directos con un grupo de familias de Santa Elena, del territorio de Playas, a quienes se les ofreció dinero, trabajo y camionetas al encontrarse algunos pozos dentro de sus fincas. En 2008, se intentó ingresar por el río Aguarico maquinaria pesada en gabarras custodiadas por militares sin consentimiento de Playas. Miembros de la comunidad impidieron el paso de

las gabarras y paralizaron el ingreso de operarios, obteniendo como respuesta un contingente de 200 militares. El bloqueo duró 27 días y varios de los dirigentes fueron denunciados ante la Fiscalía, acusados de terrorismo y secuestro.

Conforme narrativas, hubo una acción coaligada entre Playas de Cu-yabeno y Pañacocha. Recibieron apoyo también de las comunidades shuar de Taikiwa, Charapa y de los A'i cofán de Zábalo. Las acciones efectuadas por la comunidad kichwa no podrían ser leídas como resistencia a la actividad petrolera en su territorio, ya que buscaban beneficiarse del extractivismo petrolero. Frente a las relaciones de fricción con Petroamazonas se iniciaron diálogos con la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), el Vicepresidente de la República (Lenin Moreno) y asambleístas de Alianza País. Se presentaron dos propuestas: llegar a un acuerdo de compensación “grande”, o que se les permita operar el bloque con su propia empresa petrolera indígena¹¹. El proyecto fue presentado en el 2009 al vicepresidente, pero, al ser deslegitimada la empresa Alain Petrol por parte de funcionarios de Petroamazonas, se diluyó la iniciativa.

Desde el Gobierno se ofreció que Petroamazonas operaría con mínimo impacto ambiental al aplicar tecnologías de punta y plataformas de extracción direccionales; y se les conminó a “hacer esfuerzos porque el país necesitaba recursos económicos”. Luego de varias reuniones entre la dirigencia de la comunidad y personeros gubernamentales, Playas presentó un pliego petitorio de compensación por las actividades exploratorias. Entre las peticiones se incluyó la dotación de “viviendas dignas”, sistema de agua y energía eléctrica, implementación de un colegio con equipos tecnológicos, acceso a internet, becas de estudio, canoas, motores y plazas de trabajo en la empresa petrolera. La respuesta gubernamental fue la construcción de comunidades urbanizadas (Ciudades del Milenio). En el 2010 se realizó una ceremonia en la que se entregó a ambas comunidades un cheque simbólico por US\$ 22 millones. En el mismo año Petroamazonas comenzó a operar el campo Pañacocha. A la par que se realizó la socialización de la construcción de las CM en ambas comunidades, se perforó el pozo Yana Urku en Pañacocha y se firmó un convenio con Pe-

¹¹ Debían tener US\$ 50 millones de dólares para emprender el campo, tenían ya socios estratégicos en Canadá, India y Estados Unidos.

troamazonas para el paso de la línea de flujo hasta el Aguarico, además de realizarse un nuevo estudio de sísmica.

La urbanización de la “Nueva Amazonía”

La CM de Playas de Cuyabeno se inauguró el 3 de octubre de 2013 y la de Pañacocha a principios de 2014. Cada inauguración contó con la presencia del presidente de la República, acompañado de funcionarios de instituciones del Estado y asambleístas en apoteósicos eventos marcados por una escenificación festiva y con presencia de representantes waorani, siekopai, siona, kichwa y A'I Cofán portando vestimentas tradicionales. En la inauguración en Playas de Cuyabeno, el presidente resaltó que la inversión provenía de recursos de utilidades/excedentes de la renta petrolera y que era la materialización del compromiso gubernamental de beneficiar a comunidades indígenas en zonas de influencia de actividades extractivas. Anunciaría “Esta es la nueva Amazonía”, enfatizando que se trataba de “gente feliz y sin miseria”. En la inauguración de la CM en Pañacocha, plantearía algo similar, “la miseria no es parte de la cultura, del folklore, es un insulto a la dignidad humana. No es producto de nuestros pueblos ancestrales” (Rafael Correa en inauguración de CM en Pañacocha, 16/01/2014).

En la construcción de cada una de las CM se hicieron una serie de transformaciones en el paisaje y ecosistemas de los antes pequeños centros de las comunidades. Al estar situadas en terrenos pantanosos, se drenaron y rellenaron áreas de moretales, tumbaron árboles y casas existentes. En Pañacocha, se contrató mano de obra de la comunidad para la apertura de trochas, construcción y limpieza, lo que animó las ilusiones de la generación de empleo. De acuerdo con Petroamazonas, la construcción de las CM generó 2.600 empleos directos, de los cuales 380 fueran mano de obra de las comunidades (Petroamazonas, 2013).

Ambas CM responden a un patrón urbano planificado y construido por la Constructora Villacreces Andrade (CVA). Playas de Cuyabeno comprende un conjunto de 82 casas y Pañacocha tiene 79 casas distribuidas en un radio de casi 15 hectáreas, en manzanas numeradas y casas cercanas unas de otras. La infraestructura de las CM incluye Centro de Salud, Unidad de Policía Comunitaria, cementerio con bóvedas, mercado,

coliseo, iluminarias vías adoquinadas, malecones con bancas y jardines y muelles con embarcaderos. En cada urbanización se construyó una Unidad Educativa del Milenio (UEM) organizada por módulos que incluye educación inicial, básica y secundaria equipada con laboratorios, computadores y biblioteca, además de un internado con capacidad para 500 internos, comedor y vivienda para profesores. Las casas de las CM tienen dos plantas, la inferior a manera de portal y la parte superior con espacio para una familia nuclear, tiene tres habitaciones, sala, comedor y cocina. Se las entregó con plancha para cocina de inducción, refrigerador, computador, mobiliario y dos bicicletas como medio de transporte ecológico. Las familias tienen acceso a internet, telefonía por fibra óptica y televisión satelital, agua potable y electricidad. El manejo de los dos últimos servicios corrió por cuenta de Petroamazonas, inicialmente.

Fotografía 1. Ciudad del Milenio de Playas de Cuyabeno



Fotografía: Ivette Vallejo.

Dentro de los territorios de Playas de Cuyabeno, se produjo una distribución diferenciada del acceso a servicios y tecnología. Esto ocurrió en el caso de Santa Elena, un nucleamiento de familias con quienes Petroamazonas comenzó las negociaciones y no estuvieron dispuestos a concentrarse en el centro de Playas. Ocurrió de igual manera en Paña-

cocha, con el caserío de las familias de Tereré. En ambas se construyeron más de una docena de casas equipadas con mobiliario y electrodomésticos, pero desprovistas de agua y electricidad. Las cocinas de inducción, computador y refrigerador no pueden ser puestas en funcionamiento, lo que ha motivado al abandono de las viviendas en el caso de Tereré.

Foto 2. Ciudad del Milenio en Pañacocha



Fotografía: Natalia Valdivieso

Al navegar por el río Aguarico al aproximarse a Playas, un fuerte contraste se marca con las demás comunidades indígenas del Cuyabeno, con asentamiento disperso y patrones arquitectónicos que combinan el uso de madera, palma y en otros casos también techos de zinc. Contrasta también con las comunidades colonas con infraestructura y servicios mínimos. Se revela el ejercicio de la inclusión-exclusión inserta en la Amazonía. Así, Playas y Pañacocha concentran servicios e infraestructura ausentes en poblados urbanos de la provincia y que las comunidades aledañas están lejos de alcanzar; lo que genera sensaciones de inequidad, que se traducen en enemistades, chamanismo y envidia. Así, en el caso de la comuna Edén dentro del campo Edén-Yuturi (bloque 15), la población considera inequitativo que con varios años de actividades extractivas, y a pesar de ser el campo con mayor producción petrolera, no han recibido compensaciones similares. En Playas y Pañacocha, los contrastes mencionados hacen considerarse a la población como sujetos en ascenso y movilidad social, por su inclusión avanzada en el proyecto y modelo nacional de desarrollo.

Nuevas prácticas cotidianas en las Ciudades del Milenio

El modelo de la Nueva Amazonía no termina por satisfacer las necesidades y expectativas de las poblaciones locales; no responde tampoco a la diversidad étnica y cultural existente, a las iniciativas y emprendimientos que las comunidades han generado para complementar sus ingresos; no considera aspectos ambientales, como la alta sensibilidad y baja resiliencia de sus ecosistemas a intrusiones e impactos del neo-desarrollo. La agenda de sectores estratégicos se concentra en cómo alivianar el camino para obtener complacencia de los pobladores a la intensificación de la extracción petrolera. El discurso del “desarrollo gracias al petróleo” ha creado un dominio de pensamiento y acción; así como un sistema de poder que regula su práctica. Han emergido formas de subjetividad fomentadas por el discurso del desarrollo, en “que la gente se reconoce como desarrollados o subdesarrollados” (Escobar 1995, 10).

El ascenso social (de clase) es fundamental en las proyecciones que tienen los habitantes de las CM para sus hijos, para sobrellevar su dependencia creciente en la economía del mercado. En las UEM, los posicionamientos competitivos conducen a formas de discriminación étnica de estudiantes kichwas hacia aquellos de otras nacionalidades. Para posicionarse de manera más urbana y moderna, los más jóvenes intentan alejarse de marcadores semióticos de lo indígena. En Playas, jóvenes admiten que hay quienes se burlan de la música kichwa y de los que hablan kichwa, *pai coca* o *a'ingae*, o que no hablan fluidamente castellano.

En Playas, un año después de inaugurada la CM las percepciones de satisfacción de la población se diferenciaban. En el caso de los dirigentes que lideraron las negociaciones con Petroamazonas y el Estado, existía cierto orgullo por los servicios e infraestructura conseguida, principalmente la UEM, que había permitido que los jóvenes estudien, sin tener que salir de Playas hacia Nuevo Rocafuerte o Lago Agrio. Si bien la UEM Víctor Dávalos lucía equipada y moderna, en la perspectiva de miembros de la junta parroquial, no aseguraba una educación de calidad. Entre las causas principales se aducía la inestabilidad del personal docente, quienes por proceder de la Costa, no tenían mayor afinidad con la Amazonía.

Los jóvenes se mostraban contentos con la acelerada modernidad y el acceso a tecnología en sus viviendas, mientras que adultos mayores ki-

chwas prefieren pasar en sus fincas realizando pesca, cacería, cultivo de yuca, plátano, maíz y cacao y criando animales, principalmente aves. Estas actividades no están permitidas dentro del perímetro urbano de la CM. Conforme la expresión de mujeres adultas de Playas “es necesario que no falte la yuca, el verde, el maíz, arroz, cacao, ají”, de otra manera dicen “¿de qué vamos a vivir?”. En algunas familias, los adultos salen de las casas por la mañana, van a las fincas a trabajar y regresan al final de la tarde.

Mujeres con hijos en edad escolar se quedan en la CM debido al cuidado y al estudio de sus hijos y dejan de frecuentar las fincas, descuidando su provisión alimentaria, ahora dependiente de productos de mercado. Otras mujeres jóvenes van a las fincas solamente los fines de semana y retornan el domingo para las clases de sus hijos. Para estar en la CM se necesita dinero para comprar comida. Algunas mujeres jóvenes en Playas han asumido actividades de lavado de ropa para operarios de empresas contratistas de Petroamazonas, con la finalidad de ganar algún ingreso.

En el caso de Pañacocha, en tiempos anteriores a la construcción de la CM, las familias vivían en fincas de 50 hectáreas cada una localizadas a lo largo de la ribera del Napo. El cambio a un patrón urbanizado con la construcción de la CM supuso variaciones en la cotidianidad. Uno de los efectos más llamativos fue la disminución de las prácticas agrícolas, por la vinculación de los comuneros hombres, en su mayoría, al trabajo en las empresas. Los comuneros entrevistados expresaron su preferencia por tener un empleo remunerado en las empresas que dedicarse a la agricultura, porque ésta supone un ingreso variable, siendo desplazada a una actividad secundaria. En este encuadre, las mujeres se tornaron dependientes de los ingresos de sus cónyuges para la provisión de alimentos para sus grupos familiares.

A julio de 2015, en Pañacocha, casi un tercio de las viviendas permanecían desocupadas o se ocupan esporádicamente. Estas pertenecen especialmente a los comuneros que no tienen un empleo remunerado y dependen exclusivamente de la agricultura y cacería de animales. En algunos casos, las casas están habitadas por estudiantes de las familias beneficiadas, a quienes les tomaría mucho tiempo caminar diariamente de sus fincas al centro educativo, como lo hacían antes. Hay familias que dejan sus casas de la CM y pasan más tiempo en sus fincas cuidando de los cultivos de subsistencia y de otros como café y cacao, destinados a la

comercialización. A decir de algunos pobladores kichwas, de otra manera no podrían solventar sus economías familiares. Esto, en la medida en que la empresa petrolera no genera puestos de trabajo estables. Un escenario que devela la ilusión de la modernidad es lo que ocurre en Tereré, donde las familias siguieron viviendo en sus fincas y las casas del Milenio se encuentran en total abandono, mientras los electrodomésticos y demás enseres permanecen empacados a su interior, sin uso.

La construcción de las CM han producido cambios en las formas de aprovisionarse (de alimentos, energía y otros materiales), incrementando el nivel de consumo de las familias. Han cambiado sus prácticas agrícolas, entre otras vinculadas a economías de reproducción simple, con cierta comercialización de productos cultivados. En este sentido la inclusión al proyecto de desarrollo de la Revolución Ciudadana ha generado una integración a mercados de consumo, una pérdida de otras formas de aprovisionamiento y una integración mínima y desigual a mercados laborales, cuyas desigualdades atraviesan también las reconfiguraciones de las identidades étnicas.

3. Precarización y dependencia de la ciclicidad de los precios de los *commodities*

Las CM se construyeron en una época de bonanza de la inversión pública, con un presupuesto del Estado organizado en función de altos precios del petróleo en el mercado internacional. La construcción también coincidió en ambos casos con la intensificación de actividades extractivas con la nueva apertura de pozos en el campo Pañacocha. Así como coincidió con una fase de la historia petrolera del Ecuador en que Petroamazonas adquirió protagonismo en el porcentaje tanto de producción, como de exportación, con relación a las empresas privadas.

Esperanza de trabajos reenumerados y transformaciones en el de reproducción

Con la implementación de exploración sísmica y la instalación de plataformas de extracción se generaron puestos de empleo temporales para la población masculina en Playas de Cuyabeno y Pañacocha, como mano de obra no calificada y en actividades de transporte fluvial. Con las compensa-

ciones recibidas, las familias adquirieron canoas y motores fuera de borda, en otros casos lanchas modernas y deslizadores para prestar servicios de transporte a operarios de Petroamazonas y empresas contratistas. En la actualidad la mayoría de ellos se encuentran aparcados en el muelle sin uso.

En el caso de Pañacocha, algunas mujeres se insertaron en actividades de limpieza, lavado de ropa y el arreglo de habitaciones en el hotel que cobró dinamismo y se mantuvo en actividad durante la construcción de la CM, ya que recibió a operarios de CVA. Actualmente, el hotel luce abandonado. En Playas, algunas mujeres instalaron comedores para proporcionar servicios a la gama de actores que se insertaron temporalmente en el territorio (operarios de Petroamazonas, empresas contratistas de CVA). En Pañacocha, hombres y mujeres laboraron en la construcción de la CM, lo que no ocurrió en el caso de Playas.

En 2014 había alrededor de diez socios de la comunidad de Playas que tenían trabajos como guardianes, jardineros en la CM, o eran ayudantes de operadores y motoristas. De ellos, en 2015, no llegan a más de tres las personas vinculadas contractualmente con Petroamazonas. Esto quiere decir que la presencia de la compañía petrolera no ha significado una oferta estable de plazas de trabajo como fue el requerimiento de la población cuando se iniciaron las exploraciones en el 2010. Una vez instaladas y explotadas las plataformas, la empresa dejó de contratar servicios y trabajadores de las comunidades. Esto generó que las familias en Playas de Cuyabeno y Pañacocha se vuelquen a las actividades en las fincas (Fotografía 3). Actualmente, si bien en la normativa para el manejo de la ciudad de Pañacocha no se permite tener animales de crianza, ni cultivos, algunas familias han sembrado pequeñas chacras con plantas medicinales alrededor de sus viviendas, otras han optado por construir pequeños corrales para aves y secan café en las calles adoquinadas. Algunas familias, para complementar ingresos, implementaron bazares, tiendas y cantinas en la parte baja de sus casas del milenio.

En ambas ciudades, las mujeres cocinan actualmente con el moderno sistema de cocinas de inducción eléctrica con el que cuentan sus viviendas, no obstante este acceso les ha significado a la vez cambios en las prácticas cotidianas en la preparación de alimentos. En las casas no hay el espacio para hacer chicha, tampoco se pueden asar maitos o ahumar carne de monte. Por ende, tienden a realizar estas actividades en las casas de finca y transportar los productos a las viviendas del milenio.

Fotografía 3. Chacra de Dolores Andi en Pañacocha



Fotografía: Natalia Valdivieso.

Con la caída de los precios internacionales del barril de petróleo experimentada desde 2014 y que ha continuado en 2016, con su respectiva incidencia en el presupuesto del Estado, la región de la Amazonía norte ha visto su actividad comercial contraída; lo que es expresión de la gran dependencia de la economía petrolera¹². Petroamazonas mantenía deudas impagas con varias empresas proveedoras y contratistas; así mismo transportes y volquetas estaban paralizados; comedores, hoteles, ferreterías lucían desolados. Este escenario de una economía regional dependiente del petróleo y la situación pendular de los precios en el mercado

¹² A enero de 2016 el barril de crudo ecuatoriano en el mercado internacional se cotizó en US\$ 21. El presupuesto del Estado al 2016 se había armado con un precio de US\$ 35. Conforme noticias publicadas en varios medios de comunicación, Orellana y Sucumbíos lucían paralizadas. *El Universo* publica “15.000 personas desvinculadas del sector petrolero en Orellana y Sucumbíos; 5000 empleos se han perdido en Orellana en restaurantes, hoteles, transporte, entre otros”. Tomado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/01/25/nota/5367040/sectores-parados-zona-que-vivia-petroleo>.

internacional también incide en comunidades ribereñas, indígenas y mestizos, que si bien articulados de manera marginal, tienen expectativa de obtener fuentes de empleo en la industria petrolera. Esta expectativa en el caso de la población de las CM, se veía frustrada aún más.

Distribución desigual de los impactos del extractivismo petrolero

Las actividades extractivas en el bloque 12, si bien contribuyen al presupuesto nacional, no necesariamente tienen una distribución equitativa en la geografía del país y sus poblaciones. A esto hay que añadir la distribución desigual de los impactos del extractivismo que pesan sobre los ecosistemas, biodiversidad y población de la Amazonía. Algunos pobladores de la comunidad de Playas revelan preocupación por los efectos ambientales que evidenciados en el territorio debido a la extracción de crudo. Algunos de los pozos se encuentran contiguos o dentro de las áreas de finca.

En la expresión de uno de los antiguos pobladores de Playas,

“Está todo bien. Estamos agradecidos, pero para los viejos... me aburro por la bulla y mejor paso en la finca tranquilo. Arriba en la casa (del Milenio) del medio día para la tarde quema. Yo he sido bien trabajador en la finca. He trabajado en ganado, arroz, maíz. Mi finca está cerca del pozo de la compañía. Yo soy el más contaminado. Ahorita hay un estero de 10 metros de ancho y abarca más atrás. Por eso vivimos enfermos. Yo digo esas aguas lluvias, de esos tanques a donde va... el aire está contaminado” (Entrevista Silverio Grefa. Playas de Cuyabeno, 2014)

Su esposa, quien recibió ciertos beneficios económicos de la incorporación de Playas al circuito petrolero, ya que emprendió un comedor en la parte baja de su vivienda, refiere que las actividades extractivas en el territorio han alejado a los animales. Los efectos de la contaminación y derrames, como el sucedido en 2014, han afectado la ictiofauna de los ríos Aguarico y Cuyabeno. Los pobladores con fincas aledañas a pozos petroleros tienen afectada su salud por la contaminación de esteros de los que se proveen de agua. Al respecto menciona,

“En la finca hay un estero por ahí hay un pozo. Había piscina de aguas residuales. Cuando llueve se rebasa, y a los peces les salen unas bolas. Pescado de esos no se puede comer. Por el pozo hay bulla. Antes se veía puerco de montes,

guatuso, pava... ahora ya no se ve mucho. Yo casi me he muerto, me enfermé cuando comenzó la compañía. Del muñecón se regaba petróleo. Me enfermé, estaba flaquita y no podía ni levantarme. Los doctores decían que eran cálculos, otros decían que era maldad. Sabía pensar yo que era la contaminación porque el agua venía contaminada del estero. Ahora cuando voy a la finca no quiero tomar agua de ahí. Llevo agua de acá, del tanque” (Entrevista Lidia Vargas, Playas de Cuyabeno, 2014)

En Playas de Cuyabeno, se han producido cambios en la relación entre la población, principalmente los jóvenes y niños, con el bosque/selva y el río. Tras la CM hay una especie de malla que establece una separación entre naturaleza-cultura. Antes de las actividades petroleras las familias transitaban más por el territorio, había aprovisionamiento de carne de monte mediante actividades de cacería. En los ríos y esteros hay contaminación y no hay suficiente pesca. Los hombres estuvieron a expensas de trabajo para Petroamazonas y cuando fluía el dinero compraban en las tiendas que se instalaron en las casas, además de un excesivo gasto en alcohol. Actualmente la UEM también tiene un cerramiento que separa del resto de la ciudad. Se han producido cambios en la relación con el río que antes era central en la dinámica cotidiana de los niños, jóvenes y adultos. Si bien ahora tienen agua potable para cocinar y ducha, el malecón existente y el muelle elevado impiden bañarse en el agua como lo hacían antes.

En Pañacocha, la población percibió impactos ambientales causados por la actividad sísmica, la perforación de pozos, la contaminación del agua y el hollín procedente de los mecheros que han deteriorado los cultivos. Las actividades también han alejado a la fauna, disminuyendo su acceso vía cacería; se perciben también impactos en los peces del río y esteros. Al 2015 los pobladores no contaban con recursos económicos para comprar alimentos procesados; esto a la par de que la calidad y diversidad de los cultivos se había diezmado por los impactos antes mencionados.

Dependencia, conflictividad y sustentabilidad. ¿El modelo puede sostenerse?

La inserción de los territorios de Playas de Cuyabeno y Pañacocha y de sus formas de vida a la intensificación de actividades extractivas ha generado transformaciones a nivel socio cultural, económico y ecológico; cuestio-

nes que no son consideradas cuando se evalúa a nivel macro la economía nacional, configurada en gran parte con recursos petroleros.

En Pañacocha, las actividades extractivas y la política de compensaciones han agudizado conflictos previos por el control del territorio. Se acentúan las tensiones entre un grupo de socios que se han deslindado de la Comuna Kichwa Pañacocha y que abogan por su invalidación, apelando a la restitución del CICJ. Dentro de la Comuna hay posiciones divididas entre quienes proponen parcelar el territorio y aquellos que desean mantenerlo en colectivo, propiciando fragmentación en la organización social. Existen acusaciones sobre una posible malversación de fondos recibidos por las compensaciones e indemnizaciones por la perforación del pozo y el paso de la línea de flujo por parte de la dirigencia de la Comuna. Aquello desemboca también en conflictos interétnicos y disputas territoriales entre kichwas y mestizos, lo que se evidencia también en la conformación de barrios en la CM. La parte occidental está habitada por colonos asentados en el barrio 12 de febrero; mientras que la parte occidental la ocupan kichwas del barrio Sumak Kawsay.

Estas nuevas formas de conflicto interétnico se complejizan por la necesidad de trabajos remunerados para comprar comida procesada y pagar los servicios de internet y telefonía, que algunas familias ya han suspendido. Al inicio les ofrecieron que ningún servicio sería cobrado, pero actualmente llegan planillas de pago. Por esta situación, los mayores prefieren pasar en las fincas y solamente acuden a la CM cuando hay reuniones y mingas. Les preocupa entonces qué va a ocurrir cuando deban solventar los gastos de luz y agua¹³.

Cuando se pregunta a las familias cómo se proyecta la CM a 5 o 10 años, los adultos mayores plantean que seguramente tendrán que volver a las fincas debido a la escasez de fuentes de trabajo para sustentar los gastos por los servicios que reciben. Son pocas las familias que acaparan empleo en la empresa y las demás quedan al margen. Otros temen incluso que a futuro les quiten las casas o que les entreguen a quienes tengan dinero. La respuesta que dan algunas familias es que se retome el trabajo en las fin-

¹³ Mientras están en las fincas tienen acceso al agua mediante tanques de agua de lluvia y pozos que se exigió que la empresa Petroamazonas instale. Esto se consiguió después de que una gabarra se accidentó en el Puerto de Petroamazonas contaminando con diesel el río.

cas, asegurar la siembra de yuca, plátano, maíz, cacao para comer y vender, además de criar animales. Otro escenario es el de que principalmente los jóvenes que ahora estudian abandonen a futuro Playas de Cuyabeno y Pañacocha y busquen trabajo en las ciudades amazónicas.

Entre las ofertas, Petroamazonas había ofrecido la construcción de un *resort* para turismo en Playas y Pañacocha, lo que al no concretarse, frustra la expectativa de las familias por el turismo como fuente de ingresos. Dentro de su política de relaciones comunitarias articulada al desarrollo local, Petroamazonas ha emprendido viveros y parcelas demostrativas para la siembra de hortalizas (tomates, rábanos, pepino y pimiento) para incentivar la producción. Los técnicos contratados por la empresa han introducido el cultivo de cacao fino para tornar a los kichwas en productores; sin embargo, no se aseguran encadenamientos productivos.

Preocupa a las familias, dirigentes y funcionarios de las Jefaturas Políticas, la sostenibilidad de las ciudades. En Playas está previsto que durante los cinco primeros años los costos de luz, de los tanques de purificación del agua, mantenimiento de jardines, manejo de aguas servidas y recolección de basura los cubra Petroamazonas, pero posteriormente serán administrados por el Municipio de Aguas Negras y solventados por las familias. Otra preocupación es el mantenimiento y perdurabilidad de la infraestructura. En Pañacocha, varios desperfectos e inconvenientes han empezado a notarse casi tres años después de la construcción de la CM. La mayoría de ellos tiene que ver con los cortes en los servicios de agua y luz; además, el sistema de drenaje y alcantarillado no da abasto para la alta pluviosidad existente. Debido a la falta en la asunción de competencias por los gobiernos locales, el procesamiento de desechos no se está realizando, así como tampoco el mantenimiento de áreas verdes. Por otro lado, las columnas de las viviendas se están oxidando y han sido afectadas por plagas de hormigas. Dentro de las viviendas, el piso se está levantado debido a la humedad; algunas cocinas han dejado de funcionar y no han podido ser reparadas.

Lo descrito muestra un modelo de desarrollo y de inclusión que finalmente sume en la incertidumbre. A los pocos años de construcción de las CM y de inicio de actividades extractivas en sus territorios, las expectativas económicas de la población se diluyen. Al insertarles en el consumo de servicios básicos y alejarles de sus posibilidades de susten-

tabilidad autónomas, este modelo les vuelve dependientes de un mercado laboral inexistente en un contexto primario-exportador dependiente de la variabilidad internacional de los precios del petróleo.

3. Dureno: ¿un modelo más ecológico y con pertinencia cultural?

La tercera CM en la provincia de Sucumbíos atañe a los A'indekhu, cuyo territorio se traslapa con el bloque 57 operado por Petroamazonas. La ciudad, en construcción, es el resultado de un proceso de negociaciones entre una dirigencia que trastocó experiencias previas de contestación a la actividad petrolera. Como se aborda a continuación, esta CM, según funcionarios de EE, intenta superar errores de las otras construidas previamente. No obstante, hace parte un proceso asociado a compensaciones en un contexto de intensificación del extractivismo.

Los A'indeku, su convivencia y contestación a la actividad petrolera

La comunidad de Dureno se ubica en la parroquia del mismo nombre, en el cantón Lago Agrio, Sucumbíos. La comunidad se formó alrededor de los años 1940 y actualmente se divide en 5 centros: Dureno, Uperito, Ukavati, Bavurue y Pisurie kanke. Sus habitantes se dedican principalmente a la agricultura, cacería y pesca, actividades que son la base de la subsistencia familiar. Algunas familias se dedican a la elaboración de artesanías y a la fabricación y comercialización de canoas de fibra de vidrio.

El contacto de los A'indekhu con el petróleo se remonta a las décadas de los cuarenta y cincuenta del siglo XX, cuando la Shell realizó exploraciones en el área concesionada por el Estado ecuatoriano. A pesar de que estas actividades no se realizaron en territorio A'í, los comuneros tuvieron contacto con los personeros de la empresa. En 1969 el consorcio Texaco Gulf, explotó el pozo Dureno 1; el tercer pozo perforado en la Amazonía ecuatoriana. Los comuneros A'í relatan que no se realizó ningún tipo de consulta o socialización sobre su instalación. El descubrimiento del pozo fue fortuito, ya que al estar ubicado en una de las zonas de cacería, fue encontrado por un grupo de cazadores. Los A'indekhu mencionan que no existió ningún tipo de indemnización, ni compensaciones y que el pozo fue negociado “con tres platos de arroz y tres cucharas”.

Bajo las premisas desarrollistas y de crecimiento económico que siguieron en los períodos posteriores al gobierno militar, la extracción de crudo se intensificó en la Amazonía. Los 29 años de operación del pozo Dureno 1 estuvieron marcados por los impactos ambientales y sociales causados por los continuos derrames de crudo, aguas de formación y gases (Yanza 2004). Los 339 pozos perforados por la Texaco en la Amazonía ecuatoriana dejaron como resultado el derrame de 20.000 millones de galones de aguas de formación y 16.800 millones de galones de crudo (Yanza 2004). En lo que respecta a la comunidad de Dureno, a pesar de que únicamente el pozo Dureno 1 se localizaba en su territorio, los pozos puestos en operación en los campos Guanta y Atacapi rodearon a la comunidad haciendo de ésta una isla de bosque primario en medio de un circuito de petróleo. Los efectos en el ambiente se vieron evidenciados principalmente en la contaminación del río Pisurie, que atraviesa el territorio A'í y es la principal fuente hídrica y de recursos pesqueros de los comuneros; lo que afectó la calidad de vida, con desmedro en salud y reducción de alimento.

Con el objeto de vincular la Amazonía a los circuitos comerciales internacionales, la Texaco realizó una importante inversión en carreteras. Un tramo avanzó hasta el límite occidental del territorio comunitario para perforar el pozo Guanta 8. La comunidad de Dureno solicitó apoyo a instancias religiosas como los carmelitas y a la CONFENIAE en oposición al avance del eje vial y la explotación de crudo en su territorio. A pesar de que aquel levantamiento tuvo éxito en sus demandas, sucedieron consecuencias como el fraccionamiento del territorio y la migración de familias hacia otros espacios (Ruiz 1997). Los A'indekhu del centro Pisurie kanke, se congregaron vigilantes a la incursión de actividades extractivas en su territorio. Al estar situados en una zona de influencia, los A'indekhu establecieron relaciones laborales con la Texaco, así como también con las empresas contratistas, sin embargo, éstas fueron muy esporádicas, por lo cual no podría decirse que se generó dependencia.

Tras la salida de la Texaco del Ecuador en 1990 (Yanza 2004), la estatal Petroecuador asumió las operaciones de los pozos perforados por la transnacional, continuando con los impactos socio ambientales dentro de las zonas de influencia. Finalmente, en 1998, tras un intenso mes de lucha, la comunidad A'í cofán de Dureno, junto con otras de la misma nacionalidad y el apoyo de la ONG Acción Ecológica lograron que el

pozo Dureno 1 cese sus operaciones. Como consecuencia, se firmó un convenio con el Estado para la remediación de los impactos causados y la sustitución de las hectáreas afectadas, pero no se cumplió.

Por 15 años la comunidad A'í de Dureno se mantuvo resistente a la reactivación de actividades extractivas en su territorio, apoyándose en el cierre del pozo considerado como una lucha histórica. Se recibieron ofertas de empresas petroleras nacionales y extranjeras para poner en marcha el icónico pozo y nuevos por perforar. Durante este tiempo la comunidad mantuvo un contacto cercano con ONG ambientalistas. El campo Guanta siguió operando en los márgenes del territorio A'í a cargo de Petroamazonas, y continuaron derrames y contaminación de aguas.

Acercamiento con el Estado y la nueva era petrolera en Dureno

En el 2011 ingresó a la presidencia de la comunidad un joven A'í, quien realizó acercamientos con las instituciones estatales para exigir el cumplimiento del convenio firmado con el Estado para el cierre del pozo. Solicitó audiencia con el entonces ministro de Sectores Estratégicos, Jorge Glas, quien le explicó que no era posible la restitución de hectáreas de territorio debido a que los alrededores de Dureno se encontraban colonizados. Glas propuso al presidente de la comunidad una CM en compensación. EEP sería la encargada de la ejecución del proyecto tramitado directamente entre la comunidad y la institución. Convergió la aceptación de las políticas de desarrollo y extractivas llevadas a cabo en la Amazonía.

Paralelamente al proceso de negociación y adjudicación de la CM, entre 2013 y 2014 la dirigencia de la comunidad estableció diálogos con Petroamazonas y se acordó la realización de un estudio sísmico por la compañía china BGP. De acuerdo con los miembros de la dirigencia, el monto de la indemnización ascendió a US\$ 384.000 y la compensación fue por US\$ 150.000. Este dinero fue repartido en la cantidad de US\$ 1.000 para cada socio mayor de 15 años e invertido en canoas, motores fuera de borda y enseres. El proceso exploratorio generó fuentes de empleo para las familias A'í a través de la compra y renta de aproximadamente 50 canoas a la empresa contratista, por la que se obtenían ingresos mensuales de US\$ 2.400, además de algunos puestos como mano de obra no calificada. A ello se deben sumar las contribuciones de la compañía BGP en materia de alimentación, logística y parafernalia para

las asambleas y celebraciones de la comunidad. Según el presidente de Dureno, el total del monto podría ascender a US\$ 1'200.000.

En 2014 inició la nueva era petrolera con la reapertura del Dureno 1. Dentro de la misma negociación estuvo la ampliación de la plataforma Guanta 12, que contenía al pozo del mismo nombre y que estaba situada a escasos metros por fuera del territorio A'í. La extensión de la plataforma abarcó una porción de este territorio y se perforó el pozo Dureno 2. El plan de inversión de la indemnización y compensación consistió en la compra de 8 camionetas con un contrato de alquiler por tres años en Petroamazonas. A ello se sumaron los cupos obtenidos para una escuela de conducción para algunos jóvenes A'í y la ayuda económica que recibió un grupo de tesis egresados de la Universidad de Cuenca. Se encontraban pendientes cinco motores fuera de borda y una buseta. El producto del alquiler de los vehículos fue repartido entre las familias a manera de un cupón alimenticio mensual de US\$ 100 que puede ser canjeado en dos comisariatos de Lago Agrio.

La reactivación de las actividades extractivas en el territorio A'í suscitó la división de la comunidad, pues no todos los comuneros estuvieron de acuerdo, ya que consideraban que el territorio se había mantenido como un bastión de resistencia al extractivismo y en pro de la conservación ambiental y continuidad cultural. Sin embargo, esta fue una decisión tomada en una asamblea comunitaria en la que, a pesar de que la mayoría de los socios votó en favor de la reapertura del pozo, el margen con los oponentes fue estrecho. El principal argumento que el presidente de Dureno maneja en torno al reinicio de la extracción de crudo tiene que ver con la ausencia de beneficios económicos para la comunidad tras el cierre del pozo. En esta nueva etapa se evidenció un distanciamiento de las ONG ambientalistas y el acercamiento con las instituciones estatales encargadas de la administración del desarrollo.

Casi cuatro años después de los acercamientos iniciales, en junio de 2015 inició la construcción de la CM Cofán Dureno. EEP, encargada de la ejecución del proyecto, adjudicó el contrato a finales de 2014 por un plazo de 480 días al Consorcio Cofán Dureno, empresa constructora privada. La CM, que tendrá 108 casas, estará ubicada en el centro Dureno, que concentra la mayor cantidad de población de la comunidad. El presupuesto referencial fue de US\$ 6,8 millones.

