



FLACSO
2022

¿MALDICIÓN O BENDICIÓN?: EL USO POLÍTICO DE LA RENTA PETROLERA EN EL ECUADOR A PARTIR DE 1972.

Jonathan Suárez Cantos

FLACSO Ecuador

Eje temático 08: Economía y desarrollo incluyente.

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. www.flacso.edu.uy. Teléf.: 598 2481 745. Email: secretaria@flacso.edu.uy



Introducción

Este trabajo busca conocer cómo la renta extractiva influye en los procesos políticos y en los cambios institucionales, específicamente en la creación y eliminación de instituciones estatales enfocadas en promover la planificación y el desarrollo. El objetivo general es analizar cómo contribuyó la renta petrolera, a través de los gobiernos de turno, a impulsar cambios que permitieran la creación de instituciones enfocadas en planificar y promover el desarrollo a partir de 1972, identificando si los recursos naturales que posee el Ecuador, específicamente el petróleo, han sido una bendición o una maldición para la política nacional al momento de crear y sostener este tipo de instituciones. Se coloca especial énfasis en analizar los cambios que realizaron los diferentes gobiernos para tratar de implementar y mantener operativas en el tiempo las instituciones señaladas, las cuales tenían que sortear: la disminución de los recursos económicos provenientes de la renta petrolera, los cambios de gobierno y las disputas por el poder político. A la vez que buscaban: cumplir algunas demandas sociales, mecanismos para mantenerse en el poder, tener un grado de gobernabilidad y satisfacer ciertas demandas de los grupos de presión sociales, políticos y económicos.

Este trabajo problematiza con los estudios que analizan al Ecuador a partir de la teoría de la maldición de los recursos naturales o maldición de la abundancia, evidenciando la dependencia de la economía ecuatoriana a los recursos provenientes del petróleo (Acosta y Hurtado Caicedo 2016; Larrea 2016; Larrea 2017; Swett-Morales 2017; Moncayo 2017). Estos autores, se refieren a la fragilidad de la economía nacional frente a la fluctuación internacional de los precios de los productos primarios. Se ha relacionado la existencia del petróleo como un impedimento para el desarrollo (Acosta y Cajas Guijarro 2016). También se ha mencionado que en el Ecuador se cumplen los postulados de la enfermedad holandesa (Dutch Disease) sobre



FLACSO 2022

todo en periodos de bonanza (Fontaine 2002). Y que posiblemente, la abundancia de riqueza natural está relacionada con el subdesarrollo e impide al país salir de éste (Schuldt 2005; Acosta y Cajas Guijarro 2016; Swett-Morales 2017). Los estudios que utilizan este marco teórico son los más frecuentes en la literatura que da cuenta del caso ecuatoriano. Sin embargo, los estudios que abordan la relación entre renta petrolera y política no han sido desarrollados en la misma magnitud que los que abordan una perspectiva económica. La economía juega un rol importante en los Estados nacionales, pero esta no opera aislada del Estado, los agentes políticos y las disputas de poder que existen al interior de dichos Estados nacionales y particularmente de los gobiernos de turno.

La literatura sobre la maldición de los recursos naturales menciona que la abundancia de recursos suele fortalecer regímenes que buscan su propio beneficio y no el de la población (Ross 1999) y que los Estados exportadores de recursos naturales manejan pobremente sus economías (Ross 1999, 298). La maldición de los recursos naturales y los efectos económicos, políticos y sociales han sido ampliamente estudiados en todos los países exportadores de commodities (Sachs y Warner 1995; Ross 1999; Auty 2000; Sachs y Warner 2001). Sin embargo, las conclusiones a las que llegan estos estudios son mucho más significativas y determinantes en países muy pobres (Evans 1996). La idea principal en este tipo de estudios, en términos generales, es que una pequeña élite controla las instituciones estatales y la exportación de los recursos, con lo cual, sólo dicha élite se enriquece, al tiempo que adquiere un mayor poder y control del Estado, las instituciones, la población y los recursos económicos de dicho país (Evans 1996, 536; Ross 1999; Acemoglu y Robinson 2012). El caso emblemático de lo mencionado es Zaire, bajo el poder de Joseph Mobutu Sese Seko en 1965, a partir del cual Evans (2006) acuñó el término “estado predatorio” (predatory state). El problema con esta literatura, y el marco teórico que ha generado, es que cuando se lo lleva a países como los latinoamericanos,



FLACSO 2022

particularmente el Ecuador, la evidencia empírica no es tan contundente o evidente como sí ocurre con los países muy pobres, sobre todo de África.

En el caso ecuatoriano, las condiciones que plantea la teoría sobre la maldición de los recursos naturales se cumplen parcialmente. En este trabajo, se argumenta que este fenómeno ocurre porque el Ecuador, a diferencia de los países africanos, no es un país muy pobre, sino uno de renta media y con cierto grado de desarrollo institucional, donde los gobiernos de turno no tienen el control total del Estado, sino que tienen que disputar ese poder con otros actores: económicos, políticos y sociales. También existen instituciones, que de una u otra manera, obligan a los gobiernos a tener un proceder dentro del marco institucional y de la ley; inclusive si este proceder se da por simple apariencia de cumplimiento de la normativa legal vigente. Este hecho, contribuye a que el Ecuador sea un caso de análisis interesante para poner a prueba los argumentos teóricos que propone la maldición de la abundancia.

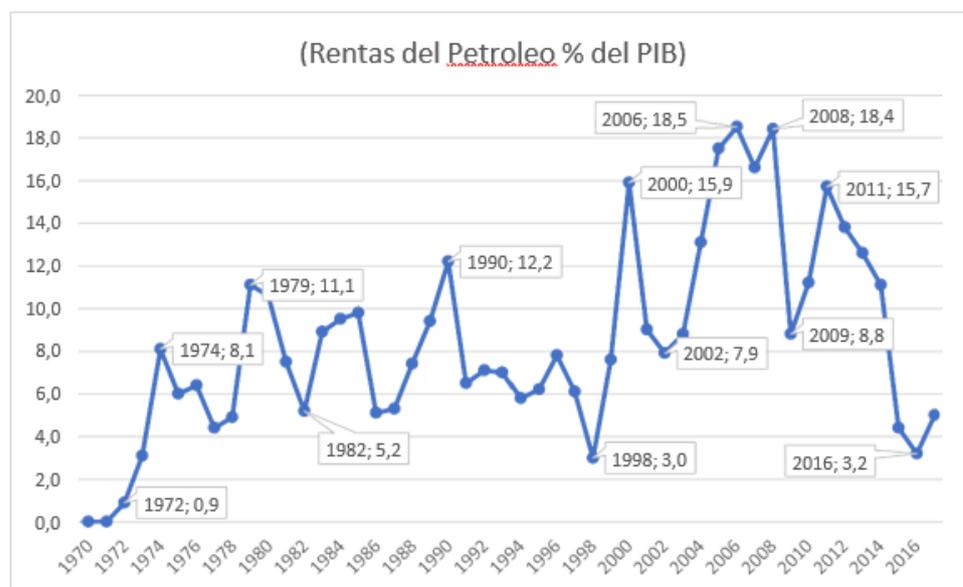
La economía ecuatoriana es altamente dependiente de la exportación petrolera. La gráfica 1 evidencia el porcentaje que ha ocupado esta renta en el Ecuador a partir de 1972 con relación al PIB. Se puede observar que los periodos de mayor crecimiento, así como los periodos de estancamiento o decrecimiento, están relacionados con auges o crisis económicas internacionales, que derivan de fluctuaciones del precio internacional del petróleo. Por ejemplo, el auge petrolero de la década de los 70s, la crisis de los 80s y del 98 y el posterior boom del 2000 en adelante. Dependiendo de la cantidad de recursos económicos provenientes del petróleo que ingresen en la economía nacional, se generan importantes variaciones en el PIB. Para Dávalos (2013) la renta petrolera ha tenido una significativa participación en el crecimiento económico nacional, sobre todo durante el último boom, pues “durante el periodo 2007-2012 Ecuador tuvo ingresos por 59.150,7 millones de dólares, de los cuales 23.7 mil millones de USD (el 41,2%) correspondieron a ingresos petroleros; 14,6 mil millones



FLACSO 2022

correspondieron a ingresos por impuestos directos y 20,7 mil millones de USD (33,8%) a impuestos indirectos” (Dávalos 2013, 193).

Gráfica 1. Porcentaje de la renta petrolera en relación al PIB (1970-2017)



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración Propia.

De la problemática señalada se desprende la pregunta que direcciona esta investigación, que es ¿Cómo contribuyó la renta petrolera a que el Estado ecuatoriano, a través de los diferentes gobiernos, impulsara la creación de instituciones enfocadas en planificar y promover el desarrollo a partir de 1972? De la pregunta propuesta, se desprende una subpregunta que está directamente relacionada con la pregunta central y sirve para profundizar en ella, y es, ¿cómo influyó la disminución de los recursos provenientes de la renta petrolera, los cambios de gobierno y las disputas por el poder político en las instituciones relacionadas con la planificación y el desarrollo?



FLACSO 2022

A lo largo de este trabajo, se argumenta que explicar el caso ecuatoriano exclusivamente a partir de la teoría de la maldición de los recursos naturales es insuficiente, porque no explica el fenómeno en su totalidad, destacando que para el Ecuador la evidencia empírica arroja resultados mixtos sobre las condiciones políticas que genera la renta petrolera a partir del análisis de las instituciones de planificación y desarrollo.

Enfatizando que, en este país, la renta extractiva no fue controlada y administrada exclusivamente por la élite gobernante, la cual tampoco tenía un control total del Estado y las instituciones, sino que las pugnas de poder que vivió el Ecuador a nivel político, fueron las que afectaron a las instituciones de planificación y desarrollo, desincentivando a los gobiernos de turno a fortalecer estas instituciones para que perduren en el tiempo, fenómeno que se agravaba y profundizaba cuando la renta petrolera disminuía debido a fluctuaciones internacionales en el precio.

Metodología

Se considera el Process Tracing como una de las herramientas metodológicas específicas porque permite tener un mayor acercamiento al objeto de estudio. La fecha de inicio, o coyuntura crítica, para comenzar el rastreo de procesos es el año de 1972, es decir, el inicio del boom petrolero en el Ecuador, con lo cual se inaugura un nuevo periodo en la política nacional, la que estuvo altamente influenciada por los recursos económicos provenientes de la renta petrolera. Se busca conocer el camino de la dependencia (path dependence) que el Ecuador ha tenido con relación a la creación y eliminación de instituciones de planificación y desarrollo, relacionando este proceso con el flujo de recursos económicos provenientes de la renta petrolera.



