

## COYUNTURA

# Ecuador sin brújula: empobrecidos, endeudados, sometidos al FMI

Wilma Salgado

*La economía ecuatoriana se encontraba estancada, deteriorándose significativamente, incluso antes del apareamiento de la pandemia del COVID-19. Esta situación se ha visto agravada con las políticas de ajuste provenientes del Acuerdo de Servicios suscrito en 2019 con el FMI. El Gobierno pagó a tenedores internacionales de bonos, en medio de la vigente crisis económica y sanitaria, recortando las capacidades de inversión pública y cayendo en mora con proveedores nacionales. Un nuevo Acuerdo suscrito con el FMI que aprobó un préstamo al país a condición de cumplir ciertas acciones, por el actual y próximo gobierno. El artículo analiza los efectos del Acuerdo con el FMI y propone finalmente algunas alternativas para enfrentar la actual crisis así como los condicionamientos del FMI.*

La economía ecuatoriana se encontraba estancada e incluso presentaba tendencias recesivas, durante el año 2019, antes de la llegada del COVID-19, una preexistente situación que se agrava por las políticas de ajuste aplicadas por el Gobierno en el marco del Acuerdo de Servicio Ampliado suscrito con el FMI en marzo del 2019. El propio FMI había previsto, mucho antes de la pandemia, que el Ecuador enfrentaría una contracción del 0.5% en el año 2019, con un magro crecimiento del PIB de 0.2% para el año 2020.<sup>1</sup>

En el año 2015, la economía ecuatoriana ya había enfrentado un período de estancamiento, registrando un crecimiento de apenas 0.1%, y una contracción del 1.2% en el año 2016, como consecuencia de la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial, en

el año 2014. Sin embargo, en el año 2017, al mejorar relativamente el precio del petróleo, la economía también se recuperó, creciendo 2.4% en 2017, y más lentamente en el 2018, al 1.3%, pero; en el año 2019, con las políticas contractivas acordadas con el FMI, la economía retornó al estancamiento (con un crecimiento estimado por el Banco Central de apenas 0.1%).

En términos per cápita, el crecimiento promedio del PIB entre 2015 y 2019, habría sido del 0.5%, inferior al crecimiento de la población, estimado en 1.8% anual; esto significa que las condiciones de vida de los ecuatorianos se venían deteriorando<sup>9</sup> antes de la pandemia del coronavirus.

La profunda crisis económica provocada por el confinamiento decretado en prácticamente todo el mundo, para

---

<sup>1</sup>. "FMI mantiene previsión para Ecuador en 2019 y advierte riesgos en 2020". En: *Infobae* (20/12/2019).

combatir el coronavirus, obligó a recuperar el papel del Estado, en la mayor parte de países del mundo, inyectando masivos recursos económicos para estimular la reactivación productiva, proteger el empleo y paliar la crisis, sin embargo, el gobierno ecuatoriano aprovechó el confinamiento para continuar aplicando políticas de austeridad fiscal, despidiendo empleados públicos, reduciendo el gasto y la inversión pública, inclusive en salud y educación, privilegiando el pago a los tenedores de bonos de deuda pública externa, eliminando subsidios a los combustibles, incurriendo en masivos atrasos en el pago a pequeñas y medianas empresas proveedoras del Estado, introduciendo normas laborales restrictivas de derechos e incluso dictando leyes para limitar el monto del gasto y la inversión públicas a futuro de todas las entidades públicas, incluyendo empresas públicas, gobiernos autónomos descentralizados e inclusive la seguridad social.

### **La peor recesión de la posguerra en la economía mundial**

El coronavirus y las medidas tomadas en la mayor parte de países del mundo para combatirlo, incluido el confinamiento y el cierre de actividades productivas, comerciales e incluso el cierre de fronteras, dieron un golpe mortal a la economía mundial, empujándola a la peor recesión desde la posguerra, considerada incluso similar a la Gran Depresión de los años treinta, con

el consecuente impacto devastador sobre el mercado laboral.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), estimó que en el segundo trimestre del 2020, se habrían perdido 305 millones de empleos a tiempo completo, en todo el mundo (OIT, 2020: 4). La Organización, advirtió también, que: “más de 2.000 millones de personas en el mundo trabajan en la economía informal, en empleos caracterizados por una falta de protección básica, incluida la cobertura de protección social. Muchos de ellos no tienen la posibilidad de trabajar a distancia desde sus hogares, permanecer en casa significa perder su empleo y, sin ingresos, no pueden comer” (Ídem: 8).

El Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, advirtió por su parte, que: “10 millones de personas más podrían ser empujadas a la pobreza y al hambre en 11 países de la región”, refiriéndose a América Latina y el Caribe, con lo cual el número de personas en situación de pobreza y de hambre ascendería alrededor de 14 millones, sumando la población que ya se encontraba en esa situación, antes de la pandemia, “siendo vital que se brinde asistencia alimentaria a las personas vulnerables en la región, para evitar que la pandemia COVID-19 se convierta en una pandemia de hambre”.<sup>2</sup>

### **Cuestionamiento del paradigma neoliberal**

El coronavirus, ha dado lugar, a un profundo cuestionamiento del vigente

---

2. “Una pandemia de hambre amenaza a América Latina por la crisis del coronavirus”. En Noticias ONU (28/5/2020).

paradigma neoliberal, –dominante por lo menos en los últimos cuarenta años–, el cual propugna la reducción del tamaño del Estado y de su capacidad reguladora, así como la liberalización de los mercados de bienes, servicios y capitales incluso a nivel internacional. El sector privado ha reclamado la intervención del Estado, en las sucesivas crisis que se han registrado desde la vigencia del neoliberalismo, para que se encargue de la socialización de las pérdidas; pero también ha exigido el retiro del Estado en las épocas de auge de la economía, para que no interrumpa en la privatización de las ganancias.