Fotos 4 y 5. La ciudad del Milenio en construcción en Dureno



Fotografías: Natalia Valdivieso

El diseño presentado para las viviendas enfatiza en el tinte “ecológico”. A diferencia de las CM previas, para el complejo de viviendas de Dureno se emplean materiales como caña guadúa y madera para las estructuras y pisos. EEP contrató una consultora para levantar información para el diseño de las casas con los comuneros. Las viviendas tendrán una construcción elevada, con espacios habitables en el segundo piso, distribuidos en dos habitaciones, sala, comedor, cocina y un hall de entrada. Las viviendas estarán distribuidas en manzanas de 6 casas en las que se asentarán las familias, manteniendo la patrilocalidad tradicional de los A'ínkehku.

De fragmentaciones y dependencias a escenarios futuros

En el centro Dureno, algunas familias se vieron obligadas a desmontar sus viviendas para dar paso a la construcción del nuevo complejo habitacional. Otras perdieron sus áreas de cultivo para dar espacio a las nuevas construcciones. Aquello causó malestar entre los comuneros, y de manera especial cuando un antiguo cementerio fue removido. Según la creencia de los A'ínkehku, las almas de los difuntos rondaban la zona y, como consecuencia, varios niños se enfermaron.

La dinámica cotidiana de los pobladores ha tenido varias transformaciones en lo político, social, económico y cultural. Ahora las maquinarias y la tierra levantada forman parte del paisaje. Aproximadamente el 80%¹⁴ de los hombres trabajan en las cuadrillas para la construcción de las viviendas, dejando de lado actividades como agricultura, cacería y pesca, lo que ha aumentado la carga de trabajo para las mujeres y la propensión a comprar alimentos, en lugar de producirlos. Las mujeres también se han vinculado a la construcción de las casas en tareas como la limpieza y tratamiento de cañas y en el armazón de hierros para las columnas. Cada trabajador/a recibe un pago de US\$ 20,17 por una jornada de entre 8 y 9 horas, obteniendo un salario mensual superior a los US\$ 600. Cabe resaltar que los empleados no están afiliados al seguro

¹⁴ El 20% restante está conformado por empleados mestizos provenientes de los alrededores y de la Sierra.

social y trabajan en jornadas continuas¹⁵. Para muchos de quienes laboran en la construcción es la primera vez que cuentan con un empleo remunerado. Los recursos han sido utilizados en educación y salud y para adquirir alimentos procesados y bebidas alcohólicas. La venta de su mano de obra, enlaza a los comuneros A'í cada vez más con el mercado, corriendo el riesgo de convertirse en dependencia.

En el contexto de la baja del precio de barril del petróleo (agosto de 2015), la constructora solicitó a la dirigencia reducir el número de miembros de la comunidad contratados, con el argumento de que el presupuesto inicial no abastecería para pagar los honorarios de los trabajadores dentro de los siguientes meses. Aquello supuso un impase para la dirigencia, quien insistió en que se prescindiera de los servicios del personal externo. Finalmente, se llegó a un acuerdo y tanto empleados externos como miembros de la comunidad debieron abandonar sus puestos de trabajo. Pocos días después, los trabajadores realizaron un paro que duró un día debido a que la quincena correspondiente no había sido cancelada. Reanudaron las actividades una vez que la dirigencia dialogó con los personeros de la constructora, quienes se comprometieron a pagar los salarios adeudados. En septiembre del mismo año, el presupuesto aprobado por EE para la CM se incrementó a US\$ 9'000.000, sin embargo aún se encontraban a la espera del desembolso de los fondos, actualmente se maneja la cifra de 6'000.000, con un 35% de avance en obras.

En general, la CM está permeada por el imaginario de la modernidad que promete, gracias al petróleo, una mejor calidad de vida. Varios son los cambios que los A'í cofán deberán realizar y se preguntan qué pasará con sus sitios de cultivo y crianza de animales, dado que dentro de un patrón urbano no se contemplan ninguna de estas actividades. Algunos A'í manifiestan que permanecerán en sus actuales viviendas y acudirán a la CM de manera itinerante.

Las preocupaciones de los comuneros son principalmente económicas. En agosto de 2015, el ingreso que la comunidad recibe por las camionetas se vio reducido debido a los gastos de seguros y mantenimiento de los vehículos. El cupo mensual de alimentación que cada familia de la comunidad recibe se redujo de US\$ 100 a 75. En 2016 vence el contrato del

¹⁵ Los A'ídekhu prefirieron esta modalidad de pago diario.

alquiler de las camionetas a Petroamazonas. Los dirigentes y comuneros se preguntan qué sucederá si éste no es renovado, ya que se han “acostumbrado” a recibir el cupo mensual para adquirir víveres. Miembros de la dirigencia están pensando en negociar la apertura de nuevos pozos para lograr ingresos. Esta vez, dicen, “para hacer mejores negociaciones”. Esta agencialidad revela que estarían dispuestos a aceptar se instalen nuevas plataformas exploratorias y de explotación de hidrocarburos en su territorio. Tal como se ha evidenciado en las experiencias de Pañacocha y Playas de Cuyabeno, la vida en la CM involucra el pago de servicios y gastos de transporte, así como de alimentación, salud y educación. Para los A´indekhu de Dureno, quienes han escuchado de estas experiencias por parte de sus familiares que residen en Zábalo, esto constituye una preocupación importante. Les intranquiliza si tendrán a futuro empleo que les permita ingresos fijos para solventar los egresos.

Por otro lado, los A´indekhu se preguntan también por los riesgos que la modernidad trae consigo y cómo esta urbanización podría afectar su cultura, con la adopción de estilos de vida de colonos mestizos. Su lengua A´ingae es valorada como una fortaleza que les ha permitido la continuidad cultural y por lo pronto la UEM que se está construyendo en Dureno será de carácter intercultural bilingüe. A pesar de que la mayoría de los comuneros piensan que sus costumbres no van a cambiar, consideran que algunas de sus prácticas culturales no se podrán realizar de la misma manera, pues, como se ha comprobado en Playas de Cuyabeno y Pañacocha, el nuevo modelo de ciudad involucra la adopción de protocolos de urbanidad y el desplazamiento de prácticas culturales y de reproducción social.

Desde la perspectiva de EE, en la CM de Dureno se han corregido ciertos “errores” en el diseño y distribución de las casas y en los materiales usados en las anteriores CM. Se publicita como un proyecto ecológico y cultural, que derivará en atractivo turístico con sostenibilidad económica. Las cosmografías del desarrollo en la CM están entrampadas por una parte, en la dependencia hacia las actividades petroleras y, por otra, por el imaginario de la potencialidad del turismo en la zona. No obstante, al igual que en las otras dos CM, los pobladores parecieran no percatarse de las afectaciones que la misma dinámica petrolera trae a los atractivos turísticos.

Conclusiones

Las CM, como ensayo de construcción de una Nueva Amazonía, revelan una serie de contradicciones. Como se apuntala desde la retórica del Estado y en ello coincide con los pobladores kichwas, A'idekhu y mestizos, se trata de nuevas formas de compensación por las actividades petroleras en territorios comunitarios que se diferencian de los modelos de relacionamiento previo, dentro del esquema de extractivismo convencional.

Las políticas de relaciones comunitarias de empresas petroleras incluían la entrega de recursos para pequeños proyectos productivos (generalmente de crianza de aves), materiales de construcción (láminas de zinc u otras), dotación de mobiliario para unidades educativas u otros materiales específicos. La compensación en el neo-desarrollismo contemporáneo, a través de las CM, es mucho más elocuente en términos de inversión estatal. La pretendida inclusión, sin embargo, esconde procesos de dependencia de la población hacia bienes y servicios de consumo y una oferta de fuentes de empleo inestable. Esta situación es más preocupante si se consideran efectos como la pérdida de control territorial y daños ambientales, que se darán con la intensificación de las actividades extractivas. En definitiva, las compensaciones vía CM esconden el despojo y el “mal desarrollo” que lleva consigo el extractivismo.

Los ingresos de las actividades extractivas en el campo Pañacocha, aun considerando la ciclicidad de los precios de los *commodities* en el mercado internacional, superan con creces la inversión del Estado en la construcción y equipamiento de las CM. Hombres y mujeres kichwas, A'idekhu y mestizos de las tres ciudades tendrán que esforzarse para costear los servicios conseguidos y el mantenimiento de sus viviendas. Igualmente, las dirigencias y los funcionarios de los gobiernos locales tendrán que sostener los servicios y costo de las actividades de mantenimiento cubiertos por Petroamazonas en los primeros años. Las expectativas generadas del desarrollo y Buen Vivir se ven ya tempranamente frustradas, a la vez que la base de la reproducción económica y social de las comunidades (la naturaleza y sus territorios) afectada, poniendo en riesgo la posibilidad de alcanzar formas de vida sustentables y más autónomas.

El resultado del proceso es un incremento en la incertidumbre con la dinámica extractiva, lo que se sumará a los irreversibles daños ecosis-

témicos en la Amazonía, que “amenazará y afectará las funciones vitales de la naturaleza y la reproducción de la vida” (Svampa y Viale 2014). Caben preguntas en torno a si ¿es factible la construcción de nuevas CM, en una temporalidad donde los precios del crudo han caído vertiginosamente?; ¿es un modelo viable para la Amazonía en términos de pertinencia ecológica, territorial y cultural?; ¿posibilitan las CM formas de vida sustentables para pueblos indígenas amazónicos? Desde nuestra lectura, conllevan nuevas seducciones, compensaciones ilusorias a cambio del despojo de territorios y espacios de vida, mientras se intensifica el extractivismo en el norte amazónico, con la consiguiente acumulación del capital.

Bibliografía

- Acosta, A. (2012). *Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Alimonda, H. (2011). “La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana”, en H. Alimonda (coord.), *La Naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 11-58.
- Büschges, C. (2007). “La etnicidad como recurso político. Etnizaciones y de-etnizaciones de lo político en América Latina y Asia del sur”, en C. Büschges, O. Bustos y G. Kaltmeier (comps.), *Etnicidad y poder en los países andinos*. Quito: UASB / Universidad de Bielefeld/ Corporación Editora Nacional, 15-36.
- Bunker, S. (1985). *Underdeveloping the Amazon*. Urbana: University of Illinois Press.
- Commaroff, J. y Commaroff J.L. (1993). *Modernity and its malcontents: ritual and power in Post-Colonial Africa*. Chicago: University of Chicago Press.
- Echeverría, B. (2000). *La modernidad de lo barroco*. México: Ediciones Era
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The making and unmaking of the third world*. Princeton: Princeton University Press.
- Gómez, M. (2011). “En busca del sujeto perdido. Los pueblos indios bajo el signo de la privatización”, en V. Chenaut *et al.* (coords.), *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos Indígenas ante la globalización*. México/Quito. CIESAS/ FLACSO, Ecuador, 129-150.
- Gudynas, E. (2011). “El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones”, en *Colonialismos del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina*. Barcelona: Icaria, 75-92.

- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.
- Hennessy, A. (1978). *The frontier in Latin American history*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- INEC (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Quito: INEC.
- Little, P.E. (2001). *Amazonia: Territorial Struggles on Perennial Frontiers*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Long, N. y Arce, A. (2000). *Anthropology, development and modernities: exploring discourses, counter-tendencies and violence*. London: Routledge.
- Machado, H. (2015). “Ecología política de los regímenes extractivistas. De re-configuraciones imperiales y re-ex-sistencias descoloniales en Nuestra América”, *Bajo el Volcán*, 15 (23), 11-51.
- Martínez, C. (2014). “El regreso del indigenismo y el ataque a los derechos indígenas en el Ecuador posneoliberal”, en L. Valladadres (coord.), *Nuevas violencias en América Latina. Los derechos indígenas ante las políticas neoextractivistas y las políticas de seguridad*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Juan Pablos Editor, 105-124.
- Petroamazonas (2013). *Comunidades del Milenio*. Quito
- Rubenstein, S. (2004). “Steps to a Political Ecology of Amazonia”, en *Tipiti: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America*, 2 (2), 1-46.
- Ruiz, L. (1997). “Cofán”, en J. Juncosa (coord.) *Etnografías mínimas del Ecuador: Tsáchila, Chachis, Cholo, Cofán, Awa-Coaiquer*. Quito: Abya-Yala.
- Schminck, M. y Wood, C. (1987). “The political Ecology of Amazonia”, en P. Little y M. Horowitz (ed.) *Lands at risk*. Boulder: Westview Press.
- Svampa, M. (2011), “Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales”, en *Más allá del desarrollo*. Quito: Abya Yala y Fundación Rosa Luxemburgo, 185-217
- (2013). “«Consenso de los *Commodities*» y lenguajes de valoración en América Latina”, *Nueva Sociedad*, 244, 29-46.
- y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz.
- Turner, T. y Brownhill, L. (2006). “Ecofeminism as gendered, ethnicized class struggle: a rejoinder to Stuart Rosewarne”, *Capitalism Nature Socialism*, 17 (4), 78-86.
- Wilson, J. y Bayón, M. (2015). “Millennium cities: staging the origins of twenty-first century socialism”, *CENEDET Working paper*, 7.
- Yanza, L. (2004). “El juicio a Chevron Texaco: Las apuesta para el Ecuador”, en G. Fontaine (coord.), *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador, Vol. 2. Las apuestas*. Quito: FLACSO Ecuador, 37-44.

Sueños decoloniales en la Amazonía ecuatoriana: una historia de recursos naturales y el colonialismo del presente¹

Joshua Holst

Introducción

En un autobús de Quito, los pasajeros escuchan la voz de una mujer indígena en un anuncio estratégicamente posicionado en la radio, exaltando las virtudes de las últimas políticas del Presidente, que forman parte del Socialismo del siglo XXI traído por la Revolución Ciudadana. Los beneficios de este socialismo son comunicados en todos lados: en brillantes carteles, bellamente fotografiados, o en programas de televisión del propio Presidente. La Revolución Ciudadana de Rafael Correa se inserta en un cambio en la política mundial que algunos llaman “posneoliberalismo”. Mientras Ecuador, Venezuela y Bolivia son considerados como el bloque netamente izquierdista en Suramérica, los cambios que se inclinan hacia la izquierda en Chile, Brasil, Argentina y Perú han traído amplias transformaciones políticas. Académicos que analizan el posneoliberalismo aseveran que estos cambios, cualquiera sea su contenido, son la respuesta al fracaso de los modelos de desarrollo neoliberal iniciados en 1980, que subsecuentemente profundizaron la pobreza (Beasley-Murray, Cameron y Hershberg 2009; Castañeda 2006; McDonald y Ruckert 2009). Mario Blaser (2007) ha llegado a afirmar que la crisis actual de legitimidad refleja no solo treinta años de neolibe-

¹ Este capítulo es un adaptación del artículo “Colonial Histories and Decolonial Dreams in the Ecuadorian Amazon: Natural Resources and the Politics of Post-Neoliberalism” publicado en *Latin American Perspectives* del mismo autor (Holst 2016) actualizado con datos nuevos.

ralismo, sino también 500 años de hegemonía desde la Conquista. Sería apresurado, de cualquier manera, establecer que esas dos crisis están resueltas. La resistencia generalizada en contra del Estado continúa en las comunidades indígenas de la Amazonía a pesar del giro posneoliberal. Explorar esta resistencia revelara dilemas y contradicciones claves compartidas entre países que supuestamente se están “desarrollando”.

Independientemente de sus diferencias, la derecha neoliberal y la izquierda posneoliberal comparten un enfoque de desarrollo que se fundamenta en el crecimiento. La ilusión del “cornucopianismo”, basado en parte en el “ideal democrático que predica la justicia social fundamentada en el crecimiento y la expansión económicas” (Mathai 2012, 88), se rompe al mirar más de cerca a aquellos que deben aguantar las externalidades del desarrollo extractivo. Décadas de trabajo etnográfico con comunidades marginalizadas han llevado a los académicos del posdesarrollo, como Arturo Escobar, a buscar una época donde la “centralidad del desarrollo como un principio organizador de la vida social no podría sostenerse más” (Escobar 2000, 11). Interpretando el discurso político, Escobar (2010) ve el momento posneoliberal en Latinoamérica como una encrucijada en la que el posdesarrollo es posible.

Las propuestas de los grupos indígenas son distintas de las de los antropólogos posdesarrollistas que los estudian. Franklin Sharpe, un líder Shuar en la Amazonía, explicó recientemente: “los académicos comienzan con teoría y después intentan aplicarla a la realidad, nosotros comenzamos con la realidad y después construimos teoría”. Las propuestas indígenas de autonomía plurinacional son por lo tanto teóricamente distintas, pero tienen fuertes afinidades para enfoques prácticos. Retoman el concepto de desarrollo, haciendo hincapié en los medios de vida y las capacidades². Estos medios de vida y los recursos naturales conectados a ellos son el centro de la tensión entre los indígenas y el Estado. Basándonos en críticas anteriores las cuales argumentan que los estudiosos del posdesarrollo privilegian el discurso sobre los medios de vida (Bebbington 2000), este artículo rastrea las transformaciones

² El enfoque de las capacidades de Amartya Sen y el marco de los medios de vida utilizado por antropólogos aplicados y ONG transforman radicalmente las métricas que orientan el desarrollo.

socio-económicas a lo largo de la historia colonial de Ecuador y su presente. Su objetivo es explorar qué hilos coloniales permanecen en las políticas posneoliberales de Ecuador y qué posibles alternativas se están proponiendo. Respecto a esto, hablé con una amplia gama de líderes de movimientos sociales ecuatorianos, particularmente personas indígenas en la Amazonía, para indagar cómo leen la “Revolución Ciudadana” de la “Nueva Izquierda”. Durante gran parte del año 2011, llevé a cabo entrevistas para comprender mejor la resistencia amazónica contra la administración de Correa. He viajado por la Amazonía y hablé con líderes de comunidades, miembros del Parlamento Indígena y presidentes de las Federaciones. Seguí de cerca a los miembros de las federaciones amazónicas indígenas, así como a líderes comunitarios mientras debatían y negociaban sus posiciones políticas, y me reuní con líderes que trabajaban a nivel nacional.

Los movimientos indígenas de Ecuador y sus posiciones son heterogéneos. El fuerte movimiento de hoy surge inicialmente cuando las comunidades amazónicas auto-gobernadas se unieron para formar Federaciones, las cuales después fundaron la inter-étnica Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE)³ en 1980. En unión con la Federación Sindicalista de la Sierra y la tercera federación de la costa, en 1986 se crea a escala nacional la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE). Adicionalmente, un Parlamento Indígena promulga leyes para las comunidades indígenas a nivel nacional (Becker 2008). Todo esto se realiza con la ausencia de financiamiento estatal. En su lugar reciben financiación ocasional de ONG y préstamos de bancos locales.⁴ Sus posiciones políticas han cambiado con la geografía y el tiempo, en parte debido a los esfuerzos

³ Ahora el Gobierno de las Nacionalidades Originarias de la Amazonía Ecuatoriana (GONOAIE).

⁴ Los programas de las ONG son poco sistemáticos y por lo general no financiarán proyectos que permitan avanzar en la propia agenda de la CONFENIAE. Los fondos no permiten a la organización cubrir los gastos generales y críticos, tales como proporcionar a los líderes indígenas del interior el pasaje de autobús y barco necesario para llegar a las reuniones; algo parecido a los préstamos para pequeñas empresas fueron tomados del Banco de Pichincha, dejando a la organización endeudada. La falta de fondos para gastos de funcionamiento se resolvió en el pasado con el recurso a la corrupción.

del Estado y las corporaciones multinacionales aplicados sobre las divisiones locales para cooptarlos. Hay patrones en estos conflictos: particularmente entre las diferentes posturas entre los grupos amazónicos semi-urbanizados, las partes colonizadas de la Amazonía y aquellos que viven *adentro* de la selva⁵. Así cuando en este capítulo se habla de comunidades *adentro* se refiere a una unidad política y geográfica.

El trabajo recupera observaciones etnográficas de la última década, entrevistas sistemáticas con líderes de movimientos sociales, y un análisis histórico para tratar el problema del colonialismo en el Ecuador posneoliberal. Con el fin de identificar los hilos coloniales y decoloniales⁶ en la política del presente, las siguientes dos secciones trazan la política ecológica de Ecuador desde antes de la Conquista partiendo de la perspectiva del Cuarto Mundo. La sección subsecuente subraya la emergencia del giro posneoliberal que siguió a la experiencia indígena del desarrollo extractivo colonial. El acercamiento del Gobierno a los dilemas sociales y ambientales creados por el desarrollo extractivo se exploran en la siguiente parte. Basándome en las secciones previas, se remarcan las diferencias entre los imaginarios de desarrollo del Estado y aquellos de los indígenas planteados como alternativa plurinacional. Las conclusiones sintetizan la argumentación con el fin de preguntar qué rol podrá tener el Estado y los movimientos sociales para efectuar un verdadero giro decolonial.

1. La Desaparición del Cuarto Mundo

En 2008, acudí a una reunión comunitaria en la Amazonía del Norte, donde una organización ambiental reportó los desalentadores resultados de su análisis bioquímico en el sistema del río local: básicamente, no había agua potable. Una larga lista producida por los miembros de la comuni-

⁵ La fisura principal del movimiento indígena es entre las facciones partidarias del gobierno y la partidarias de la autonomía adentro; muchas de las facciones pro-autonomía viven en la selva tropical.

⁶ El uso académico del término “decolonial”, en oposición a “poscolonial”, hace hincapié en el hecho de que el colonialismo continúa en la actualidad, así como a la voluntad de los pueblos colonizados para revertir el colonialismo. Su uso es más común en el discurso indígena.

dad reunió testimonios de cáncer, llagas rebosantes, abortos involuntarios. “Mientras hablamos, mi madre está vomitando sangre y al mismo tiempo sangra abundantemente de su vagina”, comentó un líder shuar. La inseguridad alimentaria, llevada con las carreteras y las refinerías hace décadas atrás, se convirtió en la desesperación y el crimen comunes en las áreas ricas en petróleo. Eso provocaba cada año “limpiezas” paramilitares en las que prostitutas, niños sin hogar y homosexuales eran ejecutados durante las horas de la noche. Las relaciones sociales perturbadoras del presente son la culminación de una larga historia de colonización.

El colonialismo se entiende mejor examinando los elementos subyacentes de sus diversas formas a lo largo de la historia. Las observaciones de Fanon sobre el desarrollo en el contexto colonial todavía son aplicables después de la época colonial: “el colonialismo casi nunca explota todo el país, se conforma con la extracción de recursos naturales y la exportación de los mismos a las industrias metropolitanas permitiendo de este modo que un sector específico crezca relativamente rico, mientras el resto de la colonia continúa, o más bien se hunde, en el subdesarrollo y la pobreza” (Fanon 1963, 106). En el corazón del problema del colonialismo hay transformaciones en la organización social y económica estrechamente ligados a la extracción de recursos naturales en las comunidades periféricas. Las raíces de este problema retroceden incluso antes de la Conquista.

El antropólogo Pierre Clastres (1998) argumenta que la formación del Estado (o del Imperio) tiene su núcleo en el establecimiento de jerarquías coercitivas vinculadas con la producción extractiva. Las sociedades que los antropólogos luego llamarán “primitivas” pueden verse comprometidas en un esfuerzo sostenido para evitar la “civilización” del Estado con el fin de mantener a raya las jerarquías y continuar sus medios de subsistencia libres de explotación. Cuando el conquistador español Francisco Pizarro llegó a lo que ahora es Ecuador, el emperador inca Huayna Capac había terminado su propia conquista en la sierra ecuatoriana solo algunas décadas antes, mantenido con el matrimonio de su hijo Atahualpa y una princesa Quitu (Ayala 1988-90; Hemming 1970). En la Amazonía, el Imperio inca se había encontrado con una resistencia aún más poderosa. Clastres (1998) indica que algunas de las tribus amazónicas fueron originalmente fugitivos del Imperio inca, abandonando las jerarquías de los

campos agricultores arreglados y manejados por el Imperio para reemplazarlos por los medios de subsistencia de la selva bajo formas más igualitarias de liderazgo. Las tribus amazónicas, fugitivas o no, dependieron de la movilidad y resistencia violenta para poder evadir su incorporación al Imperio. Para Clastres es la invasión política del Estado la que produce la eliminación drástica de los modos de vida “primitivos”.

El término “Cuarto Mundo”, popularizado por el jefe de los shuswap, George Manuel, se utiliza típicamente para referirse a los territorios habitados por los pueblos indígenas que operan las economías de subsistencia o tradicionales, lo que otros erróneamente podrían llamar “primitivas”. Esto no quiere decir que las economías de subsistencia son inherentemente indígenas (en Ecuador se puede encontrar fincas sostenibles comunales manejadas por blancos y plantaciones de palma ecológicamente destructivas manejadas por indígenas). No obstante el concepto de Cuarto Mundo nos permite rastrear la expansión de la economía de mercado en el territorio indígena de la Amazonía. En contraste con el sistema mundial, y con su economía de mercado, el Cuarto Mundo tiende a ser dominado por lo que Karl Polanyi (1957) llama “sistemas económicos recíprocos”, concepto central para lo que Wallerstein (1974) denomina “mini-sistemas”. La construcción de un Estado, sea indígena o colonial, neoliberal o posneoliberal, se basa en la transformación forzosa de las economías recíprocas locales en economías regionales o globales que benefician a algunos a costa de otros.

La historia de Ecuador es una de las transformaciones político-económicas diseñada para llevar recursos naturales locales a mercados globales euro-americanos caracterizados por series turbulentas de bonanzas y fracasos. Cuando Francisco Pizarro tomó la región en 1532, se produjo una fiebre de oro colonial. Los colonizadores transformaron la organización social de la sierra a lo largo de los Andes, recurriendo al trabajo esclavizado indígena para sus minas y haciendas. La erosión del sistema mercantilista en el siglo XVIII desembocó en una expansión del comercio y, por tanto, la expansión de las haciendas, que incorporaron todavía más población indígena en la economía extractiva causando la hambruna masiva. La posterior depresión *mejoró* las condiciones para los pobres: mientras los colonizadores españoles abandonaban sus tierras los pueblos indígenas regresaron a la economía de subsistencia (Mahoney 2010).

Una creciente demanda euro-americana de chocolate trajo a Ecuador la primera bonanza económica. Junto con las vías fluviales y las nuevas carreteras, entre 1860 y 1920 las economías del Cuarto Mundo fueron remplazadas por los mercados internacionales del Tercer Mundo. El nacimiento de una nueva élite mestiza y la construcción de sus haciendas de cacao en toda la costa propiciaron la Revolución liberal de Eloy Alfaro, colocando directamente al Estado en las manos de los oligarcas costeros (Guerrero 1980; Larrea y North 1997; Striffler 2002). Cuando las enfermedades y la competencia internacional trajeron la recesión de 1920, las élites minoritarias se vieron forzadas a asegurar su legitimidad popular, y las clases bajas obtuvieron una mayor influencia en la agenda política. La tranquilidad hegemónica dio paso a décadas de lucha política con la Revolución Juliana, iniciada por las milicias de bajo rango: el Gobierno cambió 20 veces durante 20 años. Mientras tanto, trabajadores agrícolas escaparon de las terribles condiciones laborales en las haciendas y formaron cientos de comunas (Striffler 2002).

En 1940, una red de carreteras construida por la United Fruit (después conocida como Chiquita) y la Standard Fruit (después Dole) completó la colonización de la costa. El trabajo de las plantaciones se mantuvo con amenazas de violencia y encarcelamiento. La competencia internacional, junto con la invasión generalizada del campesinado, finalmente expulsó a las grandes compañías. Las élites se debilitaron y una junta militar liderada por el Almirante Ramón Castro puso fin a la democracia oligárquica en 1963 e implementó la reforma agraria (Larrea y North, 1997; Striffler 2002).

Una revisión de esta historia revela la relación entre colonialismo y desarrollo extractivo. Las bonanzas económicas de Ecuador fueron impulsadas por la expansión de plantaciones coloniales y haciendas en territorio indígena donde las economías de subsistencia habían predominado. Los auges económicos permitieron a las élites oligarcas comandar el control del Estado a expensas de los pobres. Las decadencias económicas, en cambio, le dieron la oportunidad a los pobres de recuperar un poco su autonomía económica e impulsar reformas moderadas a nivel estatal. Sin embargo, cada expansión dejó una marca permanente. Basada en la productividad económica, la reforma agraria de Castro hizo que los pequeños agricultores perdiesen su tierra y se vieran forzados a tra-

bajar para grandes contratistas, bajo terribles condiciones, y acabaron vendiendo bananos a las mismas multinacionales de las cuales se habían esforzado tanto por escapar (Larrea y North 1997; Striffler 2002).

Con la sierra colonizada por España y la costa por el agro-negocio internacional, la tercera bonanza económica en Ecuador colonizó el norte de la Amazonía. Con el descubrimiento de petróleo por Texaco en 1967 se invadió un territorio previamente autónomo. El PIB de Ecuador se triplicó en pocos años, mientras Texaco financiaba varias campañas presidenciales con sus ganancias. Hasta 1984 la compañía operó sin supervisión, desempeñando un papel de autoridad dentro del Gobierno (McAteer, Cerretti y Ali 2008).

2. Fronteras de recursos

Tito Puanchir, como presidente de la CONFENIAE, viaja a lo largo de todo el país entre aldeas remotas y centros urbanos. Vive a una larga caminata de un sendero en el bosque en un distrito conocido como “La Shell”. El emblema del municipio es de la petrolera Shell, modificado para incluir una perla, siguiendo su lema, “La perla de la Amazonía”. Lo entrevisté a Puanchir en 2011 en el parque municipal de “La Shell”, con vistas a un monumento que consiste en un avión (un modelo que voló para los misioneros) colocado encima de la torre de acero de un pozo petrolero. El padre de Puachir había sido misionero. Relató muchas historias de colonización, pero la de los Wadani⁷ fue lo mejor documentado. Su historia nos permite descomprimir las bases coloniales del fundamento económico actual de Ecuador: el petróleo.

Las primeras incursiones de las compañías petroleras en la selva fueron un desastre. Trabajadores desaparecían durante la noche, otros fueron encontrados muertos, asesinados con lanzas o armas punzocortantes. Los trabajadores mestizos reusaron trabajar en la selva por miedo. En su lugar, las compañías petroleras contrataron a los kichwa, descendientes de

⁷ “Wadani” es la ortografía local utilizada, ya que la lengua wao no incluye la letra “r”. “waorani” y “haorani” son las grafías que se utilizan habitualmente en la literatura. La misionera Laura Saint, del Instituto Lingüístico de Verano, estableció contacto con los guikitairi, piyemoiri, baiwairi, y wepeiri. Aún no se ha logrado contacto con los clanes tagaeiri y taromenane.

incas (Colleoni y Proaño 2010). Como cuenta Puanchir, esta situación no se limitó a territorio wao. Los shuar y los achuar también defendieron su territorio de las petroleras; como los wadani, sus habilidades se habían perfeccionado por la guerra continua entre clanes. En la década de 1950, el Instituto de Lingüística de Verano (Summer Institute for Linguistics, SIL) tuvo éxito donde el inca, el español, y el Estado ecuatoriano habían fracasado. Los misioneros establecieron contacto con los wadani amazónicos. Su base de operación fue la abandonada infraestructura para actividades de prospección de Shell. Los wadani eran una colección de distintos, aunque lingüísticamente similares, clanes en guerra entre sí y contra intrusos foráneos en defensa de su territorio. Operando bajo el auspicio del SIL y con apoyo del Gobierno ecuatoriano y las compañías petroleras, la misionera Laura Saint convirtió exitosamente al cristianismo a muchos de los clanes wadani. La pacificación de los wadani acabó la guerra entre las tribus pero también preparó el terreno para la actividad petrolera (Cabodevilla 1999; Colleoni y Proaño 2010).

Una serie de compañías petroleras llegaron a trabajar en territorio Wao: Texaco, Conoco, Repsol y Maxus. Ewenguime Enkeri, jefe de los wadani, pronunció un apasionado discurso ante un tribunal del Gobierno cuando este pidió aprobar la licencia ambiental para que Petrobras operara en el territorio en 2008 (Colleoni y Proaño 2010: 14-15):

“[Misioneros y compañías petroleras] hacen la civilización, nos llevan, a todos los waorani [wadani] nos sacan y nos ponen en una sola zona, amontonados allí, para exterminar a los waorani, matar a los Waorani... Maldita Maxus. Sí, yo puedo decir esto. Tenían sus antropólogos, decían que éramos sus hijos, para decirte que lo que Maxus dijo. Se aliaban con los waorani allí, todos amigos... hasta mí, pudieron convencer. Decían que vamos a vivir bien, que la empresa petrolera va ayudar a todos los waorani.... Los waorani ciegamente firmamos”

Los Wadani no recibieron la universidad ni el hospital que Maxus les había prometido. Peor, la comunidad se rompió en facciones. Experiencias como estas se pueden encontrar a lo largo de la Amazonía. Como relata Sawyer (2004), cuando las petroleras no son capaces de asegurar el acuerdo con los líderes indígenas, crean y legitiman facciones que están dispuestas a permitir la actividad petrolera. Mis entrevistas reportan

que esas divisiones se vuelven violentas, como los asesinatos entre organizaciones indígenas rivales ocurrieron en Sucumbíos, donde Petro-Ecuador ahora opera los antiguos campos petrolíferos de Texaco.

Lago Agrio, el centro de operaciones de Texaco, fue nombrado apropiadamente después de la ciudad natal de Texaco: Sour Lake, Texas. Sawyer (2004, 101) explica:

“La quema de crudo ha conducido al fenómeno de la «lluvia negra», que algunos indígenas llaman «el sangrado de los cielos» por el hollín de hidrocarburos... Investigadores estiman que las operaciones de Texaco produjeron más de 43 millones de desperdicio toxico diariamente por más de veinte años. Entre 1972 y 1990 el oleoducto tras-andino operado por Texaco derramó un estimado de 16,8 millones de galones de crudo en las cuencas amazónicas más de una vez y media la cantidad derramada por *Exxon Valdez*”

Con la nueva infraestructura (financiada por el petróleo), el Gobierno implantó en la Amazonía la reforma agraria, y reubicó a la gente pobre de la sierra para colonizar el territorio amazónico indígena (McAteer, Cerretti y Ali 2008). En 1972, el presidente Guillermo Rodríguez Lara pronunció un discurso sobre las iniciativas desarrollistas en la Amazonía. Cuando se le preguntó sobre los indígenas desplazados por la colonización que siguió a las carreteras, respondió: “no hay más problemas en relación con los indígenas... todos nosotros pasamos a ser blancos cuando aceptamos las metas de la cultura nacional” (Whitten 1976, 12). A fines de 1980 un portavoz de la CONFENIAE indicó que 600.000 záparo y 30.000 tetete habían sido eliminados; de los 60.000 wadani que vivían antes de que el desarrollo petrolero comenzara solo 2.500 sobrevivieron (Cabodevilla 1997, 16). Las historias orales relatan que el daño ambiental causado por las carreteras, la contaminación, y la colonización eliminaron la seguridad alimentaria de subsistencia de las comunidades. El empleo en la construcción de carreteras y refinerías fue de corta duración. En última instancia, los mejores puestos de trabajo en el sector formal fueron ocupados por mestizos, mientras los indígenas tenían que luchar por sobrevivir en los márgenes de la economía fronteriza, a menudo recurriendo a la mendicidad, la delincuencia y la prostitución infantil. La política gubernamental de la década de 1950 hasta mediados de la década de 1990 ignoró los derechos indígenas a

su territorio ancestral, aduciendo que la tierra estaba “desocupada”, y facilitó los desplazamientos masivos.

Hoy en día, la transición de una economía recíproca a una economía de mercado sigue utilizando una combinación de fuerza y de incentivos. “Muy profundo en la selva [*adentro*], casi no se ve dinero en absoluto; no sabemos completamente cómo funciona la economía”, explica Puanchir. “Cuando los colonos vienen con dinero, lo vendemos todo. En primer lugar vendemos todo nuestro ganado, después todos nuestros árboles. Finalmente, vendemos la tierra misma. Nos quedamos sin nada”. Muchos indígenas están inicialmente muy felices de tener carreteras, de vender sus casas y tomar trabajos temporales en la construcción, imaginando una vida modernizada en la ciudad. Pero las historias orales de las regiones desarrolladas del Amazonas indican que esas esperanzas raras veces se materializan. A mediados de la década de 1990, en contraste con el tercio de los ecuatorianos por debajo del umbral de la pobreza a nivel nacional, dos tercios de los amazónicos rurales vivían en la pobreza (World Bank 1996). Mientras algunos miembros de la comunidad que viven en la selva estaban a favor de las carreteras, miembros y líderes que tienen la ventaja de ver lo que ha ocurrido en otros lugares de la Amazonía son más críticos. En las palabras de un líder shuar, “en la selva tenemos nuestra propia economía. Con suficiente para comer, no tienes que ir a robar. No tienes que prostituirte; no hay drogas. Vives alegremente”.