FLACSO 2022

El rastreo de los procesos que siguieron las instituciones de planificación y desarrollo permite acercarnos a los actores políticos que operaron durante la creación, existencia y eliminación de dichas instituciones, buscando analizar como contribuyó la renta petrolera en dichas decisiones, centrándonos en las dinámicas políticas que se generaron a partir de ese momento y cómo los diferentes gobiernos que tuvo el Ecuador durante el periodo estudiado fueron determinantes en la vida institucional. Analizar la vida de las instituciones de planificación y desarrollo es importante porque permite testear la teoría de la maldición de los recursos naturales en el caso ecuatoriano (Sachs y Warner 1995; 2001; Ross 1999; Acosta y Cajas Guijarro 2016; Acosta y Hurtado Caicedo 2016), teoría que generalmente se utiliza para analizar al país Andino, argumentando que en Ecuador no se cumplen a cabalidad los postulados de la maldición de los recursos naturales (Acosta y Cajas Guijarro 2016; Acosta y Hurtado Caicedo 2016).

Los mecanismos causales que se analizan durante el Process Tracing son la creación y eliminación de las diferentes instituciones de planificación y desarrollo, así como los cambios constitucionales que permitieron que dichas instituciones fueran creadas. La correlación causal que se intentará realizar a lo largo del rastreo de procesos busca evidenciar que, en los periodos de mayor auge económico, debido a la renta petrolera, fue cuando las instituciones analizadas se vieron fortalecidas porque contaron con mayores recursos económicos en su gestión. Bajo este mismo argumento, se sostiene que cuando los recursos económicos fueron escasos las instituciones de planificación y desarrollo no lograron contar con los recursos económicos y el apoyo político suficiente para su operación y gestión.



Desarrollo

Estado, instituciones y desarrollo

Ecuador ha pasado por periodos de crecimiento económico y por periodos de crisis, hechos que complican el análisis desde una postura teórica enmarcada en la maldición de los recursos naturales. Larrea (2016) menciona que “en el caso ecuatoriano se observan también periodos de crecimiento y mejoras sociales, como el boom petrolero (1972-1982) y la recuperación post-neoliberal (2004-2014) acompañado por fases de crisis (1982-2004)” (Larrea 2016, 133). Durante estos periodos, los diferentes gobiernos intentaron satisfacer ciertas demandas de la población a través de las instituciones de planificación y desarrollo.

Gráfica 2. PIB Ecuador en millones de dólares (1970-2018)



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración Propia.



FLACSO 2022

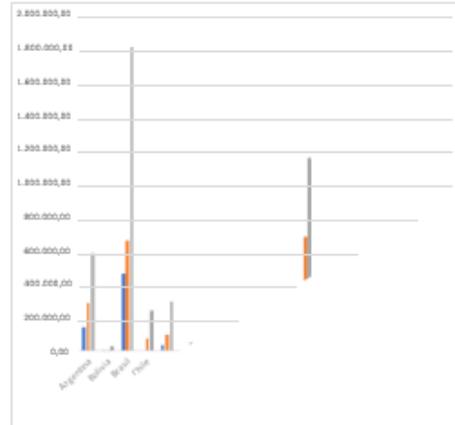
La gráfica 2 muestra la variación del crecimiento del PIB en el Ecuador desde 1970 hasta el 2018. Se puede evidenciar que el mayor crecimiento del PIB está relacionado con los booms petroleros de 1970 y 2000 en adelante. Se debe aclarar, que el ingreso en funcionamiento del oleoducto de crudos pesados (OCP) el 14 de noviembre del 2003 contribuyó a expandir la exportación petrolera, lo cual está correlacionado con el crecimiento del PIB y se puede evidenciar en la gráfica antes señalada.

Entre los años 2000 al 2015 América Latina vivió un crecimiento económico sin precedentes; debido al importante incremento que tuvieron los precios de las materias primas durante este periodo, donde los recursos naturales no renovables: petróleo, gas y minerales, tuvieron una importante participación (Kosacoff 2007, Gudynas 2009, Peters 2016, Burchardt 2016). La alta demanda de productos primarios por parte de economías gigantes como la China y la India contribuyeron en este fenómeno. Kasacoff (2007) considera que “el boom de los commodities se debe a diversos factores. Además de los movimientos especulativos, se destaca el protagonismo creciente de la demanda de China y, en menor medida, de la India. Las importaciones de materias primas de China se han multiplicado por veinte en las últimas dos décadas” (Kosacoff 2007, 8). En este escenario, América Latina jugó un rol importante, dado por la exportación de productos primarios renovables y no renovables, lo cual permitió que la región viviera un flujo de recursos económicos sin precedentes hasta ese momento.



FLACSO 2022

Comparativo PIB América Latina 1990, 2000 y 2015 a precios reales (en miles de millones de dólares)



Cuadro 1.1 Índice de Desarrollo Humano en América Latina año 2000 al 2015

PAIS/AÑO	2000	2015
Argentina	0,771	0,821
Bolivia	0,471	0,511
Brasil	0,711	0,761
Chile	0,711	0,761
Colombia	0,471	0,511
Costa Rica	0,471	0,511
Ecuador	0,471	0,511

Fuente: Banco Mundial.
Elaboración Propia.

El estudio de las instituciones se ha convertido en parte fundamental para las teorías sobre el desarrollo. Esta vertiente teórica sostiene que las naciones que han logrado consolidar instituciones fuertes y eficientes son las que han conseguido alcanzar un mejor desempeño en cuanto a indicadores de desarrollo. En este sentido, Joseph Stiglitz (2002) propone que “la concepción del desarrollo como transformación social nos lleva a enfocarnos en qué lo promueve, qué lo sostiene, qué puede canalizar el cambio y qué puede impedirlo” (Stiglitz 2002, 81-82). En esta línea, comienza a cobrar relevancia el estudio de las instituciones, buscando dar una explicación global al problema del desarrollo, más allá de las explicaciones convencionales centradas únicamente en el crecimiento económico medido a través del PIB (Stiglitz 2002).

La relación entre Estado, instituciones y desarrollo económico ha experimentado una mayor producción en los últimos 30 años. En un trabajo seminal, Chalmers Johnson (1982) acuñó el término Estado desarrollista o Estado para el desarrollo (developmental state). En ese trabajo, Johnson (1982) le presta especial atención al cambio institucional que vivió Japón luego de la primera guerra mundial y que lo llevó a experimentar un



FLACSO 2022

desarrollo económico sin precedentes hasta ese momento (Johnson 1982), enfatizando en cómo su población se adaptó a ese proceso. Sobre este caso, se comienza a construir un cuerpo teórico que señalaba que las buenas instituciones y la buena gobernabilidad son determinantes para alcanzar el desarrollo (Hillbom 2012, 68). En la misma línea, North (1993) señala que analizar los cambios institucionales es clave para comprender los procesos de transición en las sociedades, señalando que “el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual, es la clave para entender el cambio histórico” (North 1993, 13). Los argumentos de Johnson (1982) y North (1993) evidencian la importancia que tienen las instituciones en las sociedades y cómo un adecuado conjunto de instituciones puede marcar la diferencia entre un país y otro con relación al desarrollo.

El Estado tiene la capacidad de generar una serie de instituciones que afectan directamente en la vida de los sujetos, y que, si son bien elaboradas y planificadas, pueden conducir al desarrollo económico de las naciones (Acemoglu y Robinson 2012). Desde esta perspectiva, Acemoglu y Robinson (2012) proponen que los países fracasan porque no poseen las instituciones adecuadas que promuevan el desarrollo económico, es decir, instituciones inclusivas con arraigamiento en la sociedad. La característica de estas instituciones es que “creaban límites al uso del poder político y repartían dicho poder ampliamente en la sociedad” (Acemoglu y Robinson 2012, 43) Las instituciones políticas inclusivas “son aquellas que están suficientemente centralizadas y que son pluralistas” (Acemoglu y Robinson 2013, 103). No es posible crear o mantener instituciones económicas inclusivas sin la existencia de instituciones políticas inclusivas. Por el contrario, las instituciones políticas inclusivas, que confieren el poder ampliamente, tienden a eliminar las instituciones económicas que expropiaron los recursos de la mayoría, levantan barreras de entrada y suprimen el funcionamiento de mercados que solamente



FLACSO 2022

benefician a un número reducido de personas (Acemoglu y Robinson 2013, 103-104). Las instituciones políticas inclusivas son determinantes para el desarrollo de los países, porque promueven el crecimiento económico a través de la generación de instituciones económicas inclusivas.

El tipo de instituciones mencionadas por Acemoglu y Robinson (2012) salvaguardan los derechos de propiedad, generando en la población la certeza de que su trabajo y propiedades no serán expropiados por una élite gobernante que busca extraer recursos de la población (Acemoglu y Robinson 2012). A diferencia de lo propuesto por Acemoglu y Robinson (2012), existe otra visión con relación al tipo de instituciones necesarias para el desarrollo. Desde la perspectiva de Przeworski (2004) el argumento propuesto por Acemoglu y Robinson (2012) sería enredado, básicamente porque “la propiedad puede asegurarse por deber, sin derechos” (Przeworski 2004) No es cierto que las instituciones inclusivas salvaguarden los derechos, controlen el poder político repartido entre un grupo de actores y que protejan la propiedad. De acuerdo a Przeworski (2004), existe una amplia cantidad de ejemplos donde la propiedad ha sido salvaguardada sin la existencia de instituciones inclusivas, donde el poder político se encontraba centralizado en una pequeña élite (Przeworski 2004) y no repartido entre un grupo representativo de sujetos como proponen Acemoglu y Robinson (2012).

Przeworski (2004) propone que existe una amplia literatura neo-institucionalista, que a partir de los trabajos de North y Thomas (1973) plantean que las instituciones que salvaguardan los derechos son las que importan para el desarrollo. Acemoglu y Robinson (2012) se encuentran en esta línea, para ellos, las instituciones inclusivas permiten tener la certeza que el trabajo producido y la propiedad de la tierra no será extraído por la élite gobernante, dando la certeza y la confianza para producir, es decir, salvaguardando sus derechos, sobre todo ante la expropiación. Przeworski (2004) plantea que incluso, si las instituciones son la causa primaria del



FLACSO 2022

desarrollo, los autores neo-institucionalistas antes mencionados, se equivocan de instituciones, “casi todo el mundo utiliza como medidas de calidad institucional evaluaciones acerca de la protección contra el riesgo de expropiación” (Przeworski 2004). La evidencia que propone Przeworski es que no son los riesgos de expropiación los que deberían tener la atención primaria, sino las barreras de entrada, ya que “proteger la propiedad por medio del levantamiento de barreras de entrada es altamente ineficiente” (Przeworski 2004) y esto es lo que realmente impide el desarrollo, porque en el largo periodo beneficiará a un reducido grupo, el cual buscará impedir que nuevos actores ingresen en el mercado y que luego puedan disputar el poder político.