En todo caso, en la crisis actual, el coronavirus está obligando a reconocer que la única respuesta efectiva frente a la crisis, está en la mano visible del Estado, con intervenciones de una magnitud no registrada en las anteriores crisis.

En efecto, los bancos centrales y los gobiernos, en especial, de los países industrializados vienen interviniendo en forma masiva en los mercados, inyectando recursos financieros, para evitar las quiebras empresariales y salvar los empleos en prácticamente todos los sectores económicos. Estados Unidos puso en operación el paquete más grande del mundo, para responder a la pandemia, 2 billones de dólares,<sup>3</sup> prácticamente el triple del paquete de estímulo puesto en operación luego de la

crisis del 2008; y, se aprestaba a aplicar un nuevo paquete que estaría entre 1.9 a 2 billones de dólares adicionales, propuesta que se encuentra en suspenso por las elecciones presidenciales en dicho país (Aguilar, 2020).

La Comisión Europea aprobó en abril 2020, un paquete de rescate económico por 540 mil millones de euros, para asistir a los estados, empresas y trabajadores afectados por la pandemia de COVID-19;<sup>4</sup> más tarde, en julio, se volvió a aprobar otro paquete financiero por 750 mil millones de euros para un plan de recuperación, más 1.074 billones para los presupuestos de los próximos siete años. Esos 750 mil millones estuvieron compuestos por 390.000 millones de euros en transferencias o ayudas directas no reembolsables, cuyos beneficiarios no tienen que devolver los recursos recibidos; y, 360.000 millones en forma de créditos.<sup>5</sup> A estos paquetes de rescate puestos en operación por la Comisión Europea, se añaden los paquetes entregados por cada uno de los países miembros.<sup>6</sup>

Se han impulsado paquetes de estímulo, de diferentes magnitudes, en la mayor parte de países del mundo. Incluso nuestro vecino, Perú, puso en operación el mayor paquete de estímulo de la región, inicialmente equivalente al 12% del PIB, ascendiendo al 17% del PIB en junio 2020 (Blasco, 2020), a pesar de lo

- 
3. “¿Qué hay en el proyecto de ley de estímulo de US \$ 2 billones aprobado por el senado de EE.UU. para enfrentar la crisis por el COVID-19?” En *CNN* (26/3/2020).
  4. “Coronavirus: La Unión Europea aprobó un paquete de rescate económico valorado en 540.000 millones de euros”. En *Infobae* (9/4/2020).
  5. “La UE aprueba el gran pacto para la recuperación”. En *La Vanguardia* (21/7/ 2020).
  6. “COVID-19: el plan de la UE para la recuperación económica”. En *Noticias Parlamento Europeo* (18/5/2020).

cual, la política de ortodoxia económica aplicada en dicho país, con años de macroeconomía saneada, no garantizaron un sistema de alimentación y salud para atender las necesidades de la población. Perú es el segundo país de la región con mayor contagio y muertes por coronavirus, después de Brasil.

## **Guerra por el dominio tecnológico y comercial**

Todos estos procesos se registran además, en el contexto de la guerra por el dominio tecnológico y comercial desatada por el presidente norteamericano Donald Trump; esta confrontación también es anterior a la pandemia, y asume la forma de una guerra comercial especialmente en contra de China, pero también en contra de todo país o región con el que Estados Unidos tiene un déficit comercial.

China se ha transformado en los últimos cuarenta años, en la primera potencia productiva mundial, no solamente en productos intensivos en el uso de mano de obra, como en los años ochenta, sino inclusive en productos de alta tecnología, amenazando con desplazar a Estados Unidos en este campo, en condiciones en que se encuentra en marcha la cuarta revolución industrial, destacándose dos sectores en los que EE.UU. y China quieren ser líderes mundiales:

- La inteligencia artificial (aprendizaje automático); y,
- las telecomunicaciones, sobre todo utilizando las redes 5G (en este sector, se ubica la prohibición definida por Trump en mayo 2019 para que Huawei vendiera sus productos en

Estados Unidos, y de que cualquier empresa norteamericana hiciera las veces de proveedor para dicha empresa china, esto a pesar de que Estados Unidos tiene todavía el monopolio tecnológico en este campo, con Google, Apple, Facebook y Amazon).

Expertos señalan que los cambios tecnológicos en marcha y en disputa, modificarán definitivamente los procesos industriales, reduciendo el tiempo de fabricación o aportando nuevos materiales con propiedades más avanzadas, pero sobre todo, desplazando mano de obra, y generando un profundo impacto sobre el empleo (Weller, 2020).

La guerra comercial desatada por el gobierno de Trump, es en realidad, una guerra por conservar la producción y el empleo dentro de su territorio nacional, tratando de recuperar la hegemonía productiva perdida en la posguerra: producir bienes y servicios tanto para su mercado interno como para el mercado mundial; ambos mercados conquistados por China a partir de su estrategia de apertura al mercado mundial, iniciada en 1978. La guerra comercial, es una disputa por el acceso a los mercados: en el caso de China, buscando reemplazar al enorme mercado norteamericano, a cuyo acceso se ve impedida por los aranceles impuestos por los Estados Unidos, limitando el ingreso de productos chinos a su mercado, tratando de lograr el retorno de empresas a su territorio para que allí generen producción y empleo. Cada país trata de resolver sus propios problemas nacionales, provocando un resurgimiento del nacionalismo y el abandono del multilateralismo.