Una de las características perniciosas de la economía de mercado, de acuerdo con Polanyi, es que está “desvinculada” de la naturaleza y de los contextos locales. Economías recíprocas aisladas operaron dentro de sus límites ecológicos y sociales locales; la transición a una economía de mercado extractiva deja devastadas las ecologías locales y sin seguridad alimentaria las poblaciones locales. Esto no significa dar por sentado que las economías de subsistencia de la Amazonía son perfectamente sostenibles. Los líderes indígenas saben que el crecimiento poblacional les obliga a limpiar cada vez más extensiones de bosque; Puanchir relata que esto se constata en los conflictos familiares cuando los padres intentan dividir sus tierras entre las familias de sus hijos. Mientras biólogos y antropólogos han trabajado duro para desacreditar el mito de que los indígenas son inherentemente ecológicos (Krech 1999, e interminables trabajos sobre “el buen salvaje”), es importante entender los efectos

ecológicos en términos relativos. La economía del mercado facilita la destrucción ecológica en una escala mucho más grande; medios de subsistencia y semi-subsistencia que dependen de los productos de las pequeñas granjas locales dejan una huella ecológica infinitamente menor (Rees y Wackernagle 1994) en comparación a medios de vida urbanos, que son mantenidos por distantes concesiones madereras, bloques de petróleo, cultivos de banano y fincas ganaderas. Es precisamente este reordenamiento económico y ecológico –desde la subsistencia hasta lo extractivo, desde la reciprocidad hasta el mercado, desde los mini-sistemas hasta el sistema mundial– el que inició el Estado colonial y que el desarrollo extractivo, fuera neoliberal o posneoliberal, completaría.⁸ Con el fin de trazar posibilidades genuinamente decoloniales, debemos explorar la base de la ruptura posneoliberal y sus desafíos para resolver el dilema del desarrollo extractivo.

3. Una Crisis de legitimidad en una República petrolera

El descontento con el neoliberalismo es fuerte en las comunidades indígenas. Durante mi primera visita a la Amazonía en 2000, prostitutas indígenas de 14 años nos recibieron mientras cargábamos a mi amigo Galo, representante de la gente siona, hacia la sala de emergencias. Galo fue uno de 20 líderes indígenas de toda la Amazonía que habían venido a aprender a monitorear los efectos ambientales del petróleo en talleres de la ONG Acción Ecológica. Nuestra camioneta había sido aplastada por una grúa petrolera del tamaño de un edificio. Lo llevamos al hospital, pero a pesar de nuestras protestas, Galo fue dejado sin atención en la sala de emergencias, semi-consciente, agitando los brazos mientras se atragantaba escupiendo su propia sangre. Los de la clínica estaban acostumbrados a tratar con trabajadores petroleros, mestizos y extranjeros, no indígenas. Excluidos del empleo, la salud, y la seguridad alimentaria, los indígenas tuvieron pocos beneficios del desarrollo petrolero. En el marco del modelo neoliberal de ese tiempo tampoco lo hicieron los

⁸ La idea de que los habitantes indígenas constituyen una amenaza ecológica ha facilitado el desplazamiento indígena en todo el mundo, al tiempo que se facilita las actividades, mucho más destructivas, de la minería y las madereras.

pobres en todo el país. El posneoliberalismo puede ser analizado como parte de una historia movida por estas contradicciones.

La dictadura militar de Ecuador renunció al poder en 1979, pero el regreso a la democracia coincidió con un cambio de políticas a instancias de los EEUU: políticas neoliberales que fueron sumamente impopulares. Los productos ecuatorianos se volvieron más competitivos en el mercado mundial, pero los salarios locales se desplomaron. Revirtiendo la sustitución de importaciones instituida por la Junta, el desarrollo neoliberal impulsado por las exportaciones y las políticas del FMI y el Banco Mundial trajo, en última instancia, niveles sin precedentes de desigualdad. Para 1990 el quintil más rico de Ecuador recibía tres cuartas partes de los ingresos totales de la nación, los niveles de pobreza alcanzaban casi el 50% y los programas sociales y de salud fueron drásticamente recortados (Clark 1997; Larrea y North 1997).

En el proceso de globalización de la economía ecuatoriana, los empresarios entraron en relaciones con las empresas estadounidenses: fueron los que gozaron de la mayoría de los beneficios de la transformación económica. En consecuencia, se difundió en Ecuador la percepción de los EEUU como potencia imperial, impregnado libros de texto, noticias y la retórica política. En los conciertos de Lushi Yanqui se incluyó golpear un muñeco de tamaño natural del “Uncle Sam” con un bate y encenderle fuego; en un grafiti de Quito se puede leer “sé patriota, mata un gringo”. La crisis del neoliberalismo se intensificó en 2000 cuando el presidente Mahuad dolarizó la economía en medio de una crisis económica traída por banqueros corruptos y ajustes estructurales bajo mandato del FMI. El movimiento indígena movilizó una enorme marcha hacia el Palacio Presidencial. Con la ayuda del ejército, la CONAIE expulsó al presidente y tomó el control del Estado por tres días (Gerlach 2003). Los movimientos sociales se unieron más tarde para apoyar la elección de Lucio Gutiérrez, quien, sin embargo, procedió a aplicar un programa neoliberal. Consecuentemente, los movimientos sociales y los militares luego retiraron su apoyo. Es una historia que se repite en Ecuador. Desde el regreso a la “democracia” en 1979, los movimientos sociales que objetan las agendas neoliberales, con el apoyo de los militares, han eliminado en varias ocasiones al presidente, sólo para reemplazar una agenda neoliberal por otra.

En 2006, el economista Rafael Correa fue elegido presidente, marcando la entrada de Ecuador en el bloque posneoliberal. Su partido, Alianza PAIS, emergió parcialmente del movimiento “Jubileo 2000” enfocado en liberar Ecuador de la deuda internacional. Correa inmediatamente auditó la deuda, negándose a reconocer préstamos fraudulentos tomados por los dictadores del pasado, y expulsó al representante del Banco Mundial. Los banqueros que causaron la crisis de 2000 vieron confiscados sus activos, se incrementaron las pensiones para los pobres, y comenzó un programa masivo de obras públicas. Un mandato popular para una alternativa al neoliberalismo se había estado fermentando durante décadas; una hábil maniobra política combinada con condiciones ventajosas hizo estos cambios políticamente realizables. Debido a que las compañías petroleras ya no están descubriendo nuevas reservas, el crecimiento de las compañías petroleras se basa hoy en día en la competencia por los contratos en poder del Estado para explotar las reservas existentes. Después de una serie de negociaciones, Correa aumentó drásticamente el porcentaje del Estado en los acuerdos de participación. Los altos precios del petróleo y los contratos renegociados proporcionaron a la administración una ganancia inmediata para gastar en infraestructura, educación y relaciones públicas. Con los EEUU ocupados en su propia crisis económica interna y dos guerras de larga duración (Beasley-Murray, Cameron y Hershberg 2009), chinos, canadienses, brasileños y una amplia gama de otros inversores estaban disponibles para tomar el lugar de las empresas estadounidenses, lo que permitió al Gobierno de Ecuador aprovechar las opciones de inversión alternativas negociando con empresas de múltiples sectores. Después de la elección de Correa, las inversiones chinas se duplicaron; para 2007 China estaba invirtiendo más en Ecuador que en cualquier otro país latinoamericano (Ellis 2008).

Ecuador se reubicó inmediatamente en el sistema mundial desafiando al imperialismo del EEUU. La administración de Correa puso fin a su relación con la compañía de petróleo estadounidense EDC, cerró la controvertida base militar estadounidense de Manta, cortó relaciones con la antigua Escuela de las Américas, y expulsó al embajador de EEUU tras el escándalo de Wikileaks. También se negó a firmar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) respaldada por EEUU. En su lugar se unió a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) de

Venezuela, que ha creado una moneda internacional llamada SUCRE para negociar intercambios entre los países de Suramérica y el Caribe. En el plano interno, el Gobierno duplicó el porcentaje del PIB dedicado a la atención de la salud y los programas sociales. La administración incrementó las obras públicas, sobre todo, en educación e infraestructura. De cualquier forma, las áreas rurales –hogar de los recursos que alimentan la economía ecuatoriana– no vieron la misma reducción de la pobreza que las zonas urbanas (Weisbrot y Sandoval 2009).

El cambio en los socios comerciales y los programas sociales del posneoliberalismo son claros retrocesos del Consenso de Washington, pero ¿son decoloniales? Las repetidas revoluciones de Ecuador han aplazado más que resolver las contradicciones de la explotación indígena. La Revolución liberal de Alfaro implementó el discurso de los derechos indígenas sólo para llevar a los trabajadores indígenas de las haciendas de la sierra a los nuevos amos de las plantaciones costeras. La Revolución Juliana desplegó la reforma agraria bajo condiciones que llevaron a los pequeños productores a relaciones de explotación con las multinacionales. Para los pueblos indígenas de la Amazonía, ¿podrá la Revolución Ciudadana ser diferente en algo?

Las relaciones de Correa con el movimiento indígena se deterioraron rápidamente. A un año de su mandato, los residentes de la ciudad de Da-yuma en el Parque Nacional Yasuní tomaron el control de varios pozos de petróleo de propiedad china exigiendo la protección del medio ambiente y beneficios del desarrollo para los pueblos amazónicos. Correa respondió con la represión militar violenta, suscitando críticas tanto nacionales como internacionales. Amonestó públicamente a los “ecologistas infantiles” y saboteadores antipatriotas por obstruir el desarrollo, y 45 activistas fueron encarcelados por cargos de terrorismo (Becker 2011a; Ellis 2008).

Entre 2006, a 2013 el Gobierno de Correa había tomado préstamos de China por más de US\$ 9.000 millones, casi doblando la deuda total del Ecuador (Gill 2013), en en su mayor parte para construir carreteras y centrales hidroeléctricas. De acuerdo con las transferencias bancarias expuestas por José Cléver Jiménez Cabrera, un representante amazónico en la Asamblea Nacional, el Gobierno de Correa estaba pagando los intereses de los préstamos con petróleo vendido a una tasa muy desfavo-

nable. Ecuador, me dijo Jiménez, simplemente había reemplazado una forma de imperialismo por otra.

China no fue la única preocupación de los movimientos indígenas. En 2010 los presidentes de Ecuador, Venezuela y Bolivia se reunieron con otros representantes suramericanos en Otavalo, para discutir los derechos indígenas dentro del ALBA. Afuera de la reunión, la CONAIE protestó por la exclusión de los representantes indígenas. El ALBA invoca la memoria del amado Simón Bolívar en la promoción del comercio. En una entrevista posterior, el presidente de la CONAIE, Marlon Santi, señaló: “Bolívar liberó América Latina solo para copiar a los colonizadores, dejando intacto un sistema que explotaba las poblaciones indígenas... El socialismo propuesto por Rafael Correa, al igual que los proyectos de derecha que lo precedieron, no toma en cuenta a las poblaciones indígenas” (Webber 2010).

En contraste con los análisis basados solamente en la economía formal, la experiencia indígena real de la globalización relatada en las secciones previas cuenta otra historia. La pérdida de territorio y la inseguridad alimentaria sigue por la eliminación de economías de subsistencia en las zonas que alimentan cada bonanza económica. La CONAIE teme que los medios de vida artesanales se encontrarán amenazados y los pueblos indígenas se verán obligados a trabajar en las fábricas que abastecen los mercados regionales. Mientras que las compañías transnacionales penetran en los mercados ecuatorianos de ropa y comida, productores artesanales locales de la economía recíproca no serán capaces de competir. Mientras la regionalización y la diversificación del comercio pueden tener ventajas geopolíticas, se inscriben cantidades crecientes de territorio indígena en relaciones coloniales con la metrópoli.

La misma escasez de petróleo que ha provocado la ganancia reciente para el gobierno de Ecuador anuncia un fracaso venidero. Con menos de una década y media de petróleo por delante en el norte de Ecuador, la mirada del Estado ha volteado a las reservas de oro, cobre, plata y molibdeno en el sur de la Amazonía. Los grupos ecologistas informan de concesiones a un ritmo que sobrepasa a los predecesores neoliberales de Correa, en gran medida, a las empresas mineras chinas y canadienses. Muchas de estas empresas tienen mala reputación para la responsabilidad social, prefiriendo sobornar a los funcionarios locales, la policía y los militares. En el

sur, dos líderes sobornados firmaron un acuerdo minero contra los deseos de su comunidad y los ancianos del pueblo determinaron que deberían tener chiles colocados en sus ojos e inhalar humo hasta vomitar antes de ser desterrados. Eso no detendrá la mina; el apalancamiento de los grupos indígenas y ONG transnacionales que enfrentan a los crecientes inversores internacionales es cada vez más limitado.

Los altos precios del petróleo se redujeron temporalmente en 2009, obligando a Correa a sacar mil millones de dólares en préstamos de China, mientras se negociaba con los inversores chinos una mina de cobre de más de US\$ 1.700 millones en la profundidad del sur de la Amazonía (*New York Times*, 13-03-2012). En palabras de Correa: “sabemos que la minería es necesaria para la vida moderna. Así como las materias primas, necesitamos los ingresos para poder atender a las personas con discapacidad, pagar por la seguridad social, y construir carreteras” (García y Valencia 2012). José Cléver Jiménez, quien representa en la Asamblea Nacional a la región que quieren explotar, me aseguró que la oposición es fuerte. Las comunidades shuar y achuar están preparadas para resistir con bloqueos y lanzas. “Cuando lleguen las empresas mineras, va a ser una guerra civil allí”, advirtió Puanchir.

4. Colonialismo, conservación, y desarrollo en un petro-Estado

La disputa sobre el desarrollo en la Amazonía, fuente principal de la economía formal del Ecuador, es fundamental para el futuro de Ecuador. Como se ha indicado anteriormente, el posneoliberalismo, al igual que sus predecesores, inscribe cantidades crecientes de territorio indígena amazónico en las redes económicas globales que financian sus políticas. El Ecuador posneoliberal se enfrenta a un dilema: los programas sociales requieren recursos gravables en el sector formal, pero esos mismos recursos se derivan principalmente de la destrucción del medio ambiente de la Amazonía. Varias estrategias han sido desplegadas para hacer frente a este problema: la conservación, la regulación, la nacionalización, y el desarrollo.

En 2007, el entonces Ministro de Energía y Minas, Alberto Acosta, lanzó desde la sociedad civil una propuesta a Correa. El proyecto ITT-Yasuní recaudaría el dinero de los donantes internacionales a cambio de un com-

promiso por parte del Gobierno de Ecuador de no aprobar las prospecciones de petróleo en el Parque Nacional Yasuní. Uno de los lugares con mayor biodiversidad en la planeta, el Yasuní también es el hogar de los dos clanes wadani restantes no contactados (Oilwatch 2007). El proyecto ITT es un plan innovador y potencialmente modélico para la política de conservación en todo el mundo. Pero, sin autonomía territorial, el área queda a merced de incursiones ilegales (y legales) mineras, maderas y de plantaciones de drogas. Acosta, miembro fundador de Alianza PAIS, fue elegido posteriormente para presidir la Asamblea Constituyente, que se encargó de la conservación con disposiciones para incluir como bosques protegidos partes del Amazonas en la nueva Constitución (Becker 2011a). Sin embargo, sus posturas más progresistas en el proceso de elaboración de la Constitución chocaron con Correa y dieron lugar, en última instancia, a su renuncia en 2008 (de la Torre 2010).

Después de que Acosta dejase la administración, el Gobierno de Correa no pudo conseguir los fondos proyectados para el programa ITT. Se lanzó un plan para explotar el Yasuní, anteriormente protegido y territorio de los indígenas no contactados. El plan de explotación provocó una enorme batalla de relaciones públicas contra los grupos ambientalistas e indígenas. Acosta lanzó una crítica a la administración de Correa, incluyendo su política de derechos indígenas, que cuestionó el compromiso del presidente con la nueva Constitución. El apoyo a la misma ha sido tibio entre los líderes indígenas, que sienten que sus demandas sustanciales se dejaron sin atender.

Discutí la aplicación de las reformas constitucionales con la dirección y el personal de la Federación de Organizaciones de la Nacionalidad Kichwa de Sucumbíos del Ecuador (FONAKISE), en el norte de la Amazonía, donde el territorio ha sido designado como bosque protegido. La minería y la construcción de carreteras son legales en un porción de los bosques protegidos, pero la agricultura no lo es. Comunidades indígenas remotas que no siguen la política oficial se vieron sorprendidas por la llegada del ejército a sus tierras indicando que ya no podían continuar con sus medios de vida. CONFENIAE informa de casos similares en toda la Amazonía.

La estrategia más común para afrontar la deuda ecológica con las personas marginadas es a través de la redistribución de las ganancias de-

rivadas del petróleo. Para 2008 las condiciones no habían mejorado mucho en el norte de la Amazonía desde mi visita en 2000, en la que Galo fue hospitalizado. Con su rostro marcado de por vida, Galo se mantuvo muy crítico con las empresas privadas. Se había convertido en el líder de su pueblo siona; miembros de su comunidad habían sido reclutados para participar en una histórica demanda contra Texaco por los daños causados a la Amazonía y las personas que allí viven. Tales demandas se enfrentan a una tremenda resistencia de las corporaciones bien financiadas y también de sus aliados dentro del Gobierno. Con recursos limitados para las batallas legales, la gran mayoría de los daños causados por las empresas privadas siguen sin atenderse. Emergildo Criollo, líder de los cofanes y miembro de la Unión de Afectados y Afectadas por las Operaciones Petroleras de Texaco (UDAPT), me dijo que había descubierto su nombre misteriosamente colocado en una lista de los acusados de un caso de narcotráfico en los tribunales ecuatorianos cuando trató de viajar a los EEUU para hacer campaña por la batalla legal de su organización contra ChevronTexaco. De hecho, informó que muchos de los nombres de los demandantes en el caso contra ChevronTexaco han sido acusados de delitos de terrorismo y se les prohibió anticipadamente viajar a declarar en el caso.

La criminalización del movimiento indígena va más allá del conflicto con ChevronTexaco, sino que afecta a todos conflictos con el Gobierno. La CONAIE ha estado monitoreando la penalización de su movimiento. Bartolo Ushigua de la CONAIE informa que la administración de Correa ha acusado a 189 líderes de los movimientos indígenas de “sabotaje y terrorismo”. Cuando tres manifestantes amazónicos fueron asesinados por la policía en una protesta contra la privatización del agua, el actual vicepresidente de la CONAIE fue acusado de su asesinato.

La responsabilidad corporativa no llega a concretarse, pero la nacionalización de la industria petrolera también ha fallado en producir la rendición de cuentas adecuada. A medida que aumentan los recursos de PetroEcuador, la responsabilidad disminuye. Ahora es el socio mayoritario en todos los contratos, y se ha prohibido a las comunidades negociar de forma independiente con las empresas. Quejas y renegociaciones ahora deben ser llevadas a los Ministerios o a PetroEcuador; las obras públicas se llevan a cabo exclusivamente por las agencias gubernamentales. En la

provincia rica en petróleo de Sucumbíos, Paco Chuje, presidente de FONAKISE, explicó: “antes, las compañías petroleras entregaban alrededor del 60% de lo que habían prometido en sus acuerdos con la comunidad. Ahora, el Gobierno no entrega nada. No sé a dónde ha ido el dinero”.

Correa es estratégico con la dispersión de las ganancias de petróleo. Las autoridades provinciales que entrevisté señalan que ha entregado recursos a los gobiernos municipales y provinciales leales y ha paralizado financieramente a aquellos en los que dominan los partidos de oposición. De acuerdo con el historiador Marc Becker (2011b, 182), Correa detuvo el financiamiento para el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CONDENPE) en represalia directa por la resistencia indígena a su agenda de desarrollo minero. Esta agencia de gestión indígena aisló aún más el movimiento de cualquier control sobre el desarrollo. Mientras tanto, los líderes indígenas afirman que la agencia de desarrollo subistente, el Instituto Regional de Ecodesarrollo Amazónico (ECORAE) se ha politizado. La administración de los fondos ECORAE obviamente tiene un atractivo para algunos líderes, particularmente si se considera la destitución de los gobiernos indígenas. Emergiendo del gobierno indígena tradicional, fuera del Estado y la economía, CONFENIAE se esfuerza por adquirir el exiguo billete de autobús para llevar a los líderes de sus organizaciones miembros a sus reuniones. El predecesor de Puanchir, José Avilés, consiguió fondos por debajo de la mesa de las empresas estatales y del petróleo y los utilizó para comprar alianzas con líderes amazónicos hasta que fue expulsado a la fuerza por corrupción en 2006. Más de un año después de su expulsión, Avilés todavía estaba asistiendo a conferencias internacionales y hablando como un líder de los indígenas del Amazonas en defensa de la operación minera Ecuacorriente en el sur de la Amazonía, donde denunció que los manifestantes indígenas estaban manipulados por ONG canadienses.

La situación es compleja. Los programas de ECORAE, como la educación estatal y las carreteras dirigidos por el Estado, pueden parecer menos invasivos y tal vez sean necesarios en los lugares donde las minas ya han llegado. Los caminos construidos para extraer recursos y escuelas construidas para adoctrinar también pueden vincular a las personas al empleo y los servicios básicos. El puñado de comunidades indígenas que se han aliado con el Gobierno recibe las obras públicas, mientras

que aquellos que se oponen a la regionalización del comercio, la construcción de carreteras en la selva tropical, y las políticas mineras... a esas se les dejaron absolutamente sin fondos para administrar. El apoyo financiero viene con el precio de abandonar no sólo una alianza con los del interior que se resisten a la invasión, sino de las facciones de sus propias comunidades que pugnan por la justicia ambiental. Esto ha creado fisuras en el frente para los derechos indígenas y ha alimentado acaloradas divisiones entre y dentro de los grupos amazónicos; las rivalidades entre clanes por la administración de los fondos estatales dentro de las nacionalidades se han vuelto violentas, tanto en el norte como en el sur de la Amazonía. Estas facciones se enfrentan con rabia a aquellos que ven un futuro alternativo para las poblaciones indígenas. CONAIE, CONFENIAE, y el Parlamento Indígena siguen intentando mitigar estos conflictos con la construcción de un consenso en torno a una posición común: la autonomía plurinacional.

5. Sueños decoloniales

Para entender la resistencia al modelo de desarrollo de ECORAE y la esperanza invertida en la autonomía plurinacional, vale la pena reflexionar sobre por qué y cómo el desarrollo ha fallado a la población indígena amazónica de Ecuador. La breve historia relatada aquí no sólo revela contradicciones dentro de la lógica neoliberal, sino continuidades entre las lógicas ecológico-políticas coloniales, neoliberales, y posneoliberales. Las transformaciones económicas provocadas por la colonización y las posteriores bonanzas de cacao, banano, y petróleo han tenido efectos duraderos mientras geográficamente expandieron el alcance del Estado y la economía mundial. Los medios de vida locales en las zonas colonizadas ahora dependen de las economías de la exportación y las burocracias estatales en lugar de la subsistencia y la sostenibilidad. Políticamente, las bonanzas económicas han facilitado el control de la élite sobre la gobernabilidad; el desarrollo ha facilitado la privación de derechos. Estos son los problemas que un giro decolonial tendría que enfrentar.

El neoliberalismo de la década de 1980 aceleró el alcance colonial de los mercados internacionales y el Estado en el Amazonía. Privilegiando la economía formal y ciego a las transformaciones en los medios de vida,

el enfoque neoliberal ha fallado enormemente en Ecuador. Sin embargo, el neoliberalismo por sí solo no genera estas desigualdades. El desarrollo impulsado por las exportaciones ya ha transformando perniciosamente el paisaje ecológico, político y económico de Ecuador durante cientos de años, y continúa haciéndolo en el Ecuador posneoliberal. El posneoliberalismo no es el primer giro a la izquierda de Ecuador. El embargo de la OPEP trajo ganancias petroleras récord a Ecuador, permitiendo a los regímenes militares de izquierda de la década de 1970 financiar la industrialización por sustitución de importaciones defendida por teóricos de la dependencia para subsidiar industrias nacionales productoras de bienes que reemplazarían importaciones, así como la educación y una amplia gama de programas de bienestar social. A fines de la década de 1970 la mortalidad infantil había disminuido un 40% y añadiendo 10 años a la esperanza de vida media (Clark 1997). Al mismo tiempo, grupos como los záparo, tetete y wadani sufrieron pérdidas casi genocidas de vidas como consecuencia de las enfermedades, el hambre y la violencia en las regiones que suministraban las ganancias al Estado.

La administración de Correa ha mejorado la infraestructura, carreteras, hospitales, y la educación⁹ en los centros urbanos densamente poblados de Ecuador, pero esos beneficios fueron financiados por la colonización, la explotación y la destrucción medioambiental de la Amazonía. Esto es racionalizado por un discurso convincentemente revolucionario. La Revolución Ciudadana es invocada en carteles, anuncios de radio, y televisión. El ALBA es comercio construido sobre la “solidaridad humana”; empresas mineras chinas y venezolanas son parte de un plan económico “anti-imperial”. “No podemos ser mendigos sentados en un saco de oro”, declaró Correa en respuesta a las protestas indígenas. Las direcciones de radio de Correa enmarcan lo que él llama resistencia indígena “infantil” contra su agenda minera. Se acusa a los indígenas de ser parte de una conspiración de la derecha aliada a las ONG estadounidenses para quitarle el puesto. “Correa es como un padre cuyo hijo

⁹ El impacto de Correa en la educación es un tema de intenso debate. La modernización de las escuelas urbanas deja la percepción de una mejor educación, pero eso no significa que la calidad ha sido mejorada. Mientras tanto, su plan de construir nuevas “Escuelas del Milenio” implica el cierre de 75% de las escuelas de Ecuador, sobre todo en zonas rurales.

adolescente lo odia”, explicó un mestizo de tendencia izquierdista: “lo que hace, lo hace por amor.” Ushigua, de CONAIE, describe las consecuencias del discurso de Correa: “fue más fácil tratar con los gobiernos de derecha. Todo el mundo sabía lo que representaban. Este Gobierno es mucho más complicado. Cuando nosotros hacemos demandas, dicen «ya lo hicimos», porque su discurso es afirmar que han hecho cosas para los indígenas”. Muchos líderes indígenas afirman que la retórica de Correa oculta el colonialismo subyacente de la administración.

La infraestructura que el Estado está dispuesto a financiar en la Amazonía incorpora una agenda extractiva. Un líder indígena de Pastaza explicó: “para nosotros, las carreteras traen la pobreza”. Esta estrategia es un producto tanto del sistema mundial como de la estructura democrática moderna: una tiranía de la mayoría de las áreas urbanas densamente pobladas sobre la escasamente poblada y geográficamente extensa Amazonía. En última instancia, los beneficios de la redistribución de la Revolución Ciudadana se basan en una extracción colonial de valor proveniente de la Amazonía. Franklin Sharpe, líder de la comunidad Pitirishka, explica el contraste entre la propuesta indígena y el trabajo realizado por ECORAE: “todo esto va a trabajar en el sector mestizo, no en el sector indígena. Nuestra propuesta no es sólo para el desarrollo nacional, sino para el desarrollo plurinacional”.

La importancia de la influencia indígena sobre la infraestructura y el desarrollo económico está clara, pero el control de la educación también es fundamental. La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) estuvo históricamente bajo el control de la CONAIE hasta que quedó claro que su enfoque educativo era anti-minería. Correa arrebató el control de la CONAIE y puso a la DINEIB bajo el Ministerio de Educación, donde los administradores del Estado podían orientar la educación con fines nacionalistas (Becker 2011b).

Por el contrario, los líderes indígenas abogan por la autonomía local: cada nacionalidad podría desarrollar planes de estudios que combinasen la ciencia y la historia de Occidente con su propio conocimiento ancestral. Siguiendo esta propuesta, las historias locales, la medicina y el conocimiento ecológico no sólo se conserva, sino avanza con el tiempo. Ushigua explica: “nosotros no sólo queremos conocer la historia mestiza, queremos aprender nuestras historias, y cada una de nuestras his-

torias es diferente”. Las historias amazónicas suelen ser transmitidos de forma oral; por tanto, con la educación pública, los niños de las zonas urbanas y semi-urbanas se quedan con una visión del mundo muy diferente de los que viven *adentro* la selva tropical.

Se ve mejor el contraste con un ejemplo. El hijo de Tito Punachir, Yang, compartió su lección de inglés conmigo. Se tradujo así:

La civilización inca fue un modelo de organización social. Todo el mundo, desde el emperador en la cima hasta el agricultor en el fondo, sabía su lugar en la sociedad y el trabajo que se esperaba que hiciera

La implicación es que el obrero indígena ecuatoriano también debe conocer su lugar y hacer su trabajo. Yang es de ascendencia shuar y kichwa amazónica. Sus antepasados lucharon para defender su territorio *contra* las jerarquías del Imperio inca; Sin embargo, esas mismas jerarquías son valorizadas en su lección de inglés. Las comunidades más profundas de la Amazonía, alejadas de la educación y la infraestructura estatales, son las que siguen resistiendo con más pasión. Sus historias alternativas son fundamentales para imaginar futuros alternativos.

Como resultado de los intensos esfuerzos del movimiento indígena, la nueva Constitución de Ecuador hizo referencia a la plurinacionalidad y el *sumak kawsay* (buen vivir) (Becker 2011a), para referirse a la visión indígena de las relaciones interpersonales, comunitarias y ambientales armoniosas. Esta fue la primera constitución en América Latina que mencionó los conceptos indígenas de desarrollo. Sin embargo, Becker (2011a, 56) señala que “es más fácil hacer concesiones culturales menores que crear sistemas económicos y sociales más inclusivos”. Los grupos indígenas persiguen el desarrollo plurinacional dentro de sus propios medios. Representantes de la CONFENIAE me mostraron un documento que describe el proceso para lograr el *sumak kawsay*. Futuros alternativos se describen en planes de vida desarrollados por las comunidades. Mientras que los estilos de vida de subsistencia preferibles a la colonización presentan sus propias dificultades. La experiencia indígena informa un “autodiagnóstico” que se perfecciona después en las reuniones de la comunidad. A partir de ahí el plan se despliega de acuerdo a su propia lógica. En lugar de crecimiento económico, se centra en *sumak allpa* (territorio y medio ambiente), *runakuna kawsay* (economía política y servicios básicos), y *sacha runa*

yachay (conocimientos ancestrales, tecnologías alternativas y educación) como indicadores.

En 2011, Puanchir me llevó con un biólogo norteamericano que inventó una variación de un inodoro de baja tecnología que devuelve la orina al suelo y genera fertilizantes esterilizados de heces humanas. Se discuten formas alternativas de organizar espacialmente las comunidades agrícolas y las potenciales fuentes de fondos para paneles solares. Otros líderes han desarrollado propuestas de turismo ecológico comprometido como una alternativa económica a la minería y están discutiendo maneras de mitigar el daño ecológico y cultural del turismo. Esto fue la idea de *sumak kawsay* de Tito Puanchir: someter al conocimiento occidental a las preocupaciones indígenas para el bienestar.

Estaba muy emocionado de ver cómo se desarrollaría este proceso, así que regrese a la Amazonía ecuatoriana en 2014 con una beca de la Fundación Interamericana. Descubrí rápidamente que la interpretación de Puanchir del *sumak kawsay* era sólo una de tantas. *Sumak kawsay* se traduce como Buen Vivir en español. Poco después de que el *sumak kawsay* y el Buen Vivir hicieron su debut político en la Constitución, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) publicó su *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, tomando el lugar de lo que fue antes el *Plan Nacional de Desarrollo*. El documento ofrece descripciones de su nuevo paradigma, pero en gran medida solo utiliza nuevas palabras para describir las mismas prácticas y métricas de evaluación que antes. “¡El PETRÓLEO trae Buen Vivir a su comunidad!”, reza un cartel en una obra de construcción de una escuela en la provincia petrolera de Sucumbíos.

El plazo de Tito Puanchir como presidente de la CONFENIAE ha terminado, y el nuevo presidente, Franco Viteri, tuvo que negociar entre los intereses de los líderes conservadores en lugares colonizados como Sucumbíos y los de *adentro* que resistían a la actividad minera. Con la promesa de continuar el apoyo a los *adentro*, Viteri también acordó una descentralización de la CONFENIAE. La organización fue renombrada como Gobierno de las Naciones Originarias de la Amazonía Ecuatoriana (GONOA). El *sumak kawsay* significaba para los líderes conservadores la integración en la economía formal y la educación dirigida por el Estado, no la autonomía.

En la provincia rica en petróleo de Sucumbíos, los planes de vida fueron mucho mejor financiados que en el resto de la Amazonía. En Sucumbíos llegaron enormes folletos brillantes producidos por el gobierno provincial, pero sin el dinero para la implementación de las ideas explicado en ellos. Algunos críticos sostienen que eran mapas de ruta de los intereses de la comunidad ahora disponibles para las empresas.

Las comunidades indígenas de Sucumbíos devastadas por el petróleo enfrentaron presiones económicas que no se dieron en otras comunidades. En una comunidad que visité, encontrar animales de caza tomaba tres días caminando a pie en vez de las tres horas que tomaba antes que vino el petróleo. Muchos tenían enfermedades caras o miembros de la familia muertos que intensificaban las tareas del hogar. Mientras tanto, la actividad petrolera creó oligarquías locales en las sociedades anteriormente igualitarias: las familias que lograron acceso a los limitados fondos que vienen de la nueva economía del petróleo se convirtieron en una clase dominante, con amplio poder e influencia sobre la comunidad. Estas familias suelen buscar más fondos para administrar. En comunidades que visité en Sucumbíos, los planes de vida estaban involucrados en actividades del sector formal como plantaciones, los esquemas de comercio de carbón, y el petróleo. Inscritos en los problemas ambientales y la deuda, líderes de la comunidad adquieren beneficios mientras que las familias menos poderosas con las que hablé sufrieron los impactos. El colonialismo se ha descentralizado.

Esta experiencia contrastaba fuertemente con la de los pueblos *adentro* de la selva como Juyukamentza. Situado en el profundo sur de la Amazonía, el territorio achuar es servido por una misión católica que también funciona como una universidad. Allí están entrenados los maestros de las escuelas que enseñan a los niños de los pueblos achuar. Allí aprenden un currículo que valoriza el estilo achuar de vida. Los impactos son claros entre los jóvenes de los pueblos. Los aldeanos con los que hablé apreciaron el aire limpio de la selva, y mostraron poco interés en visitar las ciudades contaminadas, donde se cobra una tarifa para utilizar el baño y el racismo contra las indígenas es rampante. A varios días a pie y en barco desde la carretera más cercana, Juyukamentza está lejos de los problemas de la ciudad. Habiendo visto lo que sucedió con las comunidades indígenas de Sucumbíos, apoyado en los análisis de

los ecologistas que habían visitado la región, Juyukamentzsa, como la mayoría de las comunidades achuar, desconfiaba de las presiones del mercado extractivo que traerían las carreteras.

Tradicionalmente, la planificación del desarrollo fue impulsada por el Estado, con los organismos nacionales, provinciales y municipales, asumiendo la responsabilidad de infraestructura, como carreteras, alcantarillado, y electricidad. Las comunidades indígenas fueron muy descuidadas o recibieron carreteras que no querían. Con la incorporación del Buen Vivir en la Constitución, los planes municipales de desarrollo orientados al crecimiento y los intereses del Gobierno fueron reemplazados con los planes de vida que involucran las asambleas de participación dentro de las comunidades indígenas.

