



XIV JORNADAS DE ECONOMÍA CRÍTICA

Perspectivas económicas alternativas

Valladolid, 4 y 5 de septiembre de 2014

La economía política del default ecuatoriano.

Lorenzo Vidal-Folch

Universidad Autónoma de Barcelona

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL *DEFAULT* ECUATORIANO

Lorenzo Vidal-Folch

Doctorando Universidad Autónoma de Barcelona

lorenzovidalfolch@hotmail.com

Abstract

El *default* de los Bonos Global 2012 y 2030 durante los primeros pasos del gobierno de Alianza PAIS en el Ecuador, adquiere su verdadero significado al ser analizado en el marco de los conflictos sociales que caracterizan el agotamiento del modelo de gestión neoliberal y de las pugnas entre diferentes fracciones del capital por dirigir el proceso de acumulación en el país. La reestructuración de la deuda externa y el proceso de endeudamiento público posterior han dado margen para un impulso del gasto público que ha estimulado el crecimiento económico y facilitado una “pacificación fiscal” de la conflictividad social e inestabilidad política. Los movimientos en la deuda pública además, han actuado como “palanca de cambio” para un reposicionamiento estatal y geopolítico que refleja un nuevo momento de la correlación de fuerzas sociales y de la hegemonía en la economía mundial.

Palabras clave: *default*, deuda pública, Revolución Ciudadana, *extractivismo*

1. Introducción

En el mes de diciembre de 2008, el gobierno ecuatoriano declara una cesación de pagos respecto a parte de su deuda pública externa, en concreto los Bonos Global 2012 y 2030. Los *defaults* de deuda externa no son ninguna novedad en la historia reciente de América Latina y mucho menos en el caso de Ecuador, que incurrió en *defaults* en los años 80 y 90. Lo distintivo de este *default*, y su posterior desenlace, es que se lleva a cabo de forma unilateral a iniciativa de la parte deudora en cuanto a los tiempos y términos en los que se plantea. A diferencia de los *defaults* soberanos a los que han estado acostumbrados los mercados internacionales de capital: forzados por la insolvencia del gobierno y reencauzados en consonancia con los acreedores, este se basó en argumentaciones sobre el carácter ilegal e ilegítimo de la deuda contraída. Así, analistas financieros lamentaban que no se debiese a la incapacidad de pago, sino a la falta de voluntad de pago y de "interés en trabajar con los tenedores de bonos" (Pimentel y Kueffner 2008). Esta acción constituía, sin duda, una ruptura con las reglas de juego que regían las relaciones deudores-acreedores bajo los auspicios del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

Entre julio del año 2007 y noviembre del 2008, se había desarrollado una auditoría de la deuda pública ecuatoriana para establecer "... la legitimidad, legalidad y pertinencia de los préstamos, las negociaciones y renegociaciones; que, además, señale las responsabilidades y corresponsabilidad de los prestamistas y los impactos sociales, económicos y ambientales." (CAIC 2008: 7). Las conclusiones de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC) recalcan que el endeudamiento público había derivado en "una herramienta de saqueo de recursos y de sumisión a políticas impuestas por los organismos multilaterales" (ibídem: 17), una "injerencia en asuntos internos del país con la consecuente lesión a la soberanía" (ibídem: 149) que había "redundado en un freno impuesto al desarrollo" (ibídem: 7).

El siguiente texto analizará el perfil particular que adquiere este proceso de repudio y reestructuración de deuda pública externa desde una perspectiva de economía política, eso es, desde su imbricación en las dinámicas de acumulación del capital a escala mundial y sus contradicciones y conflictos sociales subyacentes. El objeto de estudio del trabajo pues, no se centra exclusivamente en un recuento pormenorizado de los detalles de la nueva política de gestión de la deuda y de las dinámicas de endeudamiento público tras el *default*, sino en la conexión de estos con la cambiante correlación de fuerzas entre los principales actores sociales en el Ecuador. Lo que se pretende vislumbrar por lo tanto, es "el por qué" en última instancia de los principales desarrollos observados. El texto propone que es desde el terreno del conflicto capital-trabajo y las pugnas entre diferentes fracciones del capital donde se puede comenzar a trazar los nexos que unen la estructura económica del país y la política económica del gobierno. Dentro de esta, el enfoque se centrará en la política fiscal del gobierno, siendo la que más lazos tiene con el proceso de endeudamiento y desendeudamiento. Lo que justifica analizar estos procesos desde la temática de la deuda pública es su significación como "palanca de cambio" en las políticas económicas (Ugartche 2011). Es por lo

tanto un hilo conductor idóneo que emite señales sobre muchas de las claves del proceso histórico analizado. El periodo examinado se remonta a los años 70, pero el grueso del análisis se centra en los años 2000 y en particular en el periodo 2007-2012 de gobierno de Alianza PAIS¹.

El objetivo de la investigación es analizar la forma en la que el *default* y las nuevas dinámicas de endeudamiento han dado respuesta a las preocupaciones expresadas por la CAIC. Eso es, en primer lugar, constatar si han logrado reducir el peso del servicio de la deuda pública externa. En segundo lugar, evaluar en qué modo ha facilitado levantar el “freno al desarrollo” que suponía la condicionalidad ligada al endeudamiento. En este ámbito, la intención no es sobredimensionar el impacto de la gestión de la deuda pública sobre el conjunto de la economía, ni establecer relaciones de causalidad directa, sino discernir el lugar que ocupa la deuda pública en el entramado de relaciones analizado.

El trabajo se estructurará como sigue. La sección 2 esboza un marco analítico desde el cual abordar los procesos de endeudamiento público, aplicándolo al caso ecuatoriano para dar cuenta de la génesis del *default* y de los distintos planos que se entrelazarán en el análisis posterior. La sección 3 se centra en el impacto del *default* sobre las cuentas públicas y el margen que proporciona para un impulso del gasto público. La sección 4 examina el cambio en los esquemas de financiación del Estado que acompaña al *default* y su relevancia en cuanto a la configuración de un nuevo marco de actuación estatal. Finalmente, la sección 5 analiza la constelación de relaciones de poder y dinámicas económicas que brotan de la estructura productiva e inserción internacional ecuatoriana y como estas se imbrican en el endeudamiento público tras el *default*. En definitiva, con la deuda pública como hilo conductor, se pretenderá desmenuzar las principales líneas de fractura y dinámicas en movimiento que conforman la realidad política y económica ecuatoriana. La deuda pública se rige así como “punta del iceberg”: la parte visible de una extensa y sólida trama subyacente.

2. Marco analítico: deuda pública, dinámicas de acumulación y conflicto

Tras el lenguaje del dinero y las finanzas, se encuentran las relaciones sociales de clase que subyacen al constante reordenamiento de los flujos de capital a lo largo de la economía mundial. Una aproximación a cuestiones de deuda pública que vaya más allá de categorías superficiales por lo tanto, debe enmarcarse en un análisis que las caracterice como manifestaciones concretas de procesos muchos más profundos que atraviesan todo el plano social. En este sentido, la deuda pública es simplemente una herramienta más a manos del Estado en la gestión de contradicciones y conflictos sociales en aras de establecer condiciones y crear vías para la acumulación del capital (Cleverly 1989). Un análisis del carácter de clase de la deuda pública, se sitúa en el terreno del conflicto, en el constante desbordamiento y reencauzamiento de las lógicas de la rentabilidad que caracterizan las pugnas entre capital y trabajo.

¹ Oficialmente: Movimiento Alianza PAIS – Patria Altiva i Soberana.

La deuda pública puede tomar la forma de “capital ficticio”, que se valoriza en base a la capitalización de ingresos futuros, ligados en este caso a la capacidad del Estado de gravar la producción futura (Marx 1999). Esta característica la habilita como recurso para desplazar tanto espacial como temporalmente (en el marco temporal adscrito al bono) los problemas de sobreacumulación y crisis que lastran la economía capitalista. Como enfatiza Harvey (1982), los “arreglos espacio-temporales” permiten desplazar, pero no solucionar, estas contradicciones, lo que sitúa la gestión de la deuda pública en una dinámica en la que a veces aparece como impulso para la acumulación y otras como catalizadora de crisis.

No se puede entender el sobreendeudamiento en el Ecuador por lo tanto, sin primero apreciar los graves problemas de rentabilidad que arrastraban las economías centrales en los años 70, lastradas por la sobreproducción y enfrentadas a la “rigidez” de un impertinente movimiento obrero que no parecía entender los límites de su propia posición subordinada. El consecuente desvío de grandes masas de capital al Tercer Mundo en busca de rendimientos alternativos fue, por otra parte, recibido con las manos abiertas por las élites locales como un soplo de aire fresco para aliviar sus propios problemas de rentabilidad y conflictividad social en el contexto de una triunfante revolución cubana y un acelerado y descontrolado proceso de urbanización y proletarianización que generaba más dudas que certezas. No es casualidad que la dinámica de endeudamiento agresivo se diese en el Ecuador, así como en otros países latinoamericanos, bajo el mando de gobiernos militares. En el Ecuador el influjo de recursos fue funcional para su proyecto “revolucionario y nacionalista” de tibias y tardías políticas de industrialización y distribución de rentas. Asimismo, también para aplacar con medidas represivas una parte de la creciente organización sindical y popular que no habían podido asimilar en su proyecto patrio. A la masiva corrupción y distribución de subvenciones a diferentes sectores empresariales se sumaba la masiva compra de armas, puestas en uso de forma más evidente en la masacre de los obreros de Aztra el 18 de octubre de 1977 (Acosta 2001: 16).

El agotamiento de este esquema a principios de los años 80 se visibilizó de forma más clara en las crecientes dificultades de retornar el dinero prestado, lo que dio pie a una influencia cada vez más preponderante del capital internacional acreedor en aras de asegurar la rentabilidad de sus inversiones. El *boom* petrolero en el país, que había facilitado el acceso a los créditos internacionales, se desinfló por la caída de los precios del crudo y ya no era una garantía de capacidad de pago. Así, la suscripción de “cartas de intención” con el FMI, y posteriormente de “cartas de desarrollo” con el Banco Mundial, se constituyeron en la matriz básica de conducción de la economía, impulsando políticas de ajuste y programas de estabilización para garantizar el buen progreso de los procesos de refinanciamiento de la deuda externa.

