



Grandes empresas, crisis económica y *revolución ciudadana*

Informe de coyuntura, noviembre de 2015

Pablo Ospina Peralta

Quito, noviembre de 2015

Los análisis de coyuntura del CEP cuentan con el auspicio de Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst (Pan para el Mundo-Servicio Protestante para el Desarrollo), Berlín, Alemania.

La revolución ciudadana en el laberinto de la crisis

En un sonado debate televisado sobre la crisis económica realizado el miércoles 28 de octubre de 2015, los economistas neoclásicos Alberto Dahik y Mauricio Pozo repitieron dos grandes críticas a la conducción económica de Rafael Correa. En primer lugar, el gasto público excesivo que superaba la capacidad económica nacional, alentaba las importaciones y había llevado a una peligrosa retracción del circulante reflejado en la caída de más de 3 mil millones de dólares de depósitos de los bancos. En segundo lugar, estrechamente atornillado a la anterior, la ausencia de un fondo de ahorro público formado durante el período de altos precios del petróleo para hacer frente a las restricciones que necesariamente se presentarían cuando el precio bajara. Con un ahorro del precio excedente sobre el precio presupuestado a inicio de año, Pozo calculó que se podría tener hoy un ahorro disponible para el Estado de 11 mil millones de dólares. Recordemos que, calculado en dólares corrientes, ese ahorro equivale a menos del 7% de todo el gasto del gobierno central durante el correísmo.

Rafael Correa desestimó ambas críticas. Sin embargo, anunció al final del debate que el presupuesto del Estado central del año 2016 estaba calculado en 11 mil millones de dólares menos que el de 2015. Posteriormente el gobierno corrigió: la reducción llegaba solamente a 6 mil millones, un 6% de PIB. De los casi 30 mil millones previstos, 6 mil millones provendrían de préstamos. A juicio del presidente, en un país con tantas necesidades, reducir la inversión pública era un crimen. Un crimen, añadimos, que ahora se ve obligado a cometer apuradamente. Guardar el dinero excedente “por si acaso”, repitió, es una necedad. Ante la reducción del precio del petróleo, la variable de ajuste sería sencillamente la reducción de la inversión pública: es decir, aumentar la inversión pública en tiempos de bonanza y reducirla en tiempos de crisis. Lo que lo economistas llaman un comportamiento “pro – cíclico”.

Paradójicamente, varias veces durante su intervención, Rafael Correa insistió en que las dificultades económicas (se rehusó a llamarla “crisis”) provenían de una reducción neta de ingresos por 5 mil millones de dólares debido a la caída del precio del petróleo. ¿Cómo no va a ser un período difícil cuando se pierde el 5% del PIB en ingresos? Comparó la situación con Estados Unidos: la pérdida ecuatoriana es proporcional a la que ese país hubiera tenido si en un año perdía 800 mil millones de dólares de ingresos. Pero entonces, el fondo de ahorro que desestimó le hubiera permitido sortear el bache del año 2015 y le hubiera quedado un sobrante para afrontar mucho mejor las dificultades del 2016. El nivel de endeudamiento hubiera crecido menos y las condiciones de los préstamos serían menos onerosas.

En un artículo reciente, Katuska King,¹ ex ministra coordinadora de la política económica, reveló que en el año 2011 se discutió dentro del gobierno la posibilidad de reducir el gasto en infraestructura, focalizando las inversiones en

¹ Katuska King. ¿Quién paga la crisis?: el ajuste del gasto público. En Plan V, 8 de noviembre de 2015, disponible en http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/quien-paga-la-crisis-el-ajuste-del-gasto-publico?utm_source=emailcampaign618&utm_medium=phpList&utm_content=HTMLemail&utm_campaign=Nuevo+contenido+en+PLAN+V+%7C+Debate%3A+una+crisis+sin+respuestas

acciones menos vistosas pero de más largo plazo, para formar un fondo de ahorros que, a diferencia del que existía en 2006, el FEIREP, no fuera destinado al pago de la deuda, sino a financiar políticas contra-cíclicas cuando las inevitables vacas flacas llegaran. Correa se negó a reducir las inversiones en obras públicas. A diferencia de los economistas ortodoxos, la apuesta de King no era satanizar el gasto público sino protegerlo, racionalizándolo para lograr que su crecimiento y sus efectos benéficos sobre la economía fuesen más estables.