Los fondos de la Unión Europea fueron entregados a la Fundación Chankuap para facilitar estos planes de vida en el territorio achuar. La fundación tenía una larga historia y una relación íntima con los achuar. En asambleas y talleres, los científicos de Chankuap compartieron sus conocimientos acerca de los problemas ambientales que enfrenta la comunidad. Tradicionalmente, las familias achuar se re-localizan cada cinco años. Fue sólo con la creación de escuelas que los pueblos se hicieron permanentes en los últimos 30-50 años. La nueva densidad poblacional estaba ahora comenzando a generar problemas de calidad del suelo, sobrepesca y caza excesiva. Los ancianos no estaban preparados para esto. Como resultado de las encuestas realizadas en la comunidad, Chankuap demostró la disminución en la disponibilidad de peces y animales. La comunidad decidió restringir el uso de barbasco, un veneno a base de hierbas que se utiliza para matar grandes cantidades de pescado y que facilita la faena. También decidieron restringir la caza de ciertos animales. La tecnología de compostaje también había sido introducida por la Fundación Chankuap, pero miembros de la comunidad encontraron maneras de ajustar los materiales y el tamaño de las plantas de compostaje. En ambos casos, la intervención no era ni de arriba hacia abajo, ni de abajo hacia arriba, era una negociación caracterizada por el conocimiento compartido. Con esto empezaba la etapa de la visión que Puanchir me había descrito en el 2011: el conocimiento occidental e indígena unidos al servicio de la comunidad, no de la economía extractiva.

El movimiento indígena ha desafiado al colonialismo –continuo en las lógicas económicas de la corriente principal de desarrollo– con la autonomía plurinacional. Esta batalla se libra en varios frentes: el territorio autónomo, la educación autónoma, y el desarrollo autónomo ahora en forma de *sumak kawsay*. Estas líneas de batalla son raramente victorias; las herramientas para la decolonización (como *sumak kawsay*) están cooptadas y confrontadas por el poder estatal. Con unas pocas excepciones, las aspiraciones de desarrollo de la autonomía plurinacional permanecen en gran parte no realizadas; se trata de un programa por cuya definición todavía se está luchando.

Al fin, la plurinacionalidad representa esperanza: una visión alternativa para el futuro, que es una fuerza impulsora central para el movimiento indígena. Estas alternativas son frágiles: excavadoras llegan con personal de carreteras chino con la esperanza de pavimentar los caminos hacia las minas cerca de los pueblos vecinos de Juyukamentza. Frente a la violencia y el encarcelamiento, las comunidades indígenas se enfrentan al desarrollo extractivo con bloqueos y protestas. Se arriesgan porque creen que vale la pena defender los sueños decoloniales.

Conclusiones

La afirmación de Blaser (2007) de que la crisis actual de la legitimidad es una crisis de 500 años de hegemonía desde la Conquista es una astuta observación. Sin embargo, esta crisis no es nueva ni está resuelta. Ni el neoliberalismo ni el colonialismo han sido legítimos a los ojos del colonizado. Siguiendo las transformaciones en los sistemas de subsistencia periféricos, la corriente posneoliberal aparece como un cambio en el discurso retórico para intentar legitimar no el fin del colonialismo, sino la transición de una clientela colonial a otra (de la Torre 2010). La política de la izquierda y la derecha se basa en una dicotomía exagerada entre el Estado y la economía capitalista. Visto desde el Cuarto Mundo, sin embargo, la derecha y la izquierda tienen mucho en común. El posneoliberalismo no es ciertamente anticapitalista y el neoliberalismo es claramente dependiente del Estado. El Estado requiere la expansión de la economía formal transnacional para asegurar los recursos; el crecimiento económico requiere al Estado para facilitar la expansión colonial en

territorio indígena. Aunque, sin duda, hay diferencias entre estatismo y los enfoques neoliberales de gobernabilidad, ninguno de los dos enfoques aborda adecuadamente el proceso subyacente de desarrollo extractivo y de transformación socio-económica que perpetúa la desigualdad social y la destrucción del medio ambiente.

Identificar estas continuidades coloniales no debe ocultar las diferencias reales entre la izquierda y la derecha. Las cosas han mejorado significativamente en los centros urbanos del Ecuador desde la crisis económica de 2000. Correa ha desplegado con pericia una diversificación comercial para sacar al país del control hegemónico estadounidense. Se han roto relaciones militares con la antigua Escuela de las Américas. Ha expulsado al representante del Banco Mundial, negociado ferozmente con las compañías petroleras occidentales, y usado algunos de los fondos resultantes para ayudar a los pobres urbanos. Desafortunadamente, esto no ha frenado el proceso de colonización. El giro actual de izquierda, al igual que los giros de izquierda anteriores de las décadas de las 1960 y 1970, ha utilizado los precios favorables del petróleo para implementar reformas para apoyar a los pobres. El ALBA de la década de 2010, al igual que la industrialización por sustitución de importaciones de la década de 1970, afronta los efectos de los desequilibrios internacionales en las relaciones de intercambio. Sin embargo, todavía se facilita la penetración de las economías recíprocas y ecológicas del Cuarto Mundo por economías ecológicamente desvinculadas, pero vinculadas al mercado internacional y atadas al sistema de Estados-nación. El núcleo colonial puede haber cambiado desde los días del Imperio inca, pero la extracción metropolitana de los recursos naturales de la periferia continúa en la actualidad. Sean éstos emperadores incas, hombres de negocios internacionales, élites ecuatorianas, consumidores urbanos, o gobiernos inclinados a la izquierda que alimentan la extracción del valor de la Amazonía, el resultado es el mismo: la pobreza y la destrucción del medio ambiente para los pueblos indígenas de la Amazonía (Bunker 1985). El colonialismo aparentemente no requiere un imperio.

El fracaso del giro posneoliberal para revertir trayectorias coloniales engendra preguntas más grandes. ¿Puede funcionar el Estado sin la extracción de valor a partir de su propia periferia interna? Esta pregunta tiene serias implicaciones para la justicia social y la sostenibilidad am-

biental. ¿Se encuentra la solución en una negociación con el Estado a fin de conseguir recursos para la educación y el desarrollo, con las ONG para allegar fondos para programas de desarrollo o con los fondos de empresas privadas, o de alcanzar la autonomía total de la financiación externa? La contradicción fundamental que se analiza en este capítulo es que los recursos del Estado dependen del crecimiento en el sector formal, y el crecimiento de la industria extractiva tiene un costo grave para las comunidades en el punto de extracción y graves consecuencias a largo plazo para todos nosotros.

El petróleo de Ecuador se está acabando, y la mirada del Gobierno ha girado hacia el cobre y el oro en el sur de la Amazonía con la esperanza de una nueva bonanza económica facilitada por las empresas mineras chinas y canadienses. ¿Qué pasará cuando esas reservas se agoten también? En Zamora Chinchipe y Morona Santiago, grupos indígenas están armados con lanzas y no quieren las minas que vienen.

El desarrollo extractivo no es inevitable. En agosto de 2011, Tito Puanchir condujo a una delegación de CONFENAIE al Primer Encuentro Amazónico sobre el Conocimiento Indígena en Manaus, Brasil, donde las organizaciones indígenas de nueve países escribieron el Mandato de Manaus. Criticando los proyectos estatales profundamente arraigados en la economía globalizada, exigen: “sólo pedimos que nos dejen trabajar en paz en nuestra misión”. La ausencia del Estado puede ser tan importante como su presencia. Lo contrario del colonialismo es la autonomía, no sólo la autonomía política, sino la autonomía económica y educativa necesaria para que las poblaciones indígenas puedan perseguir trayectorias de desarrollo alternativo, libre de las dependencias generadas entre el centro y la periferia.

Un fuerte marco participativo combinado con el conocimiento de la economía política internacional es particularmente crítico: la revisión de Sawyer y Gómez (2008) de estudios de casos en todo el mundo demuestra que, si bien la autonomía política abre nuevas posibilidades en algunos lugares, también puede ocasionar en otros la vulnerabilidad ante los intereses económicos depredadores. El debate no es simple. En Ecuador, los pensamientos de los líderes indígenas del pasado y del presente se han dividido entre las narrativas de la explotación traídas por sus vecinos y la promesa de dinero de los inversores entrantes. Al-

gunas facciones indígenas, como los de Sucumbíos, creen que el capitalismo extractivo y la intervención estatal son el mejor camino a seguir; antes que la presidencia de Tito Puanchir esos intereses condujeron la CONFENIAE. Después de que terminó el mandato de Puanchir, líderes pro-petróleo esperaban separar la organización de sus raíces activistas, re-imaginando la CONFENIAE con un título más administrativo: el Gobierno de las Nacionalidades Originarias de la Amazonía Ecuatoriana (GONOAE), descentralizando y dividiendo lo que antes era un frente unido por la autonomía del Amazonas.

Un cartel en una carretera de la Amazonía construida con fondos chinos dice lo siguiente: “La Revolución Ciudadana se logra a través de obras públicas”. Mientras discutimos las encrucijadas de Escobar (2012) antes mencionadas –alternativas sociales y económicas “a los que han dominado el continente durante la mayor parte de su historia” y sin embargo han arraigado la modernidad, y alternativas más exhaustivas a la modernidad occidental– otro cruce se está construyendo con fondos orientales para extraer cobre y oro de territorio indígena. El encomiable pensamiento posdesarrollista de Escobar ha abierto a los académicos la multiplicidad de posibilidades para el desarrollo, pero quizás el punto crucial de este cruce de caminos sea mejor entendido no en términos de modernidad, sino en términos de economía extractiva del colonialismo. La autonomía plurinacional esbozada aquí es distinta de las posiciones filosóficas y semánticas de la escuela de pensamiento del pos-desarrollo, un pensamiento que la mayoría de los movimientos indígenas además no comparten. Enfoques antropológicos que mantendrían la cultura indígena estática y encerrada en un capítulo de un libro de texto han dicotomizado ampliamente lo tradicional y lo moderno, generando una difícil relación con el desarrollo, sea desarrollo impulsado por el Banco Mundial, desarrollo de las ONG de base, o desarrollo organizado por los propios grupos indígenas. Mientras que los estudiosos del posdesarrollo celebran la plurinacionalidad, la palabra tiene un significado diferente para los líderes amazónicos que deben enfrentarse a los desafíos de la pobreza rural. La etapa de un “posdesarrollo, en el que la centralidad del desarrollo como principio organizador de la vida social ya no podría sostenerse” (Escobar 2000, 11) es distinta del enfoque plurinacional del

movimiento indígena ecuatoriano, que no se opone al desarrollo o la modernidad, *sino que pretende controlarlos y definirlos*.

Muchos pueblos indígenas ecuatorianos no experimentan un conflicto entre el desarrollo y la preservación cultural. El conocimiento ancestral nunca ha sido estático y es por ello “moderno” a su manera. Los grupos indígenas quieren el control sobre sus sistemas educativos a fin de desarrollar aún más los conocimientos ancestrales, apoyándose tanto en el conocimiento occidental como en el tradicional elaborado por profesores indígenas y administradores sensibles a sus intereses. Dan la bienvenida a los científicos e ingenieros modernistas que vigilan el deterioro del medio ambiente, la aplicación de nuevas tecnologías para la gestión de residuos, y a la investigación de los sistemas de energía sostenibles guiados por el bienestar social en vez del interés económico. Proponen diseñar una trayectoria de desarrollo que permita mantener y mejorar los medios de subsistencia. Algunos tratan de desarrollar nuevas formas de interactuar con los mercados externos que minimicen el daño ambiental. Están abiertos a los resultados negociados parcialmente decoloniales hasta que se pueda realizar un futuro totalmente decolonial. Visto así, el problema no es la modernidad, sino el mercado llevado por el Estado y su proyecto de colonización.

El enfoque del desarrollo desde la izquierda, la derecha, y las escuelas de pensamiento del posdesarrollo, constriñe y subsume, en última instancia, posibilidades para el futuro. La autonomía puede conducir a una variedad de resultados tanto positivos como negativos, pero en las manos adecuadas puede representar una verdadera alternativa de desarrollo. Con el fin de resolver lo que O’Connor (1996) llama la Segunda Contradicción del Capitalismo —una economía mundial destruyendo a su propia fundación ecológica— tenemos que ir más allá de enfoques académicos imperantes e incorporar las ideas indígenas sobre el desarrollo. Necesitamos escuelas de pensamiento teórico que abran posibilidades para trayectorias de desarrollo plurinacionales sostenibles.

No hay ninguna propuesta indígena unificada, pero las facciones del movimiento indígena impulsadas por los intereses de los de *adentro* ofrecen algunas ideas muy interesantes. Su posición se deriva no sólo del deseo de construir sobre su conocimiento y formas culturales existentes, sino desde una posición de vulnerabilidad económica, política

y ambiental dentro de un Estado colonial. A lo largo del Amazonas, las comunidades indígenas han organizado asambleas para hablar de sus planes de vida: tratando de reinventar la educación y el desarrollo en sus comunidades. El futuro de estos planes es todavía incierto. Este es un trabajo en progreso, desafiado por intereses privados y el Estado, que buscan cooptarlo y obstruirlo. Los grupos indígenas no tienen todas las soluciones a estos problemas, pero con la combinación de autonomía y recursos estarían en una posición excelente para desarrollarlas.

Traducción del inglés: Fernando José Ayala Rodríguez
Revisión técnica: Rafael Domínguez

Bibliografía

- Ayala, E. ed.. (1988-1990). *Nueva historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Beasley-Murray, J., Cameron, M.A. y Hershberg, E. (2009). "Latin America's left turns: an introduction", *Third World Quarterly*, 30 (2), 319-330.
- Bebbington, A. (2000). "Reencountering development: livelihood transitions and place transformations in the Andes", *Annals of the Association of American Geographers* 90, 495-520.
- Becker, M. (2008). *Indians and Leftists in the Making of Ecuador's Modern Indigenous Movements*. Durham, NC: Duke University Press.
- (2011a). "Correa, indigenous movements, and the writing of a new constitution in Ecuador", *Latin American Perspectives*, 38 (1), 47-62.
- (2011b). *¡Pachakutik! Indigenous Movements and Electoral Politics in Ecuador*. Plymouth: Rowman and Littlefield.
- Blaser, M. (2007). "Bolivia: los desafíos interpretativos de la coincidencia de una doble crisis hegemónica", en K. Monasterios, P. Stefanoni y H.D. Alto (eds.), *Reinventando la nación en Bolivia: Movimientos sociales, estado y poscolonidad*. La Paz: CLACSO/Plural, 11-21.
- Bunker, S.G. (1985). *Underdeveloping the Amazon: Extraction, Unequal Exchange, and the Failure of the Modern State*. Chicago: University of Illinois Press.
- Cabodevilla, M.A. (1997). *La selva de los fantasmas errantes*. Pompeya, Ecuador: CICAME.
- (1999). *Los Huaorani en la historia de los pueblos del Oriente*. Coca: CICAME.
- Castañeda, J.G. (2006). "Latin America's left turn", *Foreign Affairs*, 85 (3), 28-43.

- Clark, K. (1997). "Globalization seen from the margins: indigenous Ecuadorians and the politics of place", *Anthropologica*, 39 (1-2), 17-26.
- Clastres, P. (1998). *Society against the State: Essays in Political Anthropology*. New York: Zone Books.
- Colleoni, P. y Proaño, J. (2010). *Caminantes de la Selva: Los pueblos en aislamiento de la Amazonía Ecuatoriana*. Quito: IWGIA.
- de la Torre, C. (2010). *Populist Seduction in Latin America*. Athens: Ohio University Press.
- Ellis, R.E. (2008). *El impacto de China en Ecuador y América Latina*. Bogotá: Observatorio Virtual Asia Pacífico.
- Escobar, A. (2000). "Beyond the search for a paradigm? Post-development and beyond", *Development* 43 (4): 11-14.
- (2010). "Latin America at a crossroads: alternative modernizations, post-liberalism, or postdevelopment?", *Cultural Studies* 24 (1): 1-65.
- (2012). "¿Transformaciones y/o transiciones? Post-extractivismo y pluriver-so", *América Latina en Movimiento*, 473, 14-17.
- Fanon, Franz (1963). *The Wretched of the Earth*. New York: Grove Press.
- García, E. y Valencia, A. (2012). "Correa won't let protests block mining deals", *Reuters*, March 21. <http://www.reuters.com/article/2012/03/22/ecuador-protest-idUSL1E8EM7CB20120322> (accessed October 21, 2012).
- Gerlach, A. (2003). *Indians, Oil, and Politics: A Recent History of Ecuador*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Gill, N. (2013). "Ecuador receives \$1.2 billion loan from China for budget" *Bloomberg*, August 26. <http://www.bloomberg.com/news/2013-08-26/ecuador-receives-1-2-billion-loan-from-china-forbudget.html> (accessed November 3, 2014).
- Guerrero, A. (1980). *Los oligarcas del cacao*. Quito: El Conejo.
- Hemming, J. (1970). *The Conquest of the Incas*. London: Macmillan.
- Holst, J. (2016). "Colonial Histories and Decolonial Dreams in the Ecuadorian Amazon: Natural Resources and the Politics of Post-Neoliberalism", *Latin American Perspectives*, 43 (2), 200-220.
- Krech, S. (1999). *The Ecological Indian: Myth and History*. New York: Norton.
- Larrea, C. y North, L.L. (1997). "Ecuador: adjustment policy impacts on truncated development and democratization", *Third World Quarterly*, 18 (5), 913-934.
- Macdonald, L. Ruckert, A., eds. (2009). *Post-Neoliberalism in the Americas*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mahoney, J. (2010). *Colonialism and Postcolonial Development: Spanish America in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.

- Mathai, M.V. (2012). "Towards a sustainable synergy: end-use energy planning, development as freedom, inclusive institutions, and democratic technics", en I. Oosterlaken y J. van den Hoven (eds.), *The Capability Approach: Technology and Design*. Dordrecht: Springer, 87-112.
- McAteer, E., Cerretti J. y Ali, S. (2008). "Shareholder activism and corporate behavior in Ecuador: a comparative study of two oil ventures", en C. O'Faircheallaigh y S. Ali (eds.), *Earth Matters: Indigenous Peoples, the Extractive Industries, and Corporate Social Responsibility*. Sheffield, UK: Greenleaf, 180-197.
- O'Connor, J. (1996). "The second contradiction of capitalism", en T. Benton (ed.), *The Greening of Marxism*. New York: Guilford, 197-221.
- Oilwatch (2007). *ITT Project: Option 1: Conserving Crude Oil in the Subsoil*. Quito: Oilwatch.
- Polanyi, K. (1957). "The economy as instituted process", en K. Polanyi, C.M. Arensberg, y H.W. Pearson (eds.), *Trade and Market in the Early Empire*. Glencoe: Free Press, 243-270.
- Rees, W. y Wackernagle, M. (1994). "Ecological footprints and appropriated carrying capacity: measuring the natural capacity requirements of the human economy", en A. Jansson *et al.* (eds.), *Investing in Natural Capital*. Washington: Island Press, 362-391.
- Sawyer, S. (2004). *Crude Chronicles: Indigenous Politics, Multinational Oil, and Neoliberalism in Ecuador*. Durham: Duke University Press.
- y Gómez, E. (2008). *Transnational Governmentality and Resource Extraction: Indigenous Peoples, Multinational Corporations, Multilateral Institutions, and the State*. Geneva: UNRISD.
- Striffler, S. (2002). *In the Shadows of State and Capital: The United Fruit Company, Popular Struggle, and Agrarian Restructuring in Ecuador, 1900-1995*. Durham: Duke University Press.
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World- Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.
- Webber, J.R. (2010). "Indigenous struggle, ecology, and capitalist resource extraction in Ecuador: an interview with Marlon Santi", *The Bullet*, 391 (July 13). <http://www.socialistproject.ca/bullet/391.php> (accessed November 21, 2011).
- Weisbrot, M. y Sandoval, L. (2009). *Update on the Ecuadorian Economy*. Washington: Center for Economic and Policy Research.
- Whitten, N., Jr. (1976). *Ecuadorian Ethnocide and Indigenous Ethnogenesis: Amazonian Resurgence amidst Andean Colonialism*. Copenhagen: IWGIA.
- World Bank (1996). *Ecuador Poverty Report*. Washington: World Bank.

Parte III
Alternativas para el cambio
de la matriz productiva

Estado, conflictividad y valores de uso alternativos: petróleo, minería y turismo

Diego Carrión Sánchez

“...el verdadero poder siempre permanecerá a una distancia segura de la política y la política será impotente para hacer lo que se espera de ella”

Zygmunt Bauman

“Nuestro territorio es apetito del mundo”

Domingo Ankuash,
Asociación Bomboiza, pueblo Shuar

Introducción¹

La investigación que da origen al presente artículo empezó siendo un análisis con énfasis cuantitativo sobre los efectos en las formas económicas de tres valores de uso distintos en Ecuador: petróleo, minería y turismo. Inicialmente el turismo se reveló como una alternativa preferible en términos sociales, ambientales, y de ingresos para el Estado. Sin embargo, en el camino se vio la necesidad de ampliar el estudio hacia otros campos como la cultura, el conflicto social y la relación empresas-Estado, con el fin de completar el panorama institucional.

En ese momento empezaron a ser visibles dos elementos determinantes: 1) los efectos negativos de la maximización de utilidades y la presión

¹ La investigación de la cual resulta este capítulo fue propuesta y financiada por la Fundación Rosa Luxemburgo. Además contó con el auspicio del Instituto Superior de Investigación y Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador.

de la competencia monopólica, sobre las formas económicas adoptadas en la producción de los valores de uso comparados, incluido el turismo; y 2) el compromiso del Estado con quienes financian su presupuesto, es decir, las empresas transnacionales que explotan recursos naturales. Estos dos elementos, constituyentes del núcleo estructural del capitalismo dependiente, exigen reflexión respecto de la factibilidad y pertinencia de abogar por alternativas dentro del propio marco del capitalismo.

El capítulo presenta en primer lugar un resumen de los resultados empíricos de la comparación entre valores de uso alternativo: petróleo, minería y turismo. Luego un conjunto de reflexiones teóricas animadas por esos resultados, en torno a la separación de economía y política y el papel del Estado en dicho contexto. Finalmente se reflexiona sobre la llamada “maldición de los recursos” y las vías de la transición. El trabajo cierra con las principales conclusiones.

1. Valores de uso alternativos y sus efectos

La discusión sobre el post desarrollo, y las alternativas al desarrollo ha derivado en el esfuerzo de pensar vías a la transición. Una de ellas ha planteado la necesidad de impulsar valores de uso alternativos a la industria extractiva en un intento por aplacar los efectos negativos de estas actividades. Esta propuesta ha interpelado al Gobierno ecuatoriano sobre la orientación y resultados de su oferta de cambio de la matriz productiva.

A continuación, se comparan los efectos de tres valores de uso alternativos: petróleo, minería y turismo. En el estudio se hizo evidente la necesidad de distinguir entre el turismo comunitario, de pequeña escala que procura respetar la naturaleza y el entorno cultural, del turismo de enclave empresarial, que privilegia la maximización de la utilidad por sobre cualquier consideración social o ambiental.

Efectos económicos

En términos de encadenamiento productivo la actividad turística anima la demanda de muchos más sectores productivos y de manera menos concentrada que el petróleo y la minería, contribuyendo a dinamizar la economía. Los sectores primarios constituyen encadenamientos autorreferenciales, lo que significa que demandan principalmente otros pro-

ductos primarios, lo que refuerza el patrón de acumulación primario exportador y obstaculiza la diversificación. El petróleo demanda solo al 28% de los sectores considerados en las Tablas Oferta Utilización (TOU) y además son sectores especializados en la propia actividad extractiva²; la minería metálica y no metálica demanda solo a 11% de los sectores considerados en las TOU³; el turismo, en cambio, encadena con el 42% de los sectores considerados en las TOU y su demanda es desconcentrada abarcando una gama importante de productos⁴.

El grado de encadenamiento del turismo en el Ecuador se debe a que el sector está conformado mayormente por establecimientos medianos y pequeños. En Centroamérica, el nivel de concentración del turismo ha provocado que los niveles de encadenamiento productivo sean menores en la medida que avanza el modelo de turismo de enclave: los turistas exigen poco contacto con los pobladores locales y un nivel de consumo y bienestar similar al de su país de origen. El resultado es un escaso encadenamiento con el aparato productivo del país receptor y la fuga de recursos al exterior (Delisle y Jolín 2011, 112; Bodson, Dubón y Alvarado 2011, 182)⁵.

Los sectores relacionados con el turismo generan mayor cantidad de empleo por unidad de inversión, emplean a un importante porcentaje de la PEA⁶ y se registran importantes niveles de equidad de género. Las ramas extractivas, tradicionalmente privilegiadas por la inversión privada y el Estado son las que menos empleo generan⁷ y ocupan en

² El 88% de la demanda que hace el sector petrolero a otros productores nacionales se concentra apenas en 17 productos.

³ El 46% de lo demandado por la minería se refiere a producción primaria o con muy poco valor agregado como combustibles, madera y algunos productos químicos.

⁴ La información correspondiente a las TOU fue procesada a partir de información proporcionada por el Banco Central del Ecuador, tomando como año base 2007.

⁵ Según el Banco Mundial, más de la mitad de los gastos turísticos hechos en los países emergentes retornan a los países emisores de Occidente, y se concentran en un número reducido de empresas (Delisle y Jolín 2011, 48, 111; Mann e Ibrahim 2002, 9).

⁶ El sector alojamiento genera 1,37 trabajos y los restaurantes 1,99 trabajos por cada diez mil dólares invertidos. Los sectores relacionados con el turismo (hoteles y restaurantes) ocupan al 5% de la PEA.

⁷ En el Ecuador, el petróleo genera 0,01 empleos por cada US\$ 10.000 invertidos en el sector. El sector minas y canteras que incluye a las industrias relacionadas con la extrac-

su mayoría mano de obra masculina⁸ (Córdova 2011; INEC 2011). Las cifras oficiales registran un alto nivel de empleo formal en los sectores extractivos, lo que se debe a que no se considera en este rubro al empleo indirecto, marcado por la precarización (Machado *et al.* 2012, 52; Carrión y Sánchez 2014). En los sectores relacionados al turismo se registran niveles de subocupación, pero sus trabajadores no se preocupan por los riesgos diarios ni por un probable ambiente de trabajo perjudicial (INEC 2011).

La calidad del trabajo es un problema para el turismo de enclave no solo en Centroamérica y países emergentes, sino también en los países centrales (Bonilla 2011, 78; Frangialli 2001, 8; Delisle y Jolín 2011, 48). Las grandes empresas turísticas e incluso medianas de carácter ecoturístico, desplazan a las poblaciones locales de la toma de decisiones, y/o las emplean en condiciones que no respetan su relación con el espacio natural y social tradicional (de Oliveira 2011). El turismo de enclave suele traer consigo el florecimiento de actividades ilícitas como el tráfico y venta de drogas o la prostitución que incluye también a niños y niñas (Frangialli 2001, 8).

Los problemas laborales son generalizables a todas las modalidades del turismo, dado que están insertas en el marco del conflicto capital trabajo: valorización de las inversiones y explotación laboral son la base de la acumulación capitalista.

Los niveles de concentración de la propiedad en las actividades extractivas son mayores que en el sector turístico⁹. Considerando el nivel de inversiones e ingresos del sector primario, es fácil colegir que pocas empresas concentran una enorme proporción de la riqueza generada en el país cada año¹⁰.

ción de petróleo y otros minerales, ocupa apenas al 0,5% de la PEA.

⁸ La explotación de minas y canteras, presenta una de las brechas más grandes entre hombres y mujeres. El 93,6% de los trabajadores son hombres, y solo un 6,4% mujeres.

⁹ El sector “petróleo, minas y canteras” representa solo el 0,3% del total de establecimientos censados, mientras que el sector alojamiento y servicios de comida representan el 10,36% del total de establecimientos (INEC 2010).

¹⁰ Los ingresos promedios de cada establecimiento en el sector explotación de minas y canteras puede llegar a ser 407% mayores a los ingresos promedios de los establecimientos relacionados con el turismo (INEC 2010).

La concentración en el sector turístico ecuatoriano no es tan fuerte como la del sector extractivo. El índice Gini, que mide el nivel de desigualdad en la distribución del ingreso, ubica a las actividades turísticas en penúltimo lugar, con un Gini menor a 0,37, lo que es relevante en un país donde el 75% de los sectores económicos tienen una alta desigualdad en la distribución del ingreso, superior a 0,67 (Superintendencia de Control de Mercado 2013, 9). Sin embargo, la concentración de la actividad turística a nivel internacional es muy superior¹¹.

Los operadores turísticos transnacionales encadenan verticalmente el negocio turístico: por un lado, concentran el flujo de turistas desde los países centrales, y, por otro, concentran la oferta turística, adquiriendo o contratando a nivel local los servicios requeridos. Esto les permite condicionar, conducir y tomar las decisiones más importantes sobre el sector¹².

La necesidad de generar nuevos recursos para el Estado y la obsesión por el crecimiento económico podría llevar a la permisividad frente a la concentración transnacional que desplazaría a los operadores nacionales pequeños y medianos.

En un escenario de concentración, el crecimiento económico no garantiza mayor equidad ni el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Un ejemplo claro es Costa Rica: tiene en el turismo su principal fuente de divisas (Arias 2007, 93), ha conseguido tener uno de los ingresos per cápita más altos de la región y, sin embargo, nunca en la historia han existido tantos pobres: para 2015, 1'137.881 personas, una cuarta parte de la población nacional (23,6%) se sitúan bajo la línea de

¹¹ “El 80% del mercado del turismo masivo a nivel mundial es manejado por empresas transnacionales” (Ramón 2010, 14). Alrededor de 80% de los ingresos que genera el turismo va a las aerolíneas, hoteles y otras empresas internacionales (que muchas veces están ubicadas en los países de origen de la mayoría de turistas), y no a trabajadores y pequeños empresarios locales” (UNEP 2013). Las tres cuartas partes del parque hotelero mundial están concentradas en seis grupos empresariales; y las cinco primeras aerolíneas, operadores turísticos y redes hoteleras tienen su sede en países centrales (Saksena 2002). El 32% del ingreso turístico se queda en los países periféricos y 68% es concentrado en el exterior (Delisle y Jolín 2011, 46).

¹² El operador controla “cada elemento del viaje (...) el pequeño proveedor local se convierte en un rehén, con un margen de maniobra cada vez menor ya que el viajero es incitado, a través de la publicidad, a consumir un producto monopolizado, enteramente controlado por el operador turístico” (Delisle y Jolín 2011, 111).

la pobreza. De ellos, 374.185 viven en condiciones de pobreza extrema, según el Encuesta Nacional de Hogares 2015 (Leitón y Ramírez 2015).

En las condiciones relativamente desconcentradas del sector turístico en el Ecuador, este presenta varias ventajas en relación a los sectores extractivos: encadena más y, por tanto, dinamiza la economía, genera mayor empleo con equidad de género, se constituye en una alternativa para pequeños y medianos productores. Sin embargo, el contexto capitalista en el que se desarrolla amenaza con revertir dichas ventajas: la explotación del trabajo es fuerte y evidente hoy en el sector turismo; la concentración del negocio en manos transnacionales o en grandes emprendimientos nacionales, implica disminuir los encadenamientos, privilegiar proveedores extranjeros, y, finalmente, expulsar a los pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos elevando las barreras de inversión inicial.

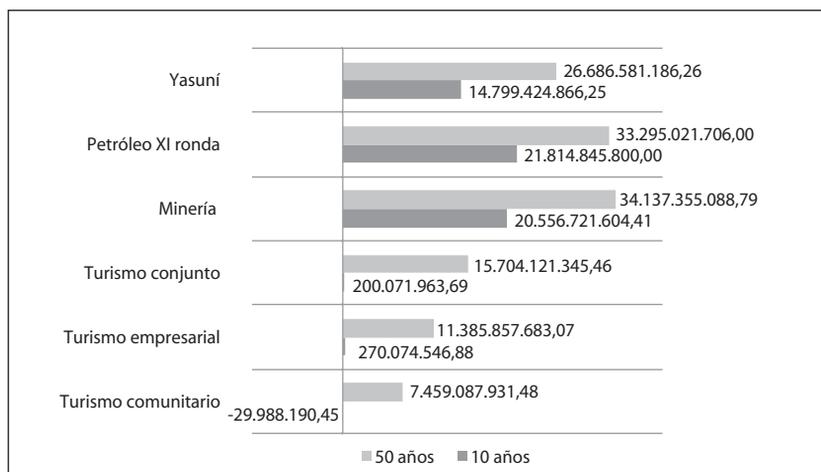
Los mecanismos de distribución en el capitalismo no son adecuados para cerrar la brecha histórica entre ricos y pobres. Por tanto, el mapa de la pobreza no se modifica con solo dinamizar un sector y apalancar su crecimiento. Cambiar un valor de uso por otro en el mismo esquema distributivo no soluciona los problemas de pobreza y desigualdad. El combate a la pobreza pasa no solo por generar mayores recursos, sino por transformar las formas como se los distribuye.

Al respecto, los “gobiernos progresistas” argumentan a favor del extractivismo diciendo que los ingresos mineros y petroleros son imprescindibles para sostener la inversión social. En el Ecuador se dice que son imprescindibles para el cambio de la matriz productiva. Por ello, en la presente investigación se construyeron una serie de escenarios prospectivos, mediante la metodología costo beneficio, que permitiesen comparar los ingresos que para el Estado podrían generar tres valores de uso alternativos: i) la décimo primera ronda petrolera y el Yasuní como representación de los ingresos petroleros; ii) los cinco proyectos emblemáticos (Quimsacocha, Rio Blanco, Panantza-San Carlos, Mirador y Fruta del Norte) como representantes de minería; y iii) un hipotético programa de expansión del turismo, con escenarios de turismo comunitario, turismo mediano empresarial, y una combinación de turismo comunitario y mediano-empresarial.

Para ello se estiman las utilidades obtenidas por las empresas de cada valor de uso, para proceder luego a calcular los ingresos que obtendría el Estado según la normativa vigente en los tres sectores. Después se traen a valor presente (Valor Actual Neto, VAN) esos ingresos para que sean más útiles en la toma de decisiones. Para ilustrar se presentarán solo los escenarios extremos.

En el escenario optimista para todos los sectores (Gráfico 1), se considera: 1) precio de petróleo de 127 dólares por barril, (que fue el precio más alto recibido por el gobierno de Correa) y reservas probables; 2) proyección de demanda optimista para el sector turismo y altos salarios en el sector; y 3) precios optimistas para minería basados en proyecciones del Banco Mundial (2010-2025) en el momento de auge, junto a las proyecciones de reservas más optimistas para los proyectos emblemáticos.

Gráfico 1. Escenario optimista para todos los sectores



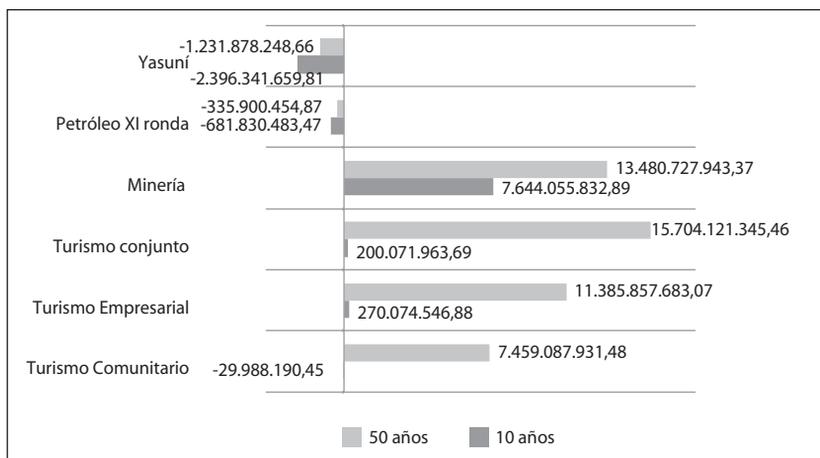
Fuente: Elaboración propia.

Tanto la explotación minera como la extracción petrolera superaban con creces a los proyectos turísticos comunitarios, mediano empresariales y a la combinación de los mismos. Incluso en los escenarios pesimistas construidos en ese momento (mediados del 2013), la minería seguía reportando un ingreso para el Estado superior a los proyectos

turísticos, aunque los emprendimientos petroleros ya reportaban rendimientos negativos con un precio de petróleo de 59 dólares por barril (correspondiente al precio histórico promedio para Ecuador).