La deuda externa se utilizó de palanca para impulsar cambios estructurales que profundizaran la internacionalización y la monopolización de la economía. La reestructuración de la acumulación del capital a nivel mundial tras la crisis de los 70, no sólo tomó la vía de la *financiarización*, que fluía a través de la deuda pública, la liberalización de la cuenta de capitales y la desregulación de los

mercados financieros, sino también con la apertura comercial, favoreciendo la ampliación del mercado para las grandes empresas transnacionales. El trasfondo de estos cambios se encuentra, por una parte, en la tendencia a la concentración y centralización del capital, y, por otra parte, en las dinámicas de acumulación ampliada del capital que empujan a romper con todos los obstáculos que se opongan en su camino, sean barreras arancelarias o regulaciones financieras (Marx 1999). Así, los cambios estaban enmarcados en un proceso dinámico que acabó por fortalecer al capital monopolista, mayoritariamente transnacional, al cual un modelo económico *extravertido* le era funcional (Moncada 2009: 131).

Estos procesos se sitúan en el contexto de los reordenamientos entre diferentes fracciones del capital entorno a las distintas oportunidades y vías para la acumulación: desde la explotación directa de la fuerza de trabajo en el marco de una reproducción ampliada del capital, a las diferentes modalidades de acumulación primitiva o “acumulación por desposesión” (Harvey 2004), así como la captación de rentas. Las rentas asociadas al servicio de la deuda externa, las privatizaciones de bienes estatales y los recortes de gasto público y social, fueron las diferentes vías de acumulación que se impusieron en el marco de una reprimarización de la estructura económica. A su vez, se desmantelaban las pocas palancas de influencia que tenía la clase trabajadora sobre el Estado.

Las disputas entre las distintas vías de acumulación del capital se han caracterizado en Latinoamérica por su reaparición cíclica entre una incipiente burguesía industrial nacional y una oligarquía, o clase compradora, estrechamente imbricada con el capital internacional, como protagonistas (Salama 1976). Disputas que se han desenvuelto según los patrones de inserción en la economía mundial y el lugar ocupado en la cambiante división internacional del trabajo. En realidad, tal delimitación entre dos fracciones de la burguesía en Latinoamérica es difusa y difícil de discernir. Esta caracterización sin embargo, es ilustrativa acerca de la existencia de presiones contradictorias en torno a las distintas vías de acumulación que permite un modelo económico más *autocentrado* o más *extravertido*. En el caso de Ecuador, una caracterización más certera de estas dinámicas distinguiría quizás entre una burguesía monopolista u oligarquía por un lado, tanto nacional como internacional, y las capas no monopolistas de la burguesía nacional por otro (Moncada 2010: 221). La segunda, favorecida por un modelo más *autocentrado* y una demanda interna dinámica, se vería constantemente sobrepasada por los cambios y reposicionamientos del capital monopolista según las variantes dinámicas de la economía mundial².

² Se entiende aquí al capital monopolista como foco desarrollado del proceso de concentración y centralización del capital que aumenta con la acumulación y fusión de capitales, pero que sin embargo continúa sujeto a las presiones de la lucha competitiva intercapitalista. En definitiva, una concepción en movimiento del monopolio moderno como síntesis entre las presiones contradictorias que socavan y a la vez profundizan la competencia. Así, el monopolio engendra la competencia y la competencia engendra el monopolio. Los monopolistas compiten entre sí y los competidores pasan a ser monopolistas (Guerrero 2004).

El entender la evolución de la deuda pública en relación a la conflictividad subyacente entre capital y trabajo y la competencia entre diferentes fracciones del capital, proporciona un marco en el que interpretar la llegada de Alianza PAIS al poder en base a un programa electoral que incluía el repudio a la deuda pública externa. En primer lugar, la pauperización social y volatilidad económica generada por el efecto acumulado de reformas liberalizadoras empezó a sobrepasar las capacidades de gestión del capital. El agotamiento del ciclo de acumulación iniciado tras los primeros programas de ajuste estructural latía en la movilización social que bloqueó el “plan Bucaram”³ y se profundizó en la conflictividad social en torno a la crisis financiera de 1999. La concatenación de 9 presidentes de la República en el periodo 1996-2006 ilustra la ingobernabilidad ligada a la incapacidad de restaurar las condiciones para relanzar un nuevo ciclo de acumulación.

No es hasta la llegada del Presidente Rafael Correa que se busca reencauzar la conflictividad social en base a un impulso a la demanda interna y a un reacomodo de las distintas modalidades de acumulación (el *default* siendo funcional para ambos procesos). El discurso de rechazo a la “partitocracia”, al “poder político de los banqueros” y del “gran capital y el sector financiero” (Correa 2010) aglutina tanto a las clases populares como a fracciones de la burguesía y pequeña burguesía interesadas en un modelo de acumulación más *autocentrado* (Jaramillo y Carrión 2013). Así, el Movimiento Alianza PAIS, como su propio nombre ya sugiere, se conforma en base a confluencias y alianzas que incluían, por ejemplo, a pequeños y medianos productores agrícolas, y hasta a grandes empresarios ganaderos afectados por la apertura comercial del neoliberalismo e interesados en el fomento de la producción nacional (Harnecker 2011: 188).

Los procesos de cambio en la hegemonía del sistema mundial atraviesan de forma determinante las dinámicas anteriormente descritas. El lento desplazamiento del centro de la economía-mundo hacia el noreste asiático (Wallerstein 2012), es acompañado por una disputa de mercados entre las viejas potencias – Estados Unidos (EEUU) y Europa – y las nuevas potencias – BRICS⁴, liderados por China. Esto supone un desafío para las instituciones de Bretton Woods concebidas en el marco de una economía mundial capitalista unipolar. China proveyó aproximadamente 75 mil millones de dólares en préstamos a países latinoamericanos entre los años 2005 y 2011 (Gallagher, Irwin y Kolescki 2012: 24). A partir del año 2010, el Banco de Desarrollo Chino (BDC), el China Eximbank y el Banco Industrial y Comercial Chino (ICBC en inglés) prestaron más a América Latina que el BM, Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) y Banco Ex-Im de EEUU combinados. El 91% de sus préstamos además, se han concentrado en Venezuela, Brasil, Argentina y Ecuador (ibídem: 7). Este reparto coincide con el trazado, a *grosso modo*, de dos patrones de dominación política en América Latina: el que siguen Colombia, México, Chile y parte de Centro América, por un lado, y el de los

³ El “plan Bucaram” suponía una profundización de la política de corte neoliberal y fue rechazado en grandes movilizaciones de masas en febrero de 1997 (Moncada 2009: 134).

⁴ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

gobiernos "progresistas" o "posneoliberales" por otro. En el cómputo del balance de fuerzas que subyace la gestión de la deuda pública externa por lo tanto, es imprescindible también sumar el plano más amplio de la geopolítica de relaciones interestatales y la competencia intercapitalista a nivel mundial.

3. *Default* y nueva orientación de la política de gasto público

El proceso de reestructuración de la deuda se concretiza finalmente en una subasta Holandesa modificada o subasta inversa, entre junio y julio del año 2009, en la que el Estado ecuatoriano recompra los bonos en *default*. Los efectos que genera el *default* en los mercados internacionales de capital y la singular estrategia entablada por el gobierno permiten que esta recompra concluya en términos muy favorables para el Estado ecuatoriano. En primer lugar, la cesación de pagos genera un desplome de los precios de los bonos Global 2012 y 2030 en el mercado secundario. A continuación, un banco comercial de propiedad estatal, el Banco del Pacífico, en consonancia con el gobierno, adquiere los papeles ecuatorianos a unos 20 centavos por dólar en el mercado abierto. Algunos analistas estiman que hasta el 50% de los bonos en *default* fueron adquiridos por este banco (The Economist 2009). Así, en el momento de la subasta, con gran parte de los tenedores siendo "amigos" y el resto actuando en un contexto de crisis financiera internacional, el gobierno logra recomprar en torno al 93,2% de los bonos a un 35% de su valor nominal (MEF 2012a).

El primer resultado de la maniobra es una reducción del 27% del saldo total de la deuda pública externa en el año 2009. Tanto el servicio total de la deuda pública externa como % del PIB como el pago de intereses se reducen a la mitad al año posterior al *default* (ver *Tabla 1*). Asimismo, el servicio de la deuda pública externa como % del gasto total del Sector Público No Financiero (SPNF) se reduce del 14.3% y 7,6% en los años 2007 y 2008 a su mínimo en la primera década de los 2000 del 3,95% en el año 2010 (BCE 2013).

Tabla 1: Movimientos de la deuda pública externa (millones de dólares)

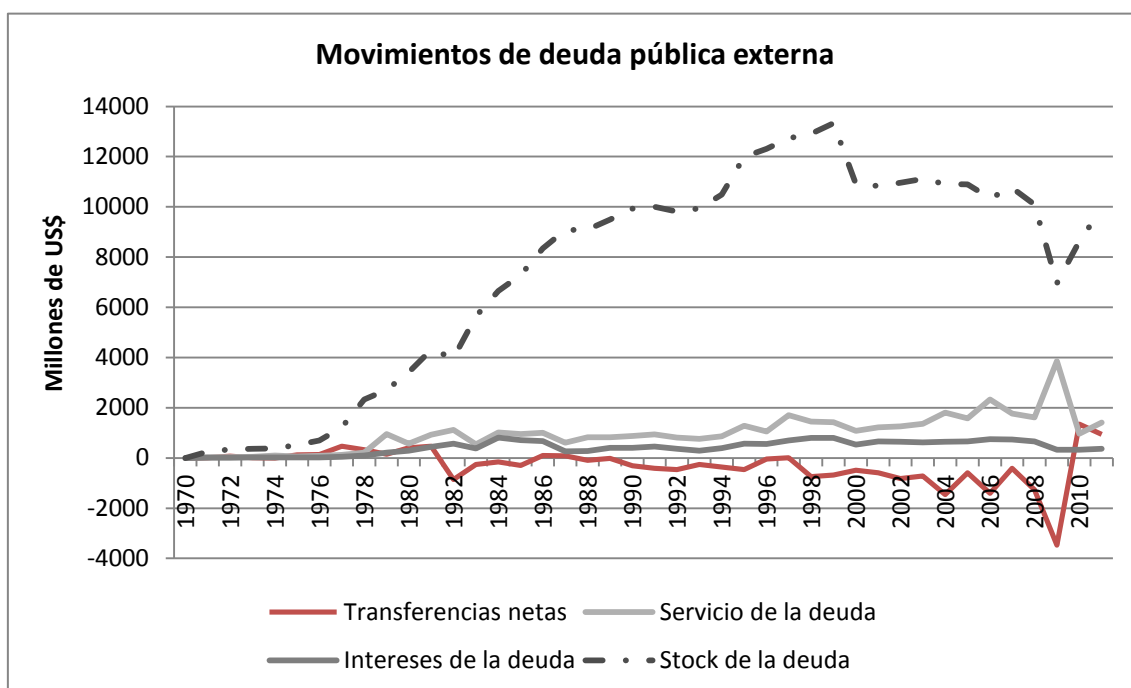
	Saldo	Desembolsos	Amortizaciones	Intereses	Servicio	Transferencia neta
2001	11.372,80	1871,34	1381,38	1110,88	2492,26	-620,93
2002	11.388,10	569,45	782,76	635,35	1418,11	-848,66
2003	11.493,20	806,99	905,41	693,83	1599,24	-792,26
2004	11.061,60	375,63	905,1	637,36	1542,46	-1166,83
2005	10.851,00	1019,69	1041,71	679,01	1720,72	-701,03
2006	10.215,70	928,26	1630,16	759,8	2389,95	-1461,7
2007	10.633,40	1356,7	1053,82	745,74	1799,56	-442,86
2008	10.089,90	355,35	984,01	666,39	1650,39	-1295,04
2009	7.392,70	862,41	3527,37	345,35	3872,72	-3010,32
2010	8.672,60	1874,28	626,46	326,88	953,34	920,94
2011	10.055,30	2434,72	1090,16	369,65	1459,81	974,91
2012	10.871,80	1970,19	1168,86	494,15	1663,01	307,18

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCE.

