

En prensa



**72 > Estado y desarrollo en el Gobierno  
de Rafael Correa, 2007-2017**

Manuel Salgado Tamayo

# Estado y desarrollo en el Gobierno de Rafael Correa, 2007-2017

MANUEL SALGADO TAMAYO

*El nuevo libro de Manuel Salgado Tamayo, Estado y desarrollo en el Gobierno de Rafael Correa, 2007-2017, que se publicará en coedición entre la UASB-E y la Corporación Editora Nacional, es el producto del doctorado realizado en Estudios Latinoamericanos del autor en nuestra casa de estudios. El libro analiza qué pasó con el modelo de Estado y el paradigma de desarrollo definidos en la Constituyente de Montecristi. Se demuestra que no se hizo esfuerzo alguno para implementar políticas de desarrollo ni eliminar la desigualdad, el racismo y el colonialismo interno, entre otros asuntos que caracterizan al Estado ecuatoriano actual.*



**E**stado y desarrollo en el Gobierno de Rafael Correa, 2007-2017 es el resultado de una investigación en torno al papel del Estado en el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo durante el mencionado Gobierno de Rafael Correa, en el período comprendido entre 2007 y 2017. La hipótesis sostenida es que el Gobierno de Correa implementó políticas de desarrollo que tomaban elementos procedentes de varios modelos del Estado capitalista para configurar una nueva fase de modernización del capitalismo a la que denominaron *posneoliberalismo*. Este proyecto no se plasmó por el abandono de las formulaciones democráticas elaboradas en Montecristi y por una dinámica personalista impuesta desde el Ejecutivo.

Es así como en el primer capítulo se desarrollan amplias consideraciones sobre el método utilizado en este estudio, el Estado visto desde la economía política y la significación del llamado «retorno del Estado», luego de la vigencia del «Estado mínimo», durante cinco lustros en el caso ecuatoriano. Se recuerda el papel cumplido por Keynes en la fundación de la



“

**La hipótesis sostenida es que el Gobierno de Correa implementó políticas de desarrollo que tomaban elementos procedentes de varios modelos del Estado capitalista para configurar una nueva fase de modernización del capitalismo a la que denominaron posneoliberalismo. Este proyecto no se plasmó por el abandono de las formulaciones democráticas elaboradas en Montecristi y por una dinámica personalista impuesta desde el Ejecutivo. ”**

política económica. Se recoge el debate suscitado en Ecuador, en los últimos años, sobre el Estado y las políticas implementadas durante el Gobierno de Correa.

El segundo capítulo hace un análisis sobre el debate que se produce en América Latina sobre el papel del Estado en el desarrollo en el transmilenio y se destaca el carácter abigarrado de los Estados que se construyeron durante la etapa del progresismo, haciendo una breve revisión de los casos de Bolivia, Venezuela y Brasil. Se analiza el papel del Banco Mundial en la difusión e implementación del neoliberalismo y el posneoliberalismo, y para el caso ecuatoriano, se examina la gestación del posdesarrollo, en cuyas orientaciones se inscribe el Sumak Kawsay.

En el tercer capítulo se estudia el régimen correísta, su enmascaramiento ideológico, su distanciamiento del socialismo científico, su proyecto de modernización capitalista y la concentración del poder que dio paso a niveles alarmantes de corrupción.

En el cuarto capítulo se recuerdan los contenidos básicos de los tres planes de desarrollo que elaboró la Senplades durante el Gobierno de Rafael Correa. Para verificar sus logros y limitaciones, se realiza un análisis macroeconómico y de las políticas sociales.

En el quinto capítulo se hace una evaluación de los proyectos y políticas que se impulsaron

en los llamados sectores estratégicos, que son de responsabilidad exclusiva del Estado.

Finalmente, en el sexto capítulo se realiza un balance de los resultados finales del proyecto de cambio de la matriz productiva. Se evalúan las metas del Buen Vivir que no pudieron cumplirse y se analiza la ausencia de políticas de desarrollo rural.