En ese momento no parecía plausible un escenario pesimista para el petróleo con un precio menor a 59 dólares. Sin embargo, la caída sostenida desde mediados del 2014 cambian completamente estos resultados. El Gráfico 2 muestra las proyecciones para un escenario pesimista para minería y petróleo que considera: 1. Precio del petróleo 35 dólares y 2. Precios pesimistas para oro (promedio 1960-2012); plata (precio promedio deflactado a 10 años) y cobre (promedio deflactado 1955-2012)

Gráfico 2. Escenario optimista solo para turismo (2015)



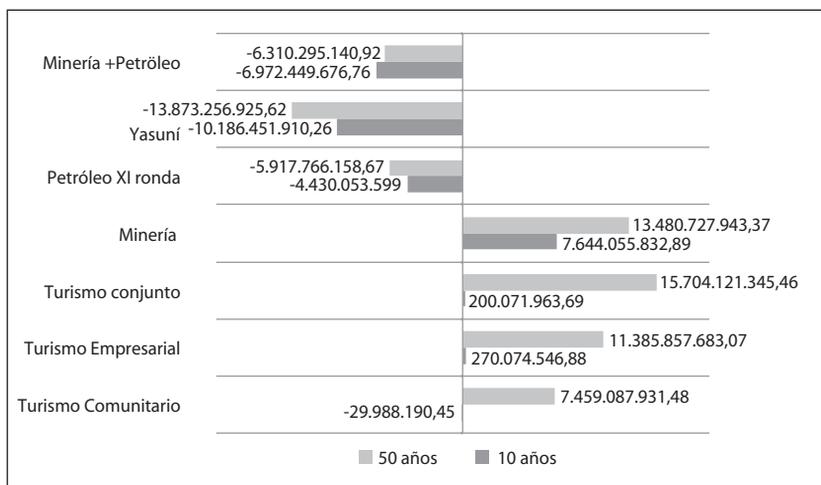
Fuente: Elaboración propia.

En diez años y con una tasa de descuento de 6%, el Estado recibiría en este escenario más ingresos si invirtiera en turismo mediano o en una propuesta combinada de turismo comunitario y mediano que si invirtiera en el Yasuni y la XI Ronda petrolera en conjunto. En términos actuariales explotar el Yasuni significaría una pérdida para el Estado de 8.400 millones de dólares en diez años y de 11.000 millones en cincuenta años. En cincuenta años los ingresos que recibiría el Estado solo por turismo comunitario superarían a los ingresos del Yasuni y la XI Ronda petrolera. En cincuenta años un programa de turismo conjunto (co-

munitario y mediano empresarial) podría reportar al Estado ingresos actuariales, mayores a los 5 proyectos mineros emblemáticos.

El precio del petróleo sigue cayendo sin embargo, y las proyecciones son en general muy negativas. Por ello se presenta un tercer escenario optimista solo para turismo (Gráfico 3). Se considera: 1) precio del petróleo de 28,28 dólares el barril (mínimo registrado entre enero y febrero del 2016); y 2) precios de minerales pesimistas, que se aproximan cada vez más a los precios reales en el 2016.

Gráfico 3. Escenario optimista solo para el turismo (2016)



Fuente: Elaboración propia.

Tanto en diez como en cincuenta años, con una tasa de descuento de 6%, le convendría al Estado invertir en cualquiera de las modalidades de turismo antes que en un proyecto conjunto de minería y petróleo. Lo que ganaría en minería, sería compensado negativamente por las pérdidas actuariales de las inversiones petroleras generando pérdidas para el Estado de 6.972 millones en diez años y 6.310 millones en cincuenta años.

En resumen, sería más conveniente para el Estado y menos dañino en términos económicos realizar inversiones en turismo comunitario, pequeño y mediano antes que en emprendimientos empresariales que construyen turismo de enclave. Sin embargo el Gobierno ecuatoriano ha

demostrado en los últimos años una voluntad importante de apalancar proyectos de turismo empresarial (Carrión y Sánchez 2014, 122-128).

Efectos ambientales, sociales y culturales

El índice de agotamiento de los recursos naturales¹³, calculado por el Banco Mundial¹⁴ (2012), muestra un mayor agotamiento en los países con industria extractiva, que en países más diversificados. Esto representa una especie de subsidio que los países dependientes entregan a los países centrales, no solo en términos de su riqueza natural, sino de la afectación medioambiental que enfrenta el Sur para que el Norte no lo padezca en su propio territorio.

Solo por citar un ejemplo, el uso del agua, por parte de las empresas petroleras, ha generado graves problemas en la Amazonía ecuatoriana, resultado de innumerables accidentes que han provocado derrame de crudo directamente en ríos y quebradas; pero también el desborde de piscinas, vertimiento de aguas de formación y lodos tóxicos de la fase de perforación y producción. Además, la quema de gas genera el retorno de sustancias tóxicas con la lluvia, lo que contamina el agua en proceso de precipitación. La amplia contaminación del agua por estos medios provocó la pérdida de animales, enfermedades y una alteración completa de la cotidianidad de las comunidades mestizas e indígenas que habitan las zonas aledañas a los pozos petroleros (Martín, Páez y Fernández 2009, 41-43).

A esto hay que sumar que el pago por estos recursos suele ser menor al valor real; por ejemplo en el caso del agua se conoce que el precio pagado por las empresas mineras es muy inferior al precio real de procesamiento y transporte, no se diga del valor que tiene el agua en el largo plazo como fuente de vida. El uso de agua en zonas mineras es casi siempre subestimado porque se contabiliza (para la remediación y valoración del agua consumida) solo aquella que ha sido utilizada en

¹³ Es la suma del agotamiento forestal neto, de la energía (carbón, petróleo, gas) y de los minerales (estaño, oro, plomo, zinc, hierro, cobre, níquel, plata, bauxita, y fosfato) de un país en el período de un año. Se expresa como porcentaje del Ingreso Neto Bruto (INB).

¹⁴ El Banco Mundial publica anualmente el índice de agotamiento de recursos naturales. Esta información puede ser consultada en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.ADJ.DRES.GN.ZS>.

su zona de operaciones y se oculta el uso y/o consumo de agua en otras fases del ciclo hidrológico (Preciado 2011, 172).

Los desechos sólidos generados por la minería tienen un efecto contaminante de importancia, principalmente por el peligro de filtraciones tóxicas hacia el suelo y fuentes de agua subterránea.

El turismo comunitario generaría en 30 años la mitad de los desechos que la minería genera en un día. Mientras que el turismo empresarial en treinta años generaría menos desechos que la minería en un solo día. Esta desproporción ilustra las marcadas diferencias entre valores de uso alternativos en su relación con los ecosistemas (Carrión y Sánchez 2014, 105-106).

Con respecto a las afectaciones a la salud de las personas, las enfermedades relacionadas con el sector turístico son en su mayoría no mortales y pueden ser prevenidas fácilmente en el ámbito personal por la abundancia de información y recursos materiales para el efecto. En cambio las enfermedades que se derivan de las actividades extractivas son en su mayoría mortales, y su prevención poco viable dada la falta de información y la poca efectividad de las medidas preventivas ante eventos catastróficos. La situación de salud en zonas extractivas se agrava por la escasez de servicios médicos adecuadamente equipados (Carrión y Sánchez 2014, 96).

Si bien los efectos contaminantes de la actividad turística son menores, esto no significa que la actividad sea inocua. Al contrario, mientras mayor carga se impone a los destinos turísticos, mayores son los efectos negativos sobre el agua, las playas y los ecosistemas locales. De hecho, las tres actividades, (minería, petróleo y turismo) generan deterioro de los recursos naturales locales perjudicando las actividades económicas tradicionales en las localidades donde se asientan.

A diferencia de cierto tipo de actividad turística, donde el encuentro cultural es considerado un valor por los visitantes, la penetración de actividades extractivas al territorio implica un contacto completamente irrespetuoso con el entorno cultural de las comunidades intervenidas. La minería y el petróleo requieren más bien de aculturación profunda para dar viabilidad a su actividad económica. Tanto en el sentido de evitar cualquier tipo de resistencia de los pueblos aledaños, como para

utilizar a la población para intercambios comerciales de bienes, servicios y mano de obra (Beristain, Rovira y Fernández s/f, 71).

La actividad turística, principalmente la de enclave también afecta la cultura local. Contribuye a la degradación de los monumentos históricos y la dilapidación de los lugares aledaños debido a la frecuencia excesiva de las visitas (Frangialli 2001, 8). La comercialización a gran escala exige la estandarización de la oferta: se trata de satisfacer las exigencias de bienestar que los turistas demandan al brindarles las mismas comodidades que obtendrían en su lugar de origen (Delisle y Jolín 2011, 119-121). Pero esto equivale a trivializar la oferta, dando al traste con la diversidad cultural del destino turístico.

Otro tipo de turistas busca el “exotismo” (además un exotismo moderado, medido al punto de no incomodar), como “valor” de su experiencia turística. Esto exige a las comunidades receptoras una “puesta en escena” de sus valores y productos culturales: “la comedia turística de la adaptación al mercado termina por falsear las relaciones entre el turista y el anfitrión y por consecuencia sus respectivos significados” (Delisle y Jolín 2011, 123).

En ambos casos el turismo implica desculturación o pérdida del sentido histórico de la producción cultural. Los gobiernos locales y nacionales ceden a las presiones y necesidades de las empresas turísticas, no norman ni sancionan el deterioro cultural (Baca 2011, 111), se deja al mercado decidir qué formas culturales sobreviven, cuáles se extinguen y qué sentidos son los que se rescatan como atracción folclórica.

Conflictividad Social

Los conflictos mineros y petroleros en Ecuador, Perú y Bolivia tienen elementos en común, que surgen de las propias similitudes en la estructura económica y política de los tres países. Un primer elemento: la población que se ve afectada por la explotación minera o petrolera vive en contextos económicos de aislamiento, baja fertilidad de la tierra, geografías fragmentadas que agravan las desigualdades sociales producto de la herencia colonial (Orihuela y Thorp 2013, 63, 65).

La principal razón del conflicto es el temor a los potenciales efectos de la actividad extractiva sobre los medios de subsistencia. Esto es, la contaminación de fuentes de agua, el acaparamiento o contaminación

de la tierra, etc. Rasgo común de estos conflictos es que surgen antes del inicio de la explotación minera o petrolera, o cuando esta pretende expandirse a zonas aún conservadas. Se expresa un rechazo total a la actividad extractiva. Parecen ser viables a nivel organizativo cuando las poblaciones sienten que tienen alternativas económicas a la explotación petrolera o minera; también cuando el control territorial es fundamental en sus procesos de reproducción material como es el caso de los pueblos de la Amazonía (Arellano-Yanguas 2013, 166-168).

Cuando la resistencia es derrotada o los proyectos extractivos se han implementado sin tener que vencer resistencias locales, las demandas cobran otro sentido, pues los pobladores pronto se dan cuenta de la enorme asimetría que se genera entre empresas y poblaciones. Muchos sienten que al vender sus tierras, cuando inició la presencia de la empresa en el territorio, fueron engañados, pues no conocían el potencial económico de su patrimonio. Otros destacan las asimetrías entre las condiciones de vida de la población local y las riquezas extraídas de lo que sienten es su territorio. También se busca mejorar las condiciones de la comunidad frente a las pretensiones de expandir la explotación a zonas alejadas (Arellano-Yanguas 2013, 169, 170).

En Perú y Bolivia han sido comunes los conflictos entre municipalidades o entre el municipio y distintos niveles del gobierno local por un mayor control de la renta petrolera y minera.

El tratamiento del conflicto es similar en los tres países, combina actitudes represivas y engaño que legitima la violencia. “Progresistas” o no, han utilizado a la policía y/o el ejército para combatir la oposición a la gran minería y a la explotación petrolera (Arellano-Yanguas 2013, 176). Pero también utilizan otros mecanismos: construyen al oponente como inferior, infantil, manipulable por terceros como las ONG¹⁵ para

¹⁵ “Lamentablemente algunas ONG usan a algunos dirigentes sindicales o al movimiento indígena para oponerse; se oponen y no nos facilitan las licencias ambientales para que haya más pozos y más petróleo” (Evo Morales, *cfr.* Bebbington 2013a, 38, 39). “Hay un conjunto de organizaciones no gubernamentales que inyectan fondos e ideologías (*sic*) en estos temas y generan muchas veces más desconfianza en vez de buscar generar confianza” (Ollanta Humala en *El Comercio*, 2012). “Ni siquiera son indígenas, ni gente de la zona... ellos son gente de la ciudad, extranjeros de las ONG que tienen la barriga llena... y manipulan a la gente” (Rafael Correa *cfr.* Moore & Velázquez 2013, 208).

desacreditar sus demandas; crean legislación y la utilizan a favor de las transnacionales; permiten a funcionarios de las empresas acosar y amenazar a la población local o lo hacen los propios funcionarios del Estado; utilizan la fuerza pública para practicar desalojos o amedrentar.

En el Ecuador el megaproyecto Mirador entró en fase de explotación el 21 de diciembre del 2015, y ya muestra dos conflictos profundos entre la empresa china ECSA/Tongling-CRCC, los trabajadores del proyecto y las poblaciones aledañas. Los trabajadores denuncian despidos intempestivos a líderes sindicales, malos tratos de parte de funcionarios chinos, salarios bajos, inestabilidad (contratos temporales), jornadas extendidas, accidentes laborales sin adecuada atención y un clima de miedo a las represalias. Los trabajadores han hecho dos huelgas sin mayores resultados, a pesar de la intervención del Ministerio de Trabajo (Sacher *et al.* 2015, 31-37).

Campesinos e indígenas shuar se han negado a vender sus tierras a la empresa ECSA/Tongling-CRCC o se niegan a recibir la compensación por servidumbre, denuncian acoso, amenazas, vigilancia e incluso ataques físicos. En este clima de violencia han participado empleados de la empresa, funcionarios del gobierno y miembros de la fuerza pública. Además denuncian que se ha vulnerado su derecho de libre tránsito por las vías de comunicación de la zona, hoy utilizadas y controladas por la empresa. Se quejan de exceso de ruido, polvo y contaminación de las aguas superficiales de los ríos, lo que ha causado la muerte de peces y enfermedades de la piel y vías digestivas en la población (Sacher *et al.* 2015, 40, 41).

El líder shuar anti minero, José Tendentza, fue presuntamente asesinado y aún no se esclarecen las responsabilidades, lo que ha generado miedo y autocensura en la población (Sacher *et al.* 2015, 37, 38).

Reiteradamente se usa el chantaje económico: “si no se explota los recursos naturales, los programas de asistencia social no tendrán financiamiento” (Bebbington 2013a, 39) Esto devela una forma particular de interpretar la asistencia social como contención del conflicto. Sea con la forma de responsabilidad social empresarial (en Perú) o retorno del Estado y combate a la pobreza (Ecuador y Bolivia), el objetivo es dejar sin argumentos a los defensores de los recursos naturales, capitalizando la lógica de corto plazo de la población carente de medios de subsistencia.

Cuando el conflicto escala, el Estado puede declarar moratorias temporales a la explotación minera, aprobar legislaciones o programas que protegen la naturaleza y las comunidades; las transnacionales venden a otras sus minas, o simplemente esperan a que existan condiciones para reanudar sus trabajos. El conflicto es enfriado artificialmente hasta que un nuevo ciclo de explotación inicie: cambian legislaciones, desvirtúan iniciativas ambientalistas y dan vía libre a las empresas.

Los conflictos relacionados al turismo se presentan principalmente en torno al turismo de enclave, y en zonas de fuerte empobrecimiento debido a la crisis campesina, resultado del deterioro histórico de los precios y la liberalización durante los 80 y 90 que permitió la entrada de productos agrícolas extranjeros, y el control del comercio minorista por transnacionales (Cañada 2010, 11).

Dado el empobrecimiento de la población local, los conflictos se centran, igual que en caso de los sectores extractivos, en el control de los recursos, la captación de rentas, el acceso a nuevas oportunidades de ingreso y principalmente en las condiciones laborales (Cañada 2010, 11-37). Aunque los conflictos laborales son muy importantes, la organización de los trabajadores es débil, principalmente por tres factores: 1) la pobreza de la población empleada y la carencia de otras alternativas para subsistir; 2) la separación entre propiedad y gestión de los emprendimientos turísticos que dificulta la interlocución, y permite a los administradores deslindar responsabilidades; y 3) la tercerización laboral, es decir la subcontratación, que divide a los trabajadores de una misma unidad (Cañada 2010, 37, 38).

La conflictividad generada por el turismo es tratada a través de los siguientes mecanismos: construcción de imagen positiva de las empresas mediante la promoción de sus acciones de responsabilidad social empresarial (RSE); canalización de fondos de cooperación internacional para sus programas de asistencia; y apoyo tendencial de los gobiernos a la inversión privada en términos normativos y fiscales (Cañada 2010, 38-39).

El tratamiento del conflicto por parte de empresas y Estado presenta similitudes cuando tienen su origen en la actividad extractiva o en el turismo. La comunicación en beneficio de las actividades económicas y sus agentes privados, el desprestigio a la población vulnerable perjudica-

da por ellos, la asistencia social como paliativo, pero principalmente los pactos explícitos e implícitos entre empresa privada y aparato del Estado.

La similitud en el origen y tratamiento del conflicto deriva de las características comunes de la gestión capitalista de los recursos, sea en el marco de la extracción, la industria o los servicios, por lo que muchas de las formas materiales adoptadas por la reproducción económica y sus efectos dañinos, surgen independientemente del valor de uso en cuestión (petróleo, minería o turismo).

Relación entre Estado y empresa privada

Mientras mayor dependencia económica tiene el presupuesto del Estado con las rentas generadas por los sectores ejes de acumulación, mayor posibilidad tienen las empresas de dichos sectores de incidir en la política pública. Inciden mediante el *lobby* empresarial que presiona instancias medias y altas¹⁶, y en algunos países inciden mediante el control directo de los cargos directivos del Estado.

En este sentido, se entiende que por ejemplo en Argentina se registre una “pérdida de la capacidad de regulación y de control de los territorios y sus recursos” por parte del Estado, debido al enorme poder de mercado y *lobby* político de las empresas transnacionales (Machado *et al.* 2012, 33)¹⁷. El mismo caso se repite para el Perú, donde la dependencia del Estado frente a la renta primaria y el poder de las empresas transnacionales ha logrado que la legislación ambiental se convierta en “letra muerta” (Urteaga 2011, 36).

En Ecuador alrededor del 30% de las fuentes de financiamiento del presupuesto provienen del petróleo, sin contar con los ingresos resul-

¹⁶ “ante un marco institucional débil es probable que [un boom extractivo] tienda a socavar aún más las instituciones existentes, no solo como resultado de la corrupción, o simple incompetencia institucional, sino también debido a los incentivos para que elites privadas y públicas, ciertas burocracias y otros actores, depositen toda su fe en las promesas de una ventaja comparativa temporal” (Thorp *et al.* 2012).

¹⁷ “No solo pueden controlar los precios, los stocks, flujos comerciales y financieros, sino que logran incidir de manera determinante sobre la legislación ambiental, sobre las normas de tributación, los regímenes de propiedad; logran burlar regulaciones y salir avante en importantes y numerosos procesos judiciales” (Machado *et al.* 2012, 33).

tantes del efecto dinamizador del sector. Un primer indicio del vínculo entre empresas y Estado es la permanencia en los cargos directivos del sector petrolero público de una serie de personajes ligados a la empresa privada, que dan continuidad a la política extractiva (Cabodevilla 2013), o funcionarios de anteriores gobiernos de corte neoliberal como Carlos Pareja Yannuzzelli¹⁸, quien se desempeñó como presidente de la empresa estatal petrolera Petroecuador hasta llegar a ser Ministro de Hidrocarburos. La excepción fue el corto período en el que Alberto Acosta, ex presidente de la Asamblea Constituyente y ex ministro de Energía y Minas, permaneció en el cargo. Esto hace dudar sobre la supuesta independencia del Gobierno frente a los intereses de las empresas petroleras, dada la continuidad de la política aplicada para la Amazonía por el actual gobierno¹⁹.

Dada la dependencia del Estado ecuatoriano respecto de la renta extractiva, no extraña el apoyo irrestricto que el presidente Correa ha dado a este sector. Correlato de este apoyo a la extracción de recursos es la política represiva del Gobierno, que tiene varias aristas: ataque y desprestigio de líderes indígenas y dirigentes anti mineros; uso de recursos estatales para socializar proyectos y propiciar la aceptación de la actividad minera en las localidades; uso de la fuerza pública para reprimir toda manifestación de resistencia a la extracción.

Este tipo de relaciones empresas-Estado no privativo de los sectores extractivos. En Centroamérica, las poblaciones locales que resisten al turismo de enclave sienten que el Estado prioriza el interés de las empresas por sobre las necesidades de las comunidades. En primer lugar, la legislación es transformada sistemáticamente a favor de los grandes operadores turísticos (Baca 2011, 160); el Estado interviene para capacitar y crear condiciones en el tejido social en función de las necesidades de las grandes empresas (Baca 2011, 161); se hacen fuertes inversiones públicas

¹⁸ Pareja Yannuzzelli se desempeñó como presidente de Petroecuador durante el régimen neoliberal de Gustavo Noboa. Ocupó el mismo cargo durante el Gobierno de Alfredo Palacios.

¹⁹ “Hay otro poder, que es mejor no nombrar, que está muy cercano al petróleo y que tiene una gran influencia en la zona. Fuerzas que no sé hasta qué punto el Ejecutivo domina. Me extraña que tantas cosas hayan cambiado en el país y, sin embargo, el tratamiento hacia los pueblos sin contacto continúe siendo el mismo” (Cabodevilla 2013).

para adecuar los destinos turísticos en el que invertirán las transnacionales (Cañada 2010, 14); y, finalmente, se les da un trato privilegiado a nivel fiscal para no afectar sus ganancias (Cañada 2010, 38-39).

Lo que se puede colegir es que la actitud permisiva del Estado y su apoyo a las empresas privadas no es solo una cuestión ideológica o política, tampoco un tema definido por un tipo de valor de uso u otro, sino que la dependencia que la caja fiscal tiene sobre los ingresos provenientes de los sectores más poderosos de la economía representa una barrera estructural para la autonomía del Estado en términos normativos y deliberativos, que lo inclina comúnmente a favor de los intereses de las empresas.

Los grupos que ocupan el aparato del Estado de manera coyuntural, estén o no relacionados a los poderes fácticos de los grupos monopólicos que controlan la economía, valorarán sobremanera el aporte económico de las empresas (directo o vía fiscalidad) para sostener su gestión y por ende sus privilegios.

En el fondo, los análisis sobre el conflicto suelen carecer de una mirada integradora de los conflictos político-institucionales y los conflictos político-económicos, relegando estos últimos a su resolución mercantil. Se vulnera así las posibilidades democráticas de la sociedad: ¿es viable y suficiente en ese contexto pensar y proponer alternativas?

En resumen: si el turismo comunitario por su empatía con el medio natural, la participación social y la comunidad de intereses, tiene potencialidades distintas en su incidencia social y ambiental, el turismo de enclave no se diferencia demasiado de las propias actividades extractivas: explotación y precariedad laboral, concentración y centralización de capacidades de inversión, transnacionalización de los recursos turísticos, deterioro ambiental y cultural ligado a la recarga de los destinos, conflictividad social e incidencia directa del interés empresarial en las instituciones del Estado. Al parecer la apuesta del Gobierno ecuatoriano es por el turismo de enclave.

La tendencia general es a privilegiar los emprendimientos empresariales por ser grandes y “más eficientes”. Es decir, los factores determinantes son la maximización del valor y la expansión de la lógica del capital por sobre cualquier forma alternativa con la complicidad del Estado.

Muestra de ello es el enfoque que el Ministerio de Turismo ha dado a sus planes y programas en los últimos años. El énfasis se pone en la

empresa privada²⁰, dejando en sus manos la expansión del sector y asumiendo sus puntos de vista como directrices ineludibles. El apoyo a otro tipo de turismo es solo marginal. Por tanto la calidad y la competitividad, ligada desde la perspectiva del Gobierno a la mediana y gran inversión, y por tanto inalcanzable para los pequeños, se vuelven los emblemas del Ministerio²¹. El Sistema de Gestión de Calidad está dirigido a empresas legalmente construidas, con cinco años de actividad, con planes de mercado, planes estratégicos o de negocios y con facturación media y alta. Es decir, empresas que pueden responder con rapidez a las demandas del mercado de gasto alto como de EEUU, Alemania, Canadá, Reino Unido²². No se ha pensado en la cooperación sur-sur para el desarrollo del turismo.

La brecha entre lo económico y lo político

Pensar, proponer y ejecutar alternativas al desarrollo y/o al capitalismo, dentro del sistema capitalista tiene al menos dos claros límites económicos: 1) la estructura concentrada de la propiedad sobre los medios de producción que impone altas barreras para la inversión y dificultades estructurales para acceder al capital; y 2) una concentrada estructura de mercados con elevados niveles de monopolio y oligopsonio (Carrión y Sánchez 2014, 29, 33, 34).

Si se abstrae, estas consideraciones económicas y se miran sólo desde el ámbito de la política parece que las alternativas son viables: alto por-

²⁰ “El rol del Ministerio es básicamente el de facilitador tanto dentro del sector público como de articulación del sector privado que son nuestros socios estratégicos”. Ex Ministra de Turismo Sandra Naranjo, entrevista realizada por Gamavisión el 21 de mayo del 2015.

²¹ “La provisión de un servicio de calidad pretende ser un rasgo diferenciador del sector turístico ecuatoriano en el que se basa su estrategia de desarrollo y representa el principal factor de competitividad”. Tomado de la página web del Ministerio de Turismo. Disponible en: <http://servicios.turismo.gob.ec/index.php/ecuador-calidad-turistica/ecuador-calidad-turistica>.

²² “Ha habido un incremento importante de turistas y ahora el gran reto es cumplir con sus expectativas. Y además buscamos que el turismo sea sostenible en el largo plazo y por ello es importante elevar la calidad del gasto de los turistas que nos visitan, y para eso la oferta debe estar a la par de lo que esos turistas esperan”. Ex Ministra de Turismo Sandra Naranjo, entrevista realizada por Gamavisión el 21 de mayo del 2015.

centaje de la población subempleada o desempleada dispuesta a trabajar de manera voluntaria, autónoma y auto explotada, con tal de sobrevivir; instituciones del Estado capaces de financiar o apoyar proyectos semilla como parte de su política de asistencia social; empresas privadas en ejercicio de la RSE, dispuestas a apoyar estos emprendimientos, cuyo éxito demostraría que basta con tener voluntad para vencer la estructura social asimétrica y concentrada; ONG ejecutando proyectos de desarrollo con población focalizada.

En el corto o mediano plazo, el Estado entra en ciclo de recesión y recorta la ayuda social; la empresa promociona lo suficiente sus acciones de RSE y pierde interés; la ONG cierra su proyecto; y la población que necesita trabajar no logra sostener sus emprendimientos y debe buscar otro tipo de trabajo (precarizado), dado que los límites económicos estructurales destruyen la ilusión de ser un “pequeño empresario” o un emprendedor comunitario.

Si un emprendimiento sobrevive, se lo convierte (de manera absurda) en “la excepción que (supuestamente) da al traste con la regla”. La promoción del emprendimiento, como salida individual al drama estructural del desempleo y subempleo, es básica para sostener el orden actual de las cosas: la responsabilidad de la pobreza, de la exclusión social, no es un asunto público o político, sino resultado de la falta de voluntad o capacidad individual. El dolor, el sufrimiento, el miedo se privatizan (Bauman 2015, 15, 51, 58, 72, 80) tal como todo en un mundo donde el mayor triunfo del neoliberalismo ha sido ideológico. Se destruyó la confianza, los lazos sociales y la reciprocidad. Por tanto, lo público, lo común, parece incapaz de resolver aquellos problemas que nos aquejan: solo existen salidas aisladas, individuales, a lo sumo familiares o locales.

Frente a la desgracia de la mayoría hoy parece haber solo dos tipos de reacciones frías y calculadas: la maldad que implica burlarse y menospreciar a las víctimas; o la indiferencia (Bauman 2015, 63). Esta forma de enfrentar la existencia de pequeños emprendimientos alternativos, que es ingenua, voluntarista y, al final, local, privada, individualista, solo puede explicarse desde la separación entre economía y política, que no es solo una separación analítica.

La propia formación histórica del capitalismo, mediante la privatización de lo común, léase, separación de los trabajadores de los medios de producción, genera estructuras objetivas de división entre economía y política. En torno a la propiedad concentrada de los medios de producción se crea la barrera de lo privado, por lo que la producción y la apropiación del excedente (campos de fuerza y disputa política), quedan fuera de la esfera de lo público.

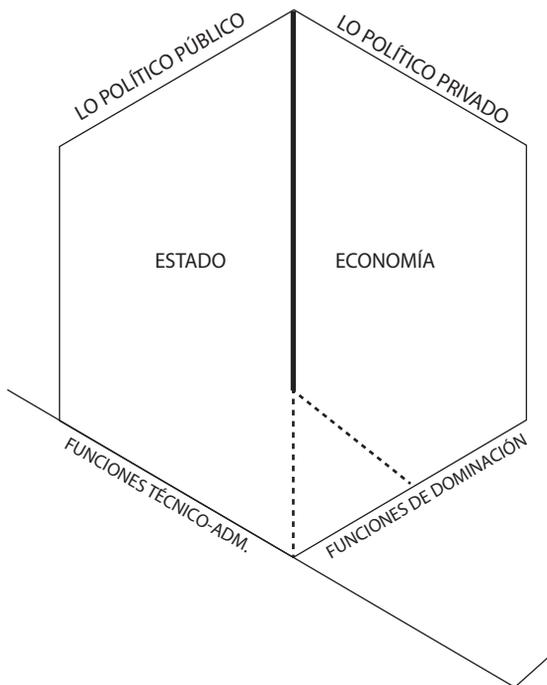
La gestión de lo que queda como “común” y el uso de la fuerza quedan separados de la producción y en mano de un ente centralizador que es el Estado, encargado de reproducir las condiciones legales, institucionales e ideológicas para la continuidad de la acumulación capitalista.

“La diferenciación de la esfera económica en el capitalismo puede resumirse de la siguiente manera: las funciones sociales de producción y distribución, la extracción de excedentes y la apropiación y la asignación de la fuerza de trabajo social están, por así decirlo, privatizadas, y se logran por medios no autoritarios y no políticos (...) El correlato de estas formas privadas, económicas, jurídico-políticas, es una esfera política pública separada y especializada. La «autonomía» del Estado capitalista está vinculada inextricablemente a la libertad y la igualdad jurídica del intercambio libre y puramente económico entre productores expropiados y apropiadores privados que tienen la propiedad absoluta sobre los medios de producción y por lo tanto una nueva forma de autoridad sobre los productores” (Meiksins, 2000, 38, 39)

De esta manera la esfera económica queda claramente diferenciada de la esfera política. La esfera económica representa lo político privatizado, donde reina el silencio. La esfera política representa la política pública conformada por el Estado.

Los conflictos sociales que se entretajan en la esfera política pública y en la esfera política privada (lo económico) confluyen en el Estado, los primeros de manera clara y directa, los segundos solo de manera tangencial o en momentos de emergencia cuando los dueños del capital requieren el uso de la fuerza pública para aplacar el conflicto (espacio de intersección de ambas esferas representada por líneas punteadas en el Gráfico 4).

Gráfico 4. Separación entre la esfera pública política y la esfera política privada (economía)



Fuente: Elaboración propia.

“El punto importante es la relación entre la propiedad privada y el poder político, y sus consecuencias para la organización de la producción y la relación entre el apropiador y el productor. La característica única del desarrollo occidental en este aspecto es que está marcado por la transferencia más completa y temprana del poder político a la propiedad privada y, por lo tanto, también el más minucioso, generalizado y directo sometimiento de la producción a las demandas de una clase apropiadora” (Meiksins 2000, 46)

En ese sentido el Estado es un Estado de clase, que legitima, reproduce y garantiza las condiciones de la acumulación capitalista con una autonomía menos que relativa.

El Estado tiene funciones técnico administrativas (ejercidas sobre las cosas) y funciones de dominio (ejercidas sobre personas). Las funciones técnico administrativas tienen que ver con sus instituciones, personal, leyes, normas (estructura y operatividad). Pero el sentido de la acción estatal está dado por las funciones de dominio. En la concepción liberal este sentido apuntaría a la búsqueda del bien común, pero en la realidad está condicionado por la imposición del interés de una minoría, la poseedora del capital, con capacidad de cooptar, aliarse o condicionar al aparato del Estado, aunque este se presente como el representante del interés de la mayoría (Osorio 2004, 21).

A la separación histórico concreta de las dos esferas, le sigue la separación cognitiva del objeto (la realidad) en dos objetos diferenciados. Por un lado, la Ciencia Económica y, por otro, la Ciencia Política, como disciplinas completamente delimitadas y compartimentadas (Osorio 2013, 2). En este sentido las estructuras concretas y coercitivas de separación de los dos ámbitos se expresan también como separación teórica, condenando al silencio lo innumerable de la apropiación privada del excedente, la explotación y otros elementos de la esfera política privatizada (la economía).

Patrón de acumulación de capital²³ y Estado se complementan y articulan en la reproducción de las relaciones de dominación. Y el mutuo apalancamiento no es solo una cuestión visible a nivel teórico, sino, fundamentalmente empírico: el Estado depende de las rentas generadas por los sectores ejes de acumulación, y provenientes principalmente de los grupos económicos, empresas nacionales o transnacionales²⁴ que concen-

²³ La categoría Patrón de reproducción de capital no hace referencia solo al tipo de valor de uso privilegiado para caracterizar una economía, sino que permite afinar la mirada para encontrar la profunda relación entre procesos de valorización y formas materiales de reproducción típicas de un valor de uso determinado. Por ello atañe a este concepto el relacionamiento de los elementos que se ponen en juego a lo largo del ciclo de reproducción del capital, desde los procesos generadores de valor, su distribución, la base de propiedad en los que se sustentan; hasta sus resultados, económico-contables, fiscales, ambientales y sociales. Todo atado a la particular sociabilidad que los ejes de acumulación son capaces de propiciar.

²⁴ La presencia de capitales transnacionales determina que el Estado dependiente se articule a estos intereses, igual que lo hacen las propias burguesías nacionales; responde

tran la riqueza y los medios de producción de dichos sectores. No hace falta ninguna opción ideológica, ni el control efectivo de la clase dominante del aparato del Estado, la propia estructura y funcionamiento de este último depende de esta relación entre propiedad privada y operatividad del Estado. Por eso es que éste cumple el útil papel de presentar los intereses de la clase dominante, como si fueran los intereses de la mayoría, garantizando así la reproductibilidad del patrón de acumulación.

Esa garantía es no tratar lo político privado como parte de los temas que atañen al régimen democrático, circunscribiendo lo discutible a las funciones administrativas, dejando intocados los asuntos de la dominación.

La consecuencia es abandonar los terrenos incómodos delimitados por la privatización de la política (la producción y la apropiación), para restringir la participación “democrática” a la esfera política pública, donde se dialogará dentro de los límites establecidos por las funciones administrativas del Estado.

Una perspectiva política (en el sentido de lo público político) que no considera las limitaciones económicas es la que apuesta por el voluntarismo de un agente absoluto, individual o local que podría superar la estructura (desarrollo, capitalismo) sin enfrentarla; léase: alternativas al capitalismo que no rompen con él porque no discuten ni asumen posiciones radicales contra los problemas de inversión, producción, apropiación y concentración de mercados.

Una perspectiva meramente económica puede llevar bien al automatismo de mercado ciego e irresponsable, como al determinismo mecanicista que supone al proceso económico por sobre las demás dimensiones de lo social. Estructura sin agencia: anulación total del sujeto.

Por otro lado, una mirada que reconoce politicidad solo a algunos de los agentes y no acepta la motivación económica (límites e intereses estructurales) en el ámbito de la disputa institucional, solo puede acomodarse en la esfera política pública para discutir en el maco de las funciones administrativas del Estado, considerando inviable cualquier

desde entonces a procesos de reproducción ampliada transnacional. Esto hace que aparezca como un Estado con limitada soberanía frente a la legislación internacional, las instituciones multilaterales, las instancias de mediación de conflictos, etc., como si solo fuera el responsable local de la reproducción transnacional de un capital sin fronteras.

tipo de alternativa que no cruce por los causes formales del mismo. Este segundo caso parece ser el del Institucionalismo, corriente de pensamiento social que ha copado la reflexión sobre la economía primaria exportadora en América Latina en los últimos años.

De interés para el presente trabajo es conocer la discusión que desde esta corriente se hace de la llamada “maldición de los recursos”.

2. Maldición de los recursos y transición

La relación causa-efecto entre extracción y pobreza; entre extracción y desinstitucionalización; es decir la “maldición de los recursos”, no debe ser entendida como algo mecánico o permanente, sino como tendencias de largo plazo y como procesos histórico sociales, donde estructura y agencia se enfrentan permanentemente como expresión del conflicto político de clase.

En el caso de la economía primario-exportadora, no es un valor de uso, por sí solo, el que determinará las características de dicha economía, del Estado, o los resultados benignos o malignos de la actividad, pues los objetos no son los que deciden sobre los sujetos y sus relaciones.

Pero tampoco puede sostenerse que son sujetos que hacen una serie de acuerdos asépticos, libres de violencia y lucha, los que definen si la abundancia de recursos es una bendición o una maldición, como sostienen ciertos análisis institucionalistas ligados a la política de los llamados “gobiernos progresistas” (Orosco 2013, 30). Hay dos elementos que incomodan sobremanera en esta corriente de análisis.

Primero que la intervención de los movimientos sociales, de minorías, o de actores marginales, en un sentido económico, se vea como una especie de disonancia en medio de las interacciones de los actores que sí tienen poder de decisión. Esta posición política restringe el ámbito de la deliberación pública sobre lo político y la economía. Los únicos actores legítimos para este tipo de deliberación serán el Estado y el sector empresarial (Orosco 2013, 27, 30, 31), es decir, los actores e instituciones formales (se supone que la sociedad está plenamente representada por el Estado, por lo que la participación se restringe a la democracia electoral que legitima al Gobierno de turno. Lejos de la decisión electoral nadie puede opinar ni participar sin ser acusado de terrorista, desesta-

bilizador, infantil o “incivilizado” como decían en otras épocas para caracterizar la ausencia de civilidad, el carácter de no ciudadano de quien se atreve a contradecir a la institución, al Gobierno.

Y segundo, los actores que participan en ese campo restringido de la toma de decisiones se suponen desapasionados, entes definidos por disyuntivas técnicas o intereses de poder político más que por lo económico. Por ello el conflicto puede ser reducido al “acuerdo”, pueden hablar de “gobiernos interactivos”, de “gobernanza” (Orosco 2013, 32). Se centran en la lucha por el control del Estado, dada, según ellos, entre actores que aparecen en igualdad de condiciones para dicha competencia, sin jerarquías, sin diferencias de poder económico. De hecho, el conflicto económico desaparece o se vuelve solo un aditamento secundario del análisis, todo se resume en una competencia por el control del aparato del Estado que definirá condiciones más o menos benéficas para la inversión privada.

Otra corriente dentro del institucionalismo, da importancia a la organización y el conflicto social (Orihuela y Thorp 2013, 77; Bebbington 2013b, 147), pero en sentido restringido. El conflicto puede provocar el cambio institucional, y lo defienden siempre y cuando se encause en la institucionalidad formal; se escandalizan por las consecuencias violentas de la lucha social (Bebbington 2013b, 147; Arellano-Yanguas 2013, 151), lo que devela una falta de comprensión sobre la asimetría de fuerzas que dicen reconocer, entre poblaciones empobrecidas y las empresas poderosas que casi siempre cuentan con el apoyo irrestricto del Estado. ¿Dónde queda la fuerza de las comunidades, cuál es su potencial transformador si el conflicto tiene una sola vía hacia la pacificación y los causes formales de la democracia representativa?

Al restar legitimidad al conflicto en sus distintas causas, restan potencia al sujeto que lo lleva adelante y abren la puerta para la gestión técnica del conflicto por parte del Estado. Se ve el conflicto solo en un sentido utilitario o instrumental, dentro del marco de lo dado, pero no se reconoce su potencial creativo y transformador a un nivel estructural.

Ambas corrientes institucionalistas resumen la política, y, por tanto, la posibilidad de acción de los agentes ante los límites del Estado. Sus preocupaciones no giran en torno a la organización y sus posibilidades constructivas. Es decir, que cuando toca analizar el destino de lo común

las instituciones informales quedan relegadas, y “lo posible” se resume a la administración técnica del aparato de Estado, y/o la negociación de las partes enfrentadas manteniendo intocado temas límite como la propiedad, la explotación, el control de la producción y la apropiación de la riqueza.

Los resultados de una política de negociación reivindicativa en el marco de la institucionalidad formal son muy pobres como lo reconocen los propios institucionalistas²⁵. La experiencia de la conflictividad anti extracción, al menos en la región andina, muestra, como afirma Stuart Kirsch, que “la *real politik* de las empresas y la economía extractiva permite muy poca innovación institucional, al margen de la cosmética” (Bebbington 2013a, 58).

Y son cosméticos los logros de “innovación institucional” obtenidos con esta estrategia de negociación en el marco de la gestión del conflicto social, con muy contadas excepciones. En Perú²⁶, Ecuador²⁷ y Bolivia²⁸, los cambios institucionales, no pasan de formalidades que no transforman la vida de la población local y mucho menos modifican el patrón de acumulación de capital.

Se trata de normativas que buscan atenuar mínimamente los efectos dañinos de la industria y, al mismo tiempo, dan vía libre al proceso extractivo a gran escala; proyectos o leyes pasajeras, que los propios

²⁵ “Estas tensiones tienen repercusiones para la coherencia de la política económica, usualmente a través de la violencia resultante, aunque también pueden catalizar presiones más positivas resultantes de organizaciones y movilizaciones populares. (Nosotros encontramos poca evidencia de esto en nuestros casos de estudio)” (Thorp *et al.* 2012, 8).

²⁶ “no podemos decir que cualquiera de esas iniciativas haya culminado todavía en cambios institucionales vinculantes” (Bebbington 2013b, 140); “el caso peruano también muestra que el cambio institucional inducido por el conflicto no es necesariamente exitoso, ni siempre conduce a la mejora de la políticas” (Moore y Velázquez 2013, 217).

²⁷ “si bien ha habido innovaciones significativas en al gobernanza ambiental... su implementación ha estado lejos de ser suficiente para hacer frente a las herencias socio ambientales del petróleo (...) el progreso de la gobernanza verde no mantuvo el ritmo necesario” (Orihuela y Thorp 2013, 85, 86).

²⁸ “Esto sugiere que los derechos obtenidos a través de la movilización política indígena pueden verse debilitados o perderse... A pesar de su estirpe política progresista, el gobierno boliviano ha tenido dificultades para equilibrar la dependencia económica estatal respecto de las instituciones extractivas con su compromiso con los derechos indígenas” (Kirsch 2013, 357).

“gobiernos progresistas” se han encargado de desmontar luego a favor de las empresas extractivas. Quizá el ejemplo emblemático es la recuperación de la renta extractiva para el Estado, que, dado el patrón de reproducción económica de los países, no ha significado un incremento significativo en las posibilidades de vida e inversión de la población vulnerable (Carrión 2013, 53). Se ha canalizado más bien, a un crecimiento importante del Estado, al auge de la asistencia social contenedora del conflicto, y al incremento de los niveles de consumo de las clases medias en base a la importación de bienes suntuarios (Carrión 2013, 41).

A pesar de ello, los institucionalistas abogan por la apertura de espacios a quienes están dispuestos a negociar y no a quienes resisten (Bebbington 2013b, 144). Lo que parecería mostrar un interés por la institución en tanto cosa formal, y no en cuanto relaciones sociales efectivas. Parece más importante el fortalecimiento del Estado en abstracto, que el definitivo y duradero mejoramiento de la calidad de vida de la población. A veces, el conflicto se resume para ellos en el antagonismo de competencias entre instituciones formales (Orihuela y Thorp 2013, 81, 82) o en las “distorsiones institucionales” como fallas solucionables y pasajeras de las funciones del Estado (Arellano-Yanguas 2013, 154).

Llegan a reconocer que hasta en los casos históricos supuestamente “exitosos” del modelo primario-exportador –Chile por ejemplo–, se nota, a pesar de sus fuertes instituciones, la creación o exacerbación de distintos tipos de “exclusión, desigualdades entre grupos sociales, violencia étnica, degradación ambiental, y la creación de instituciones para mejor gobernar y reprimir” (Thorp *et al.* 2012, 177). A pesar de esto parecería que el único horizonte histórico posible consiste en forjar nuevos mecanismos institucionales para contener estos efectos perniciosos.

Finalmente, en los análisis de esta corriente de pensamiento social parece como si el conflicto fuera entre iguales²⁹. Es cierto que la población organizada puede condicionar a las empresas, pero el conflicto no pone a las comunidades en igualdad de condiciones, el conflicto sigue siendo asimétrico, dado el enorme poder económico de las empresas y el respaldo del Estado hacia ellas. También se pretende que los efectos de

²⁹ “ellas perciben el conflicto como el único medio que les permite negociar en condiciones de igualdad con las empresas” (Arellano-Yanguas 2013, 171).

la violencia afectan a todos los actores “por igual”³⁰, como si la asimetría en los recursos económicos y políticos que los grupos poseen no incidiera en la forma como el conflicto los golpea.

Esta tendencia a igualar a los actores del conflicto solo se explica por la pretensión de los institucionalistas de ser agentes neutrales en demanda de mediaciones neutrales. La supuesta neutralidad solo se justificaría en el caso que los actores en conflicto estuvieran en igualdad de condiciones, de lo contrario, lo lógico sería respaldar y sesgarse por el más débil. Desde su posición podemos visibilizar que el desafío teórico no es simplemente definir “institución” de la manera “más amplia” (Thorp *et al.* 2012, 2) sino incorporar en todo análisis institucional las relaciones de poder que estructuran las asimetrías y desigualdades que las instituciones buscan manejar/controlar (y por lo tanto naturalizar).

Esta caracterización del conflicto y sus agentes da como resultado, incluso contra su propia evidencia, la idea de que el problema de la maldición de los recursos no es económico sino exclusivamente político³¹. Y cuando dicen político se refieren a la clásica división de estas dos esferas que desplaza las cuestiones económicas fundamentales del ámbito de la deliberación y la lucha social.

No puede discutirse en el ámbito económico, pues solo las empresas grandes y eficientes (dice el Estado) pueden aportar el capital concentrado en sus manos para que la fuerza de trabajo realice la labor de valorización. Se depende de ellos y por tanto hay que respetar el cerrado ámbito de lo económico. Lo negociable se restringe a normas mínimas para el aplacamiento de los efectos ambientales, una política paliativa a nivel social, y la rendición del conflicto al cause formal. Solo desde esta posición se entiende la insistencia en la institucionalidad y el control del conflicto: la maldición se resuelve mejorando las instituciones.

Por el contrario, desde la perspectiva de la Crítica de la Economía Política, se sostiene que la abundancia de recursos puede ser benéfica o per-

³⁰ “ciclos recurrentes de conflicto son, en última instancia, una maldición para todos: comunidad, empresa, policía, fuerzas armadas, y autoridades locales por igual” (Bebbington 2013b, 147; Arellano-Yanguas 2013, 151).

³¹ “la maldición de los recursos es principalmente un fenómeno político, no uno económico”, Terry Karl Citado por Bebbington (2013a, 32).

judicial para una sociedad en función de la estructura productiva, y, más específicamente, de la estructura de la propiedad sobre los recursos (Ruiz e Iturralde 2013, 32), lo que en última instancia definirá el grado de poder con el que cada actor entra a los procesos de lucha por el control del ingreso.

En el contexto capitalista, la llamada maldición de la abundancia amerita dicho calificativo, porque el crecimiento económico posible con la venta de los recursos naturales, si es distribuido por el mismo patrón de acumulación de capital primario exportador, institucionalizado históricamente, solo puede reproducir la desigualdad y ahondar las diferencias sociales al beneficiar principalmente a aquellos privilegiados poseedores de los medios de producción, nacionales y extranjeros, que tienen abiertos los canales para el flujo de recursos resultantes de la valorización de sus inversiones.

Se reconoce que los actores sociales están definidos en primer lugar, pero no exclusivamente, por su ubicación estructural en términos económicos. Y que la política debe rebasar el marco de las instituciones formales para penetrar en el mundo oculto y restringido de la apropiación y la relación apropiador-productor. Solo en ese contexto se pueden liberar las posibilidades deliberativas para toda la población, es decir, solo así puede hablarse de opciones y mecanismos democráticos.

A partir de esto, el control de los recursos por parte del sector público nacional se vuelve uno de los factores claves³². Y por tanto el control sobre el Estado vuelve a ponerse en el centro de la discusión, pero no en el mismo sentido que lo plantea el institucionalismo, pues ahora el tema de la propiedad y la distribución de los medios de vida e inversión ocupan paralelamente un papel primario en el marco de un conflicto en el que a los actores marginados se les reconoce un amplio nivel de legitimidad.

No basta con el control público de la propiedad sobre los recursos naturales si el Estado que se “recupera” o controla es el mismo Estado que funciona en la actualidad. Solo un Estado (o espacio de centralidad

³² “Un factor clave también relacionado con formaciones político-culturales en sociedades poscoloniales donde el debate sobre recursos naturales ha sido central en la articulación un nacionalismo que ha buscado “re-interpretar memorias colectivas alrededor de los problemas que implica la propiedad y control de recursos naturales” (Thorpe *et al.* 2012, 7).

social) con una nueva anatomía y fisiología no atada al gran capital a nivel estructural, ideológico y funcional; podría garantizar que el uso de los recursos naturales y su dominio público tenga resultados diferentes.

Entonces: no basta con la reapropiación por parte del Estado de los recursos, se trata de un control efectivo sobre la producción; los mecanismos de apropiación y asignación de recursos, en particular de la mano de obra, cuya inserción productiva define las posibilidades de superación de la pobreza. Se trata de un Estado no dependiente del capital privado, sino de fuerzas sociales provenientes del campo popular, con organicidad y fuerza para sostener un proyecto político propio.

Este control efectivo podría iniciar con gobiernos que marquen la transición a nuevas formas de centralidad social más democráticas, comprometidas con la redistribución y la supervivencia ecológica de la especie. La implementación de un proyecto de este tipo requiere del apalancamiento de organizaciones con un fuerte anclaje social, apalancamiento distinto de la simple afinidad electoral. Se trataría de un apoyo movilizado, activo, deliberante.

Por eso entre las principales preocupaciones de la transición, quizá deba estar el fortalecimiento económico de los sectores populares y sus alternativas comunitarias, anticapitalistas, las que cobran un sentido transformador solo cuando están insertas en un proyecto macro de sociedad no capitalista, y no comprometidas con el crecimiento económico o con la misma lógica de la maximización empresarial del valor. Esto permitiría que la lucha política confluya con propuestas económicas efectivamente alternativas, no a la extracción de recursos únicamente, sino a la forma particular del metabolismo social capitalista (Mészáros 2008). Implicaría sostener la confrontación política con anclaje estructural, y no en la vieja lógica de reaccionar ante las agendas planteadas desde el poder. Esta sería una lucha por tener la fuerza suficiente para posicionar la propia agenda, combinarla con nuevas formas de vida emergentes y llevarla adelante contra los poderes fácticos e institucionales.

La maldición de los recursos no es algo automático, depende de la correlación de fuerzas entre agentes, dada por la posesión de los recursos, la posibilidad de control de la valorización y apropiación, el control directo o indirecto del aparato del Estado. Por ello, evitar la maldición depende de actuar sobre todos los niveles mencionados, no solo sobre

las posibilidades de crecimiento económico, no solo sobre el aparato administrativo del Estado.

Solo en esas condiciones podría tolerarse la continuidad parcial y controlada de la actividad extractiva (petróleo, minería) y otras actividades económicas que dejan huellas ambientales y sociales, para financiar el proceso de transición. Se aclara que dicha continuidad debería ser temporal, consultada en sentido deliberativo y atenuando al máximo la afectación social, cultural y ambiental.

Conclusiones

Hay diferencias en las formas económicas que surgen en la sociedad dependiendo de los valores de uso que se elijan como ejes de acumulación. El turismo en su modalidad comunitaria, pequeña y mediana muestra tener efectos negativos menos fuertes en términos económicos, sociales y culturales que las actividades extractivas tradicionales como el petróleo y la minería. También se ha demostrado que en el largo plazo una estrategia combinada de turismo comunitario y mediano, podría entregarle al Estado ecuatoriano ingresos superiores que un proyecto conjunto de extracción minera y petrolera, dado el desplome reciente de los precios del petróleo y de los precios de metales como el oro, la plata y el cobre.

Sin embargo, se hace evidente que el sector turístico, puesto a merced de la lógica de acumulación del capital, puede revertir en un tipo de actividad económica (turismo de enclave) casi tan dañina en términos sociales, culturales y ambientales como cualquiera de las industrias extractivas. La tendencia nacional e internacional es hacia la concentración de la propiedad y la apuesta por el turismo empresarial. Por ello, la solución para los problemas propios de una matriz primario exportadora no es el cambio simple de un valor de uso a otro. De lo que se trata es de enfrentar las estructuras del desarrollo capitalista y los efectos objetivos y cognoscitivos de la separación entre economía y política generada por este.

La separación entre Economía y Política –característica objetiva del sistema social capitalista y diferenciación analítica que orienta a varias corrientes de pensamiento excluyendo a uno de los polos– genera posiciones

voluntaristas o extremadamente formales con respecto a la crítica al extractivismo y la forma que adopta el desarrollo en el contexto capitalista.

Pensar la transición implica potenciar las alternativas anticapitalistas, comunitarias, que surgen en los sectores populares que buscan formas de sobrevivir a la escasez y expulsión generadas por la estructura capitalista. Pero no como si se tratara de esfuerzos aislados o individuales, sino insertos en un proyecto más amplio que enfrenta esa estructura y los límites que impone a las formas económicas emergentes.

Un tipo de proyecto como el mencionado debe preocuparse por el espacio de centralidad social que es el Estado, en el sentido de ampliar el espectro de lo público contra la tendencia acentuada de privatizar cada espacio de la vida social. Intervenir en el ámbito privado de la política, que es lo económico, implica ampliar las posibilidades democráticas de la sociedad al convertir en asunto público la producción, la apropiación del excedente y al distribución de los bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades sociales.

Esta vocación democrática implica una participación e incidencia mayor de otros sectores sociales en el Estado, rompiendo los compromisos históricos entre este y los grupos económicos nacionales y transnacionales privados. Un nuevo Estado o espacio de centralidad social que se encargue de lo público ampliado, podría asumir de manera responsable actividades económicas hasta hoy muy dañinas dado el control privado al que han estado sometidas.

Bibliografía

- Arellano-Yanguas, J. (2013). "Minería y conflicto en Perú: sembrar minerales cosechar una avalancha de piedras", en A. Bebbington (ed.), *Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: IEP, CEPES, GPC, 151-184.
- Arias, R. (2007). *Historia de Costa Rica*. San José: Instituto Nacional de Aprendizaje. Núcleo de Turismo.
- Baca, R. (2011). "Río San Juan: El turismo y sus impactos en una comunidad fronteriza centroamericana", en A. Cordero y P. Bodson (eds.), *¿Es posible otro turismo? Su realidad centroamericana. Nueve casos de estudio*. San José, FLACSO Costa Rica, vol. II, 105-175.

- Bauman, Z. (2015). *En busca de la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bebington, A. (2013a). “Industrias extractivas, conflictos socioambientales y transformaciones político-económicas en América andina”, en A. Bebington (ed.), *Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: IEP, CEPES, GPC, 25-58.
- (2013 b). “Conflicto social e instituciones emergentes: hipótesis desde Piura, Perú”, en A. Bebington (ed.), *Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: IEP, CEPES, GPC, 125-150.
- Beristain, C., Rovira, D. y Fernández, I. (s/f). *Las palabras de la selva. Estudio psicosocial del impacto de las explotaciones petroleras de Texaco en las comunidades amazónicas de Ecuador*. Bilbao: Hegoa.
- Bodson, P., Dubón, M. y Alvarado, R. (2011). “Turismo y desarrollo en regiones marginadas por la pobreza en Honduras”, en A. Cordero y P. Bodson (eds.), *¿Es posible otro turismo? Su realidad centroamericana. Nueve casos de estudio*. San José, FLACSO Costa Rica, vol. II, 176-202.
- Bonilla, L.C. (2011). “Las empresas turísticas de los valles de Orosí y Ujarras; el trabajo y el ocio de sus trabajadoras (es)”, en A. Cordero, y P. E. Bodson (eds.), *¿Es posible otro turismo? Su realidad centroamericana. Nueve casos de estudio*. San José, FLACSO Costa Rica, vol. II, 63-104.
- Cabodevilla, M.Á. (2013). “Yasuní: no estropear más la zona”, *Hoy*, 9-09-2013.
- Cañada, E. (2010). *Turismo en Centroamérica, nuevo escenario de conflicto social*. Managua: Editorial Enlace.
- Carrión, D. (2013). “Patrón de reproducción de capital en la economía ecuatoriana”, *Revista Economía*, 15-57.
- Córdova, G. (2011). *Encadenamientos Productivos y sectores claves en el Ecuador*. Mimeo.
- de Oliveira, K. (2011). “Un enfoque de crecimiento alegre: el caso del centro ecoturístico indígena Chicabal en Guatemala”, en A. Cordero y P. Bodson (eds.), *¿Es posible otro turismo? Su realidad centroamericana. Nueve casos de estudio*. San José, FLACSO Costa Rica, vol. II, 253-305.
- Delisle, M.A. y Jolín, L. (2011). *¿Es posible otro turismo? Ética, protagonistas, conceptos, dificultades, buenas prácticas, recursos*. San José, FLACSO Costa Rica.
- Frangialli, F. (2001). *Reporte de la Secretaría General de la Asamblea General de la OMT*. Seul/Osaka: OMT.
- INEC. (2010). Censo Nacional Económico. Disponible en <http://www.ecuadorcencifras.gob.ec/censo-nacional-economico/>

- (2011). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo-ENEMDU*. Disponible en <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-encuesta-nacional-de-empleo-desempleo-y-subempleo-enemdu/>.
- Kirsch, S. (2013). “Los conflictos sobre las industrias extractivas: una visión comparativa desde afuera”, en A. Bebbington (ed.), *Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: IEP, CEPES, GPC, pp. 349-368.
- Leitón, P. y Ramírez, E. (2015). *Pobreza en Costa Rica afecta al 21,7% de los hogares*. *La Nación*, 22-10-2015: http://www.nacion.com/economia/politica-economica/Pobreza-Costa-Rica-afecta-hogares_0_1519648089.html.
- Machado, H. et al. (2012). *15 mitos y realidades de la minería transnacional*. Quito: Abya Yala.
- Martín, C., Páez, D. y Fernández, I. (2009). *Las Palabras de la Selva. Estudio psicosocial del impacto de las explotaciones petroleras de Texaco en las comunidades amazónicas del Ecuador*. Bilbao, España: Hegoa.
- Meiksins, E. (2000). *Democracia contra capitalismo*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Mészáros, I. (2008). *El desafío y la carga del tiempo histórico. El socialismo en el siglo XXI*. Caracas: Vadell Hermanos, CLACSO.
- Moore, J., y Velázquez, T. (2013). “La soberanía hipotecada: los movimientos antimineros, el Estado y las empresas mineras multinacionales bajo el Socialismo del Siglo XXI de Correa”, en A. Bebbington (ed.), *Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: IEP, CEPES, GPC, pp. 185-217.
- Orihuela, J.C. y Thorp, R. (2013). “La economía política del manejo de las industrias extractivas en Bolivia, Ecuador y Perú”, en A. Bebbington, (ed.), *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Lima, Perú: IEP, CEPES, GPC, pp. 59-86.
- Orosco, M. (2013). *Una política sin rumbo: El caso del sector petrolero ecuatoriano 2005-2010*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Osorio, J. (2004). *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2013). *La ruptura entre economía y política en el mundo del capital*. México D.F.: Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco.
- Preciado, R. (2011). “El agua y las industrias extractivas en el Perú: un análisis desde la Gestión Integrada de Recursos Hídricos”, en P. Urteaga (ed.), *Agua e industrias extractivas. Cambios y continuidades en los Andes*. Lima: Concertación, Justicia Hídrica, Instituto de Estudios Peruanos, 171-225.

- Ruiz, M. e Iturralde, P. (2013). *La alquimia de la riqueza. Estado, petróleo y patrón de acumulación en Ecuador*. Quito: Centro de derechos económicos y sociales.
- Sacher, W. et al. (2015). *Entretelones de la megaminería en el Ecuador. Informe de visita de campo al megaproyecto Mirador*. Quito: ISIP-FCE Universidad Central del Ecuador, Acción Ecológica.
- Sánchez, R. (2014). *Pensar las alternativas, imaginar la transición. Economía Extractiva y efectos comparados: turismo, petróleo y minería*. Quito, Ecuador: Fundación Rosa Luxemburgo, ISIP-FCE.
- Superintendencia de Control de Mercado (2013). *Indicadores de concentración. Superintendencia de Control de Mercado*. Quito: SCM.
- Thorp, R. et al. (2012). *The developmental challenges of mining and oil: Lessons from África and Latin America*. New York: Basingstoke.
- Urteaga, P. (2011). "Agua e industrias extractivas: cambios y continuidades en los Andes", en P. Urteaga (ed.), *Agua e industrias extractivas: cambios y continuidades en los Andes*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Justicia Hídrica, Concertación, 19-58.

Patologías de la abundancia. Una lectura desde el extractivismo

Alberto Acosta y John Cajas Guijarro

“¡Hay que conocer los caminos del infierno, para evitarlos!”

Nicolás Maquiavelo

Introducción

Puede sorprender, pero las economías “subdesarrolladas”, dotadas con abundantes recursos naturales, no han logrado resolver sus problemas acuciantes, sintetizados en la pobreza, el desempleo (y subempleo), la elevada desigualdad, las inequidades etc. A pesar de poseer enormes riquezas naturales, su desempeño económico es limitado. De épocas de auge se pasa a épocas de crisis, en las que afloran todas sus limitaciones estructurales. Parecería que pende una suerte de “maldición de la abundancia” (Acosta 2009) sobre los “mendigos sentados en un banco de oro”. Por eso Jürgen Schuldt (2005) nos provoca con su pregunta “¿Será que somos pobres porque somos ricos en recursos naturales?”.

¿Cómo explicar esta curiosa contradicción? ¿Qué implicaciones tiene para los países cuya economía depende de la extracción masiva de recursos naturales? ¿Hay cómo superar esta “maldición de la abundancia”? (Schuldt 2005; Schuldt y Acosta 2006).

Aunque sea increíble a primera vista, la evidencia reciente y muchas experiencias acumuladas permiten afirmar que posiblemente el “subdesarrollo” está relacionado con la riqueza natural. Es decir, los países ricos en recursos naturales, cuya economía se sustenta prioritariamente en su extracción y exportación, encuentran mayores dificultades para “desarrollarse”. Así, parecen estar condenados al “subdesarrollo” aquellos países que disponen de una sustancial dotación de uno o unos pocos productos primarios, que estarían atrapados en una lógica perversa

conocida en la literatura como “la paradoja de la abundancia”, “la maldición de la abundancia de recursos naturales”, o simplemente, como la define Joseph Stiglitz (2006), “la maldición de los recursos”.

La gran disponibilidad de recursos naturales que caracteriza a estos países, particularmente minerales o petróleo, distorsiona la estructura económica y la asignación de factores productivos del país; redistribuye regresivamente el ingreso nacional y concentra la riqueza en pocas manos. Esta situación se agudiza por varios procesos endógenos “patológicos” que acompañan a la abundancia de los recursos naturales. En realidad esta abundancia se ha transformado, muchas veces, en una maldición. Una maldición que, vale decirlo desde el inicio, sí puede superarse, no es inevitable.

Por lo tanto, para proponer alternativas que permitan superar esta trampa del “subdesarrollo” y la pobreza, es indispensable conocer sus entretelones. Averiguar las patologías de esta maldición nos lleva necesariamente a comprender las modalidades de acumulación que cimientan estas economías. Y, en particular, conviene analizar a fondo una de sus manifestaciones más marcadas: el extractivismo.

En este contexto es indispensable categorizar el extractivismo, así como identificar sus principales problemas o patologías, para construir propuestas que permitan enfrentarlo e incluso superarlo. Esto último, quedará simplemente esbozado en unas reflexiones generales al final de este texto. Gran parte de la lectura de esta realidad, especialmente con respecto a las patologías de la abundancia de recursos naturales, se hará teniendo como referente el caso ecuatoriano, a fin de ponerle un rostro concreto a los problemas estructurales que acompañan a las rentas extraídas de la Naturaleza.

1. Una categorización del extractivismo

Plantemos una primera definición comprensible. El extractivismo hace referencia a actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales no procesados (o que lo son limitadamente), sobre todo para la exportación y satisfacción de la demanda de los países centrales. El extractivismo no se limita a minerales o petróleo. Hay también extractivismo agrario, forestal, pesquero, inclusive turístico. Así, en línea con Eduardo Gudynas

—quien propone esta definición—, al hablar de extractivismo se debe considerar que, en realidad, lo que existe son diferentes extractivismos¹.

El concepto de extractivismo (junto con otros conceptos) ayuda a explicar el saqueo, acumulación, concentración, devastación colonial y neocolonial, así como la evolución del capitalismo moderno e incluso las ideas de “desarrollo” y “subdesarrollo” como dos caras de un mismo proceso. Por tanto, el extractivismo es resultado de un momento histórico concreto: la expansión y consolidación del sistema capitalista mundial en donde el extractivismo sirvió como instrumento para ejecutar la acumulación originaria de los centros capitalistas y, actualmente, contribuye a proveer las materias primas necesarias para la expansión capitalista de esos mismos centros.

Si bien el extractivismo comenzó a fraguarse hace más de 500 años y los países de América Latina empezaron a independizarse de los imperios europeos desde hace más de 200 años, la conquista y la colonización —atadas al extractivismo— siguen presentes hasta hoy en toda la región, sea en países con gobiernos neoliberales como “progresistas”². Debe quedar claro que no hay capitalismo sin extractivismo —así como no hay colonialidad sin colonialismo— pues el extractivismo es un fenómeno estructural, históricamente vinculado y acotado a la modernidad capitalista.

De este modo, con la conquista y colonización de América, África y Asia estructuró las actuales bases de la economía-mundo: el sistema capitalista³. Como elemento fundacional de tal sistema se consolidó la modalidad de acumulación primario-exportadora (o extractiva), determinada desde entonces por las necesidades de los nacientes centros capitalistas expresadas en la división internacional del trabajo.

La discusión teórica tanto en términos de definición como en términos de vínculos existentes entre acumulación de capital, modalidad de acumulación primario-exportadora y extractivismo todavía es una tarea pendiente. Una discusión más profunda a futuro sobre el tema

¹ Véase Gudynas (2015), y los trabajos seminales de Schuldt (2005) y Acosta (2009).

² Oportunamente detectó Eduardo Gudynas (2010) que los gobiernos de Evo Morales, Hugo Chávez o Rafael Correa no fueron o son gobiernos de izquierda, sino progresistas.

³ Cabe recordar aquí el aporte de Immanuel Wallerstein (1996) sobre la consolidación del capitalismo como un sistema-mundo.

podría tomar en cuenta que la expansión capitalista fruto de la acumulación requiere de la provisión permanente de medios de producción para realizar su reproducción a escala ampliada. Entre los medios de producción requeridos encontramos a los objetos del trabajo, aquellos objetos obtenidos directamente de la Naturaleza (u objetos con mínimo procesamiento bajo la forma de materias primas) sobre los cuales se aplica un trabajo. Si aceptamos esta idea, podríamos pensar que la reproducción ampliada del capitalismo mundial, por medio de la división internacional del trabajo, asignó a los países capitalistas “subdesarrollados” la posición de proveedores de medios de consumo (banano, café, cacao, cárnicos, etc.) y de objetos de trabajo (petróleo, caucho, guano, etc.), mientras que los países capitalistas “desarrollados” se enfocaron en la producción de instrumentos de trabajo (maquinaria, herramientas, e incluso conocimiento científico-técnico). Quizá desde este enfoque sea posible establecer el vínculo teórico entre extractivismo (como elevada extracción de objetos de trabajo) y reproducción ampliada capitalista.

Si a esta dinámica agregamos los procesos de intercambio desigual vigentes en el comercio internacional capitalista⁴, vemos que la combinación del crecimiento de los centros y el extractivismo en la periferia provocan una extracción doble: los centros “absorben” de la periferia tanto un valor económico (por medio de los procesos convencionales de explotación capitalista) como “absorben” Naturaleza⁵. Bajo estas perspectivas, los países capitalistas dependientes sufren de una extracción de valor económico al momento que los productos negociados en el comercio internacional se venden a precios que no incorporan su verdadero costo; por ejemplo, no calculan el verdadero aporte del traba-

⁴ Al hablar de intercambio desigual en este punto hacemos referencia a la perspectiva presentada por autores como Arghiri Emmanuel (1969) o Ruy Mauro Marini (1973).

⁵ Véase Vallejo (2010), para una descripción detallada de la extracción de biomasa a través del comercio internacional en el caso ecuatoriano. Otro trabajo interesante sobre extracción de biomasa, para el caso colombiano, puede encontrarse Vallejo, Pérez Rincón y Martínez-Alier (2011). De manera análoga a las propuestas originales de intercambio desigual, estas perspectivas sobre extracción de biomasa plantean que en el comercio internacional existe no solo un intercambio desigual económico, sino incluso un *intercambio desigual ambiental* que también perjudica a la periferia y beneficia a los centros capitalistas.

jo y tampoco los nutrientes o las externalidades ambientales. Si a este proceso agregamos la extracción de recursos naturales que los centros capitalistas ejercen sobre la periferia, vemos que crecimiento capitalista y extractivismo son parte de un mismo sistema.

Esta realidad no ha cambiado en lo sustantivo. El pesado pasado extractivista, de origen colonial, presente en las repúblicas del siglo XXI, es inocultable. Y hay más. Los cambios tecnológicos en marcha están abriendo una etapa de explotación no convencional de los recursos naturales, como en la forma exacerbada de aprovechamiento y explotación del trabajo humano. En esta línea aparece el *fracking* y la explotación de hidrocarburos a profundidades cada vez mayores, la minería hidroquímica a gran escala, las plantaciones inteligentes y los transgénicos, la nanotecnología, la geo y bio-ingeniería, a más de los mercados de carbono, así como las diversas formas de flexibilización laboral.

Un dato relevante. En la actualidad la cuestión de los recursos naturales “renovables” debe ser enfocada a la luz de las recientes evoluciones y tendencias. Es más, dado el enorme nivel de extracción, muchos recursos “renovables”, como por ejemplo el forestal o la fertilidad del suelo, pasan a ser no renovables, ya que el recurso se pierde porque la tasa de extracción es mucho más alta que la tasa ecológica de renovación del recurso. Entonces, a los ritmos actuales de extracción los problemas de los recursos naturales no renovables podrían afectar por igual a todos los recursos, renovables o no.

Tengamos en mente que la ruptura de relaciones con la Naturaleza conlleva un patrón tecnocientífico que, en lugar de construir comprensiones vitales del funcionamiento de la Naturaleza, su metabolismo y sus procesos vitales, irrumpe en ella para explotarla, dominarla y transformarla. Como recordó Vandana Shiva (1996) en los años noventa del siglo pasado

“con el advenimiento del industrialismo y del colonialismo, sin embargo, se produjo un quiebre conceptual. Los ‘recursos naturales’ se transformaron en aquellas partes de la naturaleza, que eran requeridas como insumos para la producción industrial y el comercio colonial. (...) La Naturaleza, cuya naturaleza es surgir nuevamente, rebrotar, fue transformada por esta concepción del mundo originalmente occidental en materia muerta y maneja-

ble. Su capacidad para renovarse y crecer ha sido negada. Se ha convertido en dependiente de los seres humanos”

Esto condujo a una suerte de tajo al nudo gordiano de la vida. En las diversas ideologías, ciencias y técnicas se separó brutalmente al ser humano de la Naturaleza. Así, se transformó a la Naturaleza en una fuente de recursos aparentemente inagotable. Y su explotación masiva fue la base para el financiamiento del capitalismo naciente, tanto como ahora apuntala al capitalismo senil.

De lo anterior se desprende que ahora las transformaciones en marcha son de tal magnitud que configuran “nuevos regímenes de trabajo/tecnologías de extracción de plusvalía”, que trasmutan y consolidan las modalidades de explotación y las formas de organización de las sociedades, como anota Horacio Machado Aráoz (2016):

“Bajo esta dinámica, el capital avanza creando nuevos regímenes de naturaleza (capital natural) y nuevos regímenes de subjetividad (capital humano), cuyos procesos de (re)producción se hallan cada vez más subsumidos bajo la ley del valor. Ese avance del capital supone una fenomenal fuerza de expropiación/apropiación de las condiciones materiales y simbólicas de la soberanía de los pueblos; de las condiciones de autodeterminación de la propia vida. Y todo ello se realiza a costa de la intensificación exponencial de la violencia como medio de producción clave de la acumulación”

Así las cosas, otro elemento a destacar es que, más allá de cualquier discurso emancipador de los gobiernos “progresistas” del subcontinente, la región sigue siendo un territorio estratégico para el capitalismo global, e incluso el propio “progresismo” ha dado nuevos impulsos a la consolidación del extractivismo. Basta ver cómo se ha incrementado su potencial como proveedora de recursos hacia los países centrales, en donde empiezan a alinearse China y también India (aunque quizá con menor magnitud de la que en apariencia parecen tener)⁶. Esto incide

⁶ Por ejemplo, en la caída de los precios de los productos primarios de los años 2015-2016, es posible que la contracción de la demanda china posea un papel mucho menor del que originalmente se piensa. Notemos que China solo consume el 12% del petróleo y 5% del gas natural producidos a nivel mundial (Nadal 2016). Sin ir muy lejos, en el caso ecuatoriano resulta que, a pesar de todas las negociaciones en donde el Ecuador ha cedido la mayoría

también en el ámbito de las infraestructuras donde hay importantes inversiones que buscan reducir costos y tiempos para la extracción y/o transporte de materias primas, particularmente; un ejemplo son las grandes represas hidroeléctricas cuya energía está destinada mayormente a atender la demanda de proyectos extractivistas, particularmente mineros y petroleros, dentro o fuera de los diversos países; por ejemplo Bolivia, Paraguay y Perú aparecen como suministradores de electricidad para ampliar la frontera extractivista y la industrialización en Brasil.

Lo que cabe destacar es que los gobiernos “progresistas” y también los neoliberales mantienen su fe en el mito del progreso en su deriva productivista y el mito del desarrollo en tanto dirección única, sobre todo en su visión mecanicista de crecimiento económico, así como sus múltiples sinónimos. Desde la vertiente neoliberal hay quienes pregonan una suerte de fatalismo: a aquellos países primario exportadores, tropicales, peor aún si no tienen salida al mar, les estaría vedado el desarrollo (salvo que apliquen sus recetas, se entiende)⁷. Y lo que si llama la atención es la confianza casi ilimitada de los gobernantes “progresistas” en los beneficios del extractivismo; quienes incluso han llegado a afirmar simplonamente que el extractivismo es apenas un sistema técnico de procesamiento de la Naturaleza (García Linera 2010).

2. Las principales patologías de la abundancia

El extractivismo, como manifestación de una modalidad de acumulación primario exportadora, ha constituido la columna vertebral de la economía ecuatoriana durante siglos. Empecemos destacando los pro-

del control del crudo ecuatoriano a China, EEUU sigue siendo el principal comprador de ese producto mientras que el país asiático tiene un peso casi marginal en las exportaciones ecuatorianas. Tal comportamiento se explica al tomar en cuenta que China en realidad hace las veces de *intermediador* con el crudo ecuatoriano, y no de comprador final. Así podemos pensar que, al momento de estudiar las condiciones del extractivismo en sociedades concretas, no solo es importante notar *hacia dónde van* los recursos naturales, sino que también es fundamental conocer *quién tiene realmente el control* de esos recursos.

⁷ Son varios los tratadistas que construyeron este “fatalismo tropical”, patrocinado incluso por el Banco Interamericano de Desarrollo. Entre otros podemos mencionar a Gabin y Hausmann (1998), Ross (1999 y 2001), Sachs (2001), Hausmann y Rigobon (2003) y Kolstad (2007).

ductos agrícolas, como el cacao. Recordemos, también, el uso de “esquistos bituminosos” o la explotación de recursos minerales en la época colonial, así como la explotación de crudo en la Península de Santa Elena y la extracción de oro en Portovelo desde inicios del siglo XX (Acosta 2012a). El banano por igual ha jugado un papel preponderante en la economía ecuatoriana desde mediados del siglo XX. La lista de productos primarios que se inscriben la lista de exportaciones ecuatorianas es larga, pero pocos han sido los determinantes.

Lo que interesa decir, además, es que incluso cuando se intentó tardíamente impulsar la industrialización vía sustitución de importaciones, la modalidad primario-exportadora sostuvo el escenario productivo y hasta financiaba la propia industrialización (con ingresos bananeros en sus comienzos y luego con ingresos petroleros). Tan es así que en ningún momento el modelo de industrialización vía sustitución de importaciones logró subordinar totalmente al esquema primario exportador.

En particular, al “descubrirse” petróleo en la Amazonía (años setenta del siglo pasado), se llegó a promocionar la idea de que el país estaba a las “puertas del desarrollo”. Pero en realidad sucedió que el país entró de lleno al mercado internacional, con unas exportaciones, pero también importaciones, que crecieron aceleradamente. Además, el país petrolero consiguió los créditos que no recibió en su período bananero ni cacaoero. Durante el correísmo, como sucedió en ocasiones anteriores, se alientan nuevas expectativas por lo que podría significar la explotación de recursos minerales a gran escala, que es impuesta sin ningún debate⁸. La minería, desde esa lógica, serviría para sustituir a las declinantes

⁸ Entre las muchas afirmaciones del presidente Rafael Correa, sobre todo en sus sabatinas, se pueden presentar a modo de botón de muestra, estas dos: “Hemos perdido demasiado tiempo para el desarrollo, no tenemos más ni un segundo que perder (...) los que nos hacen perder tiempo también son esos demagogos, no a la minería, no al petróleo, nos pasamos discutiendo tonterías. Oigan en Estados Unidos, que vayan con esa tontería, en Japón, los meten al manicomio”; o, “les voy a dar una noticia extraordinaria, Morona, entiendan porque esto es muy importante –el proyecto más grande del Ecuador, Panantza– y esto puede sacar de la pobreza a Morona que sea la provincia más rica del país, por supuesto si hay buena minería, con mala minería se puede contaminar los ríos, pero nosotros vamos hacer buena minería”, Macas, 10-12-2011. Ver Acosta (2012b).

reservas petroleras... sin afectar para nada la esencia primario-exportadora de la economía.

De este modo vemos que la exportación de productos primarios (caño, banano, petróleo, sobre todo), y las fluctuaciones de sus precios, han marcado las épocas más sobresalientes de la historia ecuatoriana. Y algo similar acontece en la actualidad cuando, luego de un nuevo *boom* petrolero, la tan promocionada “transformación de la matriz productiva” no llegó a superar el umbral de la propaganda. Es decir, ni los intentos por industrializar la economía en la segunda mitad del siglo XX, ni los intentos de “transformación productiva” durante el “progresismo” lograron cambiar el hecho de que el eje vertebrador de la acumulación capitalista ecuatoriana gire permanentemente alrededor del extractivismo.⁹ Una y otra vez algún producto o muy pocos productos de exportación fueron el pilar de la economía ecuatoriana.

En medio de todo ese proceso el Ecuador no encontró la senda del ansiado “desarrollo”. Pero cabe recalcar que tales épocas, marcadas por modalidades de acumulación estrechamente vinculadas a la economía capitalista mundial, no fueron algo exclusivo del Ecuador, sino que se han evidenciado, con diversos matices, en varios países latinoamericanos; café en Colombia, Venezuela, El Salvador, Guatemala, Brasil; azúcar en Cuba; cacao en Brasil; ganadería en Argentina y Uruguay; guano en Perú; caucho en Brasil; petróleo en México y Venezuela; minerales como plata, estaño, cobre en Chile, Bolivia, Perú, etc.

Fruto del peso abrumador del extractivismo en la economía ecuatoriana, y en general en toda la economía latinoamericana (atada a la renta diferencial de la Naturaleza), han surgido varios efectos perniciosos en las estructuras económicas y sociales. Esto ha configurado relaciones sociales verticales y una estructura política que impide el procesamiento de los conflictos sociales. Igualmente se han consolidado las desigualdades sociales y económicas.

Todo este proceso de dependencia extractivista tiene un claro origen: la consolidación del sistema capitalista mundial, que al expandirse hacia América Latina robusteció muchas formas de dominación

⁹ A pesar de tener tanta historia como modalidad de acumulación, la palabra “extractivismo” no aparece en el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*.

(aprovechando incluso estructuras coloniales existentes previamente), y ahondó la dependencia de estas economías a la “subordinación de la Naturaleza” a fin de conseguir gran parte de los fondos necesarios para su acumulación capitalista.

Pero hay algo que debemos tener claro. Al igual que con otras facetas en donde el capitalismo crea imágenes y relaciones fetichizadas, en América Latina se conformó, cual tabú, la creencia de que los esquemas extractivistas poseen mayores bondades que desventajas. Esta imagen ha logrado sostenerse manteniendo a grandes segmentos de la población en la ignorancia de la dinámica de una economía primario-exportadora y del subyacente carácter rentista y autoritario de la misma. Así, los resultados cortoplacistas han encubierto toda una estructura económica extractivista dependiente y subyugada a los vaivenes –incluso especulativos– del comercio internacional de productos primarios.

Para plantear respuestas post-extractivistas, como lo anotamos al inicio, y que rompan con las tendencias generadas por el avance del capitalismo, es preciso entonces identificar los problemas por resolver y las capacidades disponibles para enfrentarlos. Conozcamos, pues, las patologías propias de aquellas economías, como las latinoamericanas, donde gobernantes y élites dominantes apuestan prioritariamente por el extractivismo (con diferentes matices en cada uno de los países).

Aquí se mencionan, como puntos críticos, varias patologías que generan este esquema de acumulación, retroalimentado por círculos viciosos cada vez más perniciosos. Junto a cada patología se presenta, a manera de ilustración, algunos ejemplos de su expresión concreta¹⁰. Sin pretender presentarlas a partir de priorización alguna, estas serían las principales patologías:

¹⁰ Decidimos ilustrar las patologías del extractivismo con el caso ecuatoriano dado que es para el que poseemos mayor cantidad de información. Sería interesante, a futuro, enriquecer este análisis de las patologías de las economías extractivistas incluyendo ejemplos concretos para diversos países de la región. Muchos de los resultados presentados para el caso ecuatoriano han sido presentados previamente en investigaciones sobre la economía ecuatoriana entre Acosta y Cajas Guijarro (2015a y 2015b).

Enfermedad holandesa

Las economías extractivistas sufren varias “enfermedades” como la “enfermedad holandesa”¹¹. El ingreso abrupto y masivo de divisas causado, por ejemplo, con descubrimientos de recursos naturales o aumentos repentinos de precios en el mercado mundial, sobrevalúa el tipo de cambio perdiéndose competitividad, perjudicando al sector manufacturero y agropecuario exportador. Como el tipo de cambio real se aprecia, los recursos migran del sector secundario a segmentos no transables y a aquellos influidos por la actividad primario-exportadora en auge. Esto distorsiona la economía al recortar fondos que pudieran invertirse precisamente en sectores que generen mayor valor agregado, más empleo, mejor incorporación del avance tecnológico y encadenamientos productivos. Incluso el ajuste posterior al *boom*, necesario para enfrentar la crisis, es visto como parte de dicha “enfermedad”.

Aunque que el país no posee tipo de cambio propio (economía dolarizada), actualmente está afectado por algo similar a una “enfermedad holandesa”. En el *boom* del petróleo (2010-2014) los nuevos ingresos no mejoraron las exportaciones no petroleras ni mejoraron actividades productivas para el mercado interno, sino que exacerbaron el consumismo (privado e incluso público). Tal consumismo adquirió un carácter *importador* al punto que, a pesar de las mayores exportaciones de crudo, el país empezó un endeudamiento agresivo para financiar sus déficits. Así, la economía se mantuvo distorsionada, atada al extractivismo y aumentó su dependencia al capitalismo internacional. Luego, al caer los precios del petróleo y apreciarse el dólar, la producción no petrolera (inalterada durante el *boom*) pierde “competitividad” y hoy la economía ha caído en una crisis, va adquiriendo cada vez más deuda, y se está llegando al punto que el propio gobierno “progresista” de Correa está aplicando ajustes de inspiración neoliberal (por ejemplo, flexibilización laboral).

¹¹ Hay otros ingresos que pueden provocar efectos similares, por ejemplo, remesas, inversión extranjera, ayuda al desarrollo, incluso ingreso masivo de capitales privados (Schuldt 1994).

Deterioro de los términos de intercambio

La especialización en las exportaciones primarias –a largo plazo– ha resultado muchas veces negativa por el deterioro tendencial de los términos de intercambio. Este proceso favorece a los bienes industriales importados y perjudica a los bienes primarios exportados. Las materias primas poseen una baja elasticidad-ingreso, son sustituibles por sintéticos, tienen bajo aporte tecnológico y escasísimo desarrollo innovador, y hasta el contenido de materias primas de los productos manufacturados es cada vez menor; por todo eso sus precios se fijan por la competencia en el mercado, e incluso por la especulación (son *commodities*). Esto impide a los países extractivistas participar plenamente en las ganancias del crecimiento económico y en el progreso técnico mundial.

Entre 2006-2014 hubo un comportamiento excepcional de *mejora de los términos de intercambio petroleros*, es decir, los precios de exportación del crudo crecían a mayor ritmo que los precios de importación de derivados. La política económica del Gobierno en ese momento asumió que la mejora de los términos de intercambio sería permanente, pero no fue así. Se obvió el hecho de que el deterioro de los términos de intercambio al cual están atadas las economías extractivistas es un comportamiento *tendencial*, es decir, hay etapas en donde ese deterioro es atenuado, pero a la larga vuelve a aparecer. Así, entre 2014-2016 se volvió a un deterioro agresivo de términos de intercambio petroleros, lo que junto a la falta de una transformación en las actividades no petroleras (resultado de la patología anterior) hoy pone en crisis a una economía en donde casi 70% de sus exportaciones representan productos primarios (de los cuales alrededor de 50 puntos porcentuales son petróleo crudo).

Rentismo

La elevada tasa de ganancia sostenida por rentas diferenciales o ricardianas (derivadas de la Naturaleza más que del esfuerzo humano), que contienen los bienes primarios motiva su sobreproducción, incluso cuando caen sus precios. Además, tales rentas –más aún si no se cobran las regalías o impuestos correspondientes– crean sobreganancias que distorsionan la asignación de recursos en el país.

De este modo, en las economías de enclave la estructura y dinámica políticas se caracterizan por el “rentismo”, la voracidad y el autoritarismo con el que se manejan las decisiones. Dicha voracidad dispara el gasto público más allá de toda proporción, con un manejo fiscal desordenado, sin una adecuada planificación, y sin mayor preocupación por la gestión y el control. Este “efecto voracidad” consiste en la desesperada búsqueda y apropiación abusiva de parte importante de los excedentes del sector primario exportador. Los políticamente poderosos exprimen esos excedentes, incluso con mecanismos corruptos, y todo para perennizarse en el poder o simplemente para lucrarse de él. Y en ese entorno no hay un real aliciente para desarrollar un sistema tributario equitativo.

Otro posible efecto del “rentismo” es que los países extractivistas entran en relaciones comerciales internacionales únicamente enfocados en el acceso a mercados, pero sin impulsar la complementación ni la soberanía regional. Se vuelve preferible aumentar las rentas de los sectores extractivos en vez de consolidar bloques económicos regionales que se vuelvan económica e incluso tecnológicamente autónomos.

En todo el período de auge de los precios del petróleo, las actividades no productivas (y por ende rentistas) en la economía ecuatoriana (comercio, intermediación financiera, alquileres e incluso la administración pública) mantuvieron intacta su absorción de alrededor del 36% del PIB no petrolero. Esto ratifica que la expansión económica que vivió el Ecuador durante el *boom* no se trasladó a mejoras productivas, sino a la consolidación del rentismo.

A tal punto se llega que es precisamente en esta época de *boom* petrolero (y durante un gobierno supuestamente “progresista”) que la banca ha ganado las mayores utilidades de su historia a la vez que las cadenas comerciales están entre las empresas de mayores ganancias en el país, todo gracias a las rentas petroleras y a la debilidad de los sectores realmente productivos. Y en medio de ese proceso, el propio sector público devino en rentista, administrando sin ninguna precaución los fondos obtenidos del petróleo al punto que, desde 2008, ha existido un déficit fiscal permanente que se ha intentado solventar con deuda en los últimos años.

Respecto a los intentos de integración regional, más han sido los discursos que las acciones concretas. Mientras que al inicio del “progresismo” parecía que surgirían procesos integracionistas significativos,

hoy vemos que tales procesos son a duras penas una sombra en comparación a los intentos realizados especialmente durante los años setenta (por ejemplo, Comunidad Andina), en donde se buscó una división y complementariedad entre actividades económicas.

Tendencia a los desequilibrios externos

La volatilidad, propia de los precios de las materias primas en el mercado mundial, ha hecho que las economías primario-exportadoras sufran problemas recurrentes en su balanza pagos y sus cuentas fiscales, generando una gran dependencia financiera externa y sometiendo a las actividades económica y sociopolítica nacionales a erráticas fluctuaciones. Todo esto se agrava al caer los precios en los mercados internacionales, consolidándose la crisis de balanza de pagos. Esta situación se profundiza, muchas veces, por la fuga masiva de los capitales¹² que aterrizaron para lucrar de los años de bonanza, acompañados por los –también huidizos– capitales locales, agudizando la restricción externa y la presión de recurrir al endeudamiento, que está presente ya desde la época de la bonanza.

Como resultado de la tendencia del “progresismo” ecuatoriano de consolidar el extractivismo en épocas de bonanza petrolera, paradójicamente desde 2008 hasta la actualidad existe un déficit fiscal permanente, desde 2009 ha existido un déficit permanente en balanza de pagos, desde 2010 hay un déficit permanente de cuenta corriente y actualmente hay un déficit en balanza de pagos (que incluso pone en peligro la liquidez de la economía, la cual se encuentra dolarizada). Encima de todo, la economía mantiene una tendencia creciente al endeudamiento externo agresivo. Esto muestra que, con la intensificación del extractivismo, la economía terminó volviéndose más proclive a los desequilibrios externos, más de-

¹² Curiosamente en años recientes no registramos esta fuga de capitales desde los países subdesarrollados en crisis, en la medida que los centros del capitalismo metropolitano tradicional también atraviesan situaciones muy críticas. Sus bancos, sacudidos por la crisis, no son tan atractivos como antes ni tampoco han logrado ingresar a profundidad en las economías subdesarrolladas de los últimos años. De todas formas, será necesario esperar a los efectos de la actual caída de los precios de los productos primarios a fin de ver si en un futuro próximo los capitales (particularmente aquellos invertidos en sectores extractivistas) empiezan a fugarse.

pendiente a la volatilidad de los precios internacionales del crudo e incluso más dependiente del financiamiento externo, situación que ya venía sucediendo mucho antes de la actual caída de los precios del petróleo.

Endeudamiento agresivo

El auge de la exportación primaria también atrae a la siempre bien alerta banca internacional, que en la bonanza desembolsa préstamos a manos llenas, como si se tratara de un proceso sostenible; financiamiento que, además, es recibido con los brazos abiertos por gobernantes y empresarios creyentes en milagros permanentes. Así se acicatea aún más la sobreproducción de recursos primarios (vía facilidades petroleras, por ejemplo), aumentando las distorsiones sectoriales. Pero a la postre, como muestra la experiencia histórica, se hipoteca el futuro de la economía al llegar el inevitable momento de servir la sobredimensionada deuda externa contraída durante la euforia exportadora (en cantidades mayores y en condiciones muy onerosas sobre todo en las crisis), servicio que se recrudece precisamente al caer los precios de exportación e incrementarse las tasas de interés en las economías metropolitanas¹³.

Como se mencionó antes, el Ecuador vive actualmente un proceso de endeudamiento agresivo. Luego de un proceso de renegociación, para diciembre de 2009 el peso de la deuda externa pública en el PIB fue de 11,8%. Posteriormente, en medio del *boom* petrolero, la deuda empezó a crecer, y a diciembre de 2015, ya en medio de una crisis económica, el peso de la deuda en el PIB llegó a 20,4%. Lo grave no es únicamente el fuerte incremento de la deuda, sino también las condiciones que especialmente la banca financiera china ha otorgado con créditos atados a la entrega de petróleo crudo y al manejo y la contratación de empresas chinas en la creación de obras de infraestructura.

Crecimiento extractivista empobrecedor

La dependencia de los mercados foráneos, aunque paradójica, es aún más marcada en las crisis. Hay una suerte de bloqueo generalizado de

¹³ Sobre este tema existe una amplia bibliografía. Se recomiendan la monografía y el trabajo de síntesis de Acosta (1994 y 2001).

los gobernantes. Todas o casi todas las economías atadas a exportar recursos primarios caen en la trampa de forzar las tasas de extracción de sus recursos cuando los precios se debilitan. Buscan, como sea, sostener los ingresos provenientes de las exportaciones primarias. Esta realidad beneficia a los países centrales: un mayor suministro de materias primas –petróleo, minerales o alimentos–, en épocas de precios deprimidos, crea una sobreoferta, reduciendo aún más sus precios. Así se genera un “crecimiento empobrecedor”¹⁴.

A pesar de que los precios del petróleo en los años 2015-2016 (y muy probablemente también en 2017) se encuentran deprimidos y está dejando de ser rentable para el país mantener la explotación petrolera (aunque sigue siendo rentable para las empresas privadas), el Gobierno ecuatoriano mantiene la postura de seguir ampliando la frontera petrolera. Una clara prueba de esta reiterada búsqueda de expandir el extractivismo incluso con precios bajos se observa en la explotación de los campos Ishpingo-Tambococha-Tiuputini (ITT) dentro del parque nacional Yasuní¹⁵. Otra expresión del crecimiento empobrecedor son los intentos por incursionar en la megaminería a pesar de que actualmente los precios de los minerales (al igual que los demás productos primarios) se encuentran estancados a la baja.

Consumismo importador

La abundancia de recursos externos, alimentada por las exportaciones de petróleo o minerales (tal como se experimentó en los últimos años), crea un auge consumista, cubierto sobre todo con importaciones. Así se desperdician recursos, pues incluso se llega a sustituir productos nacionales por externos, situación atizada por la sobrevaluación cambiaria al ingresar masivamente divisas. Una mayor inversión y gasto público, sin las debidas providencias, incentiva las importaciones y no necesariamente la producción doméstica. La historia nos ha enseñado que normalmente no hay un uso adecuado de los cuantiosos recursos disponibles.

¹⁴ Para una reflexión más detallada sobre el concepto de “crecimiento empobrecedor” puede revisarse el texto de J. Bhagwati (1958).

¹⁵ Respecto a esta iniciativa (originada desde la sociedad civil) se recomienda revisar los trabajos de Acosta (2014a y 2014b).

La expansión de los precios del petróleo entre los años 2007-2014 no generó en el país ninguna tendencia a sustituir importaciones e impulsar producción doméstica. De hecho, mientras que en 2007 un 5,69% del PIB se gastó en importar bienes de consumo, para 2013 la proporción apenas se redujo a 5,52%, es decir, el consumismo importador se mantuvo prácticamente intacto. Recién entre 2014 y, sobre todo, en 2015 se reduce la proporción de PIB gastado en importar bienes de consumo a 5,17% y 4,26%, respectivamente, pero no porque haya existido una tendencia a sustituir importaciones sino porque la economía empezó a entrar en crisis. En otras palabras, en época de auge y crecimiento, el consumismo importador se exacerbó, y solo ante la falta de ingresos durante la crisis tales importaciones perdieron ligeramente su fuerza¹⁶.

Ausencia de encadenamientos y transformaciones productivas

La experiencia histórica confirma que el extractivismo no genera encadenamientos dinámicos. No se aseguran enlaces productivos integradores y sinérgicos ni hacia delante ni hacia atrás; tampoco en la demanda final (enlaces de consumo y fiscales). Mucho menos se facilita y garantiza la transferencia tecnológica y la generación de externalidades a favor de otros sectores. De allí se deriva una de las características clásicas las de economías primario-exportadoras, presente desde la Colonia: un carácter de enclave, con territorios extractivistas normalmente aislados del resto de la economía. Esta situación no ha cambiado para nada en la actualidad, sea en los países con gobiernos neoliberales o progresistas.

Como se mencionó al inicio de esta lista de patologías del extractivismo, los excedentes obtenidos de la exportación petrolera en el caso ecuatoriano no se encaminaron a cambios productivos reales. La oferta del “progresismo” de “transformar la matriz productiva” quedó en nada. Es más, los diferentes mercados se mantienen elevadamente concentración, con grupos oligopólicos que terminaron lucrando gracias a la bonanza petrolera. En ningún momento se fomentó un verdadero

¹⁶ Para una muestra más palpable aún del consumismo importador, fomentado desde el propio Gobierno, mencionemos la adquisición de un crédito de 250 millones de dólares con China para la importación de 300 mil cocinas de inducción (acordado a inicios de 2015), cocinas que se podrían producir sin ningún problema a nivel local.

encadenamiento productivo, particularmente entre pequeños y medianos productores, quienes absorben alrededor del 70% del empleo en el país, pero a los cuales nunca se llegó a organizar ni fortalecer a favor de mejorar la producción para el mercado interno (e incluso para la exportación no petrolera).

En estrecha relación con lo anterior, las empresas que controlan la explotación de recursos naturales no renovables como enclaves, por su ubicación y forma de explotación, se convierten frecuentemente en grupos de poder empresarial frente a relativamente débiles Estados nacionales. La historia nos cuenta cómo algunas transnacionales han aprovechado su posición dominante, por ejemplo lograda por su contribución al equilibrio de balanza de pagos, para influir en el balance de poder en el país, amenazando permanentemente a los gobiernos que se atreven a ir a contracorriente.

Nuevas clases corporativas manejando el Estado

Una *nueva clase corporativa* ha capturado el Estado, sin mayores contrapesos, y también a medios de comunicación, encuestadoras, consultoras empresariales, universidades, fundaciones, estudios de abogados, etc. Así, la clase corporativa transnacional —en el caso de inversiones chinas apoyadas directamente por su Estado— junto con las élites locales beneficiadas de la expansión extractivista, se han convertido en el “actor político privilegiado” por poseer “niveles de acceso e influencia de los cuales no goza ningún otro grupo de interés, estrato o clase social” y, aún más, que le permite “empujar la reconfiguración del resto de la pirámide social”. De donde se tiene que “se trata de una mano invisible (en ocasiones muy visible, NdA) en el Estado que otorga favores y privilegios y que luego, una vez obtenidos, tiende a mantenerlos a toda costa”, asumiéndolos como “derechos adquiridos” (Durand 2006).

Más allá de cualquier imagen de Gobierno soberano, la realidad ecuatoriana muestra que actualmente el poder político se encuentra en manos de nuevos burgueses vinculados a grupos económicos favorecidos durante el *boom* petrolero. Los propios bancos han mantenido importantes ganancias y, en época de crisis, han pasado a ser agentes decisivos en términos de política monetaria (al punto que el propio Go-

bierno podría llegar a ceder la conformación de sistemas bi-monetarios a la banca privada en respuesta a la crisis de liquidez). A esos grupos de “nuevos ricos” podemos agregar la intervención de China, que, si bien no ha interferido en términos políticos como lo haría en su momento el FMI o el Banco Mundial, tiene a su disposición el control de las fuentes de financiamiento por medio de las cuales condiciona la política económica del país. Solo tomemos en cuenta todos los proyectos en donde el Ecuador prácticamente se ha visto obligado a contratar empresas chinas, o las preventas petroleras para que luego China haga de intermediario y venda el petróleo ecuatoriano a EEUU.

Estado extractivista

Las últimas patologías mencionadas debilitan la lógica del Estado-nación, dando paso a la “desterritorialización” del propio Estado. Así, este se desentiende del entorno de los enclaves petroleros o mineros dejando, por ejemplo, la atención de demandas sociales a empresas extractivistas. Esto provoca un manejo desorganizado y no planificado de esas regiones que, incluso, están muchas veces al margen de las leyes nacionales. En ese contexto, el Estado extractivista vincula a los territorios mineros o petroleros al mercado mundial, sea con la correspondiente infraestructura o con medidas de seguridad policiales o incluso militares que hagan falta; esto no implica necesariamente su integración nacional y local.

El Estado ecuatoriano, administrado por un supuesto Gobierno “progresista”, ha llegado a usar la violencia contra todos quienes se opongan a la expansión del extractivismo. Han existido varias personas desplazadas violentamente para facilitar la explotación petrolera o minera, con lo cual el Estado se ha desentendido completamente con el derecho de “consulta previa” que poseen las comunidades respecto a la decisión sobre explotar o no recursos en sus territorios. Así el Estado ha adquirido completamente una lógica extractivista.

Estado policial y criminalización

Todo lo antes dicho consolida un ambiente de violencia y marginalidad crecientes que desemboca en respuestas represivas, miopes y torpes de un Estado policial, que incumple sus obligaciones sociales y economi-

cas. La criminalización y represión desplegadas para sostener y ampliar el extractivismo caracterizan a todos los gobiernos de la región, sin importar su orientación ideológica.

A medida que el extractivismo se fue consolidando en el país, el Gobierno “progresista” de Correa ha ido adquiriendo un tinte autoritario cada vez mayor. Ante el número creciente de protestas sociales existentes en el país, el nivel de represión a las mismas ha ido aumentando, al punto que luego del paro nacional del 13 de agosto de 2015, cerca de doscientas personas fueron detenidas¹⁷. El propio Correa ha llegado a cuestionar la legitimidad del derecho a la resistencia consagrado en la Constitución ecuatoriana¹⁸.

Desigualdad, heterogeneidad estructural y tensiones sociales

Análogamente, la desigual distribución del ingreso y de los activos conducen a un callejón sin salida por los dos lados: los sectores marginales, con menor productividad del capital que los modernos, no acumulan pues no tienen los recursos para ahorrar e invertir; y los sectores modernos, con mayor productividad de la mano de obra, no invierten pues no tienen mercados internos que aseguren rentabilidades atractivas. Ello a su vez agrava la indisponibilidad de recursos técnicos, de fuerza laboral calificada, de infraestructura y de divisas, desincentivando la inversión; y así sucesivamente. Es decir, una situación conocida desde hace muchas décadas, se ahonda la heterogeneidad estructural de estos aparatos productivos (Pinto 1970).

A su vez, las inequidades propias del extractivismo generan nuevas tensiones sociales en las regiones donde se extraen dichos recursos naturales, pues son muy pocas las personas de la región que normalmente se integran a las plantillas laborales de las empresas mineras y petroleras o que se benefician indirectamente de ellas. Y esa mano de obra es comúnmente sobreexplotada o incluso cae en relaciones de semiesclavitud, como en el caso de los monocultivos. En contraste, a diferencia de los de-

¹⁷ Un texto recomendable sobre los niveles de violencia que ha venido adquiriendo el gobierno de Correa es el de Ospina *et al.* (2015).

¹⁸ Ver las declaraciones recogidas en *El Universo*, 6-09-2015. <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/09/06/nota/5106476/correa-dice-que-se-arrepiente-incluir-resistencia>.

más sectores, la actividad extractivista (particularmente minera y petrolera) absorbe poco –aunque bien remunerado– trabajo directo e indirecto: contrata fuerza directiva y especializada altamente calificada (muchas veces extranjera); es intensiva en capital y en importaciones ya que utiliza casi exclusivamente insumos y tecnología foráneos. Todo eso provoca que el “valor interno de retorno” (equivalente al valor agregado que se mantiene en el país) de la actividad primario-exportadora resulte irrisorio.

Este proceso consolida y profundiza la concentración y centralización del ingreso, la riqueza e incluso el poder político en pocas manos. Son grandes beneficiarias las empresas transnacionales –vistas como promotoras de la modernidad– a las que se les reconoce el “mérito” de arriesgarse a explorar y explotar los recursos en mención. Nada se dice de cómo “desnacionalizan” la economía, en parte por el volumen de financiamiento necesario para la explotación de los recursos, en parte por la falta de empresariado nacional consolidado y, en no menor medida, por la poca voluntad gubernamental para formar alianzas estratégicas con empresarios locales.

A pesar de la fuerte expansión alcanzada gracias al incremento de los precios del crudo, en el Ecuador aún existe una marcada desigualdad en la distribución del ingreso provocada por una persistente inequidad entre clases sociales (lo que ha disminuido es la desigualdad al interior de las clases). Es decir, mientras que los ingresos entre empleados de una misma clase se han equiparado, las brechas entre asalariados, capitalistas, burócratas, trabajadores por cuenta propia, etc., se han mantenido intactas¹⁹. Otra desigualdad inalterada en todo este tiempo es la concentración de la tierra (en diez años el coeficiente Gini se encuentra en alrededor de 0,77).

Así mismo se han mantenido prácticamente intacto el subempleo (afectando a más de la mitad de la población económicamente activa)²⁰. Ambas situaciones (desigualdad de clase y subempleo) muestran que

¹⁹ Para más detalles respecto a la persistencia de la desigualdad entre clases sociales para el caso ecuatoriano puede revisarse el trabajo de Cajas Guijarro (2015).

²⁰ De hecho, para diciembre de 2015, según estadísticas oficiales, un 64,42% de empleados obtuvieron un ingreso laboral menor 2,86 dólares por hora de trabajo (equivalente a 457,60 dólares mensuales).

los problemas propios de una heterogeneidad estructural siguen latentes (combinación entre sectores “modernos” y “rezagados”), fruto de la no transformación productiva. A esto podemos sumar las tensiones generadas por condiciones laborales de sobreexplotación en las propias actividades extractivistas. Basta mencionar, para el caso ecuatoriano, a las bananeras.

Y mientras las clases trabajadoras siguen soportando condiciones inequitativas, los grandes capitales transnacionales se benefician incluso de la condición crítica que actualmente vive el Ecuador. Solo por mencionar un caso, podemos considerar la entrega de campos petroleros a empresas extranjeras de servicios petroleros (por ejemplo, campo Auca a Schlumberger) con el único fin de obtener liquidez inmediata.

Deterioro ambiental

El extractivismo deteriora el medio ambiente natural y social en el que se desempeña; sobre todo los megaproyectos extractivistas rompen los ciclos vitales de la Naturaleza y destrozan los elementos sustanciales de los ecosistemas, impidiendo su regeneración, afectando grave e irreversiblemente los Derechos de la Naturaleza. Esto se da a pesar de algunos esfuerzos de las empresas para minimizar la contaminación, y de las acciones sociales para establecer relaciones “amistosas” con las comunidades. Por esa razón, hay cada vez más respuestas defensivas desde las comunidades afectadas, crecientemente reprimidas por gobiernos y empresas extractivistas. Así, como ya se anotó, la criminalización de la protesta social y un Estado policial se vuelve herramienta clave para profundizar el extractivismo.

Basta con mencionar, como ya se hizo antes, la explotación del ITT o la expansión de la frontera petrolera (a pesar de tener precios de petróleo bajos) o la promoción a la megaminería para ver que la expansión del extractivismo en el Ecuador, fomentado por un Gobierno “progresista”, está dejando de lado el cuidado ambiental en pos de cuidar los intereses del capital.

El discurso de lo inevitable

A pesar de la enorme carga de argumentos críticos de la acumulación primario-exportadora (y su expresión concreta en el caso ecuatoriano),

que ha dado lugar a la tesis de la *maldición de la abundancia*, hay un posicionamiento casi indiscutible de ésta en las sociedades de los países con economías predominantemente extractivistas, e incluso en los discursos oficiales de gobiernos supuestamente “progresistas”. Tanto es así que parecería que esa es la verdadera maldición: es decir, la maldición, en este caso la patología, quizá radica en la incapacidad para asumir el reto de construir alternativas a la acumulación primario-exportadora, la cual parece eternizarse a pesar de sus inocultables fracasos.

