

Élites y desarrollo en países exportadores de recursos naturales

El caso de Ecuador

Jan Ickler

DOI: 10.54871/ca25nd06

Introducción

En la primera década del nuevo milenio, América Latina fue testigo del ascenso de Gobiernos autoproclamados “progresistas” (Cypher, 2009). Como sugiere el término “marea rosa” —como se ha dado en conocer—, estos Gobiernos estaban formados por partidos y alianzas electorales de izquierda o centro-izquierda. En una época de precios elevados de los productos básicos,¹ los Gobiernos de la marea rosa intentaron utilizar los ingresos extraordinarios procedentes de las exportaciones de recursos para impulsar el crecimiento económico. Esto representa un modelo de desarrollo basado en los recursos, en el cual el Estado desarrollista reaparece como el actor económico central (Haggard, 2018; Veltmeyer y Petras, 2014). Con diferentes intensidades y variando en sus políticas específicas, los Gobiernos promovieron políticas industriales y comerciales,

¹ En este capítulo, los términos recursos naturales, productos básicos y materias primas se utilizan indistintamente.

incluidas las inversiones en infraestructura, educación y sectores de alta tecnología, así como la imposición de impuestos y aranceles a la importación. A medida que los ingresos procedentes de las exportaciones de recursos llenaban las arcas gubernamentales, la combinación de tales políticas activas orquestadas por el Estado junto con el aumento de los recursos financieros para los programas sociales marcó la aparición del *neoextractivismo* como concepto (Gudynas, 2016; Burchardt y Dietz, 2014).² Desde entonces, se ha desarrollado un debate aún vigente sobre el impacto del neoextractivismo en las sociedades latinoamericanas, que se centra principalmente en los aspectos de rendimiento económico, calidad de las instituciones democráticas, desigualdades sociales e impactos medioambientales (Svampa, 2015; Dietz y Engels, 2017; Peters, 2019; Burchardt et al., 2021).

La llegada de Gobiernos de centro-izquierda y sus reformas también alteró la relación entre el Gobierno y el comercio de la región. Las élites empresariales no tardaron en expresar su preocupación por los planes de los Gobiernos de romper los acuerdos de libre comercio, imponer aranceles más altos y, posiblemente, reducir los incentivos a la inversión extranjera directa. Sin embargo, algunos sectores empresariales también se acomodaron a la emergente situación política y buscaron nuevas oportunidades económicas. Este capítulo examina el cambio en la relación entre élites y Gobierno en el contexto del neoextractivismo e intenta contribuir a las perspectivas existentes sobre el desarrollo basado en los recursos naturales y la maldición de los recursos. Este tema es crucial, ya que las élites pueden estabilizar o socavar las estrategias de desarrollo basado en los recursos naturales a través de su poder instrumental y estructural. Este capítulo contribuye a la comprensión

² La distinción entre neoextractivismo y extractivismo se hace con respecto a las políticas redistributivas y sociales de los Gobiernos de la marea rosa. Aunque ambos conceptos pueden considerarse modelos de desarrollo basado en los recursos naturales, el neoextractivismo implica la utilización de las ganancias extraordinarias de los recursos naturales con fines sociales (véase Burchardt y Dietz, 2014).

de las élites en los países caracterizados por la exportación de recursos naturales reflexionando sobre: 1) el papel que desempeñan las rentas de recursos naturales en estas sociedades, 2) el impacto de las rentas de los recursos naturales en las divisiones internas, las fisuras y las alianzas políticas entre los distintos sectores de las élites.

Para ello, se analiza el caso del Ecuador neoextractivista desde 2007 hasta 2017. Rafael Correa llegó a la presidencia en 2007 con una plataforma de izquierdas, apoyado por movimientos sociales e indígenas. Al principio de su presidencia, anunció una clara ruptura con las políticas “neoliberales” en Ecuador. Durante su Gobierno se introdujeron —a través de la aprobación de la nueva Constitución en 2009, su segunda reelección (2009) y su tercera reelección (2013)— una serie de proyectos de desarrollo destinados al “cambio de la matriz productiva” (Senplades, 2013) y a superar el extractivismo. Al mismo tiempo, Correa se distanció públicamente de las élites tradicionales de Ecuador, constituidas por los sectores agroexportador, financiero y comercial. Este estudio analiza el período de 2007 a 2017 y examina el impacto de la renta de los recursos naturales en Ecuador sobre el cambiante equilibrio de poder entre el Gobierno y los sectores empresariales. El análisis se centra en la coalición desarrollista en torno al Gobierno de Rafael Correa y los sectores financiero y comercial en Ecuador. Este capítulo se basa en un estudio que utiliza el rastreo de procesos para investigar cómo las élites ecuatorianas participan en la estabilización del modelo de desarrollo extractivista en Ecuador.³

³ Este capítulo forma parte de un proyecto de investigación en curso (2019-2024) que utiliza el rastreo de procesos (Beach y Pedersen, 2019, p. 69 y ss.) para investigar la seducción de la renta en los países extractivistas desde una perspectiva centrada en el actor (para la seducción de la renta, véase Warnecke-Berger e Ickler, 2023). Para analizar la coalición política y los cambios internos, el estudio se basa en un análisis cualitativo de más de cuatrocientos artículos periodísticos, textos jurídicos relevantes, protocolos parlamentarios y documentos políticos. Además de la investigación bibliográfica y de archivos, la investigación de campo en Ecuador también recopiló amplio material de datos empíricos para un análisis más profundo de la economía

El desarrollo basado en los recursos naturales y las élites

La especialización en la exportación de recursos naturales y sus subsiguientes ingresos extraordinarios han creado enormes expectativas de desarrollo en muchos países del Sur global. Estas expectativas se basan en la idea de que las ventajas comparativas y el gasto público dirigido podrían impulsar el desarrollo de cualquier forma. Sin embargo, muchos estudios han constatado que el extractivismo en general no es una empresa sostenible en términos políticos, económicos y ecológicos, poniendo más bien de manifiesto tensiones, fricciones, conflictos y, en última instancia, obstaculizando las oportunidades de desarrollo sostenible a largo plazo. Este debate se basa en la investigación existente sobre el desarrollo basado en los recursos naturales y cuestiona la suposición de que las exportaciones de recursos naturales son un trampolín para el desarrollo autocentrado (e industrial), incorporando la teoría clásica del desarrollo, así como las experiencias de otras regiones del mundo (resumen: Warnecke-Berger e Ickler, 2022).