El uso político de la renta petrolera en el Ecuador a partir de 1972

Este acápite se encarga de analizar las posibles relaciones existentes entre: las instituciones de planificación y desarrollo que ha tenido el Ecuador entre los años 1972 al 2016, la renta que recibió el Estado ecuatoriano fruto de la exportación de petróleo durante este periodo y el uso que los gobernantes y actores políticos dieron a estos recursos con relación a las instituciones analizadas. Por uso político se entiende el destino que los gobernantes asignaron a los recursos provenientes de la renta petrolera, buscando analizar cómo estos recursos favorecían o no a las instituciones de planificación y desarrollo, o si fueron utilizados por los gobernantes como una forma de cooptación política, gobernabilidad, o un mecanismo para mantenerse en el poder.



Cuadro 1. Instituciones de planificación y desarrollo en el Ecuador a partir de 1972¹

Instituciones de planificación y desarrollo en el Ecuador a partir 1972		
Nombre de la Institución	Años	Gobiernos desde 1972
Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica - JUNAPLA	1954 - 1979	Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976).
		Junta Militar: Admirante Alfredo Poveda Burbano, General Luis Leoro Franco, General Guillermo Durán Arcentales (1976-1979)
Consejo Nacional de Desarrollo - CONADE	1979 - 1998	Jaime Roldós (1979-1981)
		Oswaldo Hurtado (1981-1984)
		León Febres Cordero (1984-1988)
		Rodrigo Borja (1988-1992)
		Sixto Durán Ballén (1992-1996)
		Abdalá Bucaram (1996-1997)
*Consejo Nacional de Modernización del Estado - CONAM (1993-2007) *Proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Estado - MOSTA (1995-1998)		Fabian Alarcón (1997-1998)
Oficina de Planificación de la Presidencia de la República - ODEPLAN	1998 - 2004	Jamil Mahuad (1998-2000)
*Consejo Nacional de Modernización del Estado - CONAM (1993-2007)		Gustavo Noboa (2000-2002)
*Secretaría de Dialogo Social y Planificación (2003-2004)		Lucio Gutiérrez (2002-2005)
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES	2004 - 2019	Lucio Gutiérrez (2002-2005)
*Consejo Nacional de Modernización del Estado - CONAM (1993-2007)		Alfredo Palacio (2005-2007)
*Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio - SODEM (2005-2007)		Rafael Correa (2007-2016)

* Son las instituciones adscritas a la presidencia de la República y que funcionaron paralelamente a las instituciones de mayor jerarquía

Elaboración Propia 2019²

El cuadro 3.1 realiza un resumen de las instituciones de planificación y desarrollo que tuvo el Ecuador durante todo el período analizado. Se ha colocado en negrilla el nombre de la institución principal, el año de creación y eliminación, así como los gobiernos durante los cuales existió dicha institución. Debajo del nombre de cada institución y con asterisco se resalta las oficinas que funcionaron de forma paralela a la institución principal, estas instituciones son de menor jerarquía y generalmente se crearon como proyectos adjuntos a la presidencia de la República.

Las instituciones adjuntas a la presidencia de la República fueron creadas durante la década de los 90. En su mayoría, fueron establecidas bajo recomendación de los organismos multilaterales, que durante esa década se



FLACSO 2022

encontraban operando de forma constante y permanente junto a los diferentes gobiernos que tuvo el Ecuador. La ayuda de los organismos multilaterales se daba bajo la figura de cooperación internacional y buscaba solventar ciertas problemáticas estructurales del Estado ecuatoriano, promoviendo lo que se denominó como modernización estatal a través de la promoción de privatizaciones de ciertas instituciones y empresas estatales, que tenían como objetivo la descentralización y eficiencia del Estado.

JUNAPLA

La Junapla buscó, a través del petróleo, cambiar la estructura productiva del país andino. Se está consiente que no solo fue el incremento de los precios del petróleo lo que favoreció este periodo. Swett (1979) señala que “las exportaciones pasaron de US\$ 326 millones en 1972 a US\$ 1400 millones en 1977. En la composición de la canasta de exportaciones hubo un crecimiento sensible de nuevos bienes y productos. Los productos tradicionales, unidos esta vez al petróleo, fueron preponderantes en un 89 por ciento del total a través del periodo” (Swett 1979, 85). También hubo un esfuerzo por pasar de productos primarios a productos industriales y manufacturados³ “Las exportaciones de productos industrializados subieron de US\$ 34.7 millones en 1972 a US\$ 121 millones en 1976, mientras que las exportaciones de bienes manufacturados subieron de US\$ 7 millones a US\$ 21 millones” (Swett 1979, 85-89).

La Junapla tenía un objetivo claro, que era generar las condiciones necesarias para que la economía dependiera en menor medida de la renta petrolera, sin embargo, este objetivo no se cumplió. En la búsqueda por generar las condiciones necesarias para realizar la transición al desarrollo, el Estado ecuatoriano tuvo que engrosar sus filas de manera sustancial, este



FLACSO 2022

proceso ha sido ampliamente criticado. Sin embargo, se debe analizar las condiciones mínimas del Estado ecuatoriano antes de 1972, en relación a la infraestructura necesaria para que la Junapla pudiera implementar sus planes en el territorio. La literatura especializada no señala cual debe ser el tamaño óptimo que debe tener un Estado, lo que si se menciona es que los Estados y sus instituciones deben ser eficientes para solventar las necesidades y servicios que la población necesita, en consecuencia, el tamaño de un Estado dependerá en gran medida de la eficiencia que éste tenga para operar adecuadamente los proyectos que busca implementar en el territorio.

Al revisar las actas de la Junapla y los informes oficiales, es interesante notar una constante autoevaluación de los logros alcanzados y lo que faltaba por realizar. Con respecto al plan integral de transformación y desarrollo “El plan integral se cumplió en lo atinente a sus objetivos de crecimiento sectorial, pero esto se debió en buena parte a factores como el petróleo, cuya ponderación dentro del proceso evolutivo del Plan no pudo ser adecuadamente prevista” (Swett 1979, 159), es decir, no se consideró adecuadamente la volatilidad de los precios del petróleo en el mercado internacional, lo que llevó a que varias obras quedaran inconclusas por falta de presupuesto. Desde la Junapla se tenía claro que los avances y logros alcanzados fueron posibles gracias al petróleo, sin embargo, se planificó pensando en que siempre se iba a contar con una cantidad de recursos homogénea (Barrera 2019).

La Junapla, sobre todo la que operó durante el boom petrolero y dictadura militar 1972- 1979, fue ampliamente criticada con el retorno a la democracia. Sin embargo, se puede evidenciar que durante este periodo la renta petrolera sirvió para generar una serie de cambios en: creación de instituciones, infraestructura y mejoramiento de condiciones sociales que no habían sido atendidas durante las décadas anteriores, precisamente por la falta de recursos económicos. Durante este periodo, se pudo evidenciar



FLACSO 2022

una decisión política para tratar de usar la renta petrolera para generar cambios en las condiciones económicas, políticas y sociales. Evidentemente, estos cambios no fueron suficientes, tal y como lo reconocen los propios informes y actas de la Junapla, pero lo que si podemos señalar es que luego del boom petrolero, el Ecuador no era el mismo, pues había mejorado sustancialmente a nivel social, económico e institucional.

La alta inversión realizada, los problemas macroeconómicos producidos por la abundancia de la renta petrolera y la deuda contraída, generaría una crisis económica considerable que estallaría en el año de 1983, durante el primer gobierno democrático. Este hecho fue muy complejo para la economía nacional, sin embargo, el centrarse únicamente en ese proceso impide ver con detenimiento que existieron una serie de avances importantes durante la década de los 70. Se considera que la evaluación política realizada con el retorno a la democracia, en su afán de distanciarse de la dictadura militar, no fue del todo adecuada, impidiendo tener la decisión política de dar continuidad a proyectos estratégicos como la electrificación, el apoyo a la industrialización o la construcción de redes viales secundarias⁴ que facilitarían a los pequeños productores la conexión con los centros económicos del país.

A continuación, se abordará el paso de la Junapla al Conade y las problemáticas políticas que se tejieron en un contexto de incertidumbre frente a la caída de los precios del petróleo y a un reposicionamiento de los actores políticos que buscaban llegar al poder con la expedición de la nueva constitución en 1979. Se argumentará que el afán de los actores políticos por posicionarse electoralmente luego de haber estado excluidos durante cerca de diez años del poder, los llevó a cuestionar gran parte del trabajo realizado por la Junapla. Este hecho generó un cambio en la conformación de la institución de planificación y desarrollo, dando origen de esa forma al Consejo Nacional de Desarrollo.



FLACSO 2022

CONADE

El Conade nace con la entrada en vigencia de la Constitución de 1979. Esta institución tenía el objetivo de mejorar las falencias de la Junapla, misma que había sido caracterizada como vertical, autoritaria y dictatorial por parte de los grupos políticos que con el retorno a la democracia buscaban reposicionarse en la escena pública. En este proceso, los actores políticos jugaron un rol preponderante, pues con el descubrimiento del petróleo los gobiernos del periodo de la dictadura pensaron que la transición al desarrollo sería cuestión de tiempo, creyendo contar con los recursos necesarios para hacerlo. El error de los gobiernos dictatoriales fue pensar que el desarrollo era una cuestión meramente económica, algo que no es del todo acertado.

Pues en el caso ecuatoriano se debían sortear estructuras de desigualdad económica y social arraigadas desde el periodo colonial.

El Conade surge en un momento de alta tensión política en el Ecuador, que fue el retorno a la democracia. Los actores políticos del momento buscaron crear una institución menos vertical y autoritaria que su antecesora, pues consideraban que la Junapla había logrado concentrar mucho poder y eso había sido perjudicial para la planificación y el desarrollo, pues se había centrado en la visión de los técnicos sin considerar las posturas de los actores sociales. Sin embargo, Swett (1979) planteaba que existía un alto riesgo de que el naciente Conade pierda sus capacidades técnicas y se politice, “los riesgos de politización de la institución de planificación en el nuevo esquema no son despreciables, y dependerán en mucho de lo que el vicepresidente de la República decida hacer con la planificación” (Swett 1979, 165)

En su afán de reposicionarse en la escena pública, los actores políticos optaron por realizar una serie de críticas al trabajo realizado por los



FLACSO 2022

gobiernos dictatoriales. Sin embargo, al centrarnos en los procesos de planificación y desarrollo, se puede evidenciar que una de las críticas más fuertes fue la que se realizó a la estructura misma de la Junapla. Osvaldo Hurtado (1999) argumentaba que el gobierno dictatorial había realizado una pobre gestión de la economía y un despilfarro de los recursos del petróleo, siendo este uno de los principales argumentos para poner fin a la Junapla y dar paso al Conade. “A través de la creación del Consejo Nacional de Desarrollo; se trataba de generar una mayor autogestión de la economía. Proponía la creación de cuatro áreas económicas: privada, pública, mixta y comunitaria” (Hurtado 1999, 330).