La guerra comercial está acompañada de:

- la intensificación del proceso de concentración y centralización del capital, en donde el pez grande se come al pez chico. Las grandes transnacionales absorben a las pequeñas; por supuesto este proceso de concentración del capital se extiende a todos los países y regiones;
- una crisis del multilateralismo y sus organizaciones en todos los campos, cuando dichas organizaciones dejan de ser funcionales a los intereses norteamericanos, como ha ocurrido con la Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de la Salud.

### **Solidaridad internacional únicamente con países pobres altamente endeudados**

La solidaridad con los países más pobres altamente endeudados, en esta crisis, provino del Papa Francisco y del G20,<sup>7</sup> que propusieron a los países miembros del Club de París,<sup>8</sup> la moratoria de la deuda externa de los países pobres altamente endeudados, esto es la suspensión temporal de su pago, tema que fue aprobado por el Club de París.<sup>9</sup>

El Ecuador está ubicado en el grupo de países de ingreso per cápita medio alto, por lo cual no se benefició de esta moratoria. La directora del FMI, propuso la emisión de derechos especiales de giro para aumentar la liquidez mundial, sobre todo a favor de los países en desarrollo, para paliar la crisis del COVID-19, sin embargo el Comité Financiero del FMI no logró el apoyo necesario, debido a la oposición de algunos miembros, encabezados por Estados Unidos.<sup>10</sup>

### **Profunda crisis de los esquemas de integración latinoamericana**

La crisis actual, ha puesto en evidencia, la *profunda crisis de los esquemas de integración subregional y regional*, que se manifiesta en la nula capacidad de reacción y de propuesta por parte de estos países, respecto a un tratamiento común de los problemas financieros derivados de la profunda crisis en la que han entrado sus economías como resultado de la pandemia. Cada país busca solucionar sus problemas por sí solo, renegociando sus deudas, sin ningún cuestionamiento ni planteamiento alguno frente al orden/desorden monetario y financiero internacional vigente.

- 
7. El G20 es el principal foro de deliberación política y económica del mundo, integrado por la Unión Europea y 19 países: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía.
  8. El Club de París es un foro de países acreedores de la deuda externa, constituido en 1956, para enfrentar en forma conjunta, los problemas de pagos de los países deudores. El FMI tiene el estatuto de observador, pero en realidad, es el encargado de aplicar la condicionalidad impuesta por el Club de París a los países deudores que renegocian allí sus deudas.
  9. "El Club de París aprueba la moratoria de la deuda para los países más pobres". En *Agencia EFE* (16/4/2020).
  10. "La oposición de EE.UU. frena la emisión de moneda virtual del FMI para inyectar liquidez a la economía mundial". En *Europa Press* (16/04/2020).

## Ecuador perdió la brújula

En plena crisis sanitaria, mientras la población moría en las calles de Guayaquil por falta de atención básica frente a la pandemia, y mientras el personal de salud demandaba insumos y equipos de bioseguridad básicos para evitar los contagios, *el Gobierno Nacional privilegió el pago del servicio de la deuda pública a los acreedores externos*, aun cuando muchos de ellos son tenedores locales de papeles de deuda.

La Ministra de Salud de entonces, Catalina Andramuño, renunció a su cargo el 21 de marzo 2020, en plena crisis sanitaria, con el argumento de que “no se ha recibido ninguna asignación presupuestaria por parte de autoridad competente, para el manejo de la emergencia”.<sup>11</sup> Estas declaraciones las realizó en el momento más álgido de la crisis sanitaria en la ciudad de Guayaquil, cuando el personal de salud, demandaba insumos y equipos de bioseguridad para evitar los contagios. A inicios de abril, el 43.8% de las 3.646 personas contagiadas de COVID-19, era personal médico.<sup>12</sup>

Más tarde, el 30 de mayo, renunció también el Viceministro de Educación, Vinicio Baquero, declarando que “sin recursos, el discurso de una educación de calidad e inclusiva no pasa de ser un agregado de pensamientos utópicos y palabras vanas”, frente a los recortes del

presupuesto en educación, suprimiendo programas importantes, como el Bachillerato Internacional y el Servicio de Atención Familiar para la Primera Infancia.<sup>13</sup>

## La deuda antes que la vida

El Ministro de Finanzas de entonces, Economista Richard Martínez, en los meses de febrero, marzo y abril 2020, en plena pandemia, realizó pagos anticipados por operaciones que no venían en esas fechas a los tenedores de bonos Goldman Sachs y Credit Suisse, por 1.324 (mil trescientos veinte y cuatro millones de dólares),<sup>14</sup> con el agravante de que además dicho pago lo realizó por el 100% del valor nominal de dichos bonos, cuando en el mercado secundario su cotización había caído incluso hasta el 20% del valor nominal, esto es a veinte centavos de dólar.

La caída estrepitosa de la cotización de dichos bonos en el mercado secundario, se debió a la negativa del FMI de entregar al Ecuador el monto a ser desembolsado en el mes de marzo, en plena pandemia, según las condiciones del Acuerdo de Servicio Ampliado suscrito en marzo 2019, por considerar que el país no había cumplido con todos los compromisos asumidos en el Memorando de Entendimiento, en particular con la meta de Reservas Internacionales que cerraron en 3.397 millones USD, “pero

11. “Ministro de Finanzas desmiente carta de exministra de salud”. En *Primicias* (23/3/2020).