Los altibajos de los precios en el mercado mundial y los auges y caídas que acompañan a tales estrategias de desarrollo se han debatido principalmente en el contexto del *Dutch disease* o *síndrome holandés* y la *Resource-Curse-Thesis* o *tesis de la maldición de los recursos* (Ross, 1999). El síndrome holandés se refiere a un crecimiento económico desequilibrado en los casos en que los países se especializan en la exportación de materias primas, destacando el papel de la apreciación de la moneda y las consiguientes consecuencias negativas para los sectores no relacionados con los recursos. A nivel nacional, muchos países exportadores netos de recursos naturales quedan atrapados en un equilibrio estructural y estable de desempleo y subempleo. Aunque las industrias extractivas representan la

política ecuatoriana durante el periodo analizado. Las fuentes de datos incluyen instituciones de desarrollo nacionales e internacionales, el Servicio de Rentas Internas de Ecuador, el Banco Central del Ecuador, el Ministerio de Energía y Minas y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Senplades.

mayor parte de las exportaciones y a menudo una enorme proporción del PIB, estas industrias contribuyen menos al empleo (Ericsson y Löf, 2018, p. 62). La explotación de recursos naturales también está relativamente desvinculada de otros sectores. Esto acentúa la estructura de enclave del desarrollo basado en los recursos naturales, el cual adquiere un carácter extravertido debido a su apertura al mercado mundial y a su integración en el mismo. El resultado es una heterogeneidad estructural (Amin, 1976, p. 191).

Desde el punto de vista político, el desarrollo basado en los recursos naturales se ha debatido en relación con los Estados rentistas de Oriente Medio (Luciani y Beblawi, 2016; Mahdavy, 1970; Van der Ploeg, 2011). Los autores argumentan que la especialización en recursos naturales va de la mano de la mala gobernanza y autoritarismo, de conflictos violentos y prácticas clientelistas (Auty, 2001; Ross, 1999). La procuración de rentas se ha discutido como una lógica específica de los actores económicos y políticos que lleva a ineficiencias. Tener acceso a los canales formales e informales hacia la burocracia estatal se convierte en una estrategia preferente, que conduce a la aparición de clases estatales que controlan políticamente los flujos de rentas de los recursos naturales (véase más adelante; Elsenhans, 1996). En tales circunstancias, la legitimidad de los Gobiernos de los países exportadores de recursos (en adelante, países extractivistas)⁴ no se deriva necesariamente de elecciones democráticas, sino de la distribución de la riqueza de los recursos naturales entre determinados grupos. Desde una perspectiva medioambiental, el desarrollo basado en los recursos naturales está asociado a la deforestación, la desertificación, la contaminación del aire y del agua, las emisiones de gases de efecto invernadero,

⁴ El término *país extractivista* describe un país en el que el desarrollo basado en los recursos naturales ha alcanzado cierta profundidad: está arraigado en los ámbitos político, social y económico; la cantidad de actividad económica dependiente de la explotación y exportación de recursos naturales es relativamente alta. En consecuencia, la reproducción de la sociedad depende materialmente de la exportación de recursos naturales.

el aumento de niveles de toxicidad y la pérdida de biodiversidad (International Resource Panel, 2019).

El concepto central que vincula estas distintas facetas del desarrollo basado en los recursos es la renta. Las rentas (de recursos naturales) son un tema que resurge en la literatura (Warnecke-Berger e Ickler, 2023; Auty y Furlonge, 2019). Las rentas se definen generalmente como el excedente económico proveniente no de mercados competitivos ni de la innovación ni de la inversión, sino de monopolios políticos o naturales, como la exportación de recursos. Por lo tanto, las rentas de los recursos naturales no tienen que reinvertirse, sino que se pueden utilizar libremente. Generalmente, el Estado se apropia de las rentas de los recursos naturales y los Gobiernos o las burocracias estatales pueden decidir cómo gastarlas. Las rentas de los recursos naturales surgen de la demanda en el mercado mundial y su apropiación se puede realizar de distintas maneras (Elsenhans, 2004), entre las que, a menudo, incluyen la propiedad directa de las industrias extractivas (por ejemplo, las empresas petroleras nacionales), los impuestos a la exportación (retenciones propias y aranceles) y la concesión de licencias.