El *default* también supone un cambio en las dinámicas de transferencia de recursos públicos al exterior. Como se observa en el *Gráfico 1*, las tres

décadas previas al *default* se caracterizan por una constante transferencia neta⁵ negativa a la vez que el saldo total de la deuda no cesa de aumentar: de la mano de sucesivos procesos de reestructuración, de transferencia de deudas privadas al Estado, de capitalización de intereses y de la imposición de una variedad de costos onerosos (CAIC 2008). Esta tendencia sólo se ve revertida enteramente a partir del año 2010, manteniéndose en el año 2012 una transferencia neta positiva de 307,2 millones de dólares (ver *Tabla 1*). Así, el ciclo vicioso de “endeudarse para pagar la deuda” se quiebra, lo que permite que el nuevo endeudamiento sirva para incrementar los recursos en el interior de la economía ecuatoriana.

Gráfico 1:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BM.

La reducción del peso de la deuda pública externa es funcional para un impulso del gasto público, ya que permite recuperar recursos ligados anteriormente al servicio de la deuda y amplía el margen para asumir nuevo endeudamiento. Los gastos reales del SPNF casi se triplican entre 2006 y 2012 (BCE 2013). El gasto del SPNF ha pasado del 24% del PIB en 2006 a más del 40% en 2012 (BCE 2013). La relación del servicio de la deuda externa versus gasto social se ve invertida, pasando de una relación favorable al servicio de la deuda a un peso mucho mayor del gasto social, que pasa del 4,74% del PIB en el año 2006 al 9,85% en el 2011. Por su parte, la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) pública, en línea con el artículo 290 de la Constitución, que estipula que la deuda pública solo financiará programas de inversión, pasa de representar un 4% del PIB de promedio en el periodo 2001-2006 a un 10% de promedio en el periodo 2007-2012, alcanzando su máximo del 12% del PIB en 2012 (BCE 2013).

⁵ Transferencias netas = Desembolsos – Amortizaciones – Intereses, (de la deuda pública externa).

La reestructuración de la deuda pública externa ha sido un factor, entre otros, que ha facilitado un papel renovado del Estado en la economía, que a través del gasto social y gastos en capital dinamiza la demanda interna. El gasto público en definitiva, ha sido un motor clave del crecimiento económico, el PIB real ha crecido un 4,6% de media anual en el periodo 2008-2012, a pesar de un contexto de crisis y recesión global (BCE 2013). Estas dinámicas proporcionan un respiro a las clases populares que forman la base social de la “Revolución Ciudadana” y un estímulo para las fracciones de la burguesía y pequeña-burguesía que se habían ligado al proyecto de Alianza PAIS, como pueden suponer las inversiones en carreteras y telecomunicaciones que apuntan a incrementar la “productividad sistémica” de la economía nacional (SENPLADES 2012). Las ganancias derivadas del gasto estatal son la otra cara de la moneda de las pérdidas encajadas por los tenedores de los Bonos Global 2012 y 2030.

4. Reordenamiento de los esquemas de financiación del Estado: el *default* cierra unas puertas y abre otras

El *default* no sólo es el escopetazo de salida para un reajuste en las partidas del gasto público, sino que también va acompañado de un cambio por la vía de los ingresos. El impulso al gasto genera déficits globales del 3,6% del PIB en el año 2009, del 1,4% en el 2010, del 0,01% en el 2011 y del 1,1 en el 2012, lo que requiere asumir nuevo endeudamiento. Sin embargo, el residuo de *holdouts* de los Bonos Global, que obstaculiza el acceso a los mercados internacionales de capital, y el enfriamiento de las relaciones con el BM y el FMI, son dos factores que han constreñido el abanico de posibilidades de financiamiento para el gobierno. La respuesta ha sido un impulso por abrir vías alternativas que permitiesen alimentar el estímulo al gasto público en el marco de un reforzado protagonismo estatal. Estas se han concretado en un incremento de los ingresos fiscales, un mayor peso relativo de la deuda pública interna y el afianzamiento de nuevas líneas de crédito externas.

4.1. Ingresos internos: presión tributaria, captura del excedente extractivo y deuda interna

El gobierno ha desarrollado un importante esfuerzo recaudador, con 10 reformas tributarias desde la llegada de Alianza PAIS al poder. La presión fiscal medida como el ratio de los ingresos del SPNF por concepto de tributación (IVA, Renta, Impuestos a Consumos Especiales (ICE), Impuestos arancelarios) sobre el PIB, se incrementa en 3 puntos porcentuales desde el 2007, llegando al 14,5% del PIB en 2011 (BCE 2012a). Si se incluyen los tributos pagados a nivel subnacional a los gobiernos autónomos descentralizados, esta cifra sube al entorno del 19% de acuerdo a los resultados publicados por CEPAL (2012), situando al país en la media regional. Los impuestos indirectos siguen teniendo un peso mayor que los impuestos directos, aunque han disminuido su importancia relativa desde el 64% al 59% entre 2007 y 2012 (BCE 2012a). Cabe recalcar que el IVA, que constituye casi la mitad de los ingresos indirectos en 2012 (BCE 2012a), no es regresivo, ya que debido a sus exenciones, es en realidad un instrumento progresivo (Mayoral, Agiar y Castro 2013: 89). Asimismo, es relevante el esfuerzo realizado por el Servicio de

Rentas Internas (SRI) para reducir la evasión y elusión tributaria (Acosta 2012: 3). En definitiva, se puede concluir que el importante esfuerzo recaudador ha sido además, a grandes rasgos, de naturaleza progresiva.

Por otra parte, las reformas financieras del gobierno han incluido la creación de un “coeficiente de liquidez doméstica” que corresponde a la proporción de liquidez (reservas, cuentas de inversión y el fondo de liquidez) que las instituciones del sistema financiero deben mantener dentro del país. Del 45% en 2009 pasó al 60% durante el verano del 2012. Esta reforma también ha implicado que parte de esos fondos (3-5%) que se encuentran dentro del país sean invertidos en títulos del Banco Central u otras instituciones públicas. Adicionalmente, se impuso una tasa del 0.5% sobre la expatriación de capitales que se ha elevado progresivamente hasta el 5%.

El peso preponderante del sector petrolero en la economía ecuatoriana significa que las políticas públicas y los precios en esta área son determinantes para los ingresos públicos. Los ingresos petroleros han representado el 34% de media de los ingresos públicos en el periodo 2007-2012, alcanzando el máximo de 41,5% en 2011 (a diferencia de la horquilla de entre el 20 y 30% en el resto de la década de los 2000) y es la partida que más se ha incrementado en este último periodo, un 40% de promedio anual (BCE 2013). Esta evolución se basa en parte en la evolución de los precios del crudo ecuatoriano, que, aun mostrando una gran volatilidad, se incrementaron en promedio un 15% anual en el periodo (*ibidem*). Los niveles de producción petrolera por su parte se han mantenido estancados. Estos se han conservado sin embargo por el incremento de la producción de las empresas públicas mientras la producción de las empresas privadas decaía (*ibidem*). Por otra parte, los cambios en la modalidad de los contratos realizados con las empresas petroleras privadas a fines de 2010, han asentado nuevos mecanismos que generan mayores ingresos estatales⁶. El resultado es que este es el gobierno que cuenta con el mayor ingreso mensual promedio por exportaciones petroleras desde que se inició esta actividad en el país (Acosta 2012: 63).

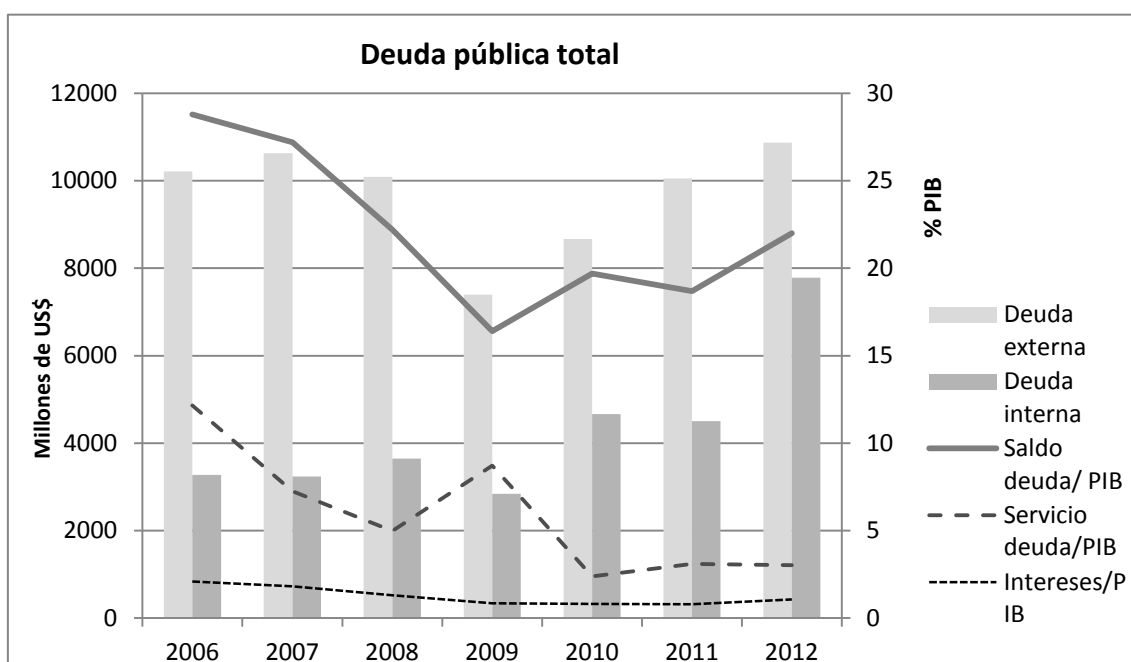
El gobierno también ha puesto en marcha un nuevo marco para la promoción y regulación de la minería a gran escala y una mayor participación estatal sobre los excedentes que genera. El rechazo de la minera canadiense Kinross, una de las mayores empresas de explotación de oro en el mundo, a las condiciones del gobierno, y su posterior retiro del megaproyecto Fruta del Norte, ilustra el conflicto que acompaña el reajuste de pactos entre intereses enfrentados en cuanto a la repartición del excedente. Las previsiones oficiales en el medio plazo sin embargo, proyectan que la inversión en el sector minero represente entre el 1,5% y el 2% del PIB, lo cual revierte la tendencia de esta variable en estos últimos 7 años, la cual no supera el 1% del PIB (RCM 2013: 4). Así, se

⁶ Los antiguos contratos por participación sólo dejaban al país 18% de lo extraído, mientras que los nuevos contratos de prestación de servicios con tarifa otorgan al Estado la propiedad del 100% del crudo, lo que le permite captar entorno al 80% de la renta petrolera. Entre enero 2010 a diciembre 2012, el Estado ingresó 2.795 millones de dólares adicionales por la renegociación de contratos (Ministerio de Recursos Naturales No Renovables 2012).

espera generar un contexto favorable tanto para la IED como para las arcas públicas.