Se pensaba que el Conade realizaría una mejor gestión de los recursos económicos, porque contaría en su directorio con representantes de diferentes sectores de la sociedad civil, lo que contribuiría al fortalecer el sistema democrático, a través del check and balance. Se argumentaba que los cambios propuestos contribuirían a que las inversiones realizadas en los diferentes proyectos fueran mucho más consensuadas y, por ende, más eficientes porque primaría el consenso al momento de realizar un proyecto desde el Estado, evitando así el despilfarro en obras “innecesarias” (Hurtado 1999; 2019). Sin embargo, las diversas facciones políticas y grupos sociales y económicos que tenían un representante al interior del Conade no buscaron constituirse en guardianes de la planificación y el desarrollo, al contrario, se pudo evidenciar que estos grupos buscaban beneficiar de forma particular al sector al que representaban. Este hecho impidió que se realizara una evaluación seria y profunda de los avances que habían ocurrido durante la década de los 70, impidiendo dar continuidad a proyectos prioritarios y mejorar lo que no había sido adecuadamente realizado por la Junapla.

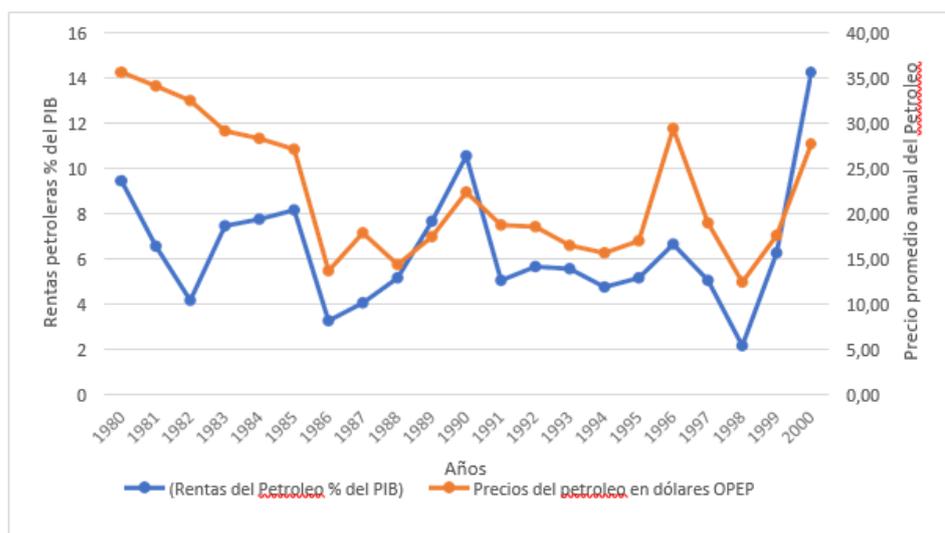
El Conade tenía que adaptarse a las nuevas condiciones económicas que vivía el país. “Durante 1982 y 1983, América Latina se vio presionada por sus acreedores a implantar penosos procesos de ajuste, destinados



FLACSO 2022

primordialmente a generar superávit en cuenta corriente” (CONADE 1984, 3). Este proceso llevó a que desde los diferentes sectores de la sociedad civil y sobre todo a través de los medios de comunicación se cuestionara los procesos de planificación y desarrollo que buscaron una industrialización al interior del Estado ecuatoriano.

Gráfica 3. Rentas Petroleras % del PIB vs Precio promedio anual del petróleo en dólares 1980-2000



Fuente: Banco Mundial y OPEP

Elaboración Propia

La gráfica 3.2 evidencia la relación entre el porcentaje que ocupaban las rentas petroleras en el PIB comparándolo con el precio promedio anual del barril de petróleo. La economía ecuatoriana durante las décadas de los 80 y 90 ya no pudo captar, en la misma dimensión que los años 70, un alto margen de renta proveniente de la exportación petrolera, principalmente debido a los bajos precios de este commodity en los mercados internacionales. Con lo cual, la existencia del Conade estuvo anclada a una constante crisis económica y falta de recursos para dar continuidad a la



FLACSO 2022

planificación e implementación de los proyectos de desarrollo. Este hecho se vio agravado por la revisión de varios contratos petroleros⁵ con las empresas que se encontraban operando en el país, lo que significó una mayor reducción en los ingresos que recibía el Estado, colocando más presión sobre las arcas estatales y obligando a los agentes políticos a realizar constantes ajustes y recortes presupuestarios.

El diseño del Conade respondía a una fórmula clásica de la democracia liberal, guiada por el principio de *check and balance*, en la cual los miembros del directorio, al representar a diferentes sectores de la sociedad ecuatoriana: industriales, comerciantes y académicos, debían fiscalizarse mutuamente en beneficio de que los proyectos de inversión prioricen las necesidades de la población y no de grupos particulares. Bajo esa fórmula, se pensaba que existiría una mejor administración de los recursos del Estado.

Sin embargo, lo que se observó fue una inactividad del Conade, pues los miembros del directorio no lograban llegar a consensos en los proyectos trascendentales para el país⁶, como: electrificación, educación, salud, infraestructura vial, manejo de la deuda, priorización de proyectos claves etc. Los actores políticos priorizaron el corto plazo y la inmediatez (Moncayo 2019), con lo cual, durante todo el periodo del Conade, el Ecuador no volvió a contar con una institución que planificara el destino y futuro del Estado, como en cierta medida sí lo hizo la Junapla. Lo máximo que pudo hacer el Conade era centrarse en las actividades que podía cumplir cada gobierno, por lo que la visión de futuro y planificación de largo alcance se perdió con esta institución.

Los técnicos del Conade, en su mayoría provenientes desde la extinta Junapla, recomendaban que: la planificación fuera descentralizada y participativa, que esté sustentada en las problemáticas locales, que funcione sobre la base de consensos sociales y concertación, considerando en todo



FLACSO 2022

momento el corto, mediano y largo plazo, pero enfocándose más en el largo periodo y en no funcionar adscrita a la presidencia de la República (CONAM-MOSTA 1998, 65-67), esto con la finalidad de poder tener planes de Estado y no únicamente de gobierno. Sin embargo, durante todo el periodo del Conade, es decir durante las décadas de los 80 y 90, fueron principalmente las ONGs en convenio con instituciones internacionales y multilaterales, las que se encargaron en mayor medida de los procesos de planificación y desarrollo, a través de la implementación de micro proyectos, hecho que llevó a que el Conade y el Estado ecuatoriano perdiera la visión global y rectoría de la planificación.

ODEPLAN

El Conade llegó a su fin luego del proceso constituyente llevado a cabo en la Academia de Guerra de las Fuerzas armadas en Sangolquí. La nueva constitución fue realizada durante el gobierno interino de Fabián Alarcón, que tuvo lugar luego del golpe de Estado realizado en contra del ex presidente Abdalá Bucaram. La Odeplan, al igual que lo ocurrido con el Conade, nace con la promulgación de una nueva Constitución, buscando solucionar los problemas que habían sido identificados con la creación y funcionamiento de su antecesora. La Odeplan fue diseñada y colocada, por mandato constitucional, como una oficina adscrita a la presidencia de la República, su principal objetivo era limitar las disputas de poder que se experimentó durante las casi dos décadas que estuvo en funcionamiento el Conade.

La Odeplan surge en condiciones económicas y políticas aún peores que las experimentadas por el Conade en los últimos años de su gestión. El año de 1998 es la antesala a una de las crisis económicas, políticas y sociales más complejas que experimentó el Ecuador y que desencadenó una ola



FLACSO 2022

migratoria sin precedentes en el país. El Feriado Bancario ocurrido en 1999 fue una catástrofe en términos políticos, económicos y sociales. Estos acontecimientos impidieron que la Odeplan tuviera la más mínima participación en la escena política nacional. En otras palabras, la creación de la Odeplan, amparada en la Constitución de 1998, fue prácticamente un formalismo y se la colocó para que el Estado contara con una institución de planificación tal y como lo mandaba la constitución, pero en términos reales, no cumplió ningún rol significativo o de trascendencia.

La Odeplan fue una pequeña oficina adscrita a la presidencia de la República, funcionando más como una oficina de asesoría del presidente (Mideros 2019) antes que como una oficina de planificación y desarrollo. Durante su periodo de existencia, la Odeplan pasó prácticamente desapercibida, sobre todo durante los años 1998, 1999 y 2000, que fue el periodo más fuerte de la crisis producida por el Feriado Bancario. Es prácticamente imposible pensar que pueda existir un proceso de planificación y desarrollo en medio de una profunda crisis económica, por lo tanto, la Odeplan no tuvo mayor relevancia durante los pocos años de existencia que experimentó (Fuentes 2019).

SENPLADES

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) tuvo un rol planificador mucho más fuerte que sus antecesoras, entre otras cosas “porque le daba prevalencia a la planificación” (Mideros 2019). Esta secretaría juntó y articuló otras instituciones que estaban relacionadas con la planificación y el desarrollo. “Mediante Decreto Ejecutivo No. 1372 del 20 de febrero del 2004 se creó la Senplades, como organismo técnico responsable de la planificación nacional, fusionando la ex Odeplan y la Secretaría de Diálogo Social y Planificación” (SENPLADES 2010). En



FLACSO 2022

este primer momento, las atribuciones y responsabilidades que tenían la Odeplan y la Secretaría de Diálogo Social y Planificación, así como sus activos y pasivos pasaron a formar parte de la naciente Senplades (SENPLADES 2004). Se debe señalar que, en su creación, Senplades también se encontraría adscrita a la presidencia de la República, pues así lo determinaba la Constitución de 1998, sin embargo, iría adquiriendo mayor independencia con el aumento en el presupuesto asignado, y sobre todo, con los cambios constitucionales realizados en el año 2008.