El acceso a las rentas sigue siendo crucial para los actores económicos y políticos, puesto que estas rentas proporcionan los medios para cumplir sus objetivos económicos y políticos. Las rentas de los recursos naturales pueden redistribuirse directamente a varios actores sociales (por ejemplo, a través de reformas sociales y transferencias directas). También pueden invertirse en infraestructuras estatales y en el sector público, así como subsidiar o incluso crear sectores económicos ajenos a la industria extractiva. En mayor o menor medida, las rentas tienden a distorsionar los mecanismos del mercado en los países exportadores de materias primas. Su impacto tiene dos efectos: a nivel económico, la gestión de las rentas puede hacer que determinados sectores y estratos de la sociedad dependan de los flujos de rentas;⁵

⁵ Esto supone un desafío un tanto paradójico: gestionar la renta para superar el extractivismo es un dilema para los países extractivistas, ya que se tiende a reforzar la dependencia de la renta.

a nivel político, las rentas proporcionan los medios para consolidar la estabilidad del régimen y apaciguar a los grupos sociales conflictivos (Khan, 2018). Además, las políticas de patronazgo y el clientelismo, así como una verticalización general de las estructuras de poder, son características de las sociedades basadas en la renta.⁶

De este modo, las rentas tienen un impacto significativo en el entramado económico, social y político de los países exportadores de recursos naturales, ya que su flujo modifica las condiciones en las que los actores sociales eligen sus estrategias. Las rentas pueden llegar a ser “seductoras”, ya que tomar el control sobre partes de sus flujos puede convertirse en una meta importante (véase también Warnecke-Berger e Ickler, 2023). Esta fuerza seductora de la renta tiende a reproducir las condiciones que estabilizan el extractivismo, pero se manifiesta en diferentes niveles. Aunque gran parte de la literatura sobre la maldición de los recursos ha analizado el extractivismo en términos de comparación de casos, rara vez se han examinado los distintos mecanismos de seducción, es decir, el impacto de las rentas en el entramado social, cultural, político y económico de los países extractivistas. Este capítulo sostiene que uno de los mecanismos a través del cual las rentas se vuelven seductoras es la forma en que las élites económicas luchan por su reproducción material, sobre todo por el acceso a la renta. Dependiendo del carácter particular de los países extractivistas, las élites tratan de beneficiarse controlando el uso de las rentas o recibéndolas directamente. Indirectamente, las élites también pueden beneficiarse del carácter rentista de la sociedad. Esto puede observarse en los efectos de las reformas estatales impulsadas por rentas, como el aumento de la demanda nacional mediante transferencias directas de dinero a los consumidores, la estabilidad del régimen, etc. Bajo las condiciones de una sociedad basada en la renta, el acceso a los

⁶ El término sociedad basada en la renta (también: sociedad rentista) se refiere, de forma análoga a sociedades extractivistas, a sociedades en las que la renta desempeña un papel dominante en la reproducción material (y, por tanto, en la reproducción política) (Peters, 2019).

flujos de renta puede ser más rentable que los negocios “normales”. Las élites que operan en determinados sectores de la economía pueden tener preferencias diferentes en cuanto al acceso a las rentas y el uso de las mismas. La posición de las élites en la economía y su grado de influencia podrían usarse para modificar los flujos de renta en distintas formas. El segundo se refiere a su *poder instrumental*; el primero, a su *poder estructural* (Fairfield, 2015).

En los países extractivistas, el acceso a las rentas se convierte en un medio de influencia política y económica. En los Estados desarrollistas, son sobre todo el Gobierno y los funcionarios quienes deciden cómo se utilizan las rentas. Por un lado, las clases estatales (Elsenhans 1996, 2004) consisten en aquellos estratos de la burocracia de los Estados desarrollistas que controlan la apropiación estatal y la distribución de las rentas. Teóricamente, estas clases estatales pueden utilizar las rentas tanto para legitimarse (proyectos de desarrollo, redistribución) como para autoprivilegiarse. Por otro lado, las coaliciones desarrollistas (o coaliciones de clases desarrollistas, Bresser-Pereira e Ianoni, 2017) están formadas por un abanico más amplio de actores, en el que se incluyen no solo el Gobierno o el Estado, sino también fuerzas sociales más o menos unidas detrás de la estrategia desarrollista. Puede tratarse de movimientos políticos específicos, sectores de la población, clases, empresas o individuos.

Sobre este trasfondo teórico, los párrafos siguientes arrojan luz sobre cómo las élites ecuatorianas cambiaron su posición entre sí y frente al Gobierno, y cómo modificaron sus estrategias económicas. Ecuador es un caso interesante para estudiar la relación entre el desarrollo basado en los recursos naturales y las élites debido a: 1) la importancia de los ingresos derivados de la exportación de petróleo y de las rentas petroleras para la reproducción material del Estado, 2) la relativa concentración de riqueza y de los medios de producción en la cúspide de la jerarquía social y 3) la relativa estabilidad de la coalición desarrollista en Ecuador. Se trata, por tanto, de un caso típico de neoextractivismo y el papel de las rentas

en Ecuador ha quedado de manifiesto (Alarcón, 2021). Si bien se considera que las élites son necesarias para entender este caso, todavía no se han estudiado en profundidad las múltiples formas en que las élites económicas estabilizan, perturban y congelan esta configuración. Para hacerlo y para reflexionar sobre el papel de las élites⁷ en el contexto de la renta, este estudio presenta primero la omnipresencia de la renta en el caso ecuatoriano antes de abordar un análisis de la coalición desarrollista en torno a su figura central, Rafael Correa, y del sector comercial y financiero. En el contexto de este capítulo, el sector comercial se refiere a la suma de todas las empresas privadas ajenas a las industrias manufacturera, agrícola o extractiva. El sector financiero comprende todos los bancos privados e institutos financieros.