Esta obra se cierra con algunas conclusiones, que exponemos a continuación.

Para verificar la hipótesis se recuerda que, en la lucha de resistencia contra el neoliberalismo, que había proclamado la suficiencia de los automatismos de mercado y el «Estado mínimo» para impulsar una etapa de progreso que beneficiara a la humanidad, el retorno de un Estado fuerte es una característica nodal para impulsar políticas de desarrollo que beneficien a los sectores más desprotegidos.

Este retorno del Estado se produce como una segunda fase de la implementación de una estrategia de largo plazo impulsada por el Banco Mundial y agrupamientos de académicos y dirigentes políticos que constatan, desde fines de la década de los ochenta del siglo pasado, los límites y contradicciones generados por las políticas de ajuste estructural, difundidas e impuestas desde la década de los setenta, primero en el Cono Sur de América Latina y luego en los demás países.

En tales circunstancias se diseña e impulsa la necesidad de un Estado que tenga capacidades institucionales para planificar y propulsar el desarrollo económico y social de las regiones y países golpeados por la recesión y el estallido de crisis financieras.

En la conjunción de la lucha de resistencia de los pueblos y los intereses de las élites económicas y políticas se tejen, de modo contradictorio, las políticas de desarrollo que serán impulsadas en Ecuador y otros países de América Latina por los denominados «gobiernos progresistas».

En el caso ecuatoriano, objeto central de este estudio, se produce una contradicción entre las demandas del movimiento indígena y sus aliados, que en la Asamblea Constituyente de

Montecristi (2007-2008) logran la inclusión, en el artículo primero de la Constitución, del mandato de implementar un Estado plurinacional e intercultural que impulse el paradigma del Sumak Kawsay, y el Movimiento Alianza PAIS y sus dirigentes, que en la realidad construyen un Estado híbrido que impulsa políticas de desarrollo sugeridas en los programas del posneoliberalismo.

Desarrollamos con amplitud las formulaciones del Banco Mundial y las administraciones norteamericanas por la enorme influencia que ejercen en la vida económica de nuestros pueblos, junto al Fondo Monetario Internacional y otras instituciones multilaterales, lo que evidencia algunas de las constataciones de la teoría de la dependencia.

Según el recuento histórico, imprescindible en un trabajo de esta naturaleza, Chile se transforma en el país modélico en la aplicación de las etapas de la reestructuración capitalista: fue el primero en participar en la «demolición» del patrón de acumulación fordista a través de la dictadura sangrienta de Pinochet y también el primero en elaborar un programa de «legitimización posneoliberal» por medio de la Concertación Democrática.

En lo político, la Concertación Democrática plantea la necesidad de crear un «partido transversal», en el sentido formulado por Joseph Schumpeter, como una organización de consenso estructural entre las diferentes clases sociales. La presencia de la izquierda en ese agrupamiento es la que hace posible el transversalismo, aunque la retórica de izquierda es solo un producto de exportación que, junto con el uso de sus símbolos, sirve para adquirir simpatías entre los sectores democráticos y progresistas y para difundirlas en las campañas electorales.

Finalmente, se comprueba la hipótesis de que el Estado que se construye y fortalece durante el Gobierno de Correa es uno que ensambla patrones políticos de varios modelos estatales capitalistas, siendo muy evidentes las diferencias y continuidades entre el Estado neoliberal y el posneoliberal.

“

**Se comprueba la hipótesis de que el Estado que se construye y fortalece durante el Gobierno de Correa es uno que ensambla patrones políticos de varios modelos estatales capitalistas, siendo muy evidentes las diferencias y continuidades entre el Estado neoliberal y el posneoliberal. ”**

En respuesta a la pregunta central que buscaba saber qué papel cumplió el Estado en el impulso y la planificación de las políticas de desarrollo en el Gobierno de Rafael Correa, se realiza una evaluación de los objetivos, a través de un análisis macroeconómico, así como de las políticas económicas y sociales que se aplicaron durante esa década.