12. “El 43.8% de contagiados es personal médico, según Salud”. En *El Comercio* (6/4/ 2020); y, ver: “Enfermeros piden equipos de protección para evitar contagios”. En *El Comercio* (16/4/ 2020).

13. “Viceministro dejó su cargo y criticó recortes”. En *El Comercio* (30/5/ 2020).

14. La cifra habría ascendido a 1.982 millones de dólares, hasta junio 2020. Ver: Mancero, Piedad. “La renegociación de bonos soberanos del Ecuador”. Artículo inédito, en base información de los boletines de la deuda externa publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

la meta con el FMI era \$4.734 millones. Asimismo, el déficit fiscal no podía superar los \$3.400 millones, pero llegó a más de \$4.000 millones<sup>15</sup>. Ni el FMI ni el Ministro de Finanzas, se conmovieron con los cadáveres, de los afectados por el COVID, en las calles de Guayaquil.

El FMI suspendió el desembolso de una de las cuotas acordadas al Ecuador en plena pandemia, a pesar de que en sus publicaciones reconocía la necesidad de respaldar con liquidez a los países con déficits de financiamiento externo, que era el caso del Ecuador, mostrando las contradicciones en que incurre el FMI entre el discurso y la práctica, en su intervención en los países que suscriben acuerdos con dicha institución, como se constata en el texto citado a continuación, que es parte de su Informe de perspectivas de la economía mundial de junio 2020: “Se necesita con urgencia liquidez de respaldo para los países que enfrentan crisis sanitarias y déficits de financiamiento externo, por ejemplo, mediante alivio de deuda y financiamiento a través de la red mundial de seguridad financiera”<sup>16</sup>.

El exministro de Finanzas, Richard Martínez, en su comparecencia en forma virtual ante la Asamblea, respondió al cuestionamiento realizado por varios asambleístas, por el pago de los bonos, a pesar de la resolución de la Asamblea para exigir al Gobierno la suspensión del pago de la deuda externa, Martínez argumentó que, de no realizarse dicho

pago, el país habría tenido consecuencias graves, entre ellas “congelamiento de cuentas en el exterior, de transferencias relacionadas con exportaciones, litigios legales y bloqueo a nuevo crédito externo”<sup>17</sup>.

En realidad, el antecedente de haber pagado a unos acreedores al 100% del valor nominal, dificultó la renegociación de los bonos con el resto de tenedores de dichos papeles, proceso que inició el exministro el 7 de julio del 2020. Los tenedores de bonos exigían un tratamiento similar al otorgado a Goldman Sachs y Credit Suisse, esto es el reconocimiento del 100% del valor nominal, en el marco de la cláusula de igualdad de tratamiento a todos los acreedores, que normalmente se incluye en los convenios de deuda. Cuando el ex Ministro de Economía y Finanzas anunció la propuesta de renegociar los bonos, la cotización de dichos papeles subió al 50% del valor nominal, esto es, cincuenta centavos por dólar.

El 19 de mayo de 2020 se realizó una subasta de bonos, con una cotización de 34.9 por ciento, esto es con una rebaja del 65.1 por ciento de su valor nominal. Esto significa que alguien, persona natural o jurídica, adquirió dichos papeles al 34.9 por ciento de su valor nominal el 19 de mayo y unos meses más tarde, el 31 de agosto del mismo año,<sup>18</sup> renegoció con el Gobierno ecuatoriano al 91 por ciento de su valor nominal, casi triplicando la cotización de

15. “Ecuador no recibirá desembolso del FMI previsto para marzo”. En *La Hora* (6/3/2020).

16. FMI. “Informes de perspectivas de la economía mundial”. Enero 2020.

17. “En comparecencia virtual legisladores reclamaron a ministro Richard Martínez por pagar bonos”. En *El Universo* (16/4/2020).

18. “Tras acuerdo con FMI, Ecuador listo para liquidar y canjear bonos”. En *Primicias* (26/8/2020).

su inversión y en consecuencia, el servicio de dicha deuda.

Finalmente, el Ecuador renegoció 17.375 millones de dólares al 91% del valor nominal, con una reducción de solamente el 9% del valor nominal, mientras que Argentina habría renegociado 66.137 millones de deuda al 54.8% del valor nominal, con una reducción del 45.2%.<sup>19</sup> Los tenedores de bonos condicionaron al país a lograr un acuerdo con el FMI antes de concluir la renegociación de sus deudas, esto es, antes de proceder al canje de 10 series de bonos global por nuevos papeles de deuda en nuevas condiciones de plazos y tasas de interés. Los tenedores de bonos tienen clara conciencia de que el FMI defiende sus intereses, razón por la que exigieron al Gobierno del Ecuador firmar un acuerdo con dicha institución, antes de concluir la renegociación.

El 30 de agosto 2020, el Gobierno anunció que se había logrado un nuevo acuerdo con el FMI, cumpliendo con una de las condiciones de la negociación impuestas por los tenedores de bonos.<sup>20</sup> Los grandes beneficiarios de la renegociación de los bonos emprendida por el Gobierno del Ecuador fueron los tenedores de bonos, especialmente Goldman Sachs y Credit Suisse, pagados al 100% del valor nominal, cuando en el mercado secundario cayó su cotización hasta al 20% del valor nominal; pero también los restantes tenedores de bonos que canjearon al 91% del valor nominal, cuando en el mercado secun-

dario dichos papeles se cotizaban alrededor del 50% del valor nominal. Es conocido que los bancos que aparecen en la renegociación de los bonos, son solamente los custodios, y no los beneficiarios finales. Es igualmente conocido que entre los tenedores o beneficiarios finales de los bonos hay personas naturales y jurídicas ecuatorianas, algunas muy cercanas o del entorno de los ministros de Finanzas, como lo reveló la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC, 2008); este tema que fue objeto de cuestionamiento también por los asambleístas al exministro Martínez, respecto a las conexiones del viceministro Esteban Ferro con una empresa offshore y sus reuniones con tenedores de bonos.<sup>21</sup>