La omnipresencia de la renta en el Ecuador neoextractivista

El primer mandato presidencial de Rafael Correa en 2007 transcurrió en un periodo en el que los recursos naturales experimentaron una subida de precios en el mercado mundial. Al mismo tiempo, el porcentaje de las exportaciones de materias primas en el precio total de exportaciones de Ecuador históricamente ha estado rondando el 90 %. Durante la presidencia de Rafael Correa, esta cuota aumentó solo ligeramente hasta el 93 % (UN Comtrade, 2021). Aquí, se produjo un cambio decisivo: mientras que el porcentaje de los alimentos cayó al 25 % de todas las exportaciones en 2007, el porcentaje del petróleo crudo subió a casi el 60 %. Mientras que los precios de las exportaciones agrícolas de Ecuador estaban sometidos a fluctuaciones, los del petróleo casi se duplicaron en dos años y se mantuvieron relativamente altos hasta el final del superciclo de las

⁷ Las élites económicas en este artículo se refieren a las cincuenta empresas principales del país, medidas por ganancias, e incluyen las representaciones sectoriales como, por ejemplo, las asociaciones empresariales (véase también Hartmann, 2018).

materias primas en 2014. Curiosamente, la producción de petróleo —en términos de volumen— permaneció estable entre 2004 y 2014 (BCE, 2017, p. 192), lo que sugiere que los cambios en las cuotas de exportación se debieron únicamente al aumento de los precios en el mercado mundial.⁸

El discurso del Gobierno de Correa estaba orientado a encajar su programa político en un marco posneoliberal, proclamando la creación de una democracia participativa e inclusiva y reestructurando por completo el panorama político y económico de Ecuador (Chiasson-LeBel, 2016). El elemento central de este proyecto lo constituía una combinación de políticas estatales activas en un contexto de aumento de los precios de materias primas. Esto implicó una reconfiguración del Estado ecuatoriano como actor principal del desarrollo y de la planificación, lo que se reflejó en la creación de nuevas autoridades de planificación, la adopción de una nueva constitución, la aparición de nuevos ministerios y un conjunto de nuevas regulaciones económicas (Senplades, 2013). Esta institucionalización del Estado desarrollista fue acompañada por políticas que aumentaron el porcentaje de la renta procedente de los recursos que quedaba en manos del Estado y la canalizaron hacia proyectos de desarrollo y medidas de protección social. La llamada Revolución Ciudadana y su plan de desarrollo pretendían “[...] sow the oil and harvest a productive matrix for a knowledge society” (Senplades, 2013, p. 17).

De acuerdo con el objetivo político de fortalecer el papel del Estado en la economía nacional, el Gobierno trató de obtener mayor control sobre los ingresos procedentes de la exportación de recursos. Para ello, implementó y aumentó impuestos sobre las exportaciones y creó una industria petrolera nacional. Por lo que respecta

⁸ Contrariamente a una lectura clásica de la reprimarización de las exportaciones diagnosticada en la región, estas cifras muestran que —aparte de los nuevos proyectos mineros— no se produjo una intensificación de la extracción de recursos y que el imperativo “extractivista” se refiere más bien a la creciente apropiación estatal de las rentas de los recursos (véase también Cypher, 2009).

a lo primero, tras las reformas políticas en 2007, el Gobierno aumentó la participación del Estado en las ganancias extraordinarias de las empresas petroleras privadas al 70 %. Con el impuesto sobre la renta y las tasas de explotación minera (entre el 12 y el 15 % de los ingresos brutos totales), el dinero entró a raudales en las arcas del Estado. Más del 40 % de todos los ingresos fiscales provenían de la exportación de hidrocarburos (Gómez et al., 2015, p. 36). Además, el Gobierno poseía todas las acciones del *holding* ecuatoriano Petroecuador, antes de que este se convirtiera en una empresa estatal en 2010. Entre 2007 y 2010, Petroecuador expandió sus actividades en la extracción de crudo en casi un 100 %, lo que le permitió al Estado tener acceso directo a la renta petrolera. Al mismo tiempo, el Gobierno ecuatoriano logró un nuevo acuerdo con los acreedores extranjeros, lo que provocó la caída de la deuda externa a un mínimo histórico (Indicadores del Desarrollo Mundial, 2022). Estas políticas y el aumento de la recaudación fiscal llevaron a una inmensa expansión del presupuesto público. Los ingresos totales del Gobierno aumentaron del 27 % del PIB en 2007 a casi el 40 % en 2013 (BCE, 2019a). Al mismo tiempo, el porcentaje de los ingresos fiscales del PIB generados únicamente por el sector petrolero casi se duplicó llegando a representar el 40 % de los ingresos fiscales totales en 2013 (Gómez et al., 2015, p. 45). Esto indica que, gracias a una retención más alta, el Gobierno pudo beneficiarse directamente de los elevados precios en el mercado mundial a pesar de que el volumen de la producción total del recurso natural de exportación clave no cambiara mucho.

Bajo este paradigma neoextractivista, el Gobierno de Rafael Correa utilizó el recién obtenido margen financiero para invertir en políticas sociales. El gasto social como porcentaje del PIB pasó del 4,4 % en 2006 al 9,2 % en 2013 y se mantuvo relativamente estable hasta 2017 (CEPALSTAT, 2020). Los principales proyectos del Gobierno incluyeron varias medidas de política educativa para mejorar el acceso a la educación secundaria y superior, el aumento de las medidas de protección social (como, por ejemplo, las transferencias