Una manera alternativa de considerar este tema de política económica (la existencia o no de fondos estatales de contingencia), es analizarlo como un problema de relaciones de poder. Desprovisto de ahorros propios, acosado por la necesidad, la urgencia y la desesperación, el gobierno se ve obligado a aceptar condiciones desfavorables en los préstamos y en las relaciones con las empresas privadas. La extrema urgencia te hace más vulnerable. Luego de denostar repetidamente por años el indicador del “riesgo país” como un juguete en manos de extorsionadores internacionales, los ministros del gobierno de la *revolución ciudadana* anuncian una “política agresiva” de reducción del riesgo país para hacer posible el regreso del Estado ecuatoriano a los mercados internacionales de capitales². Con los niveles actuales de este indicador, el Estado debería pagar intereses estratosféricos rondando el 17% anual. Pero ¿cómo piensan recobrar la confianza de los prestamistas internacionales, los bancos de inversión y las calificadoras de riesgo? ¿Qué inauditas concesiones tendría el gobierno que hacer para convencerlos de su firme compromiso con el pago futuro de la deuda? Al mismo tiempo, el gobierno anunció que eliminaría los subsidios a los ricos pero mantendría los subsidios a los pobres³. Nos enteramos así, sin anestesia, que luego de nueve años de revolución, la generosidad gubernamental con los ricos se mantuvo intacta. Quizás reducciones en tales subsidios hace ocho años hubieran podido financiar el fondo de ahorro sin reducir la inversión pública.

Ya con el Código de la Producción en el año 2010, el gobierno había reducido el impuesto a la renta a las empresas del 25% al 22%.⁴ En una política más agresiva de atracción de la inversión extranjera, el gobierno presentó en público 94 proyectos mineros, petroleros, de infraestructura portuaria, carreteras y riego, por 37 mil millones de dólares para los próximos años⁵. Quizás en previsión de la necesidad de hacer más atractiva y segura la inversión minera, el 1 de octubre de 2015, el gobierno desalojó violentamente a una decena de familias moradoras que se oponían a la explotación minera en sus tierras en

² “Herrera: Ecuador trabaja en una reducción agresiva del riesgo país”, en *El Comercio*, 4 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/herrera-ecuador-reduccion-riesgo-pais.html>

³ “Subsidios en el Presupuesto 2016 se reducirán casi a la mitad”, *El Comercio*, 5 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/subsidios-reduccion-ecuador-economia-proforma2016.html> Hay que señalar que entre esos subsidios consta el recorte de la entrega del aporte al fondo de pensiones del Instituto de Seguridad Social, que de casi 1.100 millones previstos en 2015, pasará a recibir solo 162 millones en 2016.

⁴ Código de la Producción. En *Registro Oficial, Suplemento*, No. 351, 29 de diciembre de 2010, disposición transitoria segunda, 2.6 (reforma al art. 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno).

⁵ La meta, según el ministro coordinador de sectores estratégicos, Rafael Poveda, es que el 70% sea inversión privada en 8 proyectos mineros, 25 áreas mineras en subasta, 21 proyectos petroleros, 13 eléctricos, 3 hídricos y 2 bioenergéticos. “Gobierno ecuatoriano busca inversión en 94 proyectos estratégicos por US\$ 37 mil millones”, en *Ecuador Inmediato.com*, 27 de octubre de 2015, disponible en http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818790576

Tundayme, provincia de Zamora Chinchipe, al suroriente del país⁶. El 28 de octubre de 2015 se aprobó en la Asamblea Nacional el proyecto de ley de “alianzas público – privadas” que pretende atraer en los próximos tres años 3.144 millones de dólares de inversión privada en proyectos de infraestructura portuaria, vial y de vivienda social para lo que redujo impuestos e introdujo excepciones en el cobro del impuesto a la salida de capitales⁷. Esta ley fue concebida y diseñada por la ministra Nathalie Cely en un típico modelo de concesiones al sector privado que el gobierno había rechazado hasta entonces. Incluso las gasolineras de propiedad de la empresa petrolera estatal serán vendidas a propietarios de gasolineras privadas porque las primeras realizan una “competencia desleal” al vender sus productos a menor precio que las segundas⁸.

Para empeorar las cosas, el 2 de noviembre de 2015 se anunció que el CIADI (Centro de Diferencias Relativas a Inversiones, organismo adscrito al Banco Mundial) anunció el fallo definitivo en la mediación en el caso de la compañía petrolera Occidental (Oxy): el Estado deberá pagar 1.061 millones de dólares más intereses y costos judiciales (otros 500 millones) por la reversión de sus campos al Estado en 2006 por caducidad del contrato⁹. La empresa había vendido parte de sus acciones sin informar previamente a Petroecuador y sin obtener autorización expresa del ministerio del ramo, lo que es una causal explícita de caducidad. Los tiempos económicos y las urgencias de financiamiento internacional no autorizan al gobierno a más exabruptos nacionalistas: a pesar de que en el pasado hizo gestos iniciales para denunciar o declarar la nulidad de algunos tratados bilaterales de inversión, ahora evita los radicalismos del pasado y decidió hacer una oferta de pago a la empresa cuyos términos no se han hecho públicos, pero que empeoran sus urgencias fiscales¹⁰.

Vista la política económica como un balance de poder, los términos de la negociación entre el Estado y los grandes empresarios cambian mucho si uno está desesperado por liquidez o si uno tiene un fondo propio para moderar las

⁶ Un análisis más completo de la situación de tensión en la zona en William Sacher et. al. 2015. Entretelones de la megaminería en el Ecuador. Informe de visita de campo en la zona del megaproyecto minero Mirador, parroquia Tundayme, cantón El Pangui, provincia de Zamora-Chinchipe, Ecuador. Septiembre. Una publicación de Acción Ecológica y del Instituto Superior de Investigación y Posgrado (ISIP) de la Universidad Central del Ecuador.

⁷ Asamblea Nacional del Ecuador, Comisión especializada del desarrollo económico, productivo y la microempresa, “Informe para segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público – Privadas y la Inversión extranjera”, Quito, 23 de octubre de 2015, p. 16.

⁸ “Rafael Correa ordena venta de gasolineras de empresa Petroecuador”, El Universo, 4 de octubre de 2015, disponible en <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/10/04/nota/5163059/rafael-correa-ordena-venta-gasolineras-petrolera>

⁹ “El Ciadi redujo en 40% la multa por caso Oxy”, El Comercio, 5 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/ciadi-reduccion-multa-oxy-ecuador.html>

¹⁰ En 2013 el gobierno formó una comisión para auditar los tratados bilaterales de inversión con el objetivo de anularlos o denunciarlos. Su informe no ha sido hecho público aunque está terminado. El texto del decreto se encuentra en “Gobierno decreta creación de comisión para auditar tratados de protección recíproca”, 7 de mayo de 2013, Confirmado.net, disponible en <http://www.confirmado.net/gobierno-decreta-creacion-de-comision-para-auditar-tratados-de-proteccion-reciproca/>. Sobre el informe de auditoría, cfr. “Caitisa arroja sus primeras observaciones a los TBI”, El Telégrafo, 7 de agosto de 2014, disponible en <http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/caitisa-arroja-sus-primeras-observaciones-a-los-tbi.html> . Sobre las presiones de la Unión Europea a favor de estos tratados en el marco de las negociaciones sobre el TLC entre Ecuador y Europa, cfr. “La UE chantajeó a Ecuador para que firmara el TLC”, Diagonal, 8 de octubre de 2014, disponible en <https://www.diagonalperiodico.net/global/24183-la-ue-chantajeo-ecuador-para-firmase-tlc.html>

urgencias inmediatas. Años de debates marxistas sobre la naturaleza del Estado capitalista han dejado claro que mientras éste se financie gracias a la producción y la distribución capitalistas, los gobiernos, por más intenciones transformadoras que tengan, están forzados a promoverlas mientras no sustituyan su modo de financiación. Cualquier intento de transformación radical del sistema económico impulsada desde el Estado debe, por tanto, negociar con los empresarios; pero para hacerlo, debe luchar por preservar la mayor autonomía posible en tal negociación. Sea que el gobierno de la *revolución ciudadana*, o algunos de sus integrantes, tengan efectivamente intenciones transformadoras, sea que solo escondan sus verdaderos propósitos de acomodo y acumulación en la retórica altisonante de la revolución; lo cierto es que la crisis económica y la negativa gubernamental a guardar autonomía en forma de ahorros propios ha hecho inclinar drásticamente la balanza del poder de negociación a favor de los grandes empresarios.

Para aproximarnos mejor a la naturaleza de este balance de poder ente gobierno y empresarios, es útil rastrear en los últimos nueve años las estrategias y cambios operados en el mundo empresarial ecuatoriano.

Las grandes empresas en el laberinto de la *revolución ciudadana*

Empecemos con dos constataciones mutuamente contradictorias. Las relaciones entre la *revolución ciudadana* y los gremios empresariales han sido tensas la mayor parte del tiempo. Por primera vez desde el regreso al régimen constitucional, ningún empresario importante ha ocupado el rango de ministro o secretario de Estado. En tal situación, algunos ministros, en especial Nathalie Cely, Vinicio Alvarado o Francisco Rivadeneira, cuando negociaba el tratado de libre comercio con Europa, cumplieron el papel de enlace entre los grandes empresarios y el gobierno. La constatación de esta distancia política contrasta con una segunda constatación: el peso de las grandes empresas en el conjunto de la economía no ha cesado de crecer durante la *revolución ciudadana*. Si en 2004 las ventas combinadas de las 400 empresas privadas más grandes bordeaban el 50% del PIB, ascendieron al 58% en 2014.¹¹ Quizás el caso más ilustrativo de este contraste sea el de los bancos. Es difícil encontrar un grupo empresarial con el que el gobierno haya tenido conflictos más ásperos y relaciones más tirantes. De hecho, un banquero lidera el espacio electoral de la derecha política, Guillermo Lasso, dueño del Banco de Guayaquil. El conflicto entre el gobierno y Fidel Egas, principal accionista del Banco Pichincha, el más grande del país, es bien conocido. El dueño de Produbanco, Abelardo Pachano, vendió en el año 2014 su mayoría accionaria a banqueros centroamericanos aduciendo precisamente las dificultades en la relación con el Estado. Sin embargo, el sector financiero ha tenido en este mismo período altas tasas de rentabilidad: por

¹¹ *Ekos*, No. 256, Ranking empresarial 2015, 1000, agosto, p. 69; de hecho, llegó al 63% del PIB en 2009, pero éste fue un año excepcional porque durante las crisis económicas, como sabemos, se contrae la economía pero las grandes empresas por lo general preservan mucho mejor sus posiciones de mercado.

ejemplo, en 2014, 335 millones de dólares para todo el sistema bancario, un 10,7% sobre su patrimonio¹².

¿Cómo interpretar este contraste? No es fácil aproximarse al mundo opaco de las relaciones entre las grandes empresas y el Estado. Las siguientes apreciaciones deben considerarse especulaciones verosímiles a partir de información periodística y fuentes oficiales¹³. Sugiero que los últimos nueve años han significado algunos deslizamientos importantes en la situación relativa de los grupos empresariales del país. En esencia, la hipótesis sostenida aquí es que se ha producido una reducción del poder relativo de los bancos y los agroexportadores a favor de los importadores, de los comerciantes dedicados al mercado interno, así como a favor de las empresas constructoras y proveedoras de otros servicios demandados por el Estado. Una parte de este deslizamiento tiene que ver con las políticas públicas implementadas por la *revolución ciudadana*, otra parte deriva de las reglas impuestas por la dolarización y una parte, en fin, deriva del contexto mundial prevaleciente.

La reducción del poder de los exportadores es el resultado desigual de la contradicción entre el sesgo anti-exportador de la dolarización y el sesgo pro-exportador del boom de los *commodities*. Los precios de las materias primas aumentaron pero los costos internos por la apreciación del dólar aumentaron también reduciendo así, a la larga, la competitividad de las exportaciones ecuatorianas. La posición relativa de las empresas exportadoras en los *rankings* empresariales de la última década es una referencia de esta situación. La inestabilidad de las empresas exportadoras bananeras como Reybanpac, Ubesa y Exportadora Noboa testimonia la retracción. Ubesa, por ejemplo, bajó en el ranking de *Vistazo* del puesto 16 al 49 entre 2004 y 2014 y no ha cesado de disminuir el monto de sus ventas totales desde 2010. Las ventas en dólares corrientes de Reybanpac entre 2004 y 2014 se multiplicaron solamente por 2,8 mientras que las ventas de las 400 empresas privadas más grandes se multiplicaron por 4,2. Los problemas más recientes en los precios del atún, en la exportación de palmitos y flores, apuntan en la misma dirección (aunque hay un auge del camarón). El resultado final de ese balance es desigual según los sectores y los años, pero globalmente desfavorable. Conforme el *boom* de las materias primas se apaga, los problemas de competitividad se agudizan. Aumentan entonces las presiones por parte de los exportadores al gobierno para el relajamiento en las normas de contratación laboral y para el avance en la liberalización comercial. Hasta ahora el gobierno está cediendo a la presión.

¹² En 2013 las utilidades de los bancos cayeron a 264 millones de dólares cuando en 2011 había llegado al máximo de utilidades de 395 millones (*Ibidem.*).

¹³ La principal fuente de información usada aquí es el conjunto de investigaciones que la revista *Vistazo* y la revista *Ekos* han hecho sobre las grandes empresas ecuatorianas en la última década. Ver especialmente *Vistazo*, No. 892, Las 200 mayores empresas del Ecuador, octubre 14 de 2004; *Vistazo*, No. 938, Las 500 mayores empresas del Ecuador, septiembre 14 de 2006; *Vistazo*, No. 1100, Las 100 empresas y líderes con mayor reputación en Ecuador, junio 21 de 2013; *Vistazo*, No. 1154, 500 mayores empresas del Ecuador, septiembre 25 de 2015; *Ekos*, No. 147, Ranking 2006, 400 empresas más grandes de Ecuador, julio 2006; *Ekos*, No. 256, Ranking empresarial 2015, 1000, agosto 2015. Estos estudios se basan en información combinada del Servicio de Rentas Internas, la Superintendencia de Compañías y entrevistas a gerentes, titulares de grupos económicos y empresarios.

El fortalecimiento de los importadores y de los empresarios dedicados ante todo a abastecer el mercado interno puede apreciarse en la estabilidad de las grandes empresas de comercio al por menor en los primeros puestos del *ranking* empresarial del país. Recordemos que las ventas de estas grandes empresas crecieron más rápido que el PIB. La Corporación La Favorita (Supermaxi) y El Rosado (Mi Comisariato), se mantuvieron entre los primeros seis puestos del ranking de Ekos (compuesto solo de empresas privadas) a lo largo de toda la década. El crecimiento o la persistencia de las empresas dedicadas a la importación y distribución de vehículos, fármacos y bienes de consumo duradero, como las empresas del grupo Eljuri, TIA, Difare (farmacias Cruz Azul, Pharmacy's y comunitarias) son otra señal de la misma tendencia. Finalmente, la persistencia del liderazgo empresarial del grupo PRONACA, dedicado ante todo a la producción y distribución de productos alimenticios atestigua una consolidación de su preeminencia durante esta década de crecimiento y estabilidad económica donde el aumento de la demanda interna fue un motor central de la actividad económica. Las altas cifras de rentabilidad del sector financiero deben relacionarse precisamente con la financiación de este consumo y estas importaciones.

El tercer deslizamiento en el balance del poder empresarial es el de las empresas proveedoras del Estado. En primer lugar, la construcción. El grupo Hidalgo & Hidalgo, por ejemplo, pasó del puesto 56 al 34 del ranking de Ekos entre 2004 y 2014 y multiplicó sus ingresos nominales por 4,5, es decir, más que el promedio de las 400 empresas privadas más grandes (4,2), que, a su vez, como dijimos, aumentó más que el PIB en el mismo período¹⁴. La permanencia de las productoras y distribuidoras de cemento como Holcim o Disensa, expresan la misma tendencia. La inversión pública en infraestructura de todo tipo no solo favoreció a las empresas constructoras nacionales sino a empresas extranjeras (a las cuales muchas veces las primeras se asocian) encargadas de mega – proyectos como la brasileña Odebrecht, y la china Synohidro. Las empresas petroleras privadas que dominaban el escenario empresarial privado en 2005 como la norteamericana Oxy, la canadiense Encana (AEC Ecuador) o la española Repsol, han dado lugar a las inversiones de estatales chinas (Andes Petroleum compró AEC) o de empresas más pequeñas como el grupo peruano Romero (distribuidora de combustibles Primax), que compró las gasolineras de Repsol. Así, el negocio petrolero ya no fue entregado legalmente a empresas privadas sino que una gran parte de las actividades de la estatal Petroecuador se hace con apoyo de una red intrincada de proveedoras privadas. Es decir, se ha producido una sustitución de empresas encargadas directamente del negocio a contratistas y proveedoras de la estatal (algo que también ocurrió en el sector de la salud)¹⁵. El gasto público a su vez, ha favorecido el consumo interno y ha alentado las importaciones, sosteniendo, a su vez, los dos “deslizamientos” mencionados anteriormente.

¹⁴ Panavial, del grupo Herdoña Crespo, pasó del puesto 195 al 29 en estos diez años impulsada por el auge de la construcción en vialidad.

¹⁵ Un estudio detallado de las redes empresariales privadas en los contratos de la salud pública se encuentra en Pablo Iturralde 2015. El negocio invisible de la salud: análisis de la acumulación de capital en el Sistema de Salud del Ecuador. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales.

Establecidas estas tres tendencias recientes es quizás más entendible el conflicto gubernamental con los grupos empresariales que dominaron el período neoliberal: los banqueros y los agroexportadores. En ese marco previo, la crisis económica lo aleja de los grupos empresariales que se beneficiaron más durante los últimos años y con los que tenía acuerdos intermitentes. En efecto, el deterioro incontrolable de la balanza comercial externa, ha llevado a imponer todo tipo de restricciones a las importaciones y ha revelado el fracaso de su intento de “sustituir selectivamente importaciones” o “cambiar la matriz productiva” durante los años de bonanza. Los importadores y los comerciantes minorista y mayoristas resienten las restricciones y el frenazo al consumo. Adicionalmente, las restricciones en el gasto público resiente su relación con proveedores de todo tipo que ven disminuidos los contratos, retrasados los pagos o acechados por la incertidumbre.

El resultado agregado de estas tendencias empresariales que enfrentan la situación de crisis económica actual es que el llamado desesperado a la inversión privada para sustituir a la pública, incluso con concesiones tributarias y condiciones de preferencia inimaginables, luce inviable. Semejante llamado resulta menos atractivo en un año electoral (2016) donde no existe tanta confianza en la segura continuidad gubernamental. En la carrera por la entrega de incentivos y los más atractivos negocios, las más dulces ofertas se están haciendo tarde. Parece que tanto el pago por los derroches pasados como por haber postergado los cambios en el modelo económico, están obligando el día de hoy a despertarse en medio de la resaca, con las manos vacías, con la debilidad de la urgencia y con la condena de reafirmar aquello que el gobierno prometió dejar atrás.