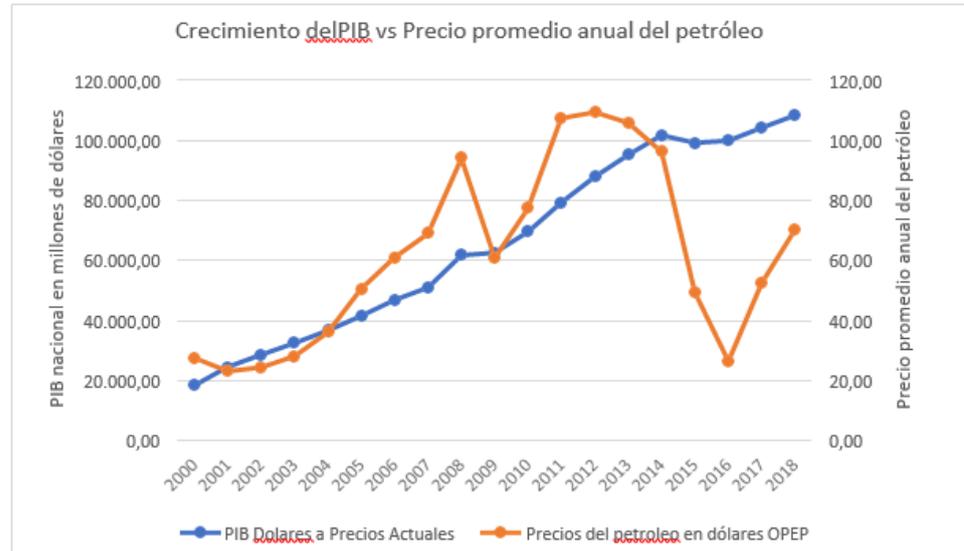
A diferencia de la Odeplan y de la Secretaría de Dialogo Social y Planificación, Senplades tendría rango de ministerio y su labor sería la de coordinar un sistema único de planificación, en la cual deberían converger todas las instituciones del Estado. “La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en cumplimiento del mandato constitucional será responsable del diseño, implementación, integración y dirección del Sistema Nacional de Planificación en todos sus niveles” (SENPLADES 2004). Desde el retorno a la democracia, el Ecuador no había contado con una institución que planificara el desarrollo en todos sus niveles, radicando ahí la importancia que tendría la naciente Senplades, sobre todo para tratar de crear las instituciones de un Estado para el desarrollo (developmental state) (Evans 1996; Acemoglu y Robinson 2012).

La existencia de Senplades coincide con el segundo gran boom petrolero que vivió el Ecuador debido a los altos precios de esta materia prima en los mercados internacionales, hecho que dotó a la economía ecuatoriana de una ingente cantidad de recursos económicos.



FLACSO 2022

Gráfica 4. Comparativo PIB vs Precio promedio anual del petróleo en dólares 2000- 2018



Fuente: Banco Mundial y OPEP

Elaboración Propia

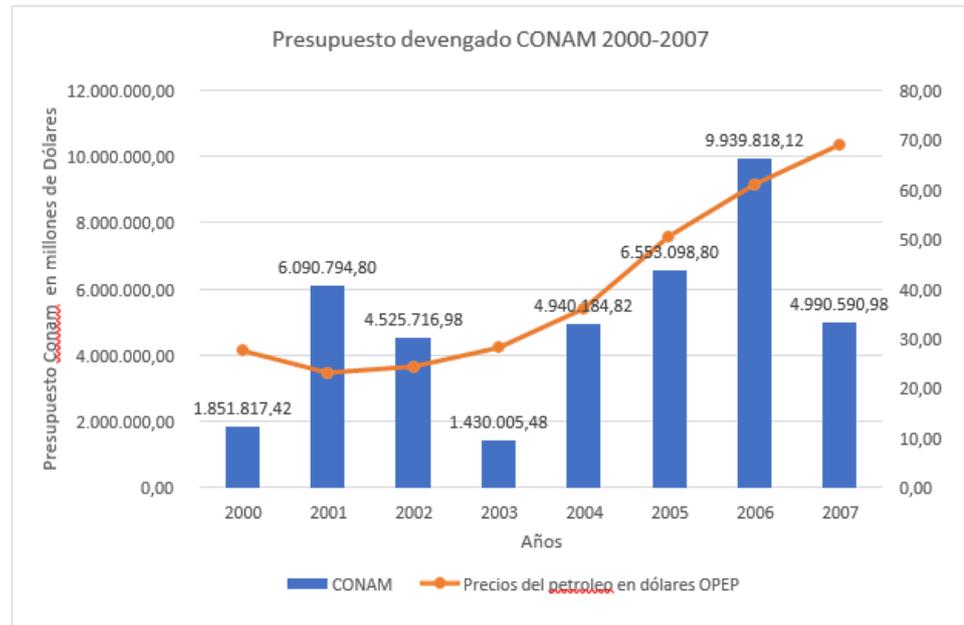
La gráfica 3.4 evidencia como a partir del año 2000 el PIB ecuatoriano comienza a crecer de forma sostenida, existiendo una marcada correlación con el incremento de los precios internacionales del petróleo. Se conoce que el PIB comprende toda la producción que se realiza al interior de un Estado en un momento determinado, por lo tanto, asociarlo con un único producto, como el petróleo, sería erróneo. Sin embargo, la abundancia de recursos proveniente de la renta petrolera permitió que la economía nacional se dinamizara, esto debido a la fuerte inversión que realizó el Estado central en la ejecución de miles de proyectos en el territorio.

El Conam y Senplades fueron las instituciones emblema durante este periodo y se puede evidenciar como a raíz que el Estado ecuatoriano comienza a contar con una mayor solvencia económica, estas instituciones reciben un mayor presupuesto para supervisar y direccionar las inversiones estatales.



FLACSO 2022

Gráfica 5. Presupuesto devengado CONAM vs Precio promedio anual del petróleo 2000– 2007.



Fuente: Reportes e-SIGEF / Ministerio de Economía y Finanzas / Dirección Nacional de Consistencia Presupuestaria y OPEP.

Elaboración Propia

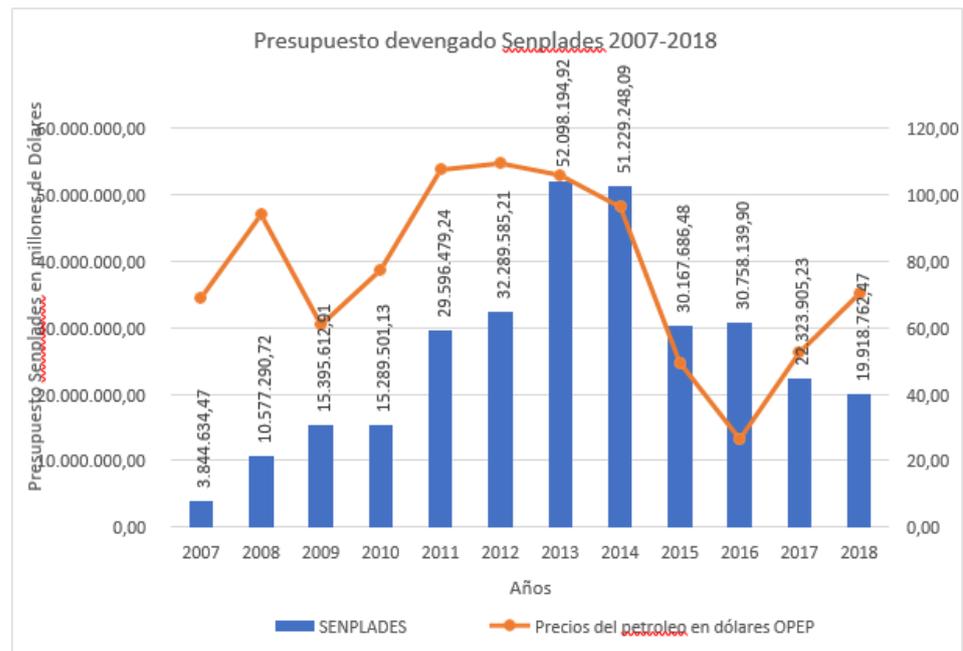
La gráfica 3.6 evidencia el presupuesto utilizado por el Conam⁷ para cada año de funcionamiento, los datos que se muestran son aquellos que la institución devengó en cada año de trabajo⁸. Se pudo evidenciar que anualmente existe una diferencia entre el monto presupuestado y el monto devengado. Es interesante notar que el Conam era solamente un proyecto adscrito a la presidencia de la República, sin embargo, a medida que el Estado comienza a recibir mayores recursos por diferentes vías de financiamiento, entre ellas el petróleo, los recursos asignados también se incrementan.



FLACSO 2022

El Conam estaba a cargo de la modernización del Estado y a partir del año 2004 comienza a invertir en proyectos de modernización de la red eléctrica en el Ecuador, siendo esta la razón del incremento en los recursos invertidos. Hasta el año 2007, el Conam funcionó de forma paralela a Senplades, teniendo un presupuesto independiente. Luego que Senplades absorbiera al Conam existiría una sola institución encargada de la planificación y el desarrollo en el Ecuador.

Gráfica 6. Presupuesto devengado SENPLADES vs Precio promedio anual del petróleo 2007 – 2018.



Fuente: Reportes e-SIGEF / Ministerio de Economía y Finanzas / Dirección Nacional de Consistencia Presupuestaria y OPEP.

Elaboración Propia

La gráfica 3.7 evidencia una curva prácticamente perfecta, en la que se puede evidenciar que el presupuesto devengado por Senplades durante los diferentes años está íntimamente relacionado con el porcentaje de renta



FLACSO 2022

percibida por el Estado ecuatoriano por concepto de renta petrolera. Se debe aclarar que sería un error señalar que la renta petrolera servía para financiar directamente a Senplades⁹, pues por normativa esto no ocurre así. Para el financiamiento de las instituciones estatales se consolida todas las fuentes de ingreso de las empresas públicas, donde una de ellas es la renta petrolera (Moya 2019). Sin embargo, es interesante notar que, para el caso ecuatoriano, sobre todo durante el gobierno del presidente Correa, se asignó una mayor cantidad de recursos a Senplades cuando el Estado contaba con los recursos suficientes para invertir en esta institución, todo con miras al desarrollo.

Se parte del argumento que el surgimiento de Senplades fue posible en un tiempo de bonanza económica. Para el año 2004 los precios internacionales del petróleo habían mejorado considerablemente, el Ecuador exportaba mucho más crudo gracias a la entrada en funcionamiento del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), mismo que comenzó a operar el 14 de noviembre del año 2003. Este hecho significó un importante incremento en los ingresos que recibiría el Ecuador de ahí en adelante. “La entrada en operación del OCP marcó cifras económicas sustancialmente mayores en el país. De inicio se puede afirmar que esta ha sido una de las inversiones privadas más grande de todos los tiempos, pues significó una inversión directa de más de 1400 millones de dólares y contribuyó a que el PIB del año 2004 creciera en un 8,2%” (OCPECUADOR 2015). La construcción del OCP fue con capital 100% privado y correspondía a inversión extranjera directa, hecho que contribuyó a mejorar los indicadores macroeconómicos del país.

Es interesante notar como los actores políticos del momento, dependiendo del espectro ideológico en el que se encontraban o se posicionaban tenían una visión particular del gobierno del expresidente Correa y por lo tanto de la gestión de Senplades. Los actores políticos y sociales más ubicados hacia la izquierda lo calificarían de capitalista, extractivo, depredador de la



FLACSO 2022

naturaleza, etc. Por el contrario, los sectores políticos ubicados más hacia el espectro ideológico de la derecha, calificarían a este gobierno de comunista y estatista, con la intención de desaparecer la propiedad privada y eliminar todas las libertades. La Senplades tuvo el desafío de generar un PND en un contexto de actores políticos y sociales altamente polarizados, a la vez que tenía que incorporar una visión particular de desarrollo en sus planes e intervenciones sociales.

El trabajo de la Senplades fue altamente significativo en cuanto a la elaboración de sistemas de seguimiento y métricas de evaluación (Moya 2019). Durante los dos periodos que comprende la tercera Senplades se desarrollaron una serie de habilidades cognitivas entre los colaborados de esta institución (Andrade 2019) hecho que permitió tener una institucionalidad estatal en mejores condiciones que durante los periodos anteriores. También se desarrollaron una serie de herramientas para controlar y monitorear la inversión pública desde lo macro hasta lo micro.

Adicional a lo señalado, se creó el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP) mismo que fue diseñado para la planificación y seguimiento de los macro proyectos y para dar seguimiento a: el PND, la agenda de coordinación intersectorial, el plan sectorial e institucional y a los proyectos de inversión. La segunda herramienta que se diseñó en este periodo fue el denominado gobierno por resultados, este se encontraba a un nivel medio y buscaba dar seguimiento a los objetivos estratégicos institucionales, es decir, las metas puntuales e indicadores del PND y los proyectos de inversión más específicos. La tercera herramienta fue el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) que era la herramienta que permitía asignar el presupuesto de gasto corriente. Se encargaba de la asignación, ejecución y liquidación del presupuesto asignado a los proyectos. Estas tres herramientas se encuentran interconectadas entre sí, pues todos los proyectos o inversión estatal tenían que necesariamente articularse a un objetivo del PND y si no se cumplían en los tiempos



FLACSO 2022

adecuados no se realizaban los desembolsos correspondientes (Moya 2019). De acuerdo con Sariha Moya, quien ejerció como coordinadora en Senplades, estas herramientas tenían una serie de problemas, pero podrían haberse ido mejorando o afinando con el tiempo.

Conclusiones

El 13 de mayo del 2019 fue firmado el decreto ejecutivo 732 por el presidente Lenin Moreno, en el cual se suprime la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES y se crea la secretaria técnica de planificación, Planifica Ecuador, misma que se encontrará adjunta a la presidencia de la República, retornando de esa manera a un diseño que no tuvo buenos resultados en la década de los 90. En un contexto de crisis económica, se puede observar que dar continuidad a instituciones de planificación y desarrollo no es una prioridad para el Estado ecuatoriano. Al momento de la creación de la institución que remplazará a Senplades, se sostuvo que todo se mantendrá sin alteraciones. Sin embargo, si Senplades con toda la infraestructura, recursos económicos y humanos, le fue difícil articular una visión clara de desarrollo, menos aún lo podrá hacer una institución significativamente disminuida como Planifica Ecuador.

En la problematización de este trabajo, se había señalado que la teoría de la maldición de los recursos naturales es la que generalmente se utiliza para analizar el caso ecuatoriano. Sin embargo, la investigación realizada no permite corroborar que el caso ecuatoriano, sobre todo a nivel de las instituciones de planificación y desarrollo, cumpliera con todos los postulados de la maldición de la abundancia. Se pudo evidenciar, que en los dos momentos de mayor auge económico que tuvo el Ecuador debido a la renta petrolera, los gobiernos, a través de las diferentes instituciones de planificación y desarrollo, buscaron generar las condiciones institucionales



FLACSO 2022

necesarias para solventar varios problemas sociales urgentes y tratar de encaminar al país en la senda del desarrollo.

Sobre la base de lo señalado en el párrafo anterior, tampoco es posible sostener que la renta petrolera haya sido utilizada por los gobiernos de turno para su enriquecimiento personal, mientras las poblaciones se sumían en la pobreza y desatención estatal. De acuerdo a lo señalado a lo largo de este trabajo, durante los dos auges petroleros, que generaron una abundante renta para la economía nacional, desde el Estado, a través de las instituciones de planificación y desarrollo, se identificaron e intentaron solventar varias de las problemáticas mencionadas en este trabajo. Es evidente que dichas problemáticas no fueron resueltas, pero es destacable señalar los intentos que se realizaron desde estas instituciones por tratar de identificar y posteriormente solucionar problemas históricos de la sociedad ecuatoriana.

Los Estados que se encaminan en el desarrollo deben tener la capacidad de diseñar buenas instituciones, pero, sobre todo, deben tener la capacidad de ponerlas en práctica y hacerlas cumplir. Los Estados que buscan encaminarse en la senda del desarrollo (developmental states) deben realizar sustanciales esfuerzos para que las instituciones sean coherentes y prevalezcan en el tiempo (Johnson 1982; Evans 1996; Leftwich 2007; Hillbom 2012) independientemente del tipo de gobierno o condiciones económicas.

Este es el punto mas complejo al momento de abordar el desarrollo, pues frente a crisis económicas y políticas severas como las que sufrió el Ecuador durante las décadas de los 80 y 90, es muy difícil que un gobierno pueda sostener un alto nivel de inversión, pero precisamente esa es la importancia de contar con proyectos de Estado y no de gobierno, algo que hasta la actualidad no logra consolidar el Ecuador y en general los Estados de América Latina.



FLACSO 2022

Las constantes disputas políticas y la poca responsabilidad al momento de realizar una evaluación seria a los proyectos de largo alcance impulsados desde las instituciones de planificación y desarrollo, que permitan dar continuidad a proyectos estratégicos y mejorar los que no han funcionado adecuadamente, es prioritario para un país que busca encaminarse en la senda del desarrollo. Los actores políticos, en su afán de llegar al poder, criticarán todo lo hecho por su antecesor, y bajo esa lógica, jamás se podrá pasar del inmediatismo de los gobiernos de turno, perjudicando seriamente la continuidad de los proyectos que deberían ser de Estado. La política es tan importante para el desarrollo como la economía, pues sin actores políticos que piensen en proyectos de país de largo alcance, la economía jamás llegará a tener niveles óptimos de desempeño y el Estado estará condenado al inmediatismo de las elecciones.

Durante los dos booms petroleros que vivió el Estado ecuatoriano, se pudo identificar que hubo una voluntad política real de tratar de cambiar las condiciones estructurales del país, donde las instituciones de planificación y desarrollo fueron de vital importancia en este proceso. Se podría sostener, con mucho optimismo, que en cierta medida se lo logró, pues luego de los dos booms petroleros el Ecuador se encontró en mejores condiciones económicas, sociales e institucionales que antes de dicho boom. Se está consiente que el petróleo por sí sólo no causó estos procesos, sin embargo, se sostiene que existe una clara correlación entre el auge de recursos canalizados por la abundancia de la renta petrolera y la creación de instituciones de planificación y desarrollo que buscaron mejorar las condiciones sociales y económicas del país.

Para finalizar, parecería que no existe una conexión directa entre la renta petrolera, las instituciones de planificación y desarrollo y el sistema de partidos políticos. Sin embargo, a lo largo de este trabajo, se mencionaba que son los actores políticos y los gobiernos los que deciden el uso que se realiza a los recursos económicos provenientes del petróleo. Sin embargo,



FLACSO 2022

cuando los actores políticos no tienen la capacidad de llegar a consensos mínimos y mantener políticas de Estado de largo alcance, los recursos económicos, que por definición son escasos, no tendrán un correcto aprovechamiento. Este punto buscará ser profundizado en investigaciones posteriores.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, Daron y James Robinson. 2012. Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder la prosperidad y la pobreza. Barcelona: Deusto.
- . 2012. Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. New York: Crown Publishers.
- Acosta, Alberto y Francisco Hurtado Caicedo. 2016. «De la violación del Mandato Minero al festín minero del siglo XXI.» Montecristi Vive. 29 de julio. <http://montecristivive.com/de-la-violacion-del-mandato-minero-al-festin-minero-del-siglo-xxi/> (último acceso: 22 de junio de 2017).
- Acosta, Alberto y John Cajas Guijarro. 2016. «Patologías de la Abundancia. Una lectura desde el extractivismo.» 391-425. Quito: Abya-Yala.
- Aldáz, Raúl. 2018. Oil, Institutions, and Policymaking. London: Ph. D. thesis, King's College London.
- Andrade, Pablo, entrevista de Jonathan Suárez. 2019. Instituciones para el desarrollo a partir de 1972 (16 de julio de 2019).
- Auty, Richard. 2000. «How Natural Resources Affect Economic Development.» *Development Policy Review*, Vol. 18: 347-364.



FLACSO 2022

- Auty, Richard y Alan Gelb. 2000. Political Economy of Resource abundant State. Annual Bank Conference on Development Economics, Paris: Word Bank.
- Banco Mundial. Data Bank. 2019. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=2018&locations=EC&start=1960> (último acceso: 17 de febrero de 2019).
- Bannon, Ian y Paul Collier. 2003. «Natural Resources and Conflict: What We Can Do.» En Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions, de Ian Bannon y Paul Collier, 1-16. Washington: The World Bank.
- Barrera, Augusto, entrevista de Jonathan Suárez. 2019. Instituciones para el desarrollo desde 1972 (18 de julio de 2019).
- Barrón, Karla, Claudia Gómez y Juan Meza. 2013. «Recursos Naturales y Crecimiento Económico: Un Análisis de la Economía Mexicana.» En Crecimiento Económico y Recursos Naturales en México, de Karla Barrón, Claudia Gómez y Juan Meza, 12-40. Tepic, Nayarit: Universidad Autónoma de Baja California.
- Brinks, Daniel, Levitsky Steven y María Victoria Murillo. 2019. Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions. New York: Cambridge University Press.
- Burchardt, Hans-Jürgen. 2016. «El neo-extractivismo en el siglo XXI. Qué podemos aprender del ciclo de desarrollo más reciente en América Latina.» En Nada dura para siempre, Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas, de Hans- Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 55-87. Quito: Abya-Yala.
- Cappa, María. 2014. La Marea, Más de 80 países reclaman que la ONU penalice los abusos de multinacionales. 22 de 06 de 2014.



FLACSO 2022

<https://www.lamarea.com/2014/06/22/en-busca-de-un-tratado-internacional-que-penalice-los-abusos-de-las-multinacionales/> (último acceso: 02 de 10 de 2017).

Carrión, Diego. 2015. «¿Apostar al petróleo y a la minería o al turismo comunitario? Ecuador: escenarios comparativos entre estrategias económicas y sus impactos.» En *La osadía de lo nuevo: Alternativas de política económica*, de Fundación Rosa Luxemburg, 95-132. Quito: Abya-Yala.

Chang, Ha Joon. 2008. *¿Qué fue del buen Samaritano? Naciones ricas, políticas pobres*. Barcelona : Intermon Oxfam.

Cheibub, José Antonio y Jennifer Gandhi. 2004. «Classifying Political Regimes: A Six fold Classification of Democracies and Dictatorships.» Paper presented at the 2004 Annual APSA.

Clark, William Roberts, Matt Golder y Sona Nadenichek Golder. 2013. *Principles of Comparatives Politics*. California: SAGE.

CONADE. «Acta 1.» Quito, 13 de junio de 1980.

—. «Acta 17.» Quito, 29 de septiembre de 1981.

—. «Acta 7.» Quito, 3 de diciembre de 1980.

—. 1984. *Ecuador: Lineamientos de una estrategia para el desarrollo*. Quito: Secretaría General de Planificación.

CONADE.1984. *Ecuador: Lineamientos de una estrategia para el Desarrollo*. Informe de Labores, Quito: Consejo Nacional de Desarrollo.

CONAM-MOSTA. 1998. *Hacia la Reforma del Estado*. Opiniones, consenso y controversia en la sociedad ecuatoriana. Quito: CONAM.

Consejo Nacional de Planificación. 2009. «Decreto ejecutivo 1577.» Quito: SENPLADES, 26 de febrero.



FLACSO 2022

- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Montecristi, 20 de octubre.
- Dávalos, Pablo. 2013. «"No podemos ser mendigos sentados en un saco de oro": Las falacias del discurso extractivista.» En *El correísmo al desnudo*, de Varios Autores, 190-2015. Quito: SN.
- Ding, N, y B Field. 2005. «Natural Resources abundance and Economic Growths.» *Land Economics* num 81, 4: 496-502.
- Ding, N y B Field. 2005. «Resource Abundance and Economic Growth.» *Land Economics*, Num 81, vol 4: 496-502.
- Domínguez, Rafael y Sara Caria. 2016. «Ecuador en la trampa de la renta media.» *Problemas del Desarrollo*, No 187, octubre-diciembre: 89-112.
- Durán, María Martha. 2012. «El estudio de caso en la investigación cualitativa.» *Revista Nacional de Administración*, Vol.3, No.1: 121-134.
- Ecología, Acción, Investigación y Acción Psicosocial. 2017. *La herida abierta del cóndor: Vulneración de derechos, impactos socioecológicos y afectaciones psicosociales provocados por la empresa minera china Ecuacorriente S.A. y el Estado ecuatoriano en el Proyecto Mirador*. Quito.
- Evans, Peter. 1996. «El Estado como problema y como solución.» *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*. N° 140, Vol 35, enero-marzo: 529- 562.
- Evans, Peter. 1996. «El Estado como problema y como solución.» *Desarrollo Económico*, vol 35, N° 140, enero-marzo: 529-562.
- Fernández, Gabriela. 2010. «Abundancia de recursos naturales o instituciones de calidad: ¿qué define el crecimiento económico?» *Cuestiones Económicas*: 165- 178.



FLACSO 2022

- Fierro, L. 1991. Los grupos financieros en el Ecuador. La concentración del capital bancario en el Ecuador. Quito: CEDEP.
- Finanzas, Ministerio de Economía. 2019. «Asignaciones Presupuestarias Instituciones de Planificación y Desarrollo 2000-2018.» Reporte e-SIGEF. Quito, julio.
- Fontaine, Guillaume. 2002. «Sobre bonanzas y dependencia, Petróleo y enfermedad holandesa en el Ecuador.» ICONOS Revista de Ciencias Sociales, núm. 13, marzo: 102-110.
- Fountaine, Guillaume. 2002. «Sobre bonanzas y dependencia: Petróleo y enfermedad holandesa en el Ecuador.» Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num 13, marzo: 102-110.
- Freidenberg, Flavia y Simón Pachano. 2016. El sistema político ecuatoriano. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Fuentes, María Pubenza, entrevista de Jonathan Suárez Cantos. 2019. El surgimiento de Senplades en el año 2004 (15 de julio).
- García Álvarez, Santiago. 2016. «El reformismo progresista del mercado de trabajo en Ecuador. Principales políticas, instrumentos y resultados en el periodo 2007- 2015.» En Nada dura para siempre, Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas, de Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 199-224. Quito: Abya-Yala.
- Gordillo, Ramiro. 2005. ¿El oro del Diablo? Ecuador: historia del petróleo. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Gudynas, Eduardo. 2009. «Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual.» En Extractivismo, Política y Sociedad, de Varios CAAP, 187-225. Quito: Centro Andino de Acción Popular CAAP.



FLACSO 2022

- Gudynas, Eduardo. 2012. «Extractivismos persistentes y el progresismo sudamericano.» En *Crisis y movimientos sociales en nuestra América: cuerpos, territorios e imaginarios en disputa*, de Mar Daza y Raphael y Vargas, Virginia Hoetmer, 397-408. Lima: PDTG.
- Gudynas, Eduardo. 2016. «Los progresismos sudamericanos: Ideas y prácticas, avances y límites.» En *Rescatar la esperanza: Más allá del neoliberalismo y el progresismo*, de Eduardo Gudynas, Mariestella Svampa, Decio Machado, Alberto Acosta y John Cajas Guijarro, 26-61. Barcelona: Entrepueblos.
- Gundermann Kröll, Hans. 2001. «El método de los estudios de caso.» En *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, de María Luisa Tarrés, 231-264. México: Flacso-México.
- Gutiérrez, Lucio. 2019. «Conversando con los presidentes. 40 años del retorno a la democracia.» Quito: Flacso Ecuador, 25 de junio.
- Gylfason, T. 2001. «Natural Resources, Education, and Economic Development.» *European Economic*, Num 45: 847-859.
- Haber, Stephen, y Victor Menaldo. 2011. «Do Natural Resources Fuel Authoritarianism? A Reappraisal of the Resource Curse.» *American Political Science Review*. Vol. 105, No. 1 February: 1-26.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista. 2014. *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Hillbom, Ellen. 2012. «Botswana: A development-oriented gate-keeping state.» *African Affairs*, Vol. 111, No. 442, January: 67-89.
- Holst, Joshua. 2016. «Sueños decoloniales en la Amazonía ecuatoriana.» En *Nada dura para siempre, Neo-extractivismo tras el boom de las*



FLACSO 2022

- materias primas, de Hans- Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 317-351. Quito: Abya-Yala.
- Humphreys, Macartan, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz. 2007. «Introducción: What is the problem with Natural Resource Wealth?» En *Escaping the Resource Curse*, de Macartan Humphreys, Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz, 1-20. New York: Columbia University Press.
- Hurtado, Osvaldo. 1999. *El poder político en el Ecuador*. Quito: Planeta-Lettraviva.
- Hurtado, Osvaldo, entrevista de Jonathan Suárez. 2019. *Instituciones para el desarrollo en el Ecuador desde 1972* (23 de julio).
- INEC. [ecuadorencifras](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Institucion/Historia.pdf). s.f. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Institucion/Historia.pdf> (último acceso: 18 de junio de 2019).
- Jaramillo, Patricio, Sergio Lehmann y David Moreno. 2009. «China, precios de commodities y desempeño de América Latina: Algunos hechos estilizados.» *Cuadernos de Economía*, Vol 46, Mayo: 67-105.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The growth of industrial policy 1925-1975*. California: Stanford University Press.
- Jovel, Roberto. 2000. *La estrategia internacional para la reducción de los desastres*. http://www.eird.org/esp/revista/No1_2001/pagina22.htm (último acceso: 29 de 01 de 2018).
- Karl, Terry. 1997. *The paradox of plenty: Oil Booms and Petro-States*. California: University of California Press.
- Kosacoff, Bernardo y Campanario, Sebastian. 2007. «La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina.» CEPAL: 1-19.



FLACSO 2022

- Larrea, Carlos. 2017. «¿Existen alternativas frente al petróleo en la Amazonía Centro- Sur?» En ¿Está agotado el periodo petrolero en el Ecuador?, de Carlos Larrea, 49-113. Quito: Ediciones La Tierra.
- Larrea, Carlos. 2016. «Petroleo, pobreza y empleo en el Ecuador: de la bonanza a la crisis.» En Nada dura para siempre, Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas, de Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 131-156. Quito: Abya-Yala.
- Larrea, Carlos y Ana Isabel Larrea. 2017. «¿Hemos sembrado el petróleo en el Ecuador?» En ¿Está agotado el periodo petrolero en el Ecuador?, de Carlos Larrea, 25-48. Quito: Ediciones La Tierra.
- Leftwich, Adrian. 2007. Progress, Growth and Modernitation.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo. 2012. «Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: Lecciones desde América Latina.» *Politai*, Num 3 Vol 5: 17- 44.
- March, James y Johan Olsen. 1997. El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política. México: FCE, CNCPAP, UAS.
- Mejia Acosta, Andrés. 2009. Informal Coalitions and Policymaking in Latin America: Ecuador in Comparative Perspective. New York: Routledge.
- Meschkat, Klaus. 2015. «Los gobiernos progresistas y las consecuencias políticas del neoextractivismo.» En ¿Cómo transformar? Instituciones y cambio social en América Latina y Europa, de Miriam Lang, Belén Cevallos y Claudia López, 77-89. Quito: Abya-Yala.
- Mideros, Andrés, entrevista de Hernán Higuera. 2019. Creación de Planifica Ecuador (21 de mayo).



FLACSO 2022

- Migdal, Joel S. 2001. *State in Society: Studying how States and societies transform and constitute one another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moncayo, Patricio, entrevista de Jonathan Suárez. 2019. El diseño del Conade y la transición desde la Junapla (09 de julio).
- Moncayo, Patricio, entrevista de Jonathan Suárez. 2019. Instituciones para el Desarrollo en Ecuador a partir de 1972 (29 de enero).
- . 2017. *La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia*. Quito: FLACSO Ecuador, serie Atrio.
- Moya, Sariha, entrevista de Jonathan Suárez Cantos. 2019. Los técnicos y la planificación de Senplades (06 de agosto).
- Naredo, José Manuel. 2015. *La economía en evolución*. Madrid: Siglo XXI
- , 2015. North, Douglas. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCPECUADOR. 2015. OCP Ecuador Económico. <https://ocpecuador.com/es/economico?fbclid=IwAR3RLQ34NJ-TIJJoJ-KV7cj77cdnVUP1IT8EzBqDCwCPqm8sOHeq75ukdLOU> (último acceso: 02 de julio de 2019).
- OPEP. 2018. Statista. 08 de noviembre. <https://es.statista.com/estadisticas/635114/precio-medio-del-crudo-fijado-por-la-opep/> (último acceso: 21 de abril de 2019).
- . 2018. Statista OPEP. 08 de noviembre. <https://es.statista.com/estadisticas/635114/precio-medio-del-crudo-fijado-por-la-opep/> (último acceso: 02 de julio de 2019).
- Orihuela, José Carlos y Rosemary Thorp. 2013. «La economía política del manejo de las industrias extractivas en Bolivia, Ecuador y Perú.» En *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en*



FLACSO 2022

la Región Andina, de Anthony Bebbington (ed), 59-86. Lima: IEP, CEPES, GPC.

Pachano, Simón, entrevista de Jonathan Suárez. 2019. las instituciones de planificación, la renta petrolera y el sistema de partidos ecuatoriano (25 de julio de 2019).

Peters, Guy. 2003. El Nuevo Institucionalismo: La Teoría institucional en Ciencia Política. Barcelona: Gedisa.

Peters, Stefan. 2016. «Fin del Ciclo: el neo-extractivismo en Suramérica frente a la caída de los precios de las materias primas. Un análisis desde una perspectiva de la teoría rentista.» En Nada dura para siempre, Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas, de Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 21-53. Quito: Abya-Yala.

Peters, Stefan. 2016. «Fin del Ciclo: el neo-extractivismo en Suramérica frente a la caída de los precios de las materias primas. Un análisis desde una perspectiva de la teoría rentista.» En Nada dura para siempre, Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas, de Varios, 21-53. Quito: Editores Literarios, 2016.

Portes, Alejandro. 2007. «Instituciones y Desarrollo: Una revisión conceptual.» Desarrollo Económico, Vol. 46, No. 184, Enero-Marzo, 2007: 475-503.

Pozo, Mauricio, entrevista de Jonathan Suárez Cantos. 2019. Instituciones de planificación y desarrollo Senplades (18 de julio).

Prats, Joan. 2008. La búsqueda de las instituciones, Teoría del desarrollo desde la informalidad: Aplicaciones a Latinoamérica. Barcelona: CIDOB, 2008.



FLACSO 2022

- Presidencia de la República. 2007. «Decreto ejecutivo 103.» Fusión del CONAM y SODEM a la SENPLADES. Quito: Registro Oficial Suplemento 26, 22 de febrero.
- Przeworski, Adam. 2004. «The last instance: Are institutions the primary cause of economic development.» *European Journal of Sociology*, Vol 45 Num 2: 165- 188.
- Przeworski, Adam y Carolina Curvale. 2007 «Instituciones políticas y desarrollo económico en las Américas: el largo plazo.» En *Visiones del Desarrollo en América Latina*, de José Luis Machinea y Serra Narcís, 157-196. Santiago- Barcelona: CEPAL-CIDOB.
- Ramírez, Franklin. 1999 «Técnicos y políticos, ¿cómo dialogan?. Tecnocracia y configuración política en la Modernización del Estado ecuatoriano.» *Flacso Andes*: 1-22.
- Roland, Gerard. 2004. «Understanding Institutional Change: Fast-moving and slow- moving Institutions.» *Studies in comparative International development.*, Vol 36, winter: 3-33.
- Ross, Michael. 1999. «The Political Economy of the Resource Curse.» *World Politics* Vol 51 (2): 297-322.
- Rothstein, Bo. 2001. «Las instituciones políticas: Una visión general.» En *Nuevo Manual de Ciencia Política*, de Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, 199-246. España: Istmo.
- Rozenwurcel, Guillermo y Sebastián Katz. 2010. «La economía política de los recursos naturales en América del Sur.» *UNSAM*: 1-53.
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner. 1995. «Natural Resource abundance and Economic growth.» *National Bureau of Economic Research*, Working paper 5398.



FLACSO 2022

- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner. 2001. «Natural Resources and Economic Development: The curse of natural resources.» *European Economic Review*, Vol. 45, 2001: 827-838.
- Salvador, Galo. 1979. «La Junta Nacional de Planificación y sus responsabilidades en el desarrollo económico y social del Ecuador.» En *25 años de planificación*, de Germánico Salgado, 23-45. Quito: Junta Nacional de Planificación.
- . 1974. *La planificación y el desarrollo socio-económico del Ecuador*. Quito: Junapla.
- Sanchez-Ancochea, Diego. 2005. «Capitalismo, Desarrollo y Estado. Una revisión crítica de la teoría del Estado de Schumpeter.» *Revista de Economía Institucional*, vol 7, N° 13, segundo semestre: 81-100.
- Schuldt, Jürgen. 2005. *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- SENPLADES. 2004. «Decreto ejecutivo 1372.» Creación de SENPLADES. Quito, 20 de febrero.
- . 2012. «Evaluación de resultados del Plan Nacional para el Buen Vivir 2007-2011.» Quito: Consejo Nacional de Planificación, 11 de enero.
- SENPLADES. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- . 2009. «Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013.» Quito: Consejo Nacional de Planificación, 05 de noviembre.
- . 2010. *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. <https://www.planificacion.gob.ec/resena-historica/> (último acceso: 18 de junio de 2019).
- Stake, Robert. 1995. *Investigación con estudios de caso*. Madrid: Morata.



FLACSO 2022

- Stiglitz, Joseph. 2002. «El desarrollo no es sólo crecimiento del PIB.» *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, No 13: 72-86.
- . 2015. *La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales*. Colombia: Taurus, 2015.
- Stijns, Jean-Philippe. 2005. «Natural Resource Abundance and Economic Growth Revisited.» *Resources Policy* 30 (2) (University of California): 30-107.
- Svampa, Maristella. 2016. «América Latina: Fin de ciclo y populismo de alta intensidad.» En *Rescatar la esperanza: Más allá del neoliberalismo y el progresismo*, de Varios Autores, 63-89. Barcelona: Entrepueblos.
- Swett, Francisco, entrevista de Jonathan Suárez. 2019. *Instituciones para el desarrollo a partir de 1972* (29 de julio).
- . 1979. *La planificación y el desarrollo económico y social del Ecuador: Aportes Conceptuales*. Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.
- Swett-Morales, Francisco. 2017. *Los negocios petroleros y la economía de la Revolución Ciudadana: Fuentes y usos de los recursos de los ecuatorianos*. Guayaquil: Universidad Espíritu Santo.

¹ En el cuadro 3.1 se consideraron únicamente los presidentes que permanecieron en su cargo. No se tomaron en cuenta los gobiernos de transición que existieron en la década de los 90, sobre todo porque fueron gobiernos que duraron días, por ejemplo: Lucio Gutiérrez luego del derrocamiento de Abdalá Bucaram, Rosalía Arteaga o la Junta de Estado comandada por el General Carlos Mendoza Poveda.

² Las instituciones señaladas con un asterisco (*) y que no se encuentran en negrilla son aquellas adscritas a la presidencia de la República y que funcionaron paralelamente a las instituciones de mayor jerarquía.

³ Se está plenamente consciente que estos productos industriales y manufacturados no son significativos en una relación proporcional con relación al PIB, lo que se quiere evidenciar es que hubo ciertos esfuerzos, mínimos e insuficientes sí, pero se buscó tratar de usar la renta petrolera para transitar a un camino al desarrollo que dependiera menos de la renta petrolera. Sin embargo, también se tiene plena conciencia que esto no se logró, los datos económicos así lo demuestran, pero esa renta, por lo menos durante la década que se está analizando en esta sección, no fue dilapidada totalmente o



apropiada exclusivamente por la élite gobernante, como sí ocurrió y se ha demostrado para casos como Zaire o el Congo.

⁴ Se está consiente que es complicado dar continuidad a proyectos de inversión en un contexto de crisis económica. Pero precisamente ahí radica la voluntad política y los acuerdos a los que deben llegar los actores políticos, pues no dar continuidad a las instituciones y a los proyectos emprendidos, luego de la respectiva evaluación para mejorarlos o solucionar sus falencias, ha sido uno de los principales problemas de la planificación en el Ecuador, contribuyendo a desperdiciar o no aprovechar adecuadamente los recursos que ya fueron invertidos.

⁵ La revisión de los contratos petroleros se realizó sobre la base de tener una economía moderna, diversificada y menos centralista. Se debe recordar que la escuela neoclásica, vigente en esa época, recomendaba una menor intervención del Estado en los procesos económicos, dando vía libre a los actores del mercado. En esa línea, se realizó la revisión de los contratos petroleros con el objetivo de mejorar la inversión privada, la producción y en consecuencia las rentas para el Estado ecuatoriano, hecho que no se logró.

⁶ Bajo ningún concepto debe entenderse que el Conade no cumplía ninguna función, evidentemente tenía funciones, funcionarios, partida presupuestaria y direccionaba ciertas inversiones prioritarias para el Estado. Sin embargo, las inversiones y proyectos realizados eran de corto plazo y de poca relevancia como para encaminar a un país en la senda del desarrollo, es decir: el inmediatez de los gobiernos, la falta de voluntad y acuerdos políticos, impedía que el Conade planificara en relación de un proyecto de Estado, centrándose únicamente en actividades puntuales de cada gobierno (proyectos puntuales y específicos). Este tipo de planificación es mucho más económica, porque no demanda inversiones millonarias y a la vez es más rentable políticamente porque permite satisfacer pequeñas ofertas de campaña a grupos determinados. En un contexto de constante crisis económica y falta de recursos, debido a la inestabilidad en los precios del petróleo, este fue el modelo de planificación que se implementó desde el Conade durante prácticamente sus 20 años de funcionamiento.

⁷ Se debe recordar que el Conam existe desde el año de 1993. Sin embargo, el Estado ecuatoriano solo cuenta con datos oficiales sistematizados a partir del año 2000. Durante la etapa de investigación y levantamiento de información se pudo conversar con tres diferentes técnicos de la Dirección Nacional de Consistencia Presupuestaria, quienes supieron señalar que antes de este periodo la información es bastante dispersa, no se encuentra consolidada, se encuentra en reportes separados, en libros contables, en registros independientes para cada institución o simplemente fue llevada por el titular del ministerio de finanzas de la época por lo que no existen archivos al respecto. Este hecho hace difícil contar con información consolidada antes de este periodo.

⁸ Existe una diferencia entre el presupuesto asignado y el presupuesto devengado. En los gráficos 3.6 y 3.7 se trabaja con el presupuesto devengado, es decir la cantidad de recursos que la institución utilizó durante todo el año, este hecho nos permite tener la certeza que el monto señalado fue realmente utilizado.

⁹ El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone que, los recursos que provienen de las actividades de las empresas del sector público deben ingresar al Presupuesto General del Estado (PGE) después de descontar los valores que requiere cada empresa para su funcionamiento, de igual manera como política está considerado al recurso público que se tenga del petróleo, que ingresa al PGE como ingreso de capital que se destina a inversión.