monetarias condicionadas) y las inversiones en atención sanitaria. Estas medidas se reflejaron en una tendencia de mejora de los indicadores sociales y resultaron en apoyo público para el presidente y su proyecto de Revolución Ciudadana. Además, el Gobierno subvencionó toda una serie de productos cotidianos, especialmente la energía, el gas y el combustible. En general, la reciente experiencia del Estado de desarrollo ecuatoriano es bastante aleccionadora: la estructura de la economía ecuatoriana no ha cambiado significativamente. Si observamos las cifras de valor agregado bruto por sector, tenemos que hablar de una ligera desindustrialización de la economía ecuatoriana (BCE, 2019b). Mientras que las cifras de los sectores agrícola y petrolero se mantuvieron más o menos constantes, el sector de la construcción parece ser el único beneficiado del auge de las materias primas (en adelante *commodity boom*). El fuerte sector terciario, vinculado al consumo de bienes —principalmente importados—, dejó a la economía ecuatoriana aprisionada en un modelo económico de exportación de recursos naturales. Desde esta perspectiva, parece poco probable que las leves mejoras en la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad social logradas a través del gasto público se puedan salvaguardar en caso de un empeoramiento de las condiciones del comercio (Székely y Mendoza, 2017; Lustig et al., 2011). En general, las clases medias ecuatorianas fueron las principales beneficiarias de la Revolución Ciudadana. El aumento de los ingresos, un mejor acceso a bienes importados, la creación de empleo en el sector público y la mejora de las infraestructuras urbanas fueron las principales razones de su fuerte apoyo al Gobierno de Correa. El importe total de los subsidios concedidos por el Estado representó el 7,3 % del PIB en 2010 (Ministerio de Coordinación de la Política Económica, 2012, p. 52).

La descripción anterior del Ecuador neoextractivista muestra no solo la importancia y omnipresencia de la renta en la sociedad ecuatoriana a partir de 2007 para la coalición gobernante, sino también su establecimiento como nuevo margen de manobra financiera. Las cifras demuestran que el *commodity boom* hizo

posible gran parte de la Revolución Ciudadana. El Gobierno pudo contar con el apoyo de las clases medias urbanas, que fueron las más beneficiadas de las medidas sociales que impuso. Sin embargo, la reproducción material de las clases bajas y medias también dependía en gran medida de la distribución de las rentas petroleras. Estos sectores de la población se vincularon directamente o se incorporaron a la coalición desarrollista mediante la creación de empleo en el sector público. Esto remite a prácticas clientelistas a menudo observadas en los países extractivistas y facilitadas por la renta, y explica en parte la persistencia del extractivismo (véase también Weyland, 2009). Las rentas fluyen a través de la sociedad, afectando a las condiciones políticas y económicas, así como a las decisiones de los actores.

Las élites y la coalición desarrollista en el Ecuador neoextractivista

Una alianza más amplia apoyó a Rafael Correa al principio de su mandato (Matthes, 2019). Varios actores políticos, incluidos el movimiento indígena⁹ y los sindicatos, quienes se habían politizado y radicalizado durante la fase de ajustes neoliberales, atacaron repetidamente a los predecesores de Correa y culparon a un cártel de oligarcas tradicionales y a los viejos partidos como responsables de la crisis del país (la así llamada “partidocracia”). El Gobierno de Correa y su partido Alianza País (hoy Alianza MOVER) se benefició inicialmente de una constelación favorable resultante de la coincidencia de ciertos factores nacionales e internacionales. En primer lugar, el partido y su popular y carismático líder Correa, fueron capaces de presentar de forma creíble una alternativa radical a los

⁹ Esto cambió tras el desmantelamiento de la iniciativa Yasuní-Itt y el creciente enfrentamiento entre el Gobierno extractivista y los movimientos indígenas antiextractivistas (Lalander et al., 2019; Becker, 2016).

partidos tradicionales y a sus miembros. Durante las elecciones (y también posteriormente a ellas), Correa enfatizó esta diferencia y denunció la influencia tradicional del sector financiero: la “bancocracia”. En segundo lugar, esta constelación nacional se vio reflejada y sustentada en otros acontecimientos en el subcontinente, concretamente movimientos sociales y políticos, cuando gran parte de América Latina se caracterizaba por un espíritu reformista de izquierda. El sutil esfuerzo por formular una agenda regional de izquierdas —por ejemplo, en el rechazo coordinado al Área de Libre Comercio de las Américas [ALCA]— fue una expresión del impacto de este amplio movimiento. En tercer lugar, las condiciones internacionales eran favorables, China ganaba cada vez más influencia y los precios de los productos de exportación ecuatorianos subían en el mercado mundial, al tiempo que el “mundo occidental” dirigía su atención hacia otra parte.

La elección de Rafael Correa, especialmente su aplastante victoria en 2009, generó nerviosismo entre los representantes empresariales en Ecuador (La Torre, 2018). Los sectores agroexportador y financiero mantuvieron una postura crítica y opositora hacia Correa y sus proyectos durante todo su mandato (especialmente el actual presidente Guillermo Lasso, un banquero de la región costera). Sin embargo, la coalición desarrollista rápidamente convenció y apaciguó a partes relevantes de los sectores económicos nacionales,¹⁰ como se evidenció en la aprobación de la cámara industrial y la cámara de comercio (Wolff, 2016). El Gobierno prometió fortalecer el mercado nacional y eliminar la competencia internacional mediante aranceles. Claramente, el sector de la construcción fue uno de los aliados más cercanos de Correa a lo largo de su mandato, algo fácil de entender dados los nuevos y ambiciosos proyectos de infraestructuras. Desde el principio, la coalición desarrollista liderada por el Gobierno de Correa incluyó a parte de la élite

¹⁰ Cabe destacar que algunos consorcios (los llamados *grupos económicos*) operan en múltiples sectores e incluso han deslocalizado sus actividades.

ecuatoriana. En contraste con la retórica antielitista de Correa, el Gobierno intentó establecer alianzas, especialmente con los sectores comercial, industrial y de la construcción. Así, promovió proyectos de infraestructura, políticas industriales y la creación de un mercado interno, incluidas medidas proteccionistas. Al hacerlo, el Gobierno fue cauteloso a la hora de tener en cuenta las demandas de la clase media y la población indígena. Las élites que se oponían al proyecto gubernamental perdieron su poder instrumental debido al cambio de clima político y tuvieron que recurrir a estrategias defensivas. A continuación, se analiza la evolución de dos sectores críticos: el financiero y el comercial.

El sistema financiero ecuatoriano se enfrentó a retos políticos, sobre todo en los primeros años de la Revolución Ciudadana: el Gobierno de Correa inició numerosos proyectos de reforma (por ejemplo, la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera y el Código Orgánico Monetario y Financiero), que preveían la intervención estatal en el sector financiero e introducían nuevos instrumentos de control estatal. De particular interés para la representación política del sector, la ABPE (Asociación de los Bancos Privados de Ecuador, más tarde: Asobanca), fueron los planes del Gobierno de bajar las tasas de interés —que provocó un descenso en la emisión de créditos— y la repatriación del dinero depositado en cuentas fuera de Ecuador (*El Comercio*, 2009). A pesar de estas restricciones y de la crisis financiera de 2008 / 2009, que dejó relativamente intacto al sistema financiero y económico ecuatoriano (Aguilera, 2015), el sector financiero creció constantemente. En esencia, siguió las líneas de desarrollo que había tomado la mayor parte de la economía ecuatoriana y se benefició en cierta medida del modelo posneoliberal (Fierro Carrión, 2019). Los bancos reestructuraron sus carteras e incrementaron significativamente la participación y el volumen de los créditos de consumo y vivienda, lo que también se reflejó en nuevos límites de créditos y productos de financiación. Esto se aplica específicamente a los grupos económicos dominantes, que a menudo incluían empresas comerciales, importadores e instituciones

financieras que se beneficiaron de estas sinergias (Vanoni Martínez y Rodríguez Romero, 2017).

Otro factor fueron los microcréditos subvencionados por el Estado para pequeñas y medianas empresas, cuyos volúmenes casi se duplicaron. Al mismo tiempo, las instituciones financieras privadas sufrieron una doble concentración. El número de instituciones del sistema financiero se redujo en un tercio y los bancos pequeños perdieron cuota de mercado. Como resultado, el sistema bancario ecuatoriano sigue siendo muy concentrado, con solo cuatro bancos que controlan el 63 % de los activos. Solo el Grupo Pichincha, formado por cuatro bancos ecuatorianos, tiene una cuota de mercado del 35 %. Los bancos ecuatorianos lograron una rentabilidad en capital comparativamente alta para un mercado bancario pequeño y aislado involuntariamente. Esto fue posible gracias a la atracción de nuevos clientes. Por ejemplo, el número de personas con una cuenta bancaria se incrementó a más del doble hasta alcanzar el 52 %; la profundidad financiera pasó del 19 % al 39 %; la cobertura geográfica de los bancos también aumentó. Sin embargo, en su representación política, el sector financiero y especialmente la asociación política (Asobanca) decidieron aumentar la presión de forma pública y visible al Gobierno a partir de 2010. Ellos rechazaban el papel activo del Estado ecuatoriano principalmente por razones ideológicas, así que intentaron aliarse con otros sectores económicos. El sector bancario activamente formó una coalición informal con la agroindustria contra la coalición desarrollista, oponiéndose a los aranceles a la exportación. En general, el papel del sector financiero es paradójico: aunque se benefició indirectamente de la distribución de la renta a los hogares, se opuso a la intervención del Estado. Sin embargo, tras la crisis de 2000, perdió poder instrumental y legitimidad pública. Además, la alta concentración del poder financiero y el doble carácter de algunos de sus miembros (como *grupos económicos*) dificultaron la oposición efectiva a Correa. Esto cambió gradualmente a partir de 2014, cuando el impacto de la renta como

factor estabilizador disminuyó debido a la caída de los precios de las materias primas ecuatorianas en el mercado mundial.

El sector comercial en Ecuador se benefició enormemente del desarrollo entre 2007 y 2019. Esto se puede atribuir a diversos factores, pero sobre todo a los efectos de la distribución de la renta. Por un lado, el gasto público directo en infraestructuras permitió comercializar los productos a precios más bajos. Los créditos estatales, que no contenían restricciones ni condiciones previas, concedidos a determinados subsectores y empresas les ayudaron a afianzarse en el mercado. Por otro lado, los impuestos a las importaciones y la concesión de licencias reforzaron los mercados nacionales a medida que bajaban los insumos. Las empresas que no eran competitivas en el mercado mundial pudieron sobrevivir, mientras que el aumento del gasto social por parte del Estado fortaleció la demanda interna. Las asociaciones y los representantes políticos que apoyaron en gran medida este programa pudieron utilizar su poder estructural debido a su importancia para el consumo y el empleo local, así como su poder instrumental como portavoces de las clases medias urbanas para hacer campaña a favor del Gobierno. El papel fundamental del sector comercial, representado por las grandes cadenas de comercios minoristas en manos de algunos *grupos económicos*, se fortaleció aún más después de 2014. En tiempos de disminución de las rentas, la industrialización específica y la estabilización del mercado interno se convirtieron en objetivos clave del Gobierno de Correa.¹¹ El conflicto de los sectores comercial y bancario con el Estado se hizo evidente cuando los bancos comerciales retuvieron créditos a empresas a las que les habían sido concedidos por bancos públicos. El Gobierno de Correa se centró cada vez más en satisfacer al sector comercial urbano como su principal base de poder.

¹¹ Esto se reflejó en los esfuerzos por institucionalizar la *economía popular y solidaria*, EPS.

Conclusión: reflexiones sobre la naturaleza de las élites en las sociedades extractivistas

En este capítulo se ha argumentado que las élites de los países extractivistas se ven afectadas por la forma de apropiación y distribución de las rentas de los recursos naturales. Sus estrategias políticas y económicas individuales dependen: 1) de la naturaleza del sector económico en el que se encuentran, 2) de su capacidad para beneficiarse directa o indirectamente de las rentas de los recursos naturales y 3) del entorno político que influye sobre su poder instrumental frente al Estado. Las divisiones y fisuras internas son cruciales para comprender la evolución de la gestión de las élites y las estrategias aplicadas en estos tres ámbitos. Como ha demostrado la discusión empírica sobre Ecuador, las élites pueden posicionarse dentro de la coalición desarrollista si pueden esperar una participación directa o indirecta en el esquema rentista. En sectores en los que la distribución de las rentas desempeña un papel marginal, las élites pueden tolerar las decisiones del Gobierno. El ejemplo del sector financiero en Ecuador ilustra esta tensión, ya que se benefició de mayores ingresos y ahorros, mientras endurecía leyes y regulaciones antibancarias. Es significativo que las élites de Ecuador reaccionaran con cautela a los cambios políticos de la coalición desarrollista. Cuando los ingresos estatales procedentes de los recursos disminuyeron después de 2014 y la coalición desarrollista empezó a mostrar fisuras internas, los sectores opositores intensificaron sus reivindicaciones políticas. Por lo tanto, la importancia de las rentas de los recursos naturales en una sociedad extractivista determinada puede representar una fuerza centrípeta que acerque a las élites al Estado, donde los vínculos económicos con los proyectos de desarrollo estatales y la influencia política dentro del Gobierno se convierten en elementos cruciales. Sin embargo, las estrategias de las élites difieren en lo relativo a su posición económica estructural. Aquellos sectores que dependen directamente de la

distribución de las rentas, como los de la construcción, el comercio y la industria, parecen estar más dispuestos a unirse a la coalición desarrollista que otros sectores. De esta manera, estos actores estabilizan el modelo de desarrollo basado en los recursos naturales al organizar el apoyo político para las corrientes de gestión de la renta existentes. Si los resultados económicos, la absorción de mano de obra, la posición del sector en la estructura económica general e incluso la supervivencia de algunos sectores dependen de la distribución de las rentas de los recursos naturales, en este caso se ejerce presión política sobre el Gobierno para mantener las políticas existentes. Como muestra el ejemplo de Ecuador, esto puede resultar difícil una vez que disminuyen los ingresos procedentes de las exportaciones de recursos naturales.

Bibliografía

Alarcón, Pedro. (2021). *The Ecuadorian Oil Era. Nature, Rent, and the State*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Aguilera, Fausto. (2015). *El impacto de la crisis financiera y económica internacional en la banca del Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador; Corporación Editora Nacional.

Amin, Samir. (1976). Unequal Development: An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism. *Monthly Review Press*, New York.

Auty, Richard M. (2001). The Political Economy of Resource-Driven Growth, *European Economic Review*, 45 (4-6), 839-846.

Auty, Richard M., y Haydn I. Furlonge. (2019). *The Rent Curse: Natural Resources, Policy Choice, and Economic Development*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

Banco Central del Ecuador [BCE]. (2017). *Noventa años del Banco Central del Ecuador. Series estadísticas históricas 1927-2017*. Quito: Banco Central del Ecuador.

Banco Central del Ecuador [BCE]. (2019a). *Cuentas nacionales N.º 24. A precios de 2007*. Quito: Banco Central del Ecuador.

Banco Central del Ecuador [BCE]. (2019b). *Formación bruta de capital fijo por industria. Miles de dólares de 2007*. Quito: Banco Central del Ecuador.

Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. (2019). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines. Second edition*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Becker, Marc. (2016). The Correa Coup. *Latin American Perspectives*, 43 (1), 71-92. <https://doi.org/10.1177/0094582X15579897>

Bresser-Pereira, Luiz C., y Marcus Ianoni. (2017). Developmental Class Coalitions: Historical Experiences and Prospects. En Hideko Magara y Bruno Amable (comps.), *Growth, Crisis, Democracy: The Political Economy of Social Coalitions and Policy Regime Change* (pp. 166-195). London: Routledge.

Burchardt, Hans-Jürgen, y Kristina Dietz. (2014). (Neo-)Extractivism—a New Challenge for Development Theory from Latin America. *Third World Quarterly*, 35 (3), 468-486. <https://doi.org/10.1080/01436597.2014.893488>

Burchardt, Hans-Jürgen; Kristina Dietz, y Hannes Warnecke-Berger. (2021). Dependency, Rent, and the Failure of Neo-Extractivism. En Aldo Madariaga y Stefano Palestini (comps.), *Dependent Capitalisms in Contemporary Latin America and Europe*

(pp. 207-229). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-71315-7_9

CEPALSTAT. (2022). *Public Social Expenditure According to the Classification of the Functions of Government (As a Percentage of GDP)*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=en>

Chiasson-LeBel, Thomas. (2016). Neo-Extractivism in Venezuela and Ecuador: A Weapon of Class Conflict. *The Extractive Industries and Society*, 3 (4), 888-901. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.10.006>

Cypher, James Martí. (2009). ¿Vuelta al siglo XIX? El auge de las materias primas y el proceso de “primarización” en América Latina. *Foro Internacional*, 49 (1), 119-162.

De la Torre, Carlos. (2018). Ecuador After Correa. *Journal of Democracy*, 29 (4), 77-88. <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0064>

El Comercio. (26 de agosto de 2009). El cambio del Banco Central tomó dos años. <https://www.elcomercio.com/actualidad/cambio-del-banco-central-tomo.html>, último acceso 25.09.2022

Elsenhans, Hartmut. (1996). *State, Class and Development*. New Delhi: Radiant Publishers.