Por otra parte, la deuda pública interna ha ido cobrando un protagonismo relativo mayor desde el *default*. Los déficits de los años 2009, 2010 y 2012 del SPNF, fueron cubiertos mayoritariamente por financiamiento interno, que incluye nueva deuda y la variación de depósitos con instituciones públicas (BCE 2013). La emisión de bonos del Estado se ha colocado principalmente a través de las bolsas de valores locales, la banca pública e instituciones públicas. El saldo de la deuda interna se ha más que duplicado desde el año 2007 (ver *Gráfico 2*). Ha pasado de representar en torno a un 6% del PIB a más de un 9% en 2012, y de un 23% del total de la deuda pública a un 42% (BCE 2013). En cuanto al coste relativo de la deuda pública interna, la *Tabla 2* apunta que los bonos internos tienen unas condiciones más onerosas que la deuda externa en cuanto a plazos de vencimiento, pero no en cuanto a intereses a partir del año 2011. Así, aunque una alternativa más cara, la emisión de deuda interna sí que provee financiación libre de condicionalidad política.

Gráfico 2:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCE.

Tabla 2: Condiciones de nueva deuda pública externa e interna (colocación bonos del Estado por decreto) contraída

	Plazo promedio (años)		Intereses promedio (%)	
	Interna	Externa	Interna	Externa
2012	8,01	10,27	5,6	5,8
2011	3,76	12,78	4,74	5,37
2010	9,25	11,99	6,47	5,05

2009	4,6	23,16	6,16	3,27
2008	6,4	18,67	6,65	3,02
2007	6	20,94	8,11	5,36

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCE y BM.

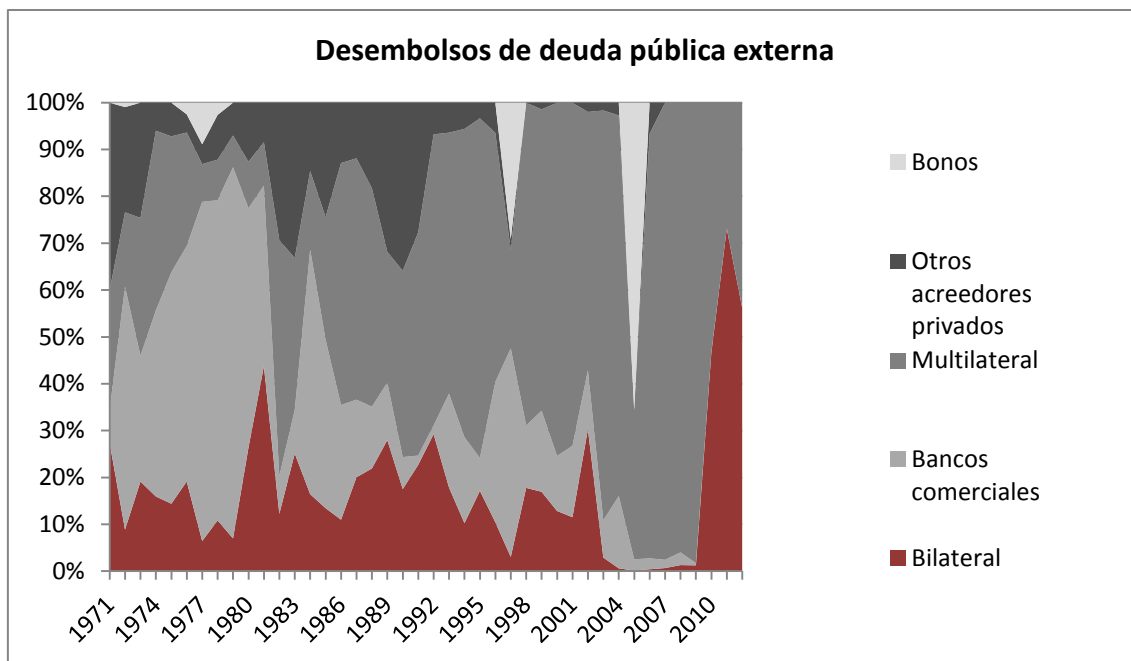
La deuda pública total (tanto interna como externa) por su parte, representa en el 2012 el 22% del PIB, la misma magnitud relativa que en el año 2008 (ver *Gráfico 2*). Asimismo, el peso del servicio de la deuda pública externa como % del PIB repunta al 2% y el pago de intereses a los 494 millones de dólares en el año 2012. En todo caso, estos repuntes se mantienen ligeramente por debajo de las magnitudes previas al *default* y cuentan con la ventaja de haber llevado a cabo un impulso del gasto público sin haber agravado el peso de la deuda pública.

En resumen, el proceso de reestructuración de la deuda pública externa ha avanzado en paralelo con los esfuerzos del sector público de abastecerse en mayor medida de los recursos propios de la economía nacional. La concatenación de nuevas regulaciones y políticas públicas dirigidas a captar los excedentes de los sectores extractivos, el incremento de la presión tributaria de carácter progresivo y el empeño por profundizar y contornear los circuitos financieros a escala nacional, responden en su conjunto a un nuevo pacto fiscal y esquema económico-financiero al que la banca y el gran capital han tenido que adaptarse. Asimismo, el Estado ha recuperado funciones de regulación y producción en la economía abandonadas durante los años de gestión neoliberal.

4.2. Ingresos externos: regionalización y reposicionamiento geopolítico

Mientras que antes del *default* los desembolsos de deuda pública externa provenían de una mayor diversidad de acreedores, que incluían a bancos comerciales y a otros acreedores privados, tras el *default* se han reducido a dos: organismos multilaterales y préstamos bilaterales (gobiernos, bancos centrales y agencias oficiales de crédito a la exportación). Mientras que los préstamos bilaterales representaban un porcentaje casi residual en los años anteriores al 2009, a partir de esa fecha han cobrado un protagonismo central (ver *Gráfico 3*). La cuantía restante la cubren fuentes multilaterales, una magnitud relativa menor a su peso mayoritario en los años anteriores.

Gráfico 3:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BM.

Tras alejarse del FMI y el BM, Ecuador ha conseguido préstamos del BID, del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Asimismo, fue el segundo país en unirse al Banco del Sur en el año 2010, con vistas a reducir su dependencia de otras instituciones multilaterales y ganar más influencia sobre las condiciones y políticas ligadas a los préstamos. Su membresía en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y participación activa en la Unión de Naciones Latinoamericanas (UNASUR) apuntan a una apuesta por la colaboración y cooperación latinoamericana en aras de reforzar la integración regional en todos los planos. Así, el avance en los procesos de regionalización y el mantenimiento de las relaciones con organismos regionales y continentales alternativos al FMI y BM han sido puntos de apoyo clave en el giro tomado.

En cuanto a la deuda bilateral, China se ha posicionado como prestamista central de las nuevas relaciones encaradas por el gobierno ecuatoriano. Aunque nuevos préstamos han sido contratados con los Eximbank de Corea y Rusia, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil y el Banco Europeo de Inversiones de la Unión Europea, estas han sido líneas de crédito únicas y de magnitudes relativamente pequeñas. China sin embargo, ha proporcionado una cuantiosa y estable fuente de financiamiento, llegando a sumar el 58,6% del total de todos los nuevos préstamos contratados en el periodo 2008-2012 (MEF 2012a).

A los préstamos recibidos hay que sumar la financiación estructurada a través de ventas anticipadas de crudo. Estas operaciones combinan un crédito con un acuerdo de venta de crudo: una cantidad de barriles determinada durante un periodo de tiempo acordado. PetroEcuador vende el crudo a PetroChina a precios internacionales, menos un diferencial por la calidad del crudo y más un

“premio” por la seguridad de la provisión del petróleo⁷, y un porcentaje de lo recaudado se desvía para amortizar el crédito. El gobierno ha clasificado estos contratos como contratos comerciales sin contabilizar como deuda pública a pesar de conllevar el pago de intereses⁸. La cuantía de estos créditos contratados suman 4000 millones de dólares en el periodo 2009-2012. Si se contabilizasen como deuda pública, los préstamos provenientes de China llegarían a representar aproximadamente el 68% del total de nueva deuda pública externa contraída durante el periodo 2008-2012, y el saldo total de la deuda pública se vería incrementada aproximadamente entre 2 y 3 puntos porcentuales como % del PIB en el año 2012⁹.

Tras los contratos de venta anticipada de crudo, en el año 2012 un 80% de la exportación petrolera de Ecuador fue colocada a través PetroChina¹⁰. Mientras que antes el 75% de las colocaciones de petróleo pasaban por empresas estadounidenses¹¹, China se ha convertido en el socio petrolero principal de Ecuador en pocos años. El destino final del petróleo ecuatoriano sigue siendo los EEUU sin embargo, en el año 2012 adquirió 82 millones de barriles, un 63,7% del total producido (BCE 2012b). A China por otro lado llegó un mero 1,4% del total (*ibídem*). Este proceso apunta a que el capital chino está adquiriendo posiciones en sectores estratégicos a nivel mundial, como es la industria petrolera, por razones que van más allá de su autoabastecimiento. Su presencia en estos sectores, como intermediario en este caso, va en línea con su rol cada vez más preponderante en los circuitos de la economía mundial así como con su papel de potencia emergente.

A diferencia de las relaciones con el FMI, BM y los acreedores privados avalados por estas dos instituciones, los préstamos chinos no conllevan ninguna condicionalidad en cuanto a políticas económicas que deba desarrollar el gobierno deudor (Gallagher, Irwin y Kolescki 2012). Así, el “Consenso de Washington” se ve desplazado por un nuevo marco, el “Consenso de Pekín”, que reconoce la importancia de adaptar el desarrollo a necesidades locales (Cooper 2004). La “localización” y el “multilateralismo” de este modelo, contrastan inequívocamente con la talla única y el unilateralismo de EEUU en el “Consenso de Washington” (Arrighi 2007: 393). Los análisis más optimistas apuntan a que el enfoque chino abre la oportunidad de desarrollar relaciones mutuamente beneficiosas, a diferencia de las asimétricas y dañinas relaciones confeccionadas por las potencias occidentales (Brautigam 2009). Sin duda, el deseo de desprenderse de las políticas económicas de corte neoliberal ligadas

⁷ La opacidad que rodea algunos detalles de estos contratos hace difícil discernir si las condiciones finales son realmente “un buen negocio” como opina el Ministro de Finanzas (Diario Hoy 2011) o un grave perjuicio para el país como afirma el investigador Fernando Villavicencio (2013).

⁸ De en torno al 7% (MEF 2011)

⁹ Cálculos propios hechos a partir de datos de (MEF, EIU y Gallagher, Irwin y Kolescki 2012). El principal y el interés de estos contratos se devuelven de manera continuada con un porcentaje de cada barril de crudo exportado, mientras el primer crédito de 1000 millones de dólares en 2009 ya ha vencido, los dos posteriores restantes siguen en vigor. Es difícil saber por lo tanto la magnitud restante de esta modalidad de “deuda” en el año 2012, por lo que el cálculo de su peso sobre el PIB es meramente aproximativo.

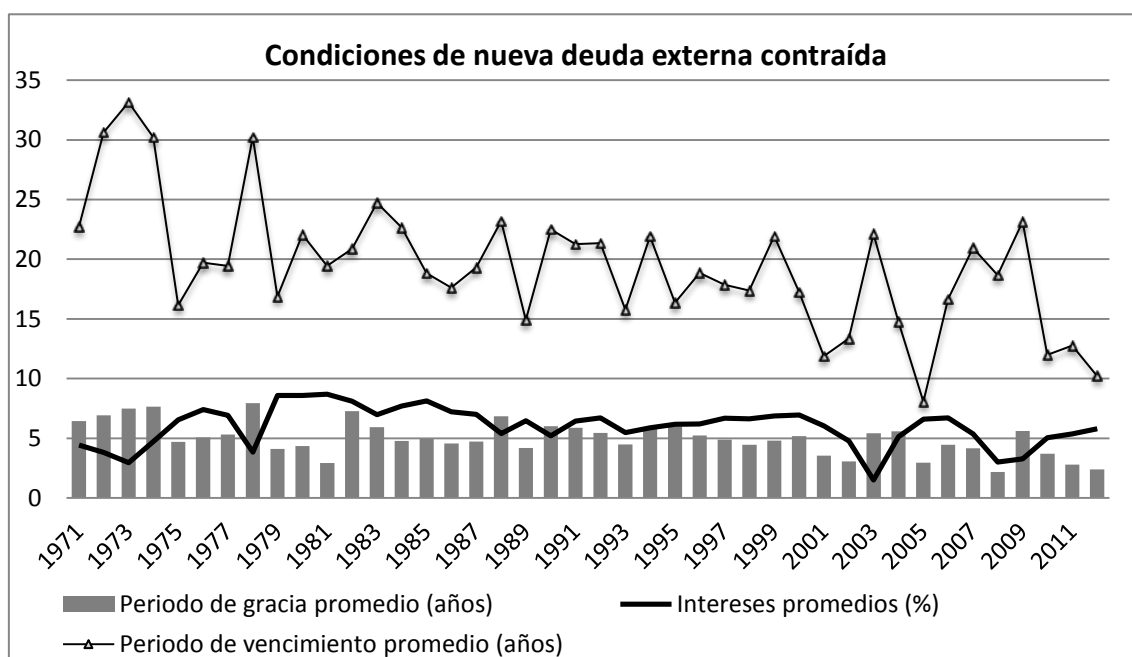
¹⁰ Declaraciones de Marco Calvopiña, gerente de Petroecuador (El Comercio 2013)

¹¹ Declaraciones de Rafael Correa (Inter Press Service 2011)

a la deuda fue uno de los motores principales tras la decisión del *default*. En este sentido, un cambio formal en las condiciones que conforman la soberanía nacional sí que ha tenido lugar con China como nuevo acreedor principal. Evaluar los cambios reales tras este cambio formal sin embargo, requiere de un análisis más detenido de las condiciones de los préstamos y de los sectores a los que van dirigidos.

En términos de costes estrictamente económicos, los préstamos chinos no son especialmente generosos. Las tasas de interés de en torno al 6 y 7% son altas, por en encima del 5% en torno al cual se contratan las deudas con las instituciones multilaterales, aunque muy por debajo del 10 y 12% ligadas a los Bonos Global 2012 y 2030 y también inferiores al *spread* de deuda de referencia EMBIG¹² por el que se rigen los mercados internacionales de capital (ver *Tabla 3*). Como indica el *Gráfico 4*, la combinación de nueva deuda contratada, tanto china como multilateral, resulta en unos intereses relativamente bajos en perspectiva histórica. Los periodos de gracia y vencimiento promedios sí que son más cortos sin embargo¹³. En definitiva, aunque las nuevas condiciones tras el *default* no suponen una mejora respecto al historial anterior, tampoco apuntan a que el *default* haya conllevado tener que asumir nueva deuda insosteniblemente onerosa.

Gráfico 4:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BM y MEF.

¹² *Emerging Markets Bond Index Global*. Diferencial de rendimiento contra bonos del tesoro de EEUU en puntos básicos, calculada por JP Morgan Chase.

¹³ La nueva situación solo empieza a vislumbrarse realmente a partir del año 2010, ya que durante los años 2008 y 2009 se contratan solamente 16,5 y 641,4 millones de dólares de nueva deuda pública externa. Durante los años 2010, 2011 y 2012 se contratan ya 4,5; 3,6 y 3,5 mil millones de dólares respectivamente.

Brautigam (2009: 10) insiste en que en lugar de forzar a los deudores a cumplir con las pautas occidentales, las contrapartes chinas les tratan como iguales y simplemente buscan hacer negocio con ellos. El enfoque centrado en hacer negocios orienta la financiación china comprensiblemente hacia sectores con altos rendimientos y/o garantías para el retorno de los préstamos. No es casualidad por lo tanto, que el financiamiento chino estreche lazos con países abundantes en recursos naturales y *commodities*. Así, el negocio no se limita a cuestiones de tasas de interés y periodos de gracia y vencimiento, sino que también incluye otras dimensiones de interés para el capital chino.

Las contrapartidas con las que China sí liga sus préstamos tienen que ver con la compra de bienes y servicios chinos y con la utilización de petróleo como garantía implícita para minimizar riesgos de impago. Así, los préstamos incorporan condiciones por las que el deudor debe contratar equipos de construcción, telecomunicaciones y transporte chinos. El porcentaje de los fondos ligados a estas compras varía: desde el 20% de los 1000 millones de dólares del Banco de Desarrollo Chino (BDC) en la venta anticipada de crudo del año 2010, hasta el 100% de los 1700 millones de dólares del Eximbank Chino para la construcción de la presa hidroeléctrica Coca-Codo Sinclair por una compañía china (Gallagher, Irwin y Kolescki 2012: 19). Por otra parte, las ventas anticipadas de crudo son la fórmula más directa de garantizar el crédito con ingresos petroleros. En torno al 15% de lo recaudado por cada barril de crudo exportado a través de PetroChina se destina a amortizar el crédito por una cantidad determinada de barriles durante el plazo del crédito (El Comercio 2013). Estos contratos permiten a China recibir petróleo ecuatoriano de manera directa y preferente y además garantizar el retorno de sus créditos. Así, mientras se compromete una parte del excedente petrolero también se restringe el acceso a la ejecución de las inversiones ligadas a los créditos a empresas nacionales o a licitación abierta.

Por otra parte, al estar articulado mayoritariamente en torno a sectores extractivos o grandes proyectos de infraestructura, el financiamiento chino es un factor que facilita e incrementa los incentivos para entablar una estrategia de desarrollo basada en los recursos naturales como fuente principal de crecimiento. Una tercera parte de la financiación china se concierne a través las ventas anticipadas de crudo. Estos créditos a su vez, se dividen entre un 70-80% de libre disposición para el deudor, y un 20 y 30% que deben ser destinados a inversiones en el sector petrolero (MEF 2012a). Más allá de las cláusulas específicas al sector sin embargo, el hecho significativo es que la nueva ola de financiación china se confía en base a la capacidad de pago percibida que proporcionan los excedentes de los sectores extractivos. Es por esta razón que las cuestiones en torno a la austeridad presupuestaria y la actitud desafiante en cuanto a la legitimidad de la antigua deuda externa contraída, tan centrales para los anteriores acreedores, se han relegado a un segundo plano. La otra cara de la moneda de esta relación es que sólo puede avanzar a medida que se expanden las actividades extractivas. En este sentido, el "Consenso de Pekín" se sitúa en el marco del "Consenso de los *commodities*" en América Latina (Svampa 2013). Asentado este sobre los altos precios de las materias primas, fruto de la creciente demanda de los BRICS y de la recepción de inversiones financieras que huyen de las deterioradas

condiciones de inversión en los países centrales lastrados por la recesión. Así, aunque no exista una condicionalidad explícita en cuanto a políticas económicas, sí que existe una condicionalidad implícita que marca los contornos de actuación del gobierno. Esta ha influido sin duda en la correlación de fuerzas entre los diferentes intereses que pugnan por el devenir de la nueva política de gestión de la deuda pública y el propio sentido de la “Revolución Ciudadana”.

5. Inercias de la estructura económica y el patrón de inserción externa

El *default* y la reestructuración unilateral de la deuda, a pesar de representar una ruptura con las prácticas establecidas de los mercados financieros, no ha sacudido el proceso de acumulación del Ecuador. Los flujos de inversión se han mantenido en torno a la misma estructura productiva e inserción internacional del país en la economía mundial. Así, las visiones más catastrofistas que ligan este tipo de acciones soberanas a profundas perturbaciones en la economía nacional han quedado desmentidas por la fuerza de los hechos. Este continuismo sin embargo, también significa que los desequilibrios y debilidades estructurales que subyacían tras la problemática de la deuda pública externa continúan latentes.

Las propias calificaciones de la deuda pública ecuatoriana que rigen los mercados internacionales no sufren más que un bache. La calificaciones de *Moody's*, *Fitch* y *Standard and Poors* se disparan en torno al *default* pero vuelven posteriormente a los baremos de los años previos al impago. La mejora del *rating* de *Moody's* en 2011 se justificó por las perspectivas de incremento de la producción de crudo tras la firma de nuevos contratos petroleros con las compañías extranjeras (Moody's 2011). La segunda mejora en 2012 se debió a “la capacidad del Gobierno para garantizar el acceso a nuevas fuentes de financiación externas (p. ej., China)”, la comparación favorable de “indicadores económicos y fiscales” y “un historial de pagos de toda la deuda desde el último *default*” (Moody's 2012).

Por otra parte, el EMBIG de los bonos Ecuatorianos sigue un patrón similar (ver *Tabla 3*). De todas formas, el *spread* es muy superior a la media latinoamericana y a la de otros países vecinos como Colombia, Perú o Chile. Por otra parte, se mantiene a niveles inferiores a la venezolana, un país que no ha dejado de pagar su deuda externa, lo que apunta a que el capital es más reactivo a las políticas económicas heterodoxas del “Socialismo del Siglo XXI” venezolano, que al *default* en sí. La evolución positiva de los indicadores de “riesgo país” se sitúa en un contexto de un porcentaje muy reducido de acreedores *holdout*, lo que dificulta de todas formas su retorno a la financiación en los mercados internacional de capital. El gobierno, de hecho, ha sopesado volver a emitir bonos en los mercados internacionales mediante un “plan piloto”, pero la prueba no se ha llevado a cabo por el afianzamiento de fuentes alternativas de financiamiento (La República 2012).

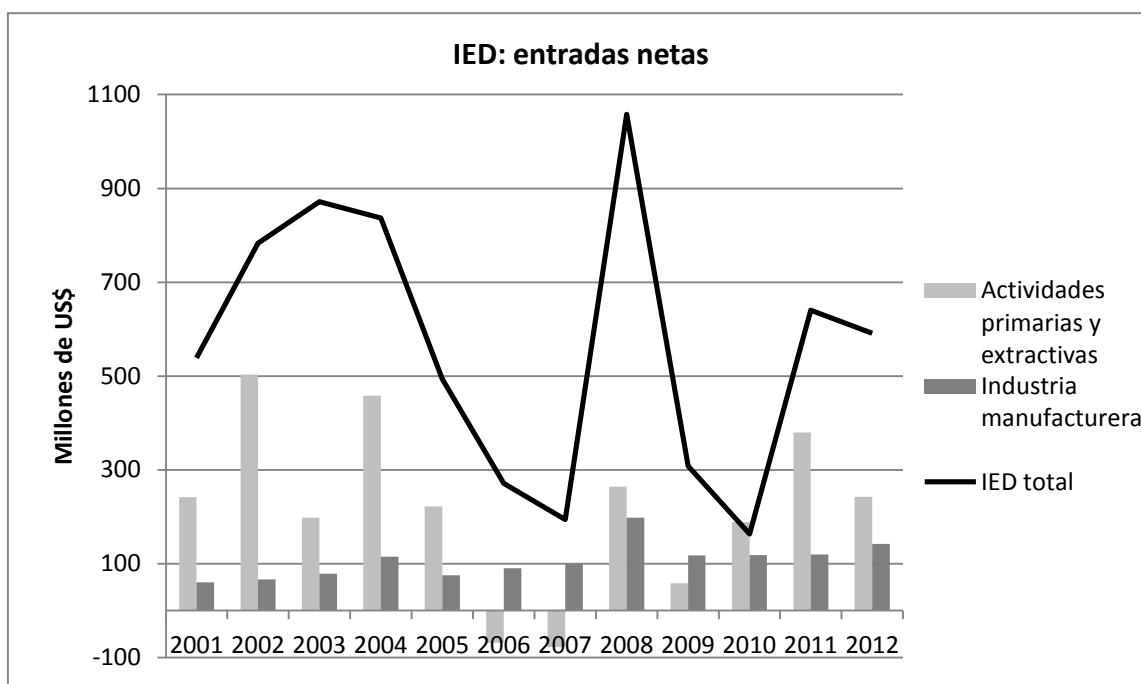
Tabla 3:

	Diferencial de rendimientos del índice de bonos de mercados emergentes (EMBIG)								Países Latinoamericanos
	Perú	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Venezuela	
<u>2004</u>	364	5047	538	83	417	791	193	573	527
<u>2005</u>	241	2584	392	65	321	704	167	408	363
<u>2006</u>	186	343	233	80	194	542	136	219	213
<u>2007</u>	151	355	196	111	176	731	137	375	208
<u>2008</u>	273	860	301	213	305	1326	255	871	427
<u>2009</u>	292	1175	305	218	330	2102	302	1265	507
<u>2010</u>	172	689	202	129	189	925	187	1081	360
<u>2011</u>	191	687	195	139	168	823	186	1212	404
<u>2012</u>	157	988	183	151	148	814	188	1011	393
<u>2013</u>	159	1067	209	154	158	637	189	926	379

Fuente: JP Morgan Chase

En cuanto a la evolución de la inversión extranjera, la IED fue reduciéndose progresivamente a partir de 2003, para repuntar tras la llegada de Alianza PAIS al poder y volver a caer tras el *default* (ver *Gráfico 5*). Esta tendencia apunta a las desinversiones generadas quizás por la inseguridad percibida a raíz del *default*. Los años 2011 y 2012 sin embargo, muestran un repunte de las inversiones, aunque con menor intensidad, de las cuales la explotación de minas y canteras representan un 60% y 40% respectivamente (BCE 2013). El sector primario y extractivo ha sido el receptor principal de IED la última década, y como muestra el *Gráfico 5*, a menudo a una distancia muy considerable de las inversiones en el sector manufacturero. Por el lado de las inversiones en cartera, la *Tabla 4* muestra como hay una caída en los títulos de participación en capital (pasivos) en el año posterior al *default*, lo que indica una caída de las inversiones financieras extranjeras en el país, que sin embargo se recuperan hasta marcar los 4,6 millones de dólares en el año 2012, el segundo valor más alto del periodo observado. En cuanto a títulos de deuda (pasivos), se puede observar el desendeudamiento fruto de la recompra de Bonos Global en el año 2009. Finalmente, en el apartado de activos, los años 2009 y 2010 muestran una disminución de inversiones financieras ecuatorianas en el exterior, lo que indica que, aparte del impacto de la crisis financiera internacional, el *default* tampoco produjo una fuga de inversiones financieras nacionales hacia el exterior. Los años 2011 y 2012 por otra parte, sí muestran un incremento de los activos financieros de los ecuatorianos en el exterior, pero a una distancia temporal del *default* que apunta a que no son acontecimientos que estén directamente relacionados. En conjunto queda patente que los movimientos de capital parecen ligados mayoritariamente a las oportunidades de inversión rentable, y mientras el *default* tuvo un impacto significativo, no dejó de ser secundario y pasajero.

Gráfico 5:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCE.

Tabla 4: Inversiones en cartera (millones de dólares)

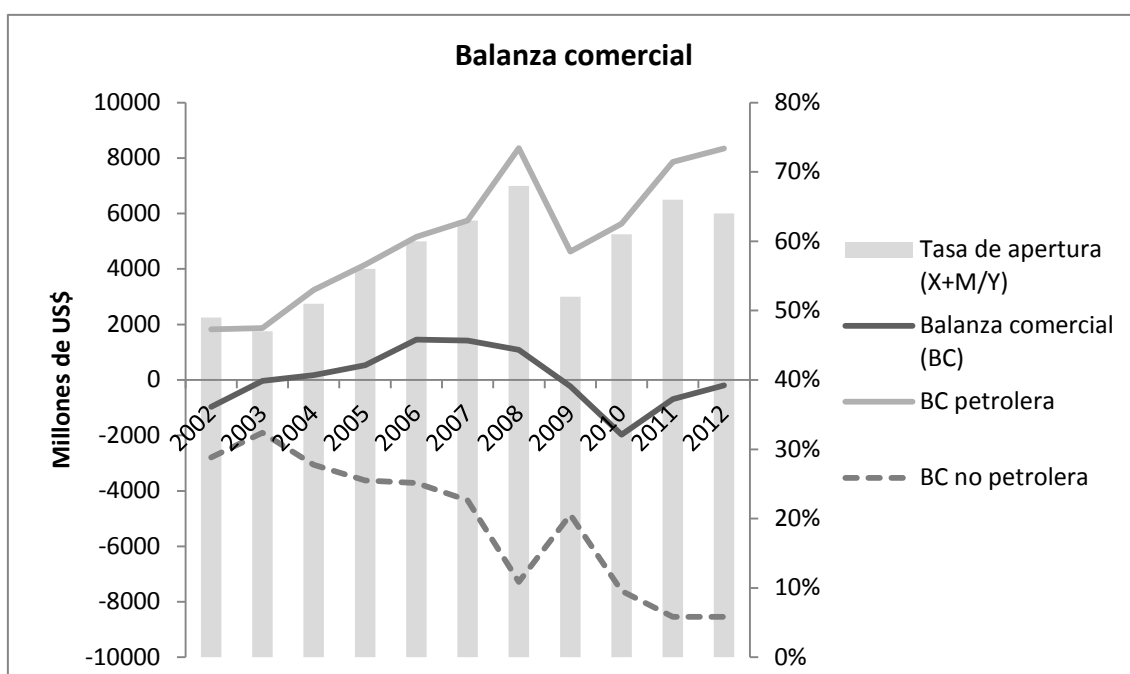
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inversión en cartera	0,2	-303,5	-190,3	365,9	-1.383,9	-118,3	213,1	-3.141,5	-731,1	41,0	66,7
Activos	-	-311,6	-190,7	-228,4	-640,8	-115,6	216,9	-152,1	-720,9	47,6	138,7
Pasivos	0,2	8,1	0,3	594,3	-743,1	-2,7	-3,7	-2.989,4	-10,2	-6,6	-72,0
<i>Títulos de participación en capital</i>	1,3	9,2	1,4	1,6	0,1	0,5	1,4	2,4	0,4	2,0	4,6
<i>Títulos de deuda</i>	-1,1	-1,1	-1,1	592,7	-743,2	-3,2	-5,1	-2.991,9	-10,6	-8,6	-76,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCE.

El continuismo establecido a poco tiempo del sobresalto del *default* en cuanto a los flujos de IED y la capacidad percibida de pago de la deuda externa, es sin duda un elemento positivo en cuanto al objetivo del gobierno de minimizar la exclusión financiera y la fuga de capitales. Asimismo, refleja una confianza en la seguridad jurídica y el respeto por la propiedad privada en el país, y por lo tanto, a la limitada socialización que está llevando a cabo este particular “Socialismo del Siglo XXI”: la nacionalización de ciertos recursos naturales, gestionados a menudo por contratos mixtos público-privados, y la redistribución *ex-post*, es decir, vía tributación y gasto público. Por otro lado, también refleja

la permanencia de la misma estructura productiva y encaje en la división internacional del trabajo de la economía ecuatoriana. En cuanto a su inserción internacional, mantiene su patrón de país petrolero primario-exportador e importador de bienes manufacturados. La totalidad de la producción petrolera y gran parte de la producción agro-pecuaria no está dirigida al mercado interno. En el periodo 2007-2012, los sectores primarios y extractivos mantienen en torno al 80% de las exportaciones y sólo el sector petrolero representa casi el 60% (BCE 2013). Por su parte, los bienes intermedios, de capital y los vehículos automotores suman el 90% de las importaciones en el periodo. La consecuencia de este patrón es la tendencia a incurrir en déficit en la balanza de bienes y servicios, que se contrarresta con el dinamismo de las exportaciones primarias. Como se puede observar en el *Gráfico 6*, sólo un creciente superávit petrolero ha podido contrarrestar el creciente déficit no petrolero.

Gráfico 6:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCE.

Como se ha argumentado, el *default* ha sido acompañado por la búsqueda de ingresos alternativos ante la cerrazón de los mercados internacionales de capital. La búsqueda ha empujado hacia la captura de más excedente de los sectores extractivos, tanto para incrementar los ingresos como para aumentar el colateral disponible para el nuevo endeudamiento. Así, es un factor más que apunta la profundización de las actividades extractivas en el país. El impulso al sector extractivo y la inercia de la estructura productiva genera dinámicas contradictorias con la transición hacia un proceso de acumulación más *autocentrado*. Como se puede observar en el *Gráfico 7*, la tasa de apertura, el peso de los intercambios comerciales en el PIB, se mantiene a niveles mayores en el periodo 2007-2012 que en los años anteriores, aun con los efectos de la recesión en los países centrales. Por otra parte, la funcionalidad del *default* para facilitar el impulso al gasto y la inversión pública sin embargo sí que lo

sitúa como palanca para los esfuerzos del gobierno por incrementar la demanda interna. Así, la dinámica de endeudamiento público se sitúa a caballo de dos presiones contradictorias hacia un modelo más *autocentrado* o más *extravertido* que caracterizan las políticas económicas del gobierno y la lucha competitiva entre las diferentes fracciones del capital en el país.

A pesar de que sí exista voluntad para “avanzar hacia el cambio en el modo de acumulación a través de la transformación del patrón de especialización de la economía” (MEF 2012b), el propio Correa admite que “básicamente estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo de acumulación, antes que cambiarlo” (Pérez 2012).

Los esfuerzos por un desarrollo más *autocentrado*, se encuentran a contracorriente de las inercias *extravertidas* que genera la estructura económica. El elemento clave reside en que el impulso de las políticas económicas topa con los límites que supone la actual estructura de propiedad de la economía, y al no querer desbordarla, esta acaba esterilizando en gran medida su capacidad transformadora. Como apuntan Jaramillo y Carrión (2013):

El discurso oficial caracteriza las categorías matriz productiva y patrón de especialización fuera de la historia y lejos de una comprensión de la dinámica estructura-clases. Es el caso de considerar la disponibilidad y distribución desigual de recursos productivos como un dato fijo, sobre el cual se puede actuar solo en sentido paliativo dentro del marco competitivo del mercado (que desconoce el carácter oligopólico de la economía nacional y sus rigideces) o por las transformaciones jurídicas, antes que por la acción distributiva directa del Estado apoyado y legitimado por la sociedad.

Tras las propias declaraciones de Correa subyace esta reflexión, al explicar la falta de cambio “porque no es nuestro deseo perjudicar a los ricos, pero sí es nuestra intención tener una sociedad más justa y equitativa” (Pérez 2012).

Así, la salida a la conflictividad social parece estarse plasmando por la vía de la “pacificación fiscal” (Schuldt 2005) en mayor medida que por un intento de abordar sus causas estructurales. El ahorro de gasto en servicio de la deuda, los altos ingresos petroleros y la liquidez disponible en cuanto a nuevos créditos externos ligados a la capacidad de pago que proporcionan los excedentes del sector extractivo, han permitido al gobierno mantener la paz social mediante una mejor redistribución *ex-post*. La deuda pública se revela así como ha sido caracterizada en el primer apartado: como una herramienta de política económica más para gestionar las contradicciones y los conflictos sociales que surgen del proceso de acumulación. El carácter principalmente paliativo de esta estrategia sin embargo, constituye una “huida hacia adelante” que no ataja los desequilibrios e desigualdades de raíz, reapareciendo de esta forma la “maldición de la abundancia” (Acosta 2009) que ha supuesto la permanencia de estructuras subdesarrolladas y dependientes en los países con abundantes recursos naturales. La propia sostenibilidad de la deuda pública continúa en gran medida dependiente de la producción y los precios del sector extractivo, principalmente del petrolero. Los altos precios del petróleo actuales y el bajo ratio deuda pública/PIB no quitan que esta dependencia estructural

persista y que pueda volver a poner en aprietos la economía ecuatoriana por vía de la deuda pública. La “historia de la deuda externa” está íntimamente ligada a la “historia del petróleo” (Fresnillo 2008), y lo continuará estando en los años próximos.

En la “historia de la deuda externa” también se vislumbran las pugnas entre diferentes fuerzas sociales y facciones del capital por un modelo más *autocentrado* o más *extravertido*. El desenlace de estas disputas a lo largo de la historia del desarrollo latinoamericano, y las dinámicas analizadas en el caso Ecuatoriano, apuntan ambas hacia las misma dirección. El proceso sin embargo, sigue en disputa abierta. Eso sí, el impulso a la auditoría de la deuda pública y la Iniciativa Yasuní-ITT¹⁴ del primer periodo de “Alianza PAÍS”, contrastan con la profundización de las actividades extractivistas y el afianzamiento de un nuevo *cuasi*-monoacreedor externo en el segundo.

6. Conclusiones

Las dinámicas de endeudamiento público han sido un elemento clave en los cambios políticos y económicos puestos en marcha por el gobierno y una pieza más en el engranaje de la acumulación del capital en el país. En primer lugar, el *default* y posterior restructuración de la deuda generó una disminución del peso del servicio de la deuda pública externa. Esto permitió liberar recursos públicos ligados anteriormente a esta y amplió el margen para contraer nueva deuda, tanto externa como interna, sin agravar los ratios del servicio y saldo total de la deuda pública sobre el PIB. Este resultado ha sido funcional para facilitar el impulso al gasto público y a la demanda interna llevado a cabo por el gobierno. En segundo lugar, estos movimientos en la deuda pública han servido de “palanca de cambio” para un reposicionamiento estatal y geopolítico, en forma de búsqueda de fuentes alternativas de financiación a través de la presión tributaria y la captura de excedentes extractivos por un lado, y el cambio de acreedores de la deuda externa por otro. Este reposicionamiento ha permitido desembarazarse de la condicionalidad de austeridad en el gasto público ligado al anterior endeudamiento.

Enmarcando estos acontecimientos en las pugnas por la dirección del proceso de acumulación entre diferentes facciones del capital, se observan desplazamientos y reordenamientos significativos. El *default* y la nueva gestión de la deuda han forzado el desplazamiento de los acreedores privados avalados por el FMI y el BM y su rápida sustitución por el capital chino, en una reciente e intensa relación bilateral, así como por la orientación hacia organismos multilaterales alternativos, y en especial de carácter regional. Estos desplazamientos dan cuenta de un nuevo momento en la hegemonía de la economía mundial y la incipiente infraestructura institucional que se está

¹⁴ Acuerdo por el cual Ecuador se comprometía a mantener indefinidamente bajo tierra las reservas petroleras del campo ITT en el Parque Nacional Yasuní, el lugar más biodiverso del planeta. Rafael Correa sin embargo ha anunciado recientemente su decisión de dar el visto bueno a la explotación petrolera en el Parque Yasuní, utilizando la figura de “interés nacional” para conseguir un aval del Congreso que le permita sortear la prohibición de explotación de recursos no renovables en áreas protegidas consagrada en la Constitución de 2008 (Constante 2013).

constituyendo en base a esta nueva realidad. Estos cambios sin embargo, no han supuesto una reconfiguración del lugar que ocupa el Ecuador en la división internacional del trabajo, sino que más bien han mantenido su especialización productiva vigente y su inserción primario-exportadora en la economía mundial.

El *default* ha contribuido así al ensanchamiento de algunos márgenes de soberanía nacional mientras que ha facilitado el cercenamiento de otros. Las condicionalidades políticas formales en torno a la deuda externa han sido desechadas, pero continúa habiendo un nexo que une el nuevo endeudamiento con el desarrollo de un conjunto de políticas públicas específicas, ya no los paquetes de ajuste y austeridad, sino la profundización de las actividades extractivas. Por su importancia como garantía implícita de capacidad de pago y por las rentas que se derivan de sus excedentes tanto para el Estado como para el capital privado, el desarrollo del sector extractivo continúa siendo un elemento central de la política económica. El consenso que trasciende el paso del Consenso de Washington al de Pekín es en definitiva el “Consenso de los *commodities*”. El *default*, ha contribuido, en el lenguaje de la CAIC, a levantar el “freno impuesto al desarrollo” que suponía un Estado con las manos atadas, pero a la vez, las nuevas dinámicas de endeudamiento han sido un factor de incentivo para promover un modelo de desarrollo altamente dependiente del sector extractivo. Así, el *default* y el nuevo endeudamiento, por su funcionalidad en el impulso de este gasto público, han participado en ambos bandos de las presiones contradictorias por un proceso de acumulación más *autocentrado* o más *extrovertido*.

El gasto público por otra parte, ha permitido una “pacificación fiscal” de la conflictividad social que caracterizaba el languideciente modelo de gestión neoliberal. Al priorizar una redistribución *ex-post* y no *ex-ante*, la “Revolución Ciudadana” queda atrapada en estas coordenadas: con el gasto público y social como herramienta principal de su proyecto, se renueva su dependencia de los ingresos que pueda generar el sector extractivo, y de la captación de crédito que estos facilitan. De esta forma, el éxito del proyecto continúa ligado en gran medida a los vaivenes de los precios internacionales de crudo y materias primas. La propia gestión de la deuda, aun habiendo transitado hacia unas coordenadas mucho más holgadas, mantiene su fragilidad estructural en cuanto a esta dependencia. Una caída en los precios de los *commodities* podría hacer reaparecer la conflictividad social actualmente apaciguada.

La dificultad de la política económica de incidir en el proceso de acumulación, es el resultado del ambiguo intento de buscar “una sociedad más justa y equitativa” sin querer “perjudicar a los ricos”. La propia política de gestión de la deuda parece refutar esta posibilidad, pero a la vez ilustra la forma en la que el gobierno la está intentando llevar a cabo. Por una parte, el *default* y la reestructuración unilateral son un claro ejemplo de que el ahorro de recursos públicos sólo fue posible mediante el perjuicio a los intereses de los acreedores. Por otra parte, el *default* se canalizó a través de mecanismos de mercado (recompra con subasta inversa) y no constituyó un repudio frontal al pago de una deuda considerada “ilegal” e “ilegítima”. En este sentido, la nueva gestión de la deuda pública capta la esencia contradictoria de la “Revolución Ciudadana”, resultado una compleja interacción de relaciones de poder. Esta

posición indica el recorrido que puede tener la nueva orientación de política económica del gobierno, pero también apunta hacia sus propios límites.

Bibliografía

Acosta, A., 2012. El retorno del Estado. *La Tendencia*, 13, pp. 63-72.

Acosta, A., 2009. *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala.

Acosta, A., 2001. *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Biblioteca General de Cultura.

Acosta, A. y Maryoral, F.M., Coords., 2013. *Situación económica y ambiental del Ecuador en un entorno de crisis internacional*. Quito: FLACSO.

Araujo, A., 2013. El 80% del petróleo nacional fue a manos chinas en el 2012. *El Comercio*, 29 oct. Disponible en:

<http://www.elcomercio.com/negocios/petroleo-petroleo_ecuatoriano-China_0_856114493.html> (Accedido el 25/08/2013).

Arrighi, G., 2007. *Adam Smith en Pekín*. Madrid: Akal.

BCE, 2013. *Boletín de Información Estadística Mensual*, Mayo, 1935. Quito: Banco Central del Ecuador.

BCE, 2012a. *Boletín Anuario*, 34. Quito: Banco Central del Ecuador.

BCE, 2012b. *Reporte del sector petrolero IV trimestre de 2012*. Quito: Banco Central del Ecuador.

Banco Mundial, 2012. *International Debt Statistics*. Disponible en: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/international-debt-statistics>> (Accedido el 25/08/2013).

Bräutigam, D., 2009. *The dragon's gift: the real story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press.

CAIC, 2008. *Informe final de la auditoría integral de la deuda ecuatoriana: resumen ejecutivo*. Quito: Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público del Ecuador.

CEPAL, 2013. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL, 2012. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cleaver, H., 1989. Close the IMF, abolish debt and end development: a class analysis of the international debt crisis. *Capital & Class*, 39, pp-17-50.

Constante, S., 2013. Ecuador abre la reserva de Yasuní a las petroleras ante la falta de apoyo. *El País*, 16 Ago. Disponible en: <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/08/16/actualidad/1376649554_989809.html> (Accedido el 25/08/2013).

Cooper, J.R., 2004. *The Beijing consensus*. London: The Foreign Policy Centre.

Correa, R., 2010. *Ecuador: de Banana Republic a la No República*. Bogotá: Random House Mondadori.

Diario Hoy, 2011. River: venta anticipada de crudo no es deuda. *Diario Hoy – Noticias de Ecuador*, 07 Mar. Disponible en: <<http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/rivera-venta-anticipada-de-crudo-no-es-deuda-462628.html>> (Accedido el 25/08/2013).

EIU. *Country Reports: Ecuador*. Economist Intelligence Unit.

El Comercio, 2013. China consume entre el 80% y el 90% del petróleo ecuatoriano. *El Comercio*, 29 Ene. Disponible en: <http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449_5282927_5284940_4654241_EC,00.html> (Accedido el 26/08/2013).

El Comercio, 2012. El presidente de Ecuador expone en Milán su propuesta para salir de la crisis. *El Comercio*, 14 Nov. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/politica/rafael-correa-presidente-Ecuador-crisis-Milan-propuesta-Italia-espana_0_810518965.html> (Accedido el 26/08/2013).

Fresnillo, I. 2008. *Las deudas ilegítimas del petróleo*. Observatori del Deute en la Globalització. Boletín Jun. Disponible en: <http://www.odg.cat/es/inicio/comunicacio/5_deute.php?id_pagina=5&id_butlleti=62&id_deutes=225> (Accedido el: 28/08/2012)

Gallagher, K.P., Irwin, A. y Koleski, K., 2012. *The new banks in town: chinese finance in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Dialogue.

Guerrero, D., 2004. *Historia del pensamiento económico heterodoxo*, capítulo 6.1. Disponible en: <<http://www.eumed.net/cursecon/libreria/2004/dg-hpeh/6.htm>> (Accedido el 26/08/2013).

Harnecker, M., 2011. *Ecuador: una nueva izquierda en busca de la vida en plenitud*. Mataró: El Viejo Topo.

Harvey, D., 2006. *The limits to capital*. London: Verso.

Harvey, D., 2004. *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.

Jaramillo, F.M. y Carrión, D., 2013. Cambio de matriz productiva: ¿Ilusión movilizadora y lucha de posiciones?. *La Línea de Fuego*. Disponible en: <<http://lalineadefuego.info/2013/06/10/cambio-de-matriz-productiva-ilusion-movilizadora-y-lucha-de-posiciones-por-francisco-munoz-jaramillo-y-diego-carrion/>> (Accedido el 26/08/2013).

La República, 2012. Ecuador recibirá un nuevo préstamo de China por \$1.700 millones. *La República*, 17 Feb. Disponible en: <<http://www.larepublica.ec/blog/economia/2012/02/17/ecuador-recibira-un-nuevo-prestamo-de-china-por-1-700-millones/>> (Accedido el 25/08/2013). .

Mantilla, B. y Mejía, R. Coords., 2012. *Balance de la Revolución Ciudadana*. Quito: Planeta.

Marx, K., 1999. *El capital. Crítica de la economía política*. México: Siglo XXI.

Moncada, J., 2009. *Desarrollo y subdesarrollo del capitalismo ecuatoriano*. Quito: Ediciones La Tierra.

Moncada, J., 2010. *Ecuador, estructura productiva, descentralización y neoliberalismo*. Quito: Ediciones La Tierra.

Mayoral, F.M., Agiar, V. y Castro, L., 2013. El sector fiscal: cuentas por cuadrar. En: Acosta, A. y Maryoral, J.M. Coords., 2013. *Situación económica y ambiental del Ecuador en un entorno de crisis internacional*. Quito: FLACSO.

MEF, 2012a. Deuda consolidada al 31 de diciembre del 2012. Estadísticas Fiscales: Deuda Pública. *Ministerio de Economía y Finanzas*. Disponible en: <<http://www.finanzas.gob.ec/deuda-publica/>> (Accedido el 26/08/2013).

MEF, 2012b. Presupuesto General del Estado: Programa Anual de Inversiones 2012. *Ministerio de Economía y Finanzas*. Disponible en: <<https://commondatastorage.googleapis.com/ckannet-storage/2012-08-06T193028/EBP-2012-Ecuador.pdf>> (Accedido el 3/09/2013)

MEF, 2011. *Nota de prensa No.4*, 22 Feb 2011. Ministerio de Economía y Finanzas.

Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, 2012. *Informe de gestión 2012*. Quito: MRNR.

Moody's, 2012. Rating Action: Moody's eleva la calificación del gobierno de Ecuador a Caa1 y mantiene una perspectiva estable. *Moody's Global Credit Research*, 13 Sept. Disponible en: <https://www.moody.com/research/Moodys-eleva-la-calificacion-del-gobierno-de-Ecuador-a-Caa1--PR_255135> (Accedido el 25/08/2013).

Moody's, 2011. Rating Action: Moody's upgrades Ecuador's sovereign rating to Caa2 from Caa3: outlook stable. *Moody's Global Credit Research*, 01 Feb. Disponible en: <https://www.moody.com/research/Moodys-upgrades-Ecuadors-sovereign-rating-to-Caa2-from-Caa3-outlook--PR_213401> (Accedido el 25/08/2013).

Ortiz, G., 2011. Correa defiende créditos de China. *Inter Press Service*, 4 Ago. Disponible en: <<http://www.ipsnoticias.net/2011/08/ecuador-correa-defiende-creditos-de-china/>> (Accedido el 25/08/2013)

Pérez, O., 2012. El desafío de Rafael Correa. *El Telégrafo*, 15 Ene. Disponible en: <<http://www.telegrafo.com.ec/actualidad/item/el-desafio-de-rafael-correa.html>> (Accedido el 25/08/2013)

Pimentel, L. Y Keuffner, S., 2008. Ecuador may hit 'True Monsters' harder than Argentina. *Bloomberg*, 15 Dec. Disponible en: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aDviT_DhTcBE&refer=home> (Accedido el 25/08/2013).

RCM, 2013. El modelo de crecimiento en base a inversión pública se agota. *Reporte de Consistencia Macroeconómica, Pontificia Universidad Católica del Ecuador*, Mayo, 15.

Ruiz, M. y Iturralde P. J., 2013. *La alquimia de la riqueza. Estado, petróleo y patrón de acumulación en el Ecuador*. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales.

Salama, P., 1976. *El proceso de subdesarrollo: ensayo sobre los límites de la acumulación nacional de capital en las economías semindustrializadas*. Paris: Era.

Schuldt, J., 2005. *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de Perú.

SENPLADES, 2012. *Transformación de la matriz productiva: revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*. Documento de Trabajo. Quito: Ediecuatorial.

SRI, 2013. *Catastro*. Servicio de Rentas Internas. Disponible en <<http://www.sri.gob.ec/web/guest/335>> (Accedido el: 29/08/2013).

Svampa, M., 2013. El "Consenso de los *commodities*" y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, pp. 30-46

The Economist, 2009. Ecuadors winning strategy. *The Economist*, 17 Jun. Disponible en: <<http://www.economist.com/node/13854456>> (Accedido el 26/08/2013).

Ugarteche, O., 2011. The debt as a lever for economic policy change. *Research on Money and Finance*, Discussion Paper 32.

Villavicencio, F., 2013. *Ecuador made in China*. Quito: InterAmerican Institute for Democracy.

Wallerstein, I., 2012. The rise of Asia in the world-economy. *Résau Asie & Pacifique*. Disponible en <<http://www.reseau-asie.com/article-en/rise-asia-world-economy-immanuel-wallerstein/>> (Accedido el 25/08/2013)