Las evidencias presentadas demuestran que no hubo cambio en la matriz productiva, que el modelo de acumulación primario exportador petrolero se profundizó y, más aún, se buscó darle continuidad con la gran minería de cielo abierto de metales preciosos. Todo esto pone en riesgo la conservación de la biodiversidad, pero también entraña un peligro contra la salud y la vida de nuestro pueblo, sobre todo de los sectores sociales que viven en las zonas afectadas por la ampliación de la actividad petrolera hacia el sur de la Amazonía y la gran minería de cielo abierto, con los proyectos situados en las provincias de Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Azuay y en el bosque húmedo limítrofe entre las provincias de Imbabura y Pichincha.

La renuncia a la Iniciativa Yasuní ITT y la forma como se archivó la consulta popular propuesta por el Movimiento Yasunidos negó los principios y derechos constitucionales, entre ellos los derechos de la naturaleza, y nos puso frente a la realidad de que se explotarían, según Esperanza Martínez en «Yasuní: democracia en extinción» (2014, 138) «1000 millones de barriles de petróleo adicional, cuya combustión significaría algo más de 400 millones de toneladas de carbono, el sacrificio de millones



de metros cúbicos de agua limpia, la destrucción de bosques, la extinción de especies y el etnocidio de pueblos no contactados que viven en uno de los ecosistemas de mayor endemismo y biodiversidad del mundo».

Las evidencias presentadas demuestran que la agencia para el desarrollo organizada por el Gobierno, Senplades, formuló tres planes. El primero estaba fuertemente influido por la teoría del desarrollo humano; el segundo y el tercero, según sus autores, se enmarcaban en el posneoliberalismo definido como: «el relanzamiento de la acción pública en el marco de un intenso protagonismo del Estado [...] y un fuerte acento en la redistribución de la riqueza y la reconstrucción de las bases institucionales y de las capacidades estatales para activar una vía heterodoxa de desarrollo» (Senplades, *Plan Nacional del Buen Vivir, 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*).

Aunque los objetivos programáticos se mantuvieron, los cambios en las concepciones, las presiones del Ejecutivo, determinadas por los resultados de las encuestas y su tendencia a la improvisación determinaron que, a la postre, el intento de modernización del Estado se frustrara, como ocurrió con los planes de industrialización, la ausencia de políticas de desarrollo rural, donde se ubican los mayores niveles de pobreza, y el abandono de las políticas de economía social y solidaria, entre las que ocupaba un lugar muy importante la soberanía alimentaria.

El resultado general nos lleva a afirmar que no hubo políticas productivas y que el viejo modelo de acumulación se mantuvo intacto, favoreciendo los intereses de los viejos y los nuevos grupos económicos monopolistas. Cuando Correa llegó al poder en 2007 había 17 poderosos grupos económicos. Ocho años después, como resultado de la inyección de recursos que significó el «largo ciclo de las materias primas» y la política económica que puso énfasis en el gasto público, el número de grupos económicos se elevó a 110. El PIB registró una duplicación que obedeció no a un cambio del modelo de acumulación, sino a las circunstancias nacionales e internacionales favorables.

El análisis macroeconómico explica y demuestra el origen de la bonanza económica que caracterizó a los ocho primeros años del Gobierno de Correa, en el que influyeron factores internacionales como el llamado «largo ciclo de las materias primas» y el «boom financiero», factores a los que se sumó el incremento de las remesas de nuestros migrantes. En el orden interno, el uso de los fondos petroleros, la renegociación de los contratos petroleros, la auditoría que determinó una caída del precio de los papeles de la deuda (que permitió recomprarlos) y el mejoramiento de la recaudación fiscal son los factores que formaron parte del ciclo de auge del capitalismo.

Sin embargo, la gran disponibilidad de financiamiento no fue utilizada para superar las viejas estructuras heredadas del

“  
El resultado general nos lleva a afirmar que no hubo políticas productivas y que el viejo modelo de acumulación se mantuvo intacto, favoreciendo los intereses de los viejos y los nuevos grupos económicos monopolistas.”



“**El fracaso de la modernización de la universidad, del proyecto Yachay, la Ciudad del Conocimiento, y de las cuatro universidades de categoría mundial es confirmado ampliamente en el análisis de lo ocurrido con las universidades públicas y en los informes sobre el proyecto Yachay.**”

capitalismo y su «discurso salvaje», sino que se encaminó hacia un incremento excesivo e insostenible a largo plazo del gasto público, cuyas cifras oficiales se incluyen y analizan en este trabajo. Los gastos corrientes en sueldos y otros succionaron una parte fundamental de los recursos, por lo que nos preguntamos: ¿para qué sirvieron las supuestas personalidades eminentes que formaban parte del Gobierno? La respuesta nos lleva a evidenciar que no hubo una burocracia de mérito y que Correa desperdició una oportunidad histórica de cambiar las injustas estructuras económicas existentes.

Otro hecho alarmante del período es que la producción y el empleo fueron abandonados a las fuerzas de mercado, confiando en el efecto multiplicador del gasto, es decir, siguiendo los mismos procedimientos del neoliberalismo, agravados por una política de industrialización errática y la ausencia total de políticas de desarrollo rural.

El resultado de las políticas implementadas determinó que los grupos monopólicos, que en Ecuador son de carácter familiar en buena medida, fueran los grandes beneficiarios del llamado, por ironía, «socialismo del siglo XXI».

Por las razones expuestas, cuando terminó el ciclo de auge del sistema capitalista, el Estado ecuatoriano no tenía ahorros y Correa, para no abandonar el poder y buscar la reelección indefinida acudió, desde la segunda mitad de 2014, al viejo mecanismo del endeudamiento público. Cuando finalizó su mandato, la deuda

acumulada, según su sucesor, ascendía a un total de 57 788 millones de dólares, la más alta de la historia ecuatoriana.

Se verifica también la hipótesis que señalaba que el Gobierno abandonó las políticas económicas que aparecían en el diseño constitucional del Estado.

La hipótesis contrastable de que la popularidad del régimen se apoyó en una coyuntura económica internacional favorable y en el ejercicio de políticas compensatorias también es verificada.

La ausencia de una política consistente de industrialización y desarrollo rural es verificada por la presencia de varios cambios de planes, cuyo contenido consta en este informe y se complementa con las evidencias de que el régimen apoyó al tradicional sector agroindustrial, no creyó en la necesidad de la reforma agraria y no tuvo políticas consecuentes con el impulso de una nueva economía social y solidaria y de soberanía alimentaria.

El fracaso de la modernización de la universidad, del proyecto Yachay, la Ciudad del Conocimiento, y de las cuatro universidades de categoría mundial es confirmado ampliamente en el análisis de lo ocurrido con las universidades públicas y en los informes sobre el proyecto Yachay.

A lo que afirma Norbert Lechner, en la presentación de *Estado y política en América Latina* (1997, 7): «Al carácter elusivo que tiene en sí mismo “precisar qué es y cómo es el Estado



capitalista en América Latina”», se une la confusión generada por el régimen, que al auto-proclamarse como «progresista» —y hasta «revolucionario» y «socialista»—, utilizando una serie de símbolos tradicionales de la izquierda, ha contribuido a una mayor opacidad en el debate, tanto en los medios académicos nacionales como en los internacionales.

La investigación demuestra que, en los debates previos que se dieron en América Latina, para formular un programa alternativo al neoliberalismo y construir el sujeto progresista quedó claro, después del derrumbe del «socialismo real» en Europa Oriental y la desintegración de la Unión Soviética, que el socialismo no era una alternativa a ningún plazo.

El balance de la década demuestra que el sistema capitalista se mantuvo casi intocado y que la popularidad, los triunfos electorales y la permanencia en el poder se explican por la abundancia de ingresos económicos, la construcción de obras públicas visibles, las políticas sociales que generalizaron el uso de las transferencias monetarias directas, el gasto corriente que creó la ilusión de que Ecuador estaba saliendo de la profunda crisis en la que le había sumido el ajuste neoliberal y el atraco bancario y financiero de fines del siglo XX, para transformarse en una formación social más moderna y próspera. Incidió también en la popularidad del régimen el uso de una publicidad alienante y masiva que logró capturar la conciencia de los sectores más desprevenidos y despolitizados de la sociedad.

Desde el punto de vista teórico político y de la teoría del desarrollo tiene una enorme importancia práctica, que justifica la investigación, contribuir al esclarecimiento del choque de concepciones sobre el Estado y las políticas de desarrollo ocurrido entre la Asamblea de Montecristi y las orientaciones realmente ejecutadas, para ayudar a modelar la conciencia de los sectores sociales que fueron cooptados y utilizados por el discurso de la «revolución ciudadana»: una buena parte de la juventud y los estudiantes, un amplio sector de las mujeres, pobladores de los barrios marginales, caudillos locales vinculados a los viejos partidos políticos, un sector de las organizaciones sindicales

y del movimiento indígena, sectores de la burguesía que permanecieron callados mientras el correísmo multiplicaba sus fortunas, y algunos dirigentes políticos de izquierda propensos al colaboracionismo por intereses personales y de grupo.

La economía y la sociedad ecuatoriana tienen, como herencia de la década de Correa, una combinación explosiva de problemas económicos, sociales, políticos y éticos que se retroalimentan entre ellos: la sociedad se encuentra dividida y estupefacta frente a la serie de denuncias de lo que podría ser la mayor escalada de corrupción de toda nuestra historia.

En la conciencia de nuestro pueblo está el recuerdo de la crisis bancaria y financiera de fines del siglo XX, historia de podredumbre de las élites que explica por qué caló muy hondo la oferta electoral contenida en el segundo eje programático de la llamada «revolución ciudadana»: la revolución ética que prometió «combatir radicalmente la corrupción con un proyecto de reforma al Código Penal que precautele la transparencia y castigue con cárcel a las personas juzgadas por malversar fondos públicos», tal como reseña Gustavo Larrea en *Revolución ciudadana* (2009, 37).

Como se ha demostrado en el desarrollo de este trabajo, el primer economista que llegó a la presidencia de la república no puso énfasis en la producción y el empleo, olvidando el descubrimiento científico que habían realizado los economistas clásicos de que solo el trabajo crea nueva riqueza.

Particularmente grave es la situación del Estado, que tiene un déficit fiscal enorme, no cuenta con reservas líquidas y sus fuentes de financiamiento son cada vez más difíciles de conseguir, por la abultada deuda y el incremento de los índices de riesgo país.

En tal circunstancia, los derechos de los trabajadores, las capas medias, el campesinado indígena y otros sectores subalternos pueden verse afectados si la tendencia dominante impone, otra vez, las políticas de ajuste de corte neoliberal que, como hemos analizado, son el resultado de un diseño perverso para hacer más pobres a los pobres y más ricos a los ricos.

Indagar la naturaleza del paradigma de desarrollo que se impulsó durante el Gobierno de Correa ha sido una tarea compleja, primero porque había que dismantelar las cortinas ideológicas con las que los grupos en el poder ocultan la realidad; segundo, por el carácter elusivo que tiene en sí mismo «precisar qué es y cómo es el Estado capitalista». En todo caso, he demostrado que no se hizo ningún esfuerzo teórico o práctico para implementar los cambios que demanda el movimiento indígena en la configuración del Estado a fin de que se puedan ejercitar políticas de desarrollo que permitan eliminar la desigualdad, el racismo y el colonialismo interno, entre otras lacras que todavía caracterizan al Estado nacional unitario vigente.

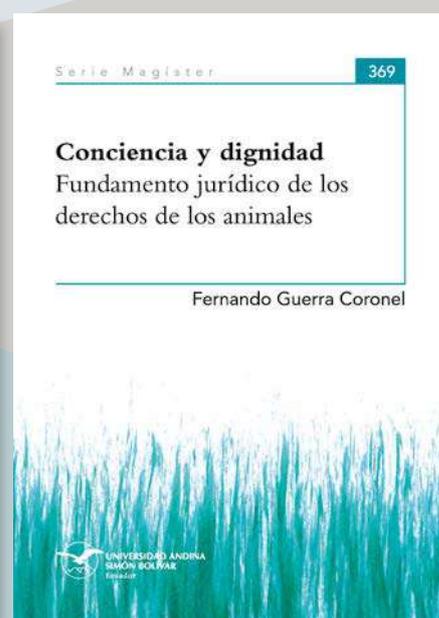
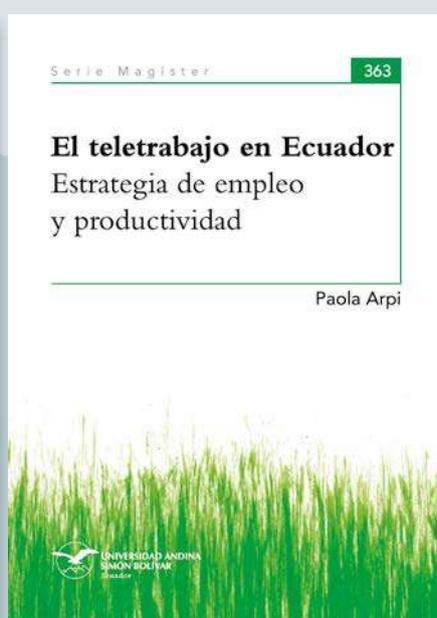
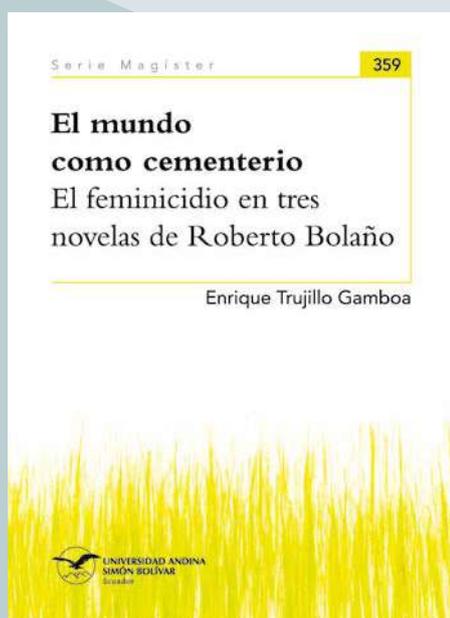
Queda también demostrado que existen profundas diferencias entre las concepciones neoinstitucionalistas y posneoliberales del Gobierno de Correa y la demanda del Sumak Kawsay proveniente de las concepciones del posdesarrollo que demanda el movimiento indígena.

En todo el proceso de la investigación he tratado de no olvidar el principio metodológico, esencial en ciencias sociales, de que el estudio de la realidad concreta significa que cada elemento puede ser comprendido como parte o elemento del todo.

“  
**Existen profundas diferencias entre las concepciones neoinstitucionalistas y posneoliberales del Gobierno de Correa y la demanda del Sumak Kawsay proveniente de las concepciones del posdesarrollo que demanda el movimiento indígena.**”



## Publicaciones



SERIE MAGÍSTER