Elsenhans, Hartmut. (2004). Overcoming Rent by Using Rent the Challenge of Development. [Intervention]. *Zeitschrift für Ökonomie*, 1 (1), 87-115.

Engels, Bettina, y Kristina Dietz. (2017). *Contested Extractivism, Society and the State*. London: Palgrave Macmillan UK.

Ericsson, Magnus, y Olof Löf. (2018). Mining's Contribution to Low- and Middle-income Economies. En Tony Addison y Alan Roe (comps.), *Extractive Industries: The Management of Resources as*

a Driver of Sustainable Development (pp.) 51-70. Oxford / London: Oxford University Press.

Fairfield, Tasha. (2015). Structural Power in Comparative Political Economy: Perspectives from Policy Formulation in Latin America. *Business and Politics*, 17 (03), 411-441. <https://doi.org/10.1515/bap-2014-0047>

Fierro Carrión, Luis. (2019). Los grupos financieros en el Ecuador 25 años después. *REVPUCE*. <https://doi.org/10.26807/revpuce.v0i108.217>, último acceso 25.09.2022

Gudynas, Eduardo. (2016). Beyond Varieties of Development: Disputes and Alternatives. *Third World Quarterly*, 37 (4), 721-732. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1126504>

Gómez, Juan Carlos; Jiménez, Juan Pablo, y Morán, Dalmiro. (2015). *El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Haggard, Stephan. (2018). *Developmental States*. Cambridge University Press.

Hartmann, Michael. (2018). Economic Elites. En Heinrich Best y John Higley (eds.), *Palgrave Handbook of Political Elites* (pp. 399-416). London: Palgrave Macmillan UK.

International Resource Panel. (2019). *Global Resources Outlook 2019*. <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook>

Khan, Mushtaq H. (2018). Political Settlements and the Analysis of Institutions. *African Affairs*, 117 (469), 636-655. <https://doi.org/10.1093/afraf/adx044>

Kingsbury, Donald V.; Teresa Kramarz, y Kyle Jacques. (2019). Populism or Petrostate? The Afterlives of Ecuador's Yasuní-ITT

Initiative. *Society & Natural Resources*, 32 (5), 530-547. <https://doi.org/10.1080/08941920.2018.1530817>

Lalander, Rickard; Magnus Lembke, y Pablo Ospina Peralta. (2019). Political Economy of State-Indigenous Liaisons: Ecuador in Times of Alianza PAIS. *ERLACS*, (108), 193. <https://doi.org/10.32992/erlacs.10541>

Luciani, Giacomo, y Hazem Beblawi (eds.). (2016). *The Rentier State*. New York: Routledge.

Lustig, Nora Claudia; Lopez-Calva, Luis Felipe, y Ortiz-Juarez, Eduardo. (2011). The Decline in Inequality in Latin America: How Much, Since When and Why. *SSRN Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2113476>

Mahdavy, Hussein. (1970). The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States. The Case of Iran. En Michael A. Cook (comp.), *Studies in the Economic History of the Middle East* (pp. 428-467). London: Oxford University Press.

Matthes, Sebastian. (2019). *Der Neo-Extraktivismus Und Die Bürgerrevolution: Rohstoffwirtschaft Und Soziale Ungleichheiten in Ecuador*. Wiesbaden: Springer VS.

Ministerio de Coordinación de la Política Económica. (2012). *Agenda de la política económica para el buen vivir 2013-2017*. Quito: MCPE.

Peters, Stefan. (2019). *Rentengesellschaften: Der lateinamerikanische (Neo-) Extraktivismus im transregionalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845295282>

Ross, Michael L. (1999). The Political Economy of the Resource Curse. *World Pol*, 51 (2), 297-322. <https://doi.org/10.1017/S0043887100008200>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades]. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017* Quito: Senplades. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Ecuador%20Plan%20Nacional%20del%20Buen%20Vivir.pdf>

Svampa, Maristella. (2015). Commodities Consensus: Neextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America. *South Atlantic Quarterly*, 114 (1), 65-82. <https://doi.org/10.1215/00382876-2831290>

Székely, Miguel, y Pamela Mendoza. (2017). Declining Inequality in Latin America: Structural Shift or Temporary Phenomenon? *Oxford Development Studies*, 45 (2), 204-221. <https://doi.org/10.1080/13600818.2016.1140134>

United Nations. (2021). *United Nations Comtrade Database*. New York: United Nations. <https://comtrade.un.org/>

Van der Ploeg, Frederick. (2011). Natural Resources: Curse or Blessing? *Journal of Economic Literature*, 49 (2), 366-420. <https://doi.org/10.1257/jel.49.2.366>

Vanoni Martínez, Giuseppe, y Carlos Rodríguez Romero. (2017). Los conglomerados empresariales en el Ecuador: un análisis histórico, económico y político. *Apuntes Cenes*, 36 (63), 247. <https://doi.org/10.19053/01203053.v36.n63.2017.5456>

Veltmeyer, Henry, y James F. Petras. (2014). *The New Extractivism: A Post-Neoliberal Development Model or Imperialism of the Twenty-First Century?* London: Zed Books.

Warnecke-Berger, Hannes, y Jan Ickler. (2023). *The Political Economy of Extractivism and the Seduction of Rent*. London / New York: Routledge.

Weyland, Kurt. (2009). The Rise of Latin America's Two Lefts: Insights from Rentier State Theory. *Comp Polit*, 41 (2), 145-164. <https://doi.org/10.5129/001041509X12911362971918>

Wolff, Jonas. (2016). Business Power and the Politics of Postneoliberalism: Relations Between Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador. *Lat. Am. Polit. Soc.*, 58 (2), 124-147. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2016.00313.x>

World Bank. (2022). *World Development Indicators*, New York: World Bank. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>