### **Gobierno pagó a tenedores de bonos, pero cayó en mora con proveedores del Estado**

Mientras en el resto del mundo, los gobiernos inyectaron grandes sumas de recursos financieros para contrarrestar los efectos de la pandemia, en el Ecuador, el Gobierno anunció el 25 de mayo 2020, la puesta en operación de una línea de crédito “Reactiváte Ecuador”, por 1.153 millones de dólares (1.1% del PIB), para apoyar a micro, pequeñas y medianas empresas afectadas por la emergencia sanitaria del coronavirus, pero hasta el 20 de octubre 2020, apenas se habían desembolsado alrededor de 300 millones de dólares, esto es el

19. “Argentina logra con éxito reestructuración de deuda”. En *DW Made for minds*.

20. “Tras acuerdo con el FMI, Ecuador listo para liquidar y canjear bonos”. En *Primicias* (30/8/2020).

21. “En comparecencia virtual legisladores reclamaron a exministro Richard Martínez por pagar bonos”. En *El Universo* (16/4/ 2020).

0.3% del PIB, frente al 17% del PIB en Perú, el 10% en Colombia, el 14% en Chile.<sup>22</sup>

Más aún, en lugar de canalizar apoyo financiero para las empresas, el Gobierno incurrió en atrasos en el pago a pequeños y medianos proveedores del Estado, deteriorando su situación económica, obligándolos a tomar deudas más caras o incluso empujándolos a la quiebra. Al 13 de octubre 2020, el monto de los atrasos ascendía a 2.946 millones de dólares (2.9% del PIB), esto es prácticamente el triple del monto de crédito anunciado, pero no cumplido, en el programa ReactívatE Ecuador<sup>23</sup> y casi diez veces el monto efectivamente desembolsado (de alrededor de 300 millones de dólares).

## **Gobierno aprovechó el confinamiento**

El 16 de marzo 2020, el Gobierno Nacional decretó el estado de excepción en todo el territorio ecuatoriano, con el propósito de contener la transmisión del coronavirus (COVID-19), incluyendo entre otras medidas, “la suspensión total de la jornada laboral presencial del sector público y privado a partir del martes 17 de marzo”.<sup>24</sup> El estado de excepción implicó también la restricción de varios derechos ciudada-

nos, incluyendo los de asociación, reunión y libre tránsito de personas, esto es el confinamiento dentro de las casas.

El Gobierno Nacional, aprovechó el confinamiento para poner en vigencia leyes y medidas impopulares, acordadas en el programa suscrito con el FMI, como el Decreto Ejecutivo 1054, firmado por el Presidente de la República el 19 de mayo 2020, mediante el cual se impusieron precios de mercado para los combustibles, esto es, se eliminaron los subsidios a los combustibles.<sup>25</sup>

Dicha medida provocó una masiva movilización popular en octubre 2019, obligando al Gobierno a dejar sin efecto dicha medida impopular. La eliminación de los subsidios a los combustibles es una de las medidas contempladas dentro del Acuerdo suscrito con el Fondo Monetario Internacional para garantizar la generación y extracción de excedentes financieros, y así cumplir con el pago del servicio de la deuda pública, convertida en el objetivo fundamental de la política económica.<sup>26</sup>

El Gobierno Nacional aprovechó además el confinamiento para, el 16 de abril del 2020, enviar con el carácter de económico urgente a la Asamblea Nacional, para su tratamiento, la denominada: Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, que forma parte también de los compromi-

22. Entrevista a Pablo Zambrano “Recuperación Económica”. En Canal de YouTube MaxTvonline (21/10/2020).

23. “Mipymes, golpeadas por deudas del Fisco”. En *El Comercio* (14/10/2020).

24. “El Presidente Lenín Moreno decreta Estado de Excepción para evitar la propagación del COVID-19”. En Secretaría General de Comunicación de la Presidencia.

25. “El Gobierno decreta la vigencia del nuevo Sistema de Comercialización de Combustibles”. En Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, Boletín de Prensa (20/5/2020).

26. Para un detalle del conjunto de medidas incluidas en el Acuerdo de Servicio Ampliado suscrito por el Gobierno Nacional con el Fondo Monetario Internacional, ver: Salgado, Wilma (2020).

sos asumidos con el Fondo Monetario Internacional. Al mismo tiempo, envió el proyecto de Ley denominado como Apoyo Humanitario.

### **Contenido fundamental de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas**

La Ley para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, entró en vigencia por el ministerio de la Ley el 15 de julio del 2020, y fue publicada en el Registro Oficial N° 253 del 24 de julio del mismo año. Su contenido es similar a la sección sobre finanzas públicas del proyecto de Ley de Crecimiento Económico, que fue archivado por la Asamblea el 17 de noviembre 2019, por contener normas violatorias a la Constitución, atentando contra la autonomía de los gobiernos locales y de las instituciones de la seguridad social (incluyendo de las fuerzas armadas y de la policía nacional).