Reconociendo estas patologías se pueden presentar recomendaciones concretas de cómo abordarlas. Pero eso no es todo. En el fondo hay cuestiones que simplemente no pueden resolverse. La masiva apropiación de recursos naturales extraídos aplicando una serie de violencias, atropella brutal e irreversiblemente los Derechos Humanos y los Derechos de la Naturaleza. Por lo demás, debe quedar claro, que este tipo de atropellos “no es una consecuencia de un tipo de extracción sino que es una condición necesaria para poder llevar a cabo la apropiación de recursos naturales”, como bien señala Eduardo Gudynas²¹.

En síntesis, no hay un extractivismo bueno²² y un extractivismo malo. El extractivismo es lo que es: un conjunto de actividades de extracción masiva de recursos primarios para la exportación que, dentro del capitalismo, se vuelve un elemento fundamental de la modalidad de acumulación primario-exportadora. Así, el extractivismo es en esencia depredador como lo es “el modo capitalista (que) vive de sofocar a la vida y al mundo de la vida, ese proceso se ha llevado a tal extremo, que la reproducción del capital solo puede darse en la medida en que destruya

²¹ Marx ya nos mencionó en su momento que el propio origen del capitalismo (es decir, la acumulación originaria de capital) proviene de la extracción de recursos naturales, la explotación y a violencia: “El descubrimiento de las comarcas auríferas y argentíferas en América, el exterminio, esclavización y soterramiento en las minas de la población aborigen, la conquista y saqueo de las Indias Orientales, la transformación de África en un coto reservado para la caza comercial de pieles-negras, caracterizan los albores de la era de producción capitalista. Estos procesos idílicos constituyen factores fundamentales de la acumulación originaria” (Marx [1867] 2008, 939).

²² Salvo en el caso del uso del término extractivismo en portugués, cuando se refiere a la extracción sostenible de recursos naturales del bosque, por ejemplo, de castañas o de madera, sin llegar a afectar la existencia del bosque mismo y de toda su rica biodiversidad.

igual a los seres humanos que a la Naturaleza”, como afirmó el filósofo ecuatoriano Bolívar Echeverría (2010).

Todos los aspectos que se acaban de exponer sobre el extractivismo se reflejan en los elementos típicos de una economía capitalista subdesarrollada, entre los que, forzando generalizaciones por razones de espacio, podemos enunciar, sin priorizarlos, a:

- La debilidad de los mercados internos, provocada especialmente por los bajos ingresos y las enormes desigualdades en la distribución de la riqueza.
- La creciente pobreza de las masas está confrontada con una mayor concentración del ingreso y los activos en pocas manos, algo que explica especialmente ese proceso de empobrecimiento.
- La presencia de sistemas productivos atrasados y modernos, que caracterizan la heterogeneidad estructural del aparato productivo.
- Los escasos encadenamientos productivos y sectoriales, así como de demanda y fiscales, en particular de las actividades de exportación con el resto de la economía.
- La concentración productiva en bienes no elaborados para surtir el mercado externo, a pesar de los vaivenes de los precios internacionales en esos sectores primarios, que, además, son intensivos en capital y poco demandantes de fuerza de trabajo.
- La falta de una adecuada integración entre las diversas regiones de cada país, sobre todo en infraestructura e intercambio productivo.
- La absorción de ahorros de las regiones más pobres por las más acomodadas, creando una “causación circular acumulativa” (Myrdal, 1957), que empobrece más y más a unos en beneficio de otros.
- La ausencia de un sistema moderno de ciencia y tecnología, base para el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas.
- El mal manejo administrativo del Estado y una marcada arbitrariedad burocrática; el autoritarismo es una (casi) norma en estos países extractivistas.
- Los siempre escasos gastos en políticas sociales, especialmente en salud y educación; muchas veces inadecuadamente invertidos.
- La carencia de estrategias sustentadas en las soberanías: alimentaria, energética, financiera y económica en general.

- Las masivas ineficiencias del sector productivo.
- La corrupción generalizada en toda la sociedad.
- La colonialidad²³ del poder, del ser y del hacer; una colonialidad vigente hasta nuestros días, que no es solo un recuerdo del pasado, sino que inclusive explica la actual organización del mundo en su conjunto, en tanto punto fundamental en la agenda de la Modernidad.

A pesar de conocerse esta realidad, luego de tantas décadas de dependencia de las actividades extractivistas, hay muy pocas respuestas efectivas, e incluso lo que ha sucedido en experiencias recientes con los supuestos procesos “progresistas” (como el ecuatoriano que usamos de ilustración) nos muestran que el extractivismo sigue tan vigente como siempre. En los últimos años quizás lo más destacable es la construcción de algunos fondos de estabilización destinados a paliar el efecto de los precios en el mercado mundial, cuya eficacia depende, en última instancia, de la duración de la depreciación de las cotizaciones de las materias primas en dicho mercado.

Lo que sí queda absolutamente claro es que la dependencia al extractivismo ha aumentado, tanto en países con gobiernos neoliberales como “progresistas”. Todos estos gobiernos, de la mano del extractivismo, se embarcan en una nueva cruzada desarrollista: sea para “salir del extractivismo con más extractivismo”, como ofrece el Gobierno ecuatoriano, o para subirse a la “locomotora minera” como propone el gobierno colombiano.

Reflexiones finales: muchas tareas todavía pendientes

Alguien –por mala fe o ignorancia– podría pensar una peregrina idea: si la economía primario-exportadora genera y perenniza el “subdesarrollo”, la solución consistiría en dejar de explotar los recursos naturales. Obviamente, esa es una falacia.

²³ Entre los críticos a la colonialidad destacamos sobre todo a Aníbal Quijano, a más, por supuesto de Boaventura de Sousa Santos, José de Sousa Santos, Enrique Dussel, Arturo Escobar, Edgardo Lander, Enrique Leff, Francisco López Segrera, Alejandro Moreano, entre otros.

En palabras de Joseph Stiglitz (2006), “la maldición de los recursos naturales no es una fatalidad del destino, sino una elección”. Entonces, esta debería ser, al menos, una elección a asumirse democráticamente, estableciendo las bases para transiciones que nos liberen de las ataduras extractivistas, sin arriesgar la vida digna de la población ni los ciclos vitales de la Naturaleza. Inclusive es bueno estudiar las experiencias “exitosas” en tanto consiguieron aprovechar endógenamente los recursos naturales; algunos casos europeos, aun cuando fueron logrados en otras épocas y en otras circunstancias, bien valen de referencia (Senghaas 1988).

La lectura de estos procesos cobra vigencia, una vez más. Se conoce cómo se construyó el mercado mundial. El poder fue un factor definitivo, que determinó y determina aún la sumisión de los países extractivistas (Bairoch 1995; Chang 2002). De lo anterior se desprende la necesidad de asumir el reto sin extraviarse en conclusiones carentes del contexto histórico respectivo.

Evidentemente, hay intereses poderosos que quieren mantenernos en el sendero extractivista. Grupos de poder que, en definitiva, quieren evitar una elección democrática del rumbo de la economía, porque lucran de esta realidad. Hay grupos transnacionales (por ejemplo, las actuales empresas chinas) que, aprovechando la “ingenuidad” de gobernantes y élites dominantes, lanzan “boyas de salvataje”, entregando recursos financieros –muchas veces bajo condiciones abiertamente contrarias al interés de los países del Sur global– a cambio de mantenerlos en la senda primario-exportadora. El caso ecuatoriano es, sin duda, uno de esos, con una dependencia marcada al financiamiento chino, negociado a tasas de interés altas, plazos cortos, ventas anticipadas de petróleo, contratación de empresas chinas para obra pública, consolidación de importaciones chinas, y demás mecanismos que, nos guste o no, son propios del *imperialismo*.

El desafiante reto radica en optar por nuevos rumbos, con soluciones concretas que no pueden “ni calcar, ni copiar” otras experiencias (Acosta y Schuldt 2000; Gudynas y Alayza 2012; Honty y Gudynas 2014). Para lograrlo se requiere alianzas y consensos que respondan desde dentro hacia fuera (y mejor aún si logran alianzas regionales), aprovechando crecientemente las capacidades locales y nacionales e incluso aquellas que ofrece la integración regional a partir de una visión inspirada en

el regionalismo autónomo y no en un regionalismo abierto y aún más vulnerable al caos de la competencia capitalista (peor aún algún tipo de TLC) como proponen los neoliberales.

En este punto emerge con fuerza el potencial de otra forma de integración. Requerimos una integración autónoma, que por su esencia no sirve de plataforma de inserción en las cadenas globales de valor del capital transnacional.

Con todo, cabe insistir que no se puede superar el extractivismo de la noche a la mañana. De igual forma como las sociedades que superen al capitalismo tendrán que arrastrar sus taras por algún tiempo, lo cierto es que, arrastrando algunas taras del extractivismo habrá que superar el extractivismo; por ejemplo, utilizando estratégicamente los ingresos de las exportaciones de materias primas. Esta consideración, sin embargo, no puede interpretarse como un llamado a “salir del extractivismo con más extractivismo”, como ya vimos que propone el “progresismo” ecuatoriano.

Pero el asunto va mucho más allá. Debemos tener en mente un cambio de época. Habrá que superar la postmodernidad, en tanto era del desencanto. No puede continuar dominando el modelo de desarrollo, que resulta devastador en tanto tiene en el crecimiento económico insostenible su paradigma de modernidad. Habrá, entonces, que superar la idea del progreso entendida especialmente como la permanente acumulación de bienes materiales.

El pensamiento dominante (e incluso las apremiantes condiciones económicas en el caso del Sur global) nos hacen aceptar como imposible una economía sin crecimiento y que no aproveche masivamente sus recursos naturales. Para lograr el progreso se repite hasta el cansancio un mismo discurso: la única vía es el crecimiento económico, el cual exige a un grupo de países extraer cada vez mayores volúmenes de recursos naturales para sostener la creciente demanda de otros países. Al mismo tiempo ese esfuerzo, apalancado en un creciente extractivismo, aseguraría los ingresos para que el Sur global –clásico proveedor de tales productos– supere su “subdesarrollo”²⁴. Sin embargo, la realidad nos exige

²⁴ Esta idea incluso puede verse plasmada en los discursos oficiales de los llamados “gobiernos progresistas”. Véase, por ejemplo, las declaraciones del presidente ecuatoriano Rafael Correa sobre la necesidad de salir del extractivismo por medio de un mayor ex-

superar esas visiones si deseamos garantizar la continuidad de la especie humana en este planeta.

Los límites biofísicos de la Naturaleza, aceleradamente desbordados por la expansión de la modernidad y acumulación capitalista, son cada vez más notorios e insostenibles. Tal desbordamiento se conjuga con una inequidad social (inherente al capitalismo en tanto civilización de la desigualdad), que encuentra múltiples rupturas, ocasionando complejos y dolorosos procesos. Véase, por ejemplo, la creciente migración desde el Sur a EEUU y a la Unión Europea y la consecuente descomposición social al interior de ese mismo Sur que exporta Naturaleza y expulsa personas. Incluso al interior de los países capitalistas “desarrollados” se sostiene una importante desigualdad que, sin embargo, gracias al carácter fetichista de la producción capitalista, se mantiene oculta para los propios habitantes de estos países²⁵. Esto sin duda muestra que el propio “desarrollo capitalista” puede legar la forma de un *mal desarrollo* (Tortosa 2011).

Así mismo, la amalgama entre desigualdad y explotación ambiental genera, por medio de un extractivismo desbocado, inusitadas violencias e incluso intervenciones bélicas de las potencias mundiales en Irak, Libia o Siria, buscando controlar sus yacimientos petroleros y/o sus posiciones geoestratégicas, sin apoyar ningún proceso democrático. Y es esa violencia la que alimenta el mencionado flujo migratorio con más refugiados, afectados por las secuelas propias del capitalismo globalizado, e incluso rechazados por los mismos países que abrieron las puertas del infierno en sus hogares.

Para complicar aún más este perverso escenario, sabemos hasta la saciedad que el crecimiento económico no implica necesariamente el logro de la felicidad, ni siquiera en los países “desarrollados”. Tales temas son conocidos y representan retos no resueltos.

tractivismo, recogidas en *El Telégrafo*, 9-09-2013: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/masmenos/1/para-salir-del-extractivismo-es-necesario-mas-extractivismo>.

²⁵ Destaca en este punto el trabajo de Norton y Ariely (2011), y la reseña de Ariely (2012), donde se demuestra, para el caso estadounidense, que la percepción que la población posee sobre la desigualdad en la distribución de la riqueza subestima fuertemente a la verdadera desigualdad que rige en EEUU. Por su parte, respecto al recrudescimiento de los niveles de desigualdad mundial recomendamos revisar los informes de Oxfam (2015 y 2016), e incluso –con sus reparos– los resultados estadísticos de Piketty (2014).

Es urgente parar la vorágine del crecimiento económico e incluso decrecer, especialmente en el Norte global. Mientras que en el Sur global surge la primera tarea de optar, responsablemente, por el post-extractivismo (Acosta 2014c). En un mundo finito no hay espacio para un crecimiento económico permanente²⁶. De seguir por esta senda llegaremos a una situación cada vez más insostenible en términos ambientales, y más explosiva en términos sociales²⁷.

La vinculación del post-crecimiento o decrecimiento y post-desarrollo (Schuldt 2012; Unceta 2014), reflejado en el post-extractivismo, es fácil de prever: si en el Norte las economías dejaran de crecer y más aún si decrecieran, su demanda de materias primas disminuiría. En consecuencia, los países del Sur global no podrían sostener sus economías en la creciente exportación de tales materias primas. Al hacerlo abaratarían los costos de la transición en el Norte, sin que necesariamente aumenten los ingresos en los países que exportan materias primas. Por esta simple razón, a la que podríamos añadir muchas más, es indispensable también en los países empobrecidos abordar con responsabilidad el tema del crecimiento, y más aún el tema del crecimiento *dependiente* ya sea del petróleo o de otros productos primarios que, para colmo, poseen precios fluctuantes y hasta vinculados a la especulación del capitalismo financiero mundial²⁸.

²⁶ Quizá un caso excepcional sea un crecimiento totalmente volcado hacia una economía “no material”, por ejemplo, una economía sustentada exclusivamente en el crecimiento de servicios con mínimo impacto ambiental. Tomemos en cuenta que el problema no radica solo en el crecimiento económico, sino también en la forma como se consigue ese crecimiento. No es lo mismo en términos ambientales que una economía crezca, por decir, un 4% principalmente extrayendo crudo a una economía que consiga la misma tasa de crecimiento fomentando actividades tales como el turismo o afines.

²⁷ Un ejemplo bastante descriptivo sobre esta situación son los conflictos sociales ocasionados precisamente por la explotación ambiental. Para un breve sumario sobre la conflictividad social provocada por la explotación ambiental en el caso ecuatoriano (inherentemente asociado a la salida de biomasa del país hacia el exterior) véase Vallejo (2010).

²⁸ A manera de ilustración mencionemos, por ejemplo, que en 2009 casi la mitad de todos los contratos petroleros negociados en la bolsa de valores de Nueva York que apostaban a un crecimiento del precio estaban en manos de apenas cuatro operadores *swap*, como mencionan Cifarelli y Paladino (2009).

Destaquemos también que el decrecimiento y el post-extractivismo comparten una fuerte crítica al capitalismo, sobre todo porque este trae consigo el fetichismo y la mercantilización cada vez más marcada de la sociedad y la Naturaleza.

Estas dos perspectivas subrayan la necesidad de distribuir no solo riqueza e ingresos sino también el poder social y la capacidad de actuar. En este sentido, se oponen a las “falsas alternativas”: aquellas respuestas muy ajustadas a la política inmediata, resignadas a ver la realidad como algo dado y difícil de cambiar. Post-extractivismo y decrecimiento (D’Alisa, Demaria y Kallis eds. 2015) plantean, a su manera, una suerte de elementos para dar paso a una “gran transformación”, en los términos concebidos por Karl Polanyi ([1944] 1992).

Por lo tanto, para empezar cualquier proceso de post-extractivista (o de decrecimiento) hay que tener en la mira la construcción de sociedades fundamentadas sobre bases sólidas de sustentabilidad que generen un equilibrio ecológico y social. Y eso vendrá como resultado de un proceso que reduzca dinámicamente y solidariamente las desigualdades e inequidades existentes en todos los ámbitos de la vida humana: económicas, sociales, intergeneracionales, de género, étnicas, culturales, regionales...

Eso demanda reencontrarnos con “la dimensión utópica”, tal como lo planteaba el peruano Alberto Flores Galindo. Esto implica fortalecer los valores básicos de la democracia: libertad, igualdad, solidaridad y equidades, incorporando diversas aproximaciones y valoraciones conceptuales de la vida en comunidad. En estas nuevas formas de vida, sobre bases de verdadera tolerancia, habrá que respetar, por ejemplo, la diversidad de opciones sexuales y de formas de organizar las familias y las comunidades.

Aquí emerge el Buen Vivir, como filosofía de vida, al abrir la puerta para construir proyectos emancipadores, que debemos seguir construyéndolo²⁹. No tener un camino predeterminado no es un problema. Todo lo contrario. Nos libera de visiones dogmáticas, pero nos exige mayor claridad en el destino al que queremos arribar, asumiendo la transición hacia

²⁹ Las reflexiones en torno al Buen Vivir son cada vez mayores. Podemos mencionar, en general, el aporte de Acosta (2013), o el conjunto de aportes de Gudynas (2014), Estermann (2014), Oviedo Freire (2011) solo por brindar algunas referencias.

otra civilización como parte misma del Buen Vivir. Es más, para alcanzar un Buen Vivir hay que buscar otro horizonte civilizatorio, diferente al capitalismo, pues como señala Ana Esther Ceceña (s/f):

“Dentro del capitalismo no hay solución para la vida; fuera del capitalismo hay incertidumbre, pero todo es posibilidad. Nada puede ser peor que la certeza de la extinción. Es momento de inventar, es momento de ser libres, es momento de vivir bien”

Pero incluso en la construcción de estas nuevas realidades (enfocadas en un horizonte utópico), debemos tener presente que, aún por medio del proceso más revolucionario, del capitalismo saldremos, pero arrastrando por un buen tiempo varias de sus taras (Marx 1875). Esto no debe desmotivarnos, sino servirnos como recordatorio de que vivimos en medio de una sociedad capitalista capaz de corromper hasta a las más buenas intenciones.

En suma, a partir de diversos buenos convivires, en tanto propuestas sintonizadas con el post-extractivismo y el decrecimiento, y con las múltiples respuestas anti-sistema –o al margen del sistema– existentes en diversas latitudes³⁰, nos toca construir un mundo donde quepan otros mundos, sin que ninguno de ellos sea víctima de la marginación y la explotación, y en donde todos los seres humanos vivamos con dignidad y en armonía con la Naturaleza.

Referencias

- Acosta, A. (1994). *La deuda eterna. Una historia de la deuda externa ecuatoriana*. Quito: Libresa.
- (2001): “La increíble y triste historia de América Latina y su perversa deuda externa”, en *Otras caras de la deuda: propuestas para la acción*. Quito: CDES y Editorial Nueva Sociedad, 17-40.
- (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: CEP, Swissaid y Abya-Yala.

³⁰ Dentro de esas respuestas anti-sistema podemos incluso citar, a manera de referencia, las propuestas frente al extractivismo (particularmente petrolero) presentadas por Acosta, Martínez y Sacher (2013), e incluso las reflexiones sobre una posible superación del propio capitalismo por parte de Acosta y Cajas Guijarro (2015c).

- (2012a). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, tercera edición.
- (2012b). “Delirios a gran escala. Correa en los laberintos de la megaminería”, *Rebelión*, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=142708>.
- (2013). *El Buen Vivir Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*. Barcelona: Icaria.
- (2014a). “Iniciativa Yasuní-ITT. La difícil construcción de la utopía”, *Rebelión*, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=180285>
- (2014b). “La Iniciativa Yasuní-ITT. Una crítica desde la economía política”, *Revista Coyuntura*, 16, 31-50.
- (2014c). “Post-crecimiento y post-extractivismo: Dos caras de la misma transformación cultural”, en *Post-crecimiento y Buen Vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables*. Quito: FES-ILDIS, 93-122.
- y Cajas Guijarro, J. (2015a). “La crisis devela las costuras del manejo económico del correísmo”, *Rebelión*, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=197798>
- y Cajas Guijarro, J. (2015b). “La herencia económica del correísmo. Una lectura frente a la crisis”, *Rebelión*, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=204109>.
- y Cajas Guijarro, J. (2015c). “Instituciones transformadoras para la economía global. Pensando caminos para dejar atrás el capitalismo”, *La osadía de lo nuevo. Alternativas de política económica*. Fundación Rosa Luxemburg, 137-197.
- y Schuldt, J. (2000). “Algunos elementos para repensar el desarrollo. Una lectura para pequeños países”, en A. Acosta (comp.), *El desarrollo en la globalización. El reto de América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 249-271.
- Acosta, A., Martínez, E. y Sacher, W. (2013). “Salir del extractivismo: una condición para el Sumak Kawsay. Propuestas sobre petróleo, minería y energía en el Ecuador”, *Alternativas al capitalismo y al colonialismo del siglo XXI*. Quito: Abya-Yala y Fundación Rosa Luxemburg, 307-382.
- Ariely, D. (2012). “Americans Want to Live in a Much More Equal Country (They Just Don’t Realize It)”, *The Atlantic*, <http://www.theatlantic.com/business/archive/2012/08/americans-want-to-live-in-a-much-more-equal-country-they-just-dont-realize-it/260639/>.
- Bairoch, P. (1995). *Economics and World History. Myths and Paradoxes*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bhagwati, J. (1958). “Immiserizing growth: A geometrical note”, *Review of Economic Studies*, 25 (3), 201-205.

- Cajas Guijarro, J. (2015). *Clases sociales, desigualdad y subempleo en el capitalismo subdesarrollado*. Quito: FLACSO-Ecuador, <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8146>.
- Ceceña, A.E (s/f). “Dominar la naturaleza o vivir bien: disyuntiva sistémica”, en <http://www.geopolitica.ws/media/uploads/vivirbienodominarlanaturaleza.pdf>.
- Chang, H.J. (2002). *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Cifarelli, G. y Paladino, G. (2009). “Oil price dynamics and speculation. A multivariate financial approach”, *Energy Economics*, 32 (2), 363-372.
- D’Alisa, G., Demaria, F. y Kallis, G., eds. (2015). *Decrecimiento. Vocabulario para una nueva era*. Barcelona: Icaria.
- Durand, F. (2006). *La mano invisible en el Estado. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y la política*. Lima: Desco/FES.
- Echeverría, B. (2010). *Modernidad y Blanquitud*. México: Editorial Era.
- Emmanuel, A. (1969). *El intercambio desigual: ensayo sobre los antagonismos en las relaciones económicas internacionales*. New York: Monthly Review Press.
- Estermann, J. (2014). “Ecosofía andina. Un paradigma alternativo de convivencia cósmica y de vida plena”, en *Bifurcación del Buen Vivir y el Sumak Kawsay*. Quito: Ediciones Sumak.
- Gabin, M. y Hausmann, R. (1998). “Nature, development and distributions in Latin America. Evidence on the role of geography, climate and natural resources”, *IAD Working Paper*, 378.
- García Linera, A. (2012). *Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Gudynas, E. (2010). “Izquierda y progresismo: la gran divergencia”, *América Latina en Movimiento*, <http://www.alainet.org/es/active/70074>.
- (2014). “Buen Vivir: sobre secuestros, domesticaciones, rescates y alternativas”, en *Bifurcación del Buen Vivir y el Sumak Kawsay*. Quito: Ediciones Sumak.
- (2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. La Paz: CLAES y CEDIB.
- Gudynas, E. y Alayza, A., eds. (2011). *Transiciones Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima: RedGE y CLAES.
- Hausmann, R. y Rigobon, R. (2003). “An Alternative Interpretation of the «Resource Curse». Theory and Policy Implications”, *NBER Working Paper*, 9424.
- Honty, G. y Gudynas, E. (2014). *Cambio Climático y Transiciones al Buen Vivir – Alternativas al desarrollo para un clima seguro*. Lima: CLAES y RedGE de Perú.
- Kolstad, I. (2007). “The Resource Curse: Which Institutions Matter?”, *CMI Working Paper*, 2007:02.

- Kothari, A., Demaria, F. y Acosta, A. (2015). “Buen Vivir, Degrowth and Ecological Swaraj: Alternatives to sustainable development and the Green Economy”, *Development*, 57 (3/4), 362-375.
- Machado Aráoz, H. (2016) “La naturaleza americana y el orden colonial del capital. El debate sobre el «extractivismo» en tiempos de resaca”, *Rebelión*, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=211020>.
- Marini, R.M. (1973). *Dialéctica de la dependencia*. México: Ediciones Era.
- Marx, K. ([1867] 2008). *El Capital. Tomo I*. México: Siglo XXI Editores, 3 vols.
- (1875). *Crítica al Programa de Gotha*, <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/gotha/gothai.htm>.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Under-developed Regions*. London: Duckworth.
- Nadal, A. (2016). “China, los precios de las materias primas y la especulación financiera”, *Sin Permiso*, <http://www.sinpermiso.info/textos/china-los-precios-de-las-materias-primas-y-la-especulacion-financiera>.
- Norton, M. y Ariely D. (2011). “Building a better America. One Wealth Quintile at a Time”, *Perspectives on Psychological Science*, 6 (1), 9-12.
- Ospina, P. et al. (2015): “Sobre el agotamiento del progresismo: el caso de Ecuador”, *Rebelión*, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=204564>.
- Oviedo Freire, A. (2011). *Qué es el sumak kawsay. Más allá del socialismo y capitalismo*. Quito: Sumak editores.
- Oxfam (2015). *Riqueza: tenerlo todo y querer más*, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-es.pdf.
- (2016). *Una economía al servicio del 1%*, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es_0.pdf.
- Pinto, A. (1970). “Naturaleza e implicaciones de la «heterogeneidad estructural» de la América Latina”, *El Trimestre Económico*, 37 (143-1), 83-100.
- Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Polanyi, K. ([1944] 1992). *La gran transformació. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ross, M.L. (1999). “The political economy of the resource curse”, *World Politics*, 51 (2), 297-322.
- (2001). “Does oil hinder democracy”, *World Politics*, 53 (3), 325-361.
- Sachs, J.S. (2001). “Tropical Underdevelopment”, *NBER Working Paper*, 8119.
- Schuldt, J. (1994). *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*. Lima: Universidad del Pacífico.

- (2005). *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- (2012). *Desarrollo a escala humana y de la naturaleza*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Schuldt, J. y Acosta, A. (2006). “Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿Una maldición sin solución?”, *Nueva Sociedad*, 204, 71-89.
- Senghaas, D. (1988). *Aprender de Europa*. Barcelona: Editorial Alfa.
- Shiva, V. (1996). “Recursos” W. Sachs (ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Lima: PRATEC, 319-336.
- Stiglitz, J. (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. Madrid: Taurus.
- Tortosa, J.M. (2011). *Mal desarrollo y mal vivir. Pobreza y violencia escala mundial*. Quito: Abya-Yala.
- Unceta, K. (2014). *Desarrollo, post-crecimiento y Buen Vivir*. Quito: Abya-Yala.
- Vallejo, M.C (2010) “Biophysical structure of the Ecuadorian economy, foreign trade, and policy implications”, *Ecological Economics*, 70 (2), 159-169.
- Pérez Rincón, M. y Martínez-Alier, J. (2011) “Metabolic Profile of the Colombian Economy from 1970 to 2007”, *Journal of Industrial Ecology*, 15 (2), 245-267.
- Wallerstein, I. (1996). “La re-estructuración capitalista y el sistema-mundo”, *Anuario Mariateguiano*, 8, 195-207.

Perfiles biográficos

Acosta, Alberto. Es Profesor-Investigador del Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio de FLACSO-Ecuador. Estudió Economía de la Energía, Geografía Económica, Economía Industrial y Administración de Empresas en la Universidad de Colonia en Alemania. Ex Ministro de Energía y Minas. Ex presidente de la Asamblea Constituyente. Ex candidato a la Presidencia de la República. Líneas de investigación: historia económica, teorías del desarrollo, Buen Vivir, economía política, realidad ecuatoriana y afines. Contacto: alacosta48@yahoo.com.

Burchardt, Hans-Jürgen. Catedrático de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Kassel (Alemania). Líneas de investigación: relaciones Norte-Sur; regímenes ecológicos; laborales y sociales en perspectiva internacional, democracia y desigualdad social, teoría y política de desarrollo en América Latina. Contacto: www.burchardt.uni-kassel.de.

Cajas Guijarro, John. Es Profesor de la Escuela Politécnica Nacional (Departamento de Ciencias Sociales) y Profesor de Economía Política de la Universidad Central del Ecuador (Carrera de Economía). Máster en Economía del Desarrollo por FLACSO-Ecuador. Líneas de investigación: economía política teórica y aplicada a nivel ecuatoriano, latinoamericano y mundial. Contacto: cajasjohn@yahoo.com.

Carrión Sánchez, Diego. Es economista, Máster en Desarrollo Cultural Comunitario por el CULT (Cuba) y doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Profesor titular de Crítica de la Economía Política en la Universidad Central del Ecuador; Director del Instituto Superior de Investigación y Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas. Líneas de investigación: modelo de acumulación en el agro ecuatoriano; efectos comparados de valores de uso alternativos: petróleo, minería y turismo; situación social y política laboral. Contacto: dcarrionrn@gmail.com.

Cielo, Cristina. Es Profesora-Investigadora del Departamento de Sociología y Estudios de Género de FLACSO-Ecuador. Ph.D. en Sociología, Universidad de California, Berkeley. Es integrante del Grupo de Investigación Transacciones, Economía y Vida Común; y del Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad.

Investiga las dimensiones subjetivas y políticas de las desigualdades económicas, producidas a través de las violencias simbólicas y estructurales de diferentes formas de propiedad, de gestión de recursos y de representación política y la economía política de la vida cotidiana. Contacto:ccielo@flacso.edu.ec.

Chambi Mayta, Rubén Darío. Estudió Antropología en la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz (Bolivia). Desde 2011 hasta 2015 fue coordinador de la Fundación Desarrollo y Autogestión para La Paz y El Alto. Actualmente es investigador de la Asociación de Antropólogos (ADA) - La Paz y miembro del colectivo intelectual Aymara “La Curva del Diablo”. Líneas de investigación: trabajo y explotación infantil, políticas públicas, derechos indígenas y descolonización. Contacto: ruben.dario.chambi@gmail.com.

Domínguez, Rafael. Es Catedrático de Historia e Instituciones Económicas (a) de la Universidad de Cantabria (España), Profesor del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca (España) y Profesor invitado en varias universidades de México, Colombia y Ecuador. Dirige el Grupo de Investigación en Desarrollo Humano y Cooperación Internacional. Líneas de investigación: trampas de renta media, cooperación internacional y Sur-Sur, integración regional y heterogeneidad estructural en América Latina. Contacto: domingur@unican.es.

García, Fernando. Candidato a doctor en Ciencias Sociales. Es Profesor-Investigador en el Departamento de Antropología, Historia y Humanidades de FLACSO-Ecuador. Doctor en Antropología, IDES-Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina). Investiga temas referidos a interculturalidad, Estado y etnicidad, justicia indígena y discriminación étnica y racial. Actualmente forma parte de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica-RELA-JU. Contacto: fgarcia@flacso.edu.ec.

García Álvarez, Santiago. Es Profesor-Investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales y Profesor titular de la Universidad Central del Ecuador. Doctor en Economía Internacional y Desarrollo y Máster en Economía por la Universidad Complutense de Madrid, además es Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar. Ha sido consultor de la UNCTAD y ALADI. Líneas de investigación: desarrollo económico, política económica, integración y relaciones internacionales. Contacto: santiago.garcia@iaen.edu.ec.

Holst, Joshua. Es documentalista y Profesor Asistente-Visitante de Antropología en Colorado College de Colorado Springs, EEUU. Ha investigado el desarrollo y conflictos ambientales en Asia, África y las Américas. Contacto: joshua@email.arizona.edu.

Larrea, Carlos. Ph.D. en Economía Política en la Universidad de York (Canadá), con estudios de post-doctorales en la Universidad de Harvard. Hizo su Maestría en Ciencias Sociales en la Fundación Bariloche (Argentina), y actualmente es

Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar. Ha trabajado como consultor en el PNUD, UNICEF, BID, OPS y el Banco Mundial. Fue asesor técnico de la Iniciativa Yasuní-ITT. Líneas de investigación: aspectos sociales y ambientales del desarrollo en Ecuador y América Latina. Contacto: carlos.larrea@uasb.edu.ec.

León, Mauricio. Es economista, Máster en Economía por FLACSO-Ecuador y doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Salamanca (España). Profesor titular de Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador. Ex Viceministro en las carteras de Estado de Inclusión Económica y Social, de Desarrollo Social y de Política Económica de la República del Ecuador. Líneas de investigación: políticas públicas, macroeconomía, pobreza, desigualdad, indicadores sociales, Buen Vivir y cambio estructural. Contacto: mauleon@yahoo.com.

Marega, Magalí. Es Licenciada en Antropología por la Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina) y Magíster en Sociología por FLACSO-Ecuador. Desde 2008 forma parte del Núcleo de Estudios del Trabajo y la Conflictividad Social (NET) de la UNR. En 2013 conformó el Grupo de Estudios del Trabajo en FLACSO-Ecuador. Líneas de investigación: trabajo, trabajadores, sindicalismo, salud laboral, conflictividad, feminismo, trabajo y maternidad adolescente, trabajo informal y género. Contacto: magamarega@gmail.com.

Peters, Stefan. Es docente e investigador en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Kassel (Alemania). Máster en Ciencias Políticas por la Universidad de Marburgo (2007) y Ph.D. en Ciencias Políticas por la Universidad de Kassel (2012). Líneas de investigación: sociedades rentistas, neoextractivismo, políticas sociales, desigualdades sociales y estudios de memoria. Contacto: stefan.peters@uni-kassel.de

Valdivieso Kastern, Natalia. M.A. en Antropología (FLACSO sede Ecuador). Ha realizado investigaciones en la Amazonía norte del Ecuador. Tiene interés por temas relacionados con las transformaciones territoriales, ambientales y sociales que ocurren en contextos extractivos y su incidencia en la identidad étnica. Contacto: natashadark88@hotmail.com

Vallejo, Ivette. Es Profesora-Investigadora del Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio de FLACSO-Ecuador. Ph.D en Ciencias Sociales (CEPPAC, Universidad de Brasilia) y Máster en Antropología Social (CIESAS México, D.F). Líneas de investigación: dinámicas territoriales de los pueblos indígenas en la Amazonía, conservación y género, extractivismo y conflictos socioecológicos. Contacto: ivallejo@flacso.edu.ec.

El presente libro contribuye al debate sobre los avances, innovaciones, problemas y cuestionamientos del neo-extractivismo en América Latina y, más específicamente, en Ecuador.

Políticas de empleo incluyentes, matrices productivas sostenibles, respeto ambiental como herramientas al cambio estructural son temas centrales para el desarrollo económico y social que casi no han sido tomados en cuenta por el amplio debate sobre el neo-extractivismo latinoamericano. Por tanto, este trabajo no solamente reflexiona sobre el legado del neo-extractivismo en tiempos del *post-boom*, sino que busca inspirar y dar primeras pistas para una nueva línea de investigación que vincula el neo-extractivismo con temas laborales.

Para lograr estos objetivos, este libro reúne trabajos de diferentes autores provenientes de distintas disciplinas académicas (Antropología Social, Ciencia Política, Economía, Sociología, Estudios del Desarrollo, Relaciones Internacionales), de diferentes países (Alemania, Argentina, Bolivia, Ecuador, España, Estados Unidos e Italia) y desde una pluralidad de metodologías, perspectivas teórico-conceptuales y posiciones políticas. Es decir, el libro ofrece perspectivas múltiples sobre un tema sometido a un debate fuertemente polarizado, pero que, a su vez, también es sumamente relevante para las discusiones sobre el “desarrollo” en Ecuador y América Latina.



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

UNIKASSEL
VERSITÄT



Centro de Información
y Socio Ambiental
Universidad Andina Simón Bolívar - Ecuador



ICDD
International Center for
Development and Decent Work



INTERNATIONALE UND
INTERDISZIPLINÄRE
FRAUENFORSCHUNG



9 789942 148421