

## *The Governance Awakens: Capítulo China-Ecuador*

**John Cruzatti y María José Mendoza**

**Escuela Superior Politécnica del Litoral**

**Abstract:** In a context of a growing, global integration, the spheres of influence of one nation into another are questioned upon. Particularly, from the analysis of the relationship China-Ecuador, our research presents evidence in terms of the financial context of sovereign loans. Between 2009-2015, China lent more than USD 8 billion to Ecuador. We argue that global governance exercised by China and other creditors vary in terms of the loci of impact within Ecuador's local governance. The credit agreements between China and Ecuador evidence the pragmatic expansion strategy furthered by the former. For the latter, this relationship has allowed more independent national investments, when compared to well-known conditionality demanded by Mainstream Multilateral Institutions (MMI) e.g. IMF and World Bank).

**Keywords:** Ecuador, China, Global and local governance, sovereign loans, MMI, relational authority

**Resumen:** En un contexto de integración mundial creciente, se cuestiona las zonas de influencia de una nación en otra. En particular, a partir del análisis de la relación entre China y Ecuador, nuestra investigación muestra evidencia en el contexto financiero de préstamos soberanos. Entre 2009-2015, China prestó más de USD 8 mil millones a Ecuador. Se argumenta que la gobernanza global ejercida por China y otros acreedores varía en función de los lugares de impacto dentro de la gobernanza local de Ecuador. Los

contratos de crédito entre China y Ecuador ponen en evidencia la estrategia de expansión pragmática promovida por el primero. Para el segundo, esta relación ha permitido inversiones nacionales más independientes, si se compara con la condicionalidad exigida por Instituciones Multilaterales Mainstream (IMM)-e.g. FMI y Banco Mundial).

**Palabras clave:** Ecuador, China, gobernanza local y global, créditos soberanos, IMM, autoridad relacional

### **Introducción**

La relevancia de las capacidades del Estado-nación es un problema sin respuesta ulterior. En un mundo de autoridades de ámbito global y una creciente integración en un número de esferas cada vez mayor, se cuestionan los niveles de influencia de una nación en sí misma y sobre otra. Hemos elaborado nuestra investigación en un campo que presenta evidencia del ámbito financiero, particularmente en el contexto de préstamos soberanos. Las relaciones crediticias entre China y Ecuador comenzaron en el 2009, y hasta el 2015 las transacciones ascendían a más de USD 8 mil millones. ¿Cuáles son las implicaciones de los créditos chinos, en términos de gobernanza, para el gobierno ecuatoriano actual? Este documento concluye que la gobernanza global ejercida por los acreedores de préstamos soberanos varía, en términos de sus lugares de impacto, y en virtud del ejercicio de gobernanza local del país deudor.

### **Estado-nación: El eslabón más débil de gobernanza**

En términos generales, la gobernanza global debería ser interpretada como un "set de relaciones de autoridad" que trasciende las fronteras internacionales (como argumentan e.o. Lake, 2010; Stiglitz, 2008; Ferguson, 2005; Held y McGrew, 2002; Robinson y Harris, 2000; Mann, 1997). La gobernanza local, por otro lado, debería ser entendida

como un Gobierno legítimo y reconocido, que ejerce su capacidad de gestión de los asuntos públicos tradicionales y sobre las necesidades locales dentro de los límites geográficos establecidos, y que normalmente refiere al estado nación (Ferguson, 2006; Weber, [1905] 2005; Kagan, 1978). En consecuencia, dado que la administración local es un deber inherente del administrador de un Estado, la medida en la que un país es vulnerable a la gobernanza global señalará la escala probable de impacto en su capacidad de gobernanza local y, por tanto, destaca la importancia de la posición política local.

Varios autores sin embargo (Khanna, 2008; Ferguson, 2006; Stiglitz, 2006; Mann, 1997; Weiss, 1997) aseguran que, a excepción de casos como los de EE.UU. o China, que son naciones suficientemente grandes para atender los asuntos por sí mismas, los estados no son autosuficientes. Por consiguiente, han adoptado una postura abierta a los acuerdos multilaterales destinados a hacer frente a las dificultades sociales, económicas, culturales o ambientales que ahora trascienden fronteras. Estas interacciones multilaterales corresponden a la idea de contratos sociales explicados por autoridades relacionales<sup>1</sup>. Este tipo de relaciones -además de la ampliamente discutida "globalización del capitalismo" (Tonkiss, 2006; Wade, 2004; Wolf, 2004; Mann, 1997) - inspiran a los académicos a cuestionar la relevancia del Estado-nación en el mundo de hoy (Bøås & Jennings, 2007; Hirst, 1997; Mann, 1997; Weiss, 1997).

El estudio de las reglas de gobernanza y autoridad es fundamental, pues generalmente implican mayores beneficios a la parte que ejerce la autoridad, es decir, a la parte que gobierna la otra. Respecto a este tema, autores como Nye (2004), Mann (1997) y Ferguson (2006) han ampliado la comprensión de las mismas. Etiquetándolo como *soft*

---

<sup>1</sup> Podríamos entender a la "autoridad relacional" como una clara forma de gobernanza construida como "la capacidad de A para conseguir que B haga algo que de otro modo no haría" (Dahl, 1957: 203). A esto añadimos la idea de que, cuando se considera legítimo, el agente B reconoce como un "deber" el cumplimiento con las normas establecidas (Flathman, 1980, pero antes Durkheim, [1893] 1984).

*power* (poder blando) o *soft geopolitics* (geopolítica blanda), los autores mencionados coinciden en que estos tipos de influencia abren el camino para que un agente A logre persuadir a un agente B en la adopción de ciertas conductas o acciones, no por medio de la coacción, pero en su lugar, por influencias económicas, culturales o políticas.

En definitiva, comprender el concepto de gobernanza como un contrato social originado a partir de una relación de poder, en la que una autoridad o gobernador busca el cumplimiento de un acuerdo a cambio de una oferta de valor al gobernado, nos permite identificar las implicaciones culturales, económicas y políticas del acuerdo al que el agente A y B han llegado.

### **Gobernanza Económica Global: El lado oscuro de la gobernanza (?)**

#### ***Ecuador- IMM***

Rodrik (1995: 175) define la condicionalidad como una "herramienta de compromiso" que garantiza al prestamista que el gobierno prestatario, ante la existencia de diferentes cursos de acción, va a elegir el camino deseado por el prestamista. En este sentido la condicionalidad establece las reglas de una relación de autoridad, y por tanto de gobernanza dentro del gran contrato social. De aquí que se haga vital su estudio.

Entre 1976-2006, el país obtuvo más de USD 12,000 millones en más de 250 créditos de instituciones multilaterales mainstream (IMM)<sup>2</sup> (CAIC, 2008). El FMI, el BM (a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento- BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) son instituciones multilaterales mainstream (IMM) que han concedido al Ecuador montos considerables de recursos financieros en las últimas décadas<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Representando un 42% del endeudamiento externo para ese período. (CAIC, 2008)

<sup>3</sup> USD 205 millones al FMI y USD 1,050 millones al BM (BM, 2003, 73)

El alcance de la asistencia técnica y financiera del FMI y el BM puede ser observado mediante el análisis de dos tipos de informes que sirven como documentación de aprobación para recibir créditos de estas organizaciones: la Carta de Intención<sup>4</sup> (LOI, por sus siglas en inglés) del FMI y la Estrategia de Asistencia al País<sup>5</sup> (CAS, por sus siglas en inglés) del BM<sup>6</sup> ( BM, 2003; Yépez y Pozo, 2003).

En el caso del FMI, Ecuador<sup>7</sup> presentó una lista de las políticas de reformas a aplicarse en 2003-2004, asegurando que en escenarios inesperados, el gobierno no retrasaría los pagos, incluso si ajustes fiscales eran necesarios. Entre las varias reformas se incluyeron cambios en la política laboral (eliminación de aumentos salariales a servidores públicos) y en el servicio de la deuda externa con fondos provenientes de la explotación de petróleo<sup>8</sup>. Del mismo modo, se propone un aumento de la participación de la empresa privada en los sectores de telecomunicaciones y de energía. Además, préstamos para garantizar procedimientos transparentes y eficientes en el sector público por medio del poder judicial y reformas institucionales, también fueron especificados en la LOI y el CAS de Ecuador<sup>9</sup> (BM, 2003: párr. 50; Yépez y Pozo, 2003).

Los CAS fueron escritos por miembros del BM junto con expertos ecuatorianos. El resultado final recogió reformas que coincidieron con las declaradas en la LOI del FMI, añadiendo propuestas de aumento de participación privada en el sector petrolero,

---

<sup>4</sup> Entre 1982-2003, Ecuador firmó trece Cartas de Intención (CAIC, 2008).

<sup>5</sup> Desde septiembre del 2014, el BM decidió cambiar su modalidad y presentó un nuevo instrumento, Estrategia de Asistencia a los Países (EAP) o Estrategias conjuntas de Asistencia.

<sup>6</sup> En la Carta de Intención para el FMI, el Ecuador solicita formalmente el apoyo del FMI para implementar políticas y reformas determinadas- establecidas junto con el grupo de asesores del FMI - que el país se ha comprometido a cumplir (FMI, 2003). Por otro lado, el CAS es un informe que elabora el Banco Mundial para "ayudar a los gobiernos a alcanzar sus planes de desarrollo a largo y mediano plazo" (BM, 2003). Ambos documentos incluyen un cronograma final con objetivos concretos a cumplir, así como los indicadores contra los que serán contrastados los resultados.

<sup>7</sup> No hay obligaciones pendientes con el FMI, mientras que las cifras pendientes al BM están disminuyendo- aproximadamente USD 155 millones hasta julio del 2015 (MFE, 2015).

<sup>8</sup> 70% se destinarían a la recompra de deuda (Yépez y Pozo, 2003).

<sup>9</sup> De acuerdo con el programa de trabajo presentado por el BM para el Ecuador (2003-2007), de un total de USD 1,150 millones, USD 20 millones se desembolsaron en 2004 para financiar una reforma institucional y USD 30 millones más para implementar una reforma judicial en 2006 (BM, 2003).

descentralización de centros de salud y autonomía en el sector educativo (BM, 2003: párr. 80, 81, 83, 85, 89, 91). Se incluyó una declaración en la que el Banco estaba de acuerdo con los planes de reforma presentados en la carta de intención del FMI (BM, 2003, párr. 108).

Desde el año 2002, el BM ha promovido el concepto de "buena gobernanza" para lograr el desarrollo. El BM y el FMI consensúan alrededor de lo que ellos consideran como "buena gobernanza": evitar rigideces en la economía, flexibilizar las condiciones en el mercado laboral, reducir la burocracia y promover de la descentralización, aumentar la participación de los actores privados y activar mecanismos de disciplina fiscal.

Para diciembre del 2015, el BID era el principal acreedor<sup>10</sup> en los reportes financieros oficiales del Ecuador (MFE, 2016), y a pesar de que sus préstamos no están asociados al cumplimiento de planes reformativos complejos o estructurales, han cedido poder a agencias ejecutivas externas para gestionar proyectos financiados por sus recursos, con el fin de "acelerar la ejecución de las actividades y salvaguardar/proteger los mecanismos de control y los desembolsos de fondos". Mientras, el capital humano de los ministerios nacionales competentes, colaboraba tangencialmente.<sup>11</sup>

Por último, el Banco Latinoamericano de Desarrollo (CAF) es el segundo prestamista<sup>12</sup> multilateral de Ecuador, con créditos registrados que totalizan un poco menos que los de China y el BID (MFE, 2015), respectivamente. La posición de Ecuador en la organización es diferente en comparación con la participación que posee en el FMI, el BM o el BID. Esto se explica por el hecho de que el Ecuador es uno de los seis miembros

---

<sup>10</sup> 4,190 millones (MFE, 2016).

<sup>11</sup> Sin embargo, después de revisar las evaluaciones al desempeño general del Banco en Ecuador, se determinó que, en última instancia, la utilización de estas agencias ejecutivas "conspiró contra el objetivo a largo plazo de reforzar la institucionalidad en el país" (BID, 2002), por lo que el BID decidió dar prioridad a la formación de unidades propias y no externas.

<sup>12</sup> 3,031 millones (MFE, 2016).

fundadores de la CAF. Además de especificaciones técnicas de los proyectos que financian, a priori no existen condiciones adjuntas al futuro desembolso de recursos (Griffith-Jones, 2008).

### **Ecuador- China: La luz de la gobernanza (?)**

A finales del 2008 bajo la dirección del presidente Rafael Correa<sup>13</sup> y en la esfera financiera externa, en particular el mercado de bonos, el Ecuador obtuvo calificaciones de riesgo históricas.<sup>14</sup> Dentro de este contexto, el país encontró una alternativa en las líneas de crédito que China ofreció en el momento<sup>15</sup>.

Los estudios que han mantenido un seguimiento de los créditos chinos presentan datos a partir de 2003-2005<sup>16</sup> (Bräutigam y Gallagher, 2014; Gallagher et al, 2012). Dentro de los registros oficiales de obligaciones pendientes de Ecuador a China, sin embargo, los créditos emitidos por el Banco de Desarrollo de China (BDC) son los mayores, seguidos de los contratos firmados con el Banco Exim de China - seis y cinco contratos de crédito, respectivamente (MFE, 2015). Los créditos de este último, concedidos a Ecuador han llegado en virtud de contratos conocidos como “créditos de comprador”, que son arreglos diseñados exclusivamente para permitir "la importación de producción, tecnología y servicios chinos", uno de los objetivos principales del Banco de Exportaciones de China (Exim Bank, 2015). Por otra parte, El principal objetivo del BDC es la asignación de

---

<sup>13</sup> Reelegido en el 2013.

<sup>14</sup> Todo esto, como resultado de la decisión de suspender los pagos de deuda externa –por supuesta ilegitimidad (CAIC, 2008). El Índice de Riesgo País se incrementó de 600 puntos en diciembre del 2007 a más de 5.000 puntos en un año (Ámbito, 2015). Además, en diciembre del 2008, Ecuador obtuvo una calificación de "Caa3" por la calificadora Moody's, y "RD", por Fitch (CBonds, 2008).

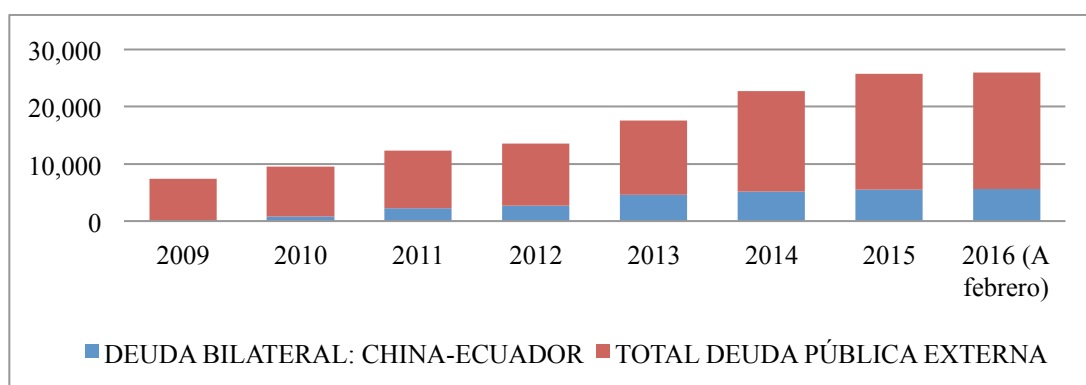
<sup>15</sup> Se estima que alrededor del 91% de los préstamos chinos concedidos a América Latina, se han destinado a Venezuela, Brasil, Argentina y Ecuador, en particular a los proyectos relacionados con infraestructura, energía, minería, transportación y otras industrias estratégicas (Gallagher, 2012; BDC, 2015).

<sup>16</sup> En el caso de Ecuador, los flujos de capital no iniciarían hasta 2009.

recursos financieros para proyectos de mediano y largo plazo que son relevantes para las estrategias macroeconómicas internas –chinas- y promover el desarrollo social y económico sostenible en China (BDC, 2015).

Las evoluciones crecientes de la deuda externa ecuatoriana, así como de la relación creciente con China se evidencian en el Gráfico 1. En el 2008, el 0,35% (MFE, 2008) de la deuda total que el Ecuador mantenía con diferentes países involucraba a China. En el 2013, este porcentaje se elevó al 35,9% (MFE, 2013). A febrero del 2016, los datos oficiales reportan 30% (MFE, 2016).

**Gráfico 1** Deuda bilateral China-Ecuador/ Deuda Externa (millones de USD), 2009-2016



Elaborado por: Autores

Fuente: Ministerio de Finanzas- Boletines de Deuda Externa 2009-2016

Así, el Gráfico 2 presenta un resumen de los préstamos formales - completa o parcialmente desembolsados- que China ha otorgado a Ecuador en los últimos años<sup>17</sup>. Los datos muestran que las relaciones comenzaron en 2009<sup>18</sup> mediante la implementación de acuerdos de préstamos a cambio de petróleo (Gallagher et al., 2012).

<sup>17</sup> En enero del 2015, el Ministerio de Finanzas anunció la suscripción de nuevos contratos de crédito con bancos chinos por una cantidad total de aproximadamente USD 7,5 mil millones para financiar la construcción de escuelas, proyectos de los sectores estratégicos, planes anuales de inversión y otros proyectos menores de infraestructura (MFE, 2015). Sin embargo, no todos los desembolsos se han recibido todavía y, por tanto, no aparecen en los registros oficiales.

<sup>18</sup> Este contrato fue renovado en el 2011.



Una revisión de la recopilación oficial de las obligaciones históricas de deuda externa del Ecuador (FMI, 2016; MFE, 2015) revela que más del 80% de los créditos chinos superan las cantidades concedidas y las tasas de interés acordadas en los créditos acordados con las IMM. Sin embargo, lo que distingue mayormente a los préstamos chinos es su conexión, según el destino de los fondos, a las ventas anticipadas de petróleo o proyectos futuros que implican la contratación de empresas chinas para equipos o construcción de obras civiles (Bräutigam y Gallagher, 2014; Kivimaki, 2014; Gallagher et al., 2012).

La presencia de mano de obra china en la construcción de la infraestructura ecuatoriana no se oculta. Los contratos de crédito se celebran públicamente, y aunque la información específica con respecto a estos contratos ha implicado un mayor esfuerzo de investigación primaria, detalles fundamentales como matices de condicionalidad han podido ser fácilmente detectados.

**Gráfico 2** Resumen de financiamiento chino a Ecuador, 2009-2015

#	Proyecto	Fecha	Beneficiario	Acreedor	Interés	Plazo	USD mill.	Constructora
1	Ventas anticipadas de petróleo	Ago, 2009	PetroEcuador	PetroChina	7.25%	2	1,000	-
2	Coca Codo Sinclair	Jun, 2010	Ecuador	EximBank	6.90%	15.5	1,683	Sinohydro Corp.
3	PAI 2010	Ago, 2010	MFE	BDC	6%	4	1,000	-
4	Ventas anticipadas de petróleo	Feb, 2011	PetroEcuador	PetroChina	7%	2	1,000	-
5	PAI 2011	Jun, 2011	MFE	BDC	7.16%	8	1,400	-
6	PAI 2011	Jun, 2011	MFE	BDC	6.25%	8	652	-
7	P. Hidro.Paute-Sopladora	Oct, 2011	CELEC EP	EximBank	6.35%	15	571	CGGC– FOPECA
8	PAI 2013	Dic, 2012	MFE	BDC	7.19%	8	1,400	-
9	PAI 2013	Dic, 2012	MFE	BDC	7.19%	8	300	-
10	PAI 2013	Dic, 2012	MFE	BDC	6.87%	8	310	-
11	Av. Simón Bolívar	Feb, 2013	EPMMOP	EximBank	2.00%	20	80	Sinohydro Corp.
12	P. Hidro. Minas-San Fc.o	Abr, 2013	MEER-CELEC EP	EximBank	Libor 6M + 4%	15	312	Harbin Electric Int. Co. Ltd.
13	Obras Cañar y Naranjal	Jul, 2013	SENAGUA	Bank of China y Deutsche Bank	Libor 6M + 3.50%	14	299	China Int. Water & Electric Corp.
14	Transmisión 500KV y obras	Oct, 2014	MEER - CELEC EP	EximBank	Libor 6M + 4.20%	15	509	-
15	85% de Pago: 10 carreteras	Nov, 2014	MTOP	Bank of China y Deutsche Bank	Libor 6M +3.50 %	13	312	-
16	85% de pago: 3 carreteras	Mar, 2015	MTOP	Bank of China y Deutsche Bank	Libor 6M + 3.50 %	13	86	-
17	Programas prioritarios	Ene, 2016	PETROECUADOR	EximBank /Shanghai Pilot	Libor 3M + 6.20%	5	970	-
18	Yachay (Infraestructura)	Feb, 2016	EP YACHAY	EximBank	3%	20	198	-

Elaborada por: Autores

Fuente: Gallagher y Myers “China-Latin America Finance Database”, 2014; MFE, 2016

Tal como las “misiones” de los principales prestamistas chinos y como el mismo presidente Correa señala: “¿A cambio de qué [vienen empresas chinas]? De que vienen empresas chinas a trabajar, por ejemplo” (Correa, 2015).

Detalles sobre estos contratos están prohibidos por la ley (COPFP, 2011, Art. 137), no obstante, hemos logrado obtener algunos de los nombres de las empresas contratadas, mediante la exploración de declaraciones del mandatario Correa a la prensa (Correa, 2015) o llamadas telefónicas a funcionarios estatales pertinentes. Así es como hemos podido evidenciar que todas las empresas de construcción que se muestran en la tabla 1 son sucursales de empresas establecidas en China: Sinohydro Corp., China Gezhouba Group Company (CGGC), Harbin Electric International Co. Ltd., China International Water & Electric Corp. (SUPERCIAS, 2016).

### **Siths y Jedis: Gobernanza global y local**

El uso de los recursos financieros concedidos mediante figuras de crédito implica tener un marco de priorización para la toma de decisiones. En este sentido, la discusión acerca de quién realmente tiene el poder de decidir en un país, nos invita a estudiar el concepto de gobernanza en tantos aspectos como sea posible. Nos centramos aquí, sin embargo, en la distinción entre gobernanza global y local .

Entre otros, Ferguson (2005) argumentó que existen diferentes dimensiones de gobernanza: económicas, políticas y culturales. Contextualizando, el compromiso adquirido por un país al momento de solicitar un préstamo, restringe en diferentes niveles –dependiendo del alcance de la condicionalidad- el uso deliberado del monto recibido. En

consecuencia, si hablamos de restricciones, nos dirigimos a una discusión adicional que involucra la influencia de un sujeto en las consideraciones de otro o sencillamente, una autoridad relacional como se ha discutido antes. Si estas influencias, por su parte, se convierten en ofertas, acuerdos, compromisos, proyectos o cualquier otra figura tangible, pasamos la discusión a un análisis de los impactos sobre la gobernanza del estado-nación de un agente externo, i.e. de gobernanza global.

Bräutigam (2009) sostiene que en el caso de los préstamos soberanos de países con alto riesgo de crédito, "préstamos respaldados por recursos naturales" no sólo representan una forma de reducir ese riesgo, sino que además permiten a los acreedores proporcionar préstamos a tasas de interés razonables.

La República Popular de China ha logrado una dinámica económica particular producto de los grandes y diversos cambios que ha adoptado en las últimas décadas (Gallagher, Irwin y Koleski, 2012; Kaplan, 2010; Bräutigam, 2009). En los últimos años, sin embargo, el comportamiento de China ha planteado una discusión sobre el uso de *soft power* como su principal estrategia para lograr sus objetivos<sup>19</sup>. China utiliza este tipo de colaterales en las ventas anticipadas de petróleo; sin embargo, en el caso de los créditos tradicionales, cuyo servicio queda aparentemente a discreción del Ecuador, se propone como evidencia de condicionalidad y como un tipo de garantía, la contratación de numerosas empresas chinas para proyectos ecuatorianos en los últimos seis años.

La conexión propuesta entre los contratos de crédito y la contratación de empresas chinas no es injustificada, teniendo en cuenta los principales objetivos de los bancos de política chinos que conceden los préstamos. China proporciona créditos para grandes inversiones en sectores que, coincidentemente, Ecuador también considera estratégicos (BDC, 2015;

---

<sup>19</sup> La evaluación de la efectividad de China en el uso de *soft power* como estrategia ha generado en la Academia argumentos en acuerdo (Kivimaki, 2014) y en desacuerdo (Nye, 2013).

Exim Bank, 2015; Gallagher, 2012; SENPLADES, 2012; Bräutigam, 2009). Ventas anticipadas de petróleo de Petroecuador a Petrochina y la mayor participación de empresas chinas en la realización de proyectos en diversos sectores -energía, hidrocarburos, minería e infraestructura- coinciden con los propósitos de ambas instituciones prestamistas, los bancos BDC y Exim, ya que aseguran la disponibilidad de petróleo en china, así como se promueve su producción. Ecuador es una fuente de recursos naturales y de empleo que alimentan el desarrollo de China, y del mismo modo, Ecuador, para su propio desarrollo, necesita de la tecnología y la financiación desarrollada y otorgada -respectivamente- por el país asiático. Ambas realidades apelan a los intereses de las dos principales instituciones de crédito chinas; sectores estratégicos de la CDB y la misión de promover la producción nacional del Exim Bank.

Al recibir entonces el préstamo de China, existe el compromiso de contratar a sus empresas (Correa, 2015), lo cual limita el número de empresas que podrían participar en los procesos de licitación para los proyectos, evidenciando así influencias directas en las decisiones tomadas por las unidades públicas que administran este tipo de proyectos. Esta situación es un ejemplo de una relación de autoridad relacional, esto es, gobernanza económica: China concede a Ecuador el dinero que necesita para alcanzar sus objetivos de desarrollo con la condición de que el Ecuador no sólo comprometa su política de contrataciones, sino también, el destino de los recursos naturales, que por otra parte, impulsarán el propio desarrollo de China.

En definitiva, la consideración de esta limitación de alternativas podría entenderse como pérdida potencial de eficiencia -en términos de costos, ya que no se tendrían que importar RRHH y aprovechamiento de capacidad ociosa, por las plazas de trabajo generadas-. Esto

se deriva de la reducción del grado de competitividad dentro de los procesos de selección<sup>20</sup>.

Las garantías acordadas, dentro de los términos de los acuerdos de crédito entre China y Ecuador, encaja dentro de la visión de expansión pragmática que China promueve (Kaplan, 2010) y que es reafirmado en sus figuras discursivas. El 27 de junio de 2013, Wang Yi, ministro de Asuntos Exteriores: "Si el desarrollo de China no puede ser compartido por el mundo, su desarrollo seguramente será insostenible" (Yi, 2013). Como Kaplan explica, China no busca expandir una ideología o un sistema de gobierno (2010). China busca más bien una expansión pragmatista.<sup>21</sup>

Por otra parte, cuando se promueve la transferencia de autoridad desde dentro del organismo estatal a unidades externas - ya se trate de comités o agencias ejecutoras - y se logra dicha transferencia, el BM, el FMI y el BID están actuando en esferas políticas (como las expuestas por Stiglitz, 2008 y Harvey, 2005). En este sentido, estas IMM argumentan que la intervención de agentes externos, "expertos" en las prácticas de "buena gobernanza", es necesaria para garantizar "la transparencia y eficiencia en los procedimientos", incluso cuando esto claramente subestima la capacidad de gobernanza de entidades públicas ecuatorianas ya constituidas. Entendiendo autonomía como la capacidad de introducir políticas por su mejor interés independientemente de cualquier otro actor (Held, 1991: 878), las condiciones establecidas por el FMI, el BM y el BID son prueba de gobernanza política, pues socavan claramente esta cualidad inherente del gobierno del Ecuador, como principal figura de autoridad del estado-nación.

---

<sup>20</sup> Un mayor estudio de las alternativas que el gobierno podría encontrar en el sector privado, teniendo en cuenta los niveles de tecnología y capacidad, es una línea de investigación posterior altamente recomendada, ya que este tipo de estudios son escasos.

<sup>21</sup> Kaplan (2010) se refiere a esta estrategia china como una búsqueda de la "estabilidad", no de la "virtud".

Por otra parte, el establecimiento de un sistema de "buena" gobernanza por organismos como BM y el FMI, implica una discusión sobre objetivos y prácticas que consideran soluciones "ideales" a grandes problemas como el subdesarrollo y sus derivados. De esta forma, se puede argumentar que los aspectos "ideales y materiales" de "buena gobernanza" sugieren un impacto en una dimensión cultural (que se discute ampliamente en la obra de Eastwood, 2005; Swedberg, 1999; Weber, 1978 [1922]). De este modo, mediante la adhesión a los términos estipulados en las Cartas de Intención del FMI y el CAS del BM, el gobierno ecuatoriano está inherentemente aceptando un marco de conducta de "buena gobernanza" ajeno -evitar rigideces en la economía, flexibilizar el mercado laboral, etc.<sup>22</sup>.

A priori, como un estado soberano y autónomo, Ecuador puede elegir las fuentes de financiación que prefiera. Como un agente de préstamo, y a partir del estudio de los casos expuestos, es ahora implícito que Ecuador siempre ha accedido al cumplimiento de ciertas condiciones. Sin embargo, las repercusiones en la sociedad y las reglas de estos contratos difieren. Son las condiciones admitidas por el gobierno y el entorno en el que se encuentran, los que exponen no sólo el nivel de gobernanza -ya sea local o global-, sino también en cuáles dimensiones - política, económica o cultural- se ejerce la misma.

### **Conclusión**

La evidencia encontrada en la mayoría de los contratos de crédito de IMM sugiere relaciones de gobernanza económica, cultural y política, logradas a través de "recomendaciones" de reformas estructurales atadas a sus créditos, de la imposición de paradigmas "ideales" de "buena gobernanza" y la asignación de recursos humanos para promulgar estas reformas, respectivamente. Por otra parte, hemos considerado como

---

<sup>22</sup> Incluso cuando se puede argumentar que el Estado-nación moderno no es un "representante" efectivo o legítimo de la sociedad (Hutter, 2011; Black, 2002; Dodd y Hutter, 2000)

evidencia de gobernanza económica global en el Ecuador, las figuras negociadas de provisión de petróleo y las contrataciones de empresas chinas en cada préstamo dado por parte de las instituciones de dicho país. A pesar de las implicaciones gobernanza global para el gobierno ecuatoriano, es decir, las condiciones identificadas en los créditos chinos, podría no ser adecuado subestimar el papel de estos flujos de capital como fuentes de financiamiento para la construcción de obras públicas necesarias en el país. En definitiva, después de haber decidido a qué autoridad financiera global le rendiría cuentas, el gobierno ha sido capaz de mejorar sus niveles de gobernanza local mediante la aplicación de una política de inversión más autónoma.

### **Bibliografía**

Ámbito, 2016, Ecuador-Riesgo País Serie Histórica, Sitio Web.

Banco Mundial (BM), 2003, Country Assistance Strategy for Ecuador, Sitio Web.

Black, Julia, 2002, Critical reflections on regulation, Londres, Centro de Análisis de Riesgo y Regulación, Escuela de Economía de Londres.

Bøås, Morten y Jennings, Kathleen, 2007, " 'Failed States' and 'State Failure': Threats or Opportunities?", Globalizations, núm. 4, 475–485.

Bräutigam, Deborah, & Gallagher, Kevin, 2014, "Bartering Globalization: China's Commodity-backed Finance in Africa and Latin America", Global Policy, núm. 5, 346–352.

CAIC, 2008, Informe Final de la Auditoría Integral de la Deuda Ecuatoriana, Quito, Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público.

Cbonds, 2008, Fitch Downgrades Ecuador's IDR to 'RD', Boletín de noticias, Sitio Web.

China Development Bank (BDC), 2016, Mission Statement, Sitio web oficial.

Correa, Rafael, 2015, Encuentro con el presidente Rafael Correa Delgado, De Cara al Futuro [Video], Guayaquil.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), 2011, Registro Oficial Suplemento 306, Quito.

Dahl, Robert, 1957, "The Concept of Power", *Behavioral Science*, núm. 2: 201-215.

Dodd, Nigel, y Hutter, Bridget, 2000, "Geopolitics and the Regulation of Economic Life", *Law & Policy*, núm. 22.

Durkheim, Emile, 1984, *The division of labour in society*, Basingstoke: Macmillan.

Eastwood, Jonathan, 2005, "The role of ideas in Weber's theory of interests", *Critical Review*, núm. 17, 89-100.

Ferguson, Yale, 2006, "The crisis of the state in a globalizing world", *Globalizations*, núm. 3: 5-8.

Ferguson, Niall, 2005, "The unconscious colossus: limits of (& alternatives to) American empire", *Daedalus*, núm. 134, 18-33.

Flathman, Richard, 1980, *The Practice of Political Authority: Authority and the Authoritative*, Chicago, University of Chicago Press.

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2016, Ecuador: Transacciones, Sitio Web.

Gallagher, Kevin, Irwin, Amos, y Koleski, Katherine, 2012, "The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America", Washington D.C., The Inter-American Dialogue.

Gallagher, Kevin, y Myers, Margaret, 2014, *China-Latin America Finance Database*, Base de datos, Washington, Inter-American Dialogue.

Griffith-Jones, Stephanie, Griffith-Jones, David y Hertova, Dogmar, 2008, "Enhancing



the Role of Regional Development Banks”, G-24 Discussion Paper Series, New York.

Harvey, David, 2005, *The new imperialism* (2005 ed.), Oxford, Oxford University Press.

Held, David, 1991, "The possibilities of democracy", *Theory and Society*, núm. 20, 875–889.

Held, David, y McGrew, Anthony, 2002, *Globalization/anti-globalization*, Cambridge, Polity.

Hirst, Paul, 1997, "The Global Economy-Myths and Realities", *International Affairs*, núm. 73, 409–425.

Hutter, Bridget, 2011, "Understanding the New Regulatory Governance: Business Perspectives", *Law & Policy*, núm. 33, 459–476.

Kagan, Robert, 1978, *Regulatory justice: implementing a wage-price freeze*. New York, Russell Sage Foundation.

Kaplan, Robert, 2010, "The Geography of Chinese Power," *Foreign Affairs*, Tampa, Council on Foreign Relations.

Khanna, Parag, 2008, *The second world: Empires and influence in the new global order*, New York, Random House.

Kivimaki, Timo, 2014, "Soft Power and Global Governance with Chinese Characteristics", *The Chinese Journal of International Politics*, núm. 7, 421–447.

Lake, David, 2010, "Rightful Rules: Authority, Order, and the Foundations of Global Governance", *International Studies Quarterly*, núm. 54, 587–613.

Mann, Michael, 1997, "Has globalization ended the rise and rise of the nation-state?", *Review of International Political Economy*, núm. 4, 472–496.

MEER, 2015, Programas y Servicios, Sitio Web, Ministerio de Electricidad y Energía Renovable.

Ministerio de Finanzas del Ecuador (MFE), 2008, 2009, 2010, Deuda Pública Externa Boletín Estadístico no. 144/156/192, Quito, Subsecretaría de Financiamiento Público.

Ministerio de Finanzas del Ecuador. (2010). Informe de Transparencia y Rendición de Cuentas 2009.

Ministerio de Finanzas del Ecuador (MFE), 2015, Contratos de Créditos Externos, Quito, Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación de Financiamiento Público

Ministerio de Finanzas del Ecuador (MFE), 2014, 2015, 2016, Boletín Deuda Externa No. 216/228/230, Quito, Subsecretaría de Financiamiento Público.

Ministerio de Finanzas del Ecuador (MFE), 2015, Boletín de Prensa No. 2, Sitio Web.

Ministerio de Finanzas del Ecuador (MFE), 2016, Deuda Pública del Sector Público del Ecuador, Quito, Subsecretaría de Financiamiento Público.

Nye, Joseph, 2004, “Soft Power: The Means To Success”, Foreign Affairs, Sitio Web.

Nye, Joseph, 2013, “What China and Russia Don’t Get About Soft Power”, Foreign Affairs, Sitio Web.

Robinson, William y Harris, Jerry, 2000, “Towards a global ruling class? Globalization and the transnational capitalist class.”, Science and Society, núm. 64, 11–54.

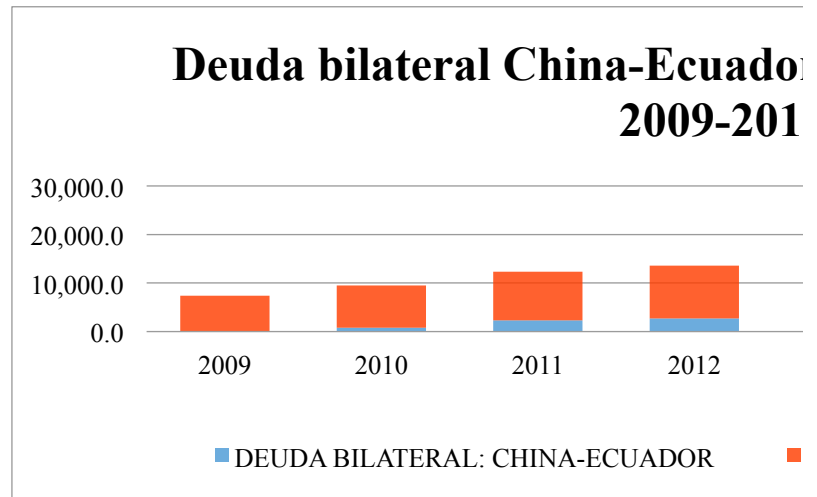
Rodrik, Dani, 1995, Why is There Multilateral Lending? Proceedings of the Annual World, NBER Working Paper No. 5160, Cambridge, National Bureau of Economics.

SENPLADES, 2012, Transformación de la Matriz Productiva, Folleto Informativo en Sitio Web, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Estratégico.

- Stiglitz, Joseph, 2006, *Making globalization work*, New York, W.W. Norton & Co.
- Stiglitz, Joseph, 2008, *The Future of Global Governance*. In *The Washington Consensus Reconsidered*. Oxford: Oxford University Press.
- SUPERCIAS, 2014, *Ranking Empresarial 2013*, Sitio Web, Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.
- Swedberg, Richard, 1999, "Max Weber as an Economist and as a Sociologist: Towards a Fuller Understanding of Weber's View of Economics", *American Journal of Economics and Sociology*, núm. 58, 561–582.
- The Export-Import Bank of China, 2015, *Mission*, Sitio Web.
- Tonkiss, Fran, 2006, *Contemporary economic sociology: globalisation, production, inequality*, London, Routledge.
- Wade, Robert, 2004, "Is Globalization Reducing Poverty and Inequality?", *World Development*, núm. 32, 567–589.
- Weber, Max, 2005, *The Protestant ethic and the spirit of capitalism*, London, Taylor & Francis e- Library.
- Weber, Max, 1978, *Economy and society: an outline of interpretive sociology*, Berkley, University of California Press.
- Weiss, Linda, 1997, "Globalization and the myth of the powerless state", *New Left Review*, núm. 225, 3–27.
- Wolf, Martin, 2004, *Why globalization works*, New Haven, Yale University Press.
- Yépez, Mauricio y Pozo, Mauricio, 2003, *Carta de Intención*, Sitio Web del FMI.

Yi, Wang, 2013, Exploring the Path of Major-Country Diplomacy With Chinese Characteristics, Discurso durante Segundo Foro del Consejo Mundial de la Paz, Sitio Web, Ministerio de Asuntos Exteriores de China.

	MILES DE DÓLARES				
	2009	2010	2011	2012	2013
DEUDA BILATERAL: CHINA-ECUADOR	4.7	803.7	2,290.0	2,730.4	4,633.9
TOTAL DEUDA PÚBLICA EXTERNA	7,392.5	8,671.7	10,055.3	10,871.8	12,920.1
	0.1%	9.3%	22.8%	25.1%	35.9%



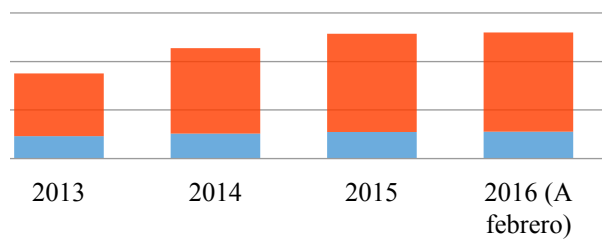
Elaborado por:

Autores

Fuente: Ministerio de Finanzas- Boletines

	2014	2015	2016 (A febrero)
	5,176.4	5,485.6	5,564.6
	17,581.9	20,225.2	20,428.9
	29.4%	27.1%	27.2%

## r/Total Deuda Externa, 6



TOTAL DEUDA PÚBLICA EXTERNA

; de deuda externa (2009-2016)

#	Proyecto	Fecha	Beneficiario	Acreedor	Interés	Plazo
1	Ventas anticipadas de petróleo	Ago, 2009	PetroEcuador	PetroChina	7.25%	2
2	Coca Codo Sinclair	Jun, 2010	Ecuador	EximBank	6.90%	15.5
3	PAI 2010	Ago, 2010	MFE	BDC	6%	4
4	Ventas anticipadas de petróleo	Feb, 2011	PetroEcuador	PetroChina	7%	2
5	PAI 2011	Jun, 2011	MFE	BDC	7.16%	8
6	PAI 2011	Jun, 2011	MFE	BDC	6.25%	8
7	P. Hidro. Paute-Sopladora	Oct, 2011	CELEC EP	EximBank	6.35%	15
8	PAI 2013	Dic, 2012	MFE	BDC	7.19%	8
9	PAI 2013	Dic, 2012	MFE	BDC	7.19%	8
10	PAI 2013	Dic, 2012	MFE	BDC	6.87%	8
11	Av. Simón Bolívar	Feb, 2013	EPMMOP	EximBank	2.00%	20
12	P. Hidro. Minas-San Fc.o	Abr, 2013	MEER-CELEC EP	EximBank	Libor 6M + 4%	15
13	Obras Cañar y Naranjal	Jul, 2013	SENAGUA	Bank of China y Deutsche Bank	Libor 6M + 3.50%	14
14	Transmisión 500KV y obras	Oct, 2014	MEER - CELEC EP	EximBank	Libor 6M + 4.20%	15
15	85% de Pago: 10 carreteras	Nov, 2014	MTOP	Bank of China y Deutsche Bank	Libor 6M +3.50 %	13
16	85% de pago: 3 carreteras	Mar, 2015	MTOP	Bank of China y Deutsche Bank	Libor 6M + 3.50 %	13
17	Programas prioritarios	Ene, 2016	PETROECUADOR	EximBank /Shanghai Pilot	Libor 3M + 6.20%	5
18	Yachay (Infraestructura)	Feb, 2016	EP YACHAY	EximBank	3%	20
<b>TOTAL</b>						

Fuente: Gallagher & Meyers "China-Latin America finance database", 2014; MFE, 2016

Elaborado por: Autores

<b>USD mill.</b>	<b>Constructora</b>
1,000	-
1,683	Sinohydro Corp.
1,000	-
1,000	-
1,400	-
652	-
571	CGGC– FOPECA
1,400	-
300	-
310	-
80	Sinohydro Corp.
312	Harbin Electric Int. Co. Ltd.
299	China Int. Water & Electric Corp.
509	-
312	-
86	-
970	-
198	-
12,082	