Esta Ley supedita el Plan Nacional de Desarrollo a la “sostenibilidad fiscal”, definida como la capacidad del Estado de garantizar el cumplimiento del pago de sus obligaciones con los acreedores de la deuda pública y de los beneficiarios de laudos arbitrales, es decir por los *acreedores externos*, abandonando cualquier objetivo de desarrollo nacional. Cabe destacar que el ente rector que determina dicha sostenibilidad, es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Esta Ley, da lugar a una enorme concentración de poder sobre el manejo de las finanzas públicas, por parte del MEF, quien determinará la *sostenibilidad fiscal*, limitando el gasto y la inversión, no solamente de las entidades que forman parte del Presupuesto General del Estado, como hasta antes de la vigencia de esta Ley, sino además de entidades que no forma parte del mismo, como son los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), empresas públicas y hasta los institutos de seguridad social, violando normas constitucionales expresas que determinan la autonomía de estas entidades (Artículos 238, 240, 292, 370 y 372).

El Ministerio de Economía y Finanzas controlará también, de acuerdo con esta Ley, los recursos de cooperación internacional no reembolsable, incluyendo las que reciban las universidades, escuelas politécnicas, gobiernos autónomos descentralizados y la seguridad social, que a partir de su vigencia: “deberán ser objeto de programación, ejecución, reporte y evaluación presupuestaria, y deberán observar la normativa emitida por el ente rector de las finanzas públicas”.<sup>27</sup> Hasta antes de la vigencia de esta Ley, los programas y proyectos con fondos de cooperación internacional eran aprobados por las máximas autoridades de dichas entidades, dentro del marco establecido por los lineamientos de la política nacional para la cooperación internacional.

Esta Ley crea, además, un fondo de estabilización fiscal, con los ingresos de los recursos no renovables que superen

---

27. Ver el Artículo 9 de dicha Ley.

lo contemplado en el Presupuesto General del Estado, para garantizar la estabilidad económica y fiscal, y la entrega de recursos para educación y salud. Esto último no se cumplió, ni siquiera en la fase más compleja de la crisis sanitaria, como lo denunciaron miembros del propio Gobierno.

### **La Ley Orgánica de Apoyo Humanitario**

Este proyecto de Ley fue enviado por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional el 16 de abril de 2020, con el carácter económico urgente, conjuntamente con el proyecto de Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas. Entró en vigencia el 22 de junio 2020, contemplando una serie de medidas, a juicio del Gobierno, destinadas a apoyar a las familias y empresas afectadas por el COVID-19; entre ellas se incluyen: rebajas en las pensiones educativas, prórroga del plazo en el pago de deudas, suspensión de desahucio en el caso de familias que arriendan inmuebles, la suspensión del cobro de multas e intereses en procesos de revisión y matriculación vehicular, prohibición de suspensión de servicios básicos por falta de pago mientras dure el estado de excepción, extensión de la cobertura de salud por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; además de reformas laborales duramente cuestionadas por los dirigentes de organizaciones sindicales, al considerarlas restrictivas de derechos.

Al 29 de octubre del 2020, en contra de esta Ley se habían presentado 23 demandas de inconstitucionalidad, la mayoría por parte de organizaciones sindicales y el Defensor del Pueblo, cuestionando las medidas de flexibilización laboral y reducción emergente de la jornada laboral; pero también por parte del Comité Empresarial Ecuatoriano y otros gremios de la producción, cuestionando el tratamiento que da esta Ley a los despidos por causa fortuita o por fuerza mayor, al condicionar la terminación de los contratos laborales al cierre definitivo de las empresas e incrementar la indemnización en caso de que un juez determine una aplicación injustificada de la causal de fuerza mayor.<sup>28</sup> Al momento de redactar este artículo, se desconocía el tratamiento que dará la Corte Constitucional a estas demandas.

Una vez más, el Gobierno aprovechó el estado de excepción para poner en vigencia normas laborales restrictivas de derechos, acordadas con el Fondo Monetario Internacional, antes de la pandemia.

### **Ecuador a contracorriente**

Queda demostrado que el Gobierno ecuatoriano fue a contracorriente en el manejo de la economía, durante la pandemia, frente al resto del mundo. Mientras en la mayor parte de países, se recuperaba el papel del Estado y se inyectaron masivos recursos económicos para estimular la reactivación

---

28. "Ley Humanitaria se revisa en la Corte Constitucional y la Asamblea Nacional". En *El Comercio* (30/10/ 2020).

productiva y paliar la crisis provocada por el confinamiento, en el Ecuador se continuó aplicando políticas de austeridad, despidiendo empleados públicos, reduciendo el presupuesto en gasto e inversión pública (incluido en salud y educación), privilegiando el pago a tenedores de bonos de deuda pública externa, eliminando subsidios que en alguna medida beneficiaban a la mayoría de la población, como los subsidios a los combustibles, incurriendo en atrasos masivos con pequeñas y medianas empresas proveedoras del Estado, empujándolas a la quiebra, introduciendo normas laborales restrictivas de derechos, e incluso dictando leyes para limitar el monto del gasto público, a futuro, a partir de la vigencia de esas leyes, no solamente de las instituciones que forman parte del Presupuesto General del Estado, sino de gobiernos locales, empresas públicas e incluso de entidades de la seguridad social, contrariando normas constitucionales expresas;<sup>29</sup> y, hasta de los recursos de cooperación internacional no reembolsable, fondos que son controlados por el Ministerio de Economía y Finanzas; todo esto con el único objetivo de *garantizar la generación de excedentes para el pago del servicio de la deuda y de los laudos arbitrales a favor de los acreedores externos*, constituidos en los objetivos fundamentales de la política económica, en el marco de las negociaciones con el FMI.

Quizá por esos “grandes servicios” el Economista Richard Martínez, fue designado como “Ministro de Finanzas del

año” en América Latina, según la Revista *GlobalMarkets*. Entre sus “méritos” se destacan los siguientes:

- Pagar la deuda en forma anticipada a tenedores de bonos, al 100% del valor nominal, cuando la cotización de dichos papeles en los mercados cayó hasta el 20% del valor nominal, a pesar de la recomendación de la Asamblea de suspender el pago del servicio de la deuda pública, para destinar esos recursos a la atención de la grave emergencia sanitaria, que golpeó en forma dramática a la ciudad de Guayaquil;
- renegociar la deuda con los demás tenedores de bonos, al 91% del valor nominal, cuando dichos papeles se cotizaban al 50% en el mercado secundario;
- incurrir en atrasos en el pago a empresas pequeñas y medianas proveedoras del Estado, empujándolas a la quiebra;
- restringir la entrega de recursos económicos para atender las urgentes necesidades de salud, derivadas de la crisis sanitaria COVID-19, a pesar de la trágica situación de la población contagiada, incluso despidiendo personal de salud;
- reducir el presupuesto de educación, eliminando programas muy importantes para la población;
- enviar con el carácter de económico urgente y lograr la aprobación y puesta en vigencia de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Pú-

---

29. “Asamblea Nacional aprueba Ley para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, después de tres intentos”. En *El Comercio* (16/5/ 2020).

blicas, cuyo objeto fundamental era someter al ajuste fiscal a las instituciones que forman parte del Presupuesto General del Estado, a toda entidad pública, incluyendo gobiernos locales, empresas públicas e instituciones que manejan la seguridad social, y los recursos no reembolsables de la cooperación internacional, con el único objetivo de garantizar la disponibilidad de recursos financieros para cumplir con el pago del servicio de la deuda incluido por laudos arbitrales favorables al capital extranjero;

- introducir normas laborales restrictivas de derechos en la irónicamente denominada “Ley de Apoyo Humanitario”.

*GlobalMarkets* es una publicación que expresa las posiciones del capital financiero global, servido por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial, que permiten que se la distribuya en las reuniones de estos organismos, así como en las asambleas del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, el Banco Asiático de Desarrollo.

El Editor general de *GlobalMarkets*, habría enviado una carta al exministro Martínez, difundida por el propio funcionario en los medios de comunicación, en la que manifiesta que: “rara vez un Ministro de Finanzas ha impresionado a tantos sectores del mercado de bonos”.<sup>30</sup> Martínez renunció a la carte-

ra de Finanzas y anunció que pasaría a ocupar un alto cargo en el Banco Interamericano de Desarrollo, por pedido de su nuevo Presidente Ejecutivo, el estadounidense Mauricio Claver-Carone, a quien el Ecuador apoyó muy entusiastamente en los meses previos a su designación, así como con su voto, traicionando el compromiso, no escrito, que se venía manteniendo por más de sesenta años, entre Estados Unidos y América Latina de que ese cargo lo debía ocupar un latinoamericano.<sup>31</sup>

Claver-Carone desempeñó las funciones de asesor del gobierno de Trump, en el tema de Seguridad Nacional en América Latina, desde la Casa Blanca, antes de ser electo Presidente Ejecutivo del BID; y es considerado “uno de los ideólogos” del presidente Trump, “en el diseño de las políticas de bloqueo y embargo a Cuba y a Venezuela” (Ruiz, 2020).

## **Pandemia, desgobierno y corrupción**

Así, mientras el Gobierno, servía a los intereses de los tenedores de bonos de la deuda pública externa y cumplía con los compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional, la pandemia azotaba a la población, y la delincuencia organizada hacía su agosto:

- en los hospitales públicos y del Instituto de Seguridad Social, con sobrepagos en la adquisición de medicamen-

30. “El periódico *GlobalMarkets* nombra a Richard Martínez como ‘Ministro de Finanzas del Año en América Latina’”. En *El Comercio* (14/10/2020).

31. “EE.UU. ofreció cargos a Ecuador en el BID a cambio de apoyo a candidato de Trump, revela excañiller peruano”. En *Página 12* (8/10/2020).

tos, de todo tipo de equipos médicos, mascarillas y hasta de fundas para los cadáveres de las víctimas del COVID-19, utilizando los mismos mecanismos de los banqueros en la crisis financiera de 1999, esto es, la creación de empresas fantasmas, para autoasignarse los contratos para la adquisición de bienes y servicios médicos, con sobreprecio. En dichas operaciones habrían participado, autoridades tanto de los hospitales, como de los gobiernos provinciales y locales y, hasta asambleístas de varias tiendas políticas;<sup>32</sup>

- en la construcción de hospitales, incluidas las provincias de Manabí y Esmeraldas, epicentros del terremoto de 2016; cuyos recursos se habrían repartido, según informa la prensa nacional y se ha confirmado en instancias judiciales,<sup>33</sup> varios asambleístas, incluyendo a Daniel Mendoza, que integraba la bancada de Alianza País;
- en la asignación, manejo fraudulento de agencias de tránsito;<sup>34</sup>
- en la entrega de carnets como discapacitados, a personas que no presentarían tal condición, incluso autoridades de la Función Judicial y asambleístas, quienes se habrían beneficiado con la importación de vehículos de alta gama, libres de impuestos; exoneraciones tributarias y hasta

de jubilaciones anticipadas en forma fraudulenta;

- designación de cargos públicos, a cambio de coimas;<sup>35</sup>
- en la administración de inversiones del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).<sup>36</sup>

La lista anterior no es exhaustiva pero; da cuenta de que la crisis que enfrenta el Ecuador no solamente sanitaria, económica y social, sino incluso y fundamentalmente, una crisis de valores, una crisis institucional y de liderazgo, en un contexto internacional de aguda competencia por conservar el empleo dentro de las fronteras nacionales, conquistar mercados y relocalizar el desempleo fuera de sus fronteras nacionales.

### **El nuevo Acuerdo de Facilidad Extendida con el FMI**

El Directorio del FMI aprobó, el 30 de septiembre 2020, un Acuerdo de Facilidad Extendida de Financiamiento (EFF por sus siglas en inglés), por la cual concederá al país un crédito por 6.500 millones de dólares, que serán desembolsados de la siguiente manera: 4.000 millones en el año 2020 (los primeros 2.000 millones fueron entregados inmediatamente después de la firma del Acuerdo, el 2 de octubre); 1.500 millones en el año 2021; y, 1.000 millones

32. "Un solo grupo logró 224 adjudicaciones en los hospitales". En *El Comercio* (30/6/2020).

33. "Mendoza admitió que delinquiró; juez lo condenó a 4 años". En *El Comercio* (10/11/2020).

34. "Ratifican prisión preventiva de Daniel Mendoza". En *La República* (13/10/2020).

35. "Tuárez ofertaba cargos públicos a cambio de dinero, piedras preciosas y hasta barras de oro, dice la Fiscalía". En *El Comercio* (14/8/2020); y, "José Tuárez, expresidente del CPCPS, va a juicio por venta de puestos públicos; otros 12 admitieron culpa". En *Notimundo* (25/7/2020).

36. "Carlos Murillo: 'El auditor externo de EcuaGran y Delcorp no dio las alertas sobre irregularidades de estas firmas en el mercado de valores'". En *El Comercio* (7/10/2020).

en el año 2022, previo al cumplimiento de las condiciones establecidas, que no han sido reveladas.

Este préstamo tiene un plazo de diez años, con cuatro de gracia y una tasa de interés del 2.9%. Los desembolsos de este nuevo préstamo del FMI, están condicionados al cumplimiento de ciertas acciones, tanto por parte del actual Gobierno como del próximo, aun cuando el Director del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI, Alejandro Werner, manifestó que el Fondo está dispuesto a hacer modificaciones al programa, con las nuevas fuerzas políticas, “siempre que la lógica se sustente y los objetivos se mantengan”.<sup>37</sup>

El actual Gobierno tendrá que cumplir las condiciones y alcanzar las metas contempladas en el Memorando de Entendimiento, que aún no ha sido difundido, pero que se puede consultar en el documento publicado en el “IMF Country Report N° 20/286”, de octubre 2020.<sup>38</sup>

En el Anexo 1, titulado: “Memorando de Políticas Económicas y Fiscales”, en el punto 3, se detallan los planes y políticas a ser implementadas bajo el programa de apoyo del Fondo Monetario Internacional, entre los que constan:

A. Expandir las redes de seguridad social, extendiendo el Bono de Desarrollo Humano a 225.000 familias adicionales, hasta diciembre 2020; y a 159.000 familias adicionales en abril 2021.

B. Restaurar la sostenibilidad fiscal, para lo cual, el país se compromete a tomar las siguientes acciones:

- reducir el monto de la factura pública de sueldos y salarios;
- reformar los subsidios a los combustibles; y,
- reducir los gastos no esenciales.

En 2021, el Gobierno se compromete además, a reducir en 800 millones de dólares los gastos relacionados con el COVID-19, junto con recortes en la inversión pública por 700 millones de dólares.<sup>39</sup>

Entre los elementos de la reforma fiscal, se incluyen:

- una reforma tributaria que deberá ser presentada a la Asamblea en septiembre 2021 (próximo gobierno);
- reducir los salarios del sector público en los contratos temporales;
- mantener la reducción en el número de horas de trabajo de los empleados públicos hasta mayo 2021, excluyendo sectores estratégicos: salud, fuerzas armadas y policía.

El Fondo Monetario Internacional monitoreará el progreso para alcanzar los objetivos planteados, como de costeumbre, con indicadores cuantitativos, que están incluidos en el Cuadro N° 1 de dicha publicación.

D. Fortalecer la estructura institucional del Banco Central, mediante reformas legales que deberán estar listas para fines de enero 2021, las mismas que estarán orientadas a:

37. “Acuerdo con FMI contempla alza progresiva del IVA desde el 2022”. En *El Comercio* (6/10/2020).

38. “Ecuador, Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility- Press Release; Staff Report; Staff Supplement; and Statement by the Executive Director for Ecuador”.

39. En “IMF Country Report N° 20/286”. Octubre 2020, p.75.

- definir los objetivos del Banco Central;
- fortalecer la autonomía de dicha institución, incluyendo un directorio independiente;
- el Estado pagará las deudas que tenga con el Banco Central, se reviertan las transferencias de fondos realizados en el pasado hacia la banca pública y el cierre de los temas pendientes generados por la crisis bancaria de 1999;
- reconstruir las reservas del Banco Central para garantizar los depósitos de las instituciones financieras públicas y privadas en el banco y las monedas en circulación.
- promover formas alternativas de pago, como tarjetas de crédito, transferencias interbancarias, pagos en línea, que reduzcan el uso de dinero líquido. Esto ayudaría también a reducir el riesgo de contagio con el COVID-19.

#### F. Fortalecer la competitividad y el crecimiento impulsado por el sector privado.

En este punto se anota que, “la actual administración preparará un plan para estas reformas para que la próxima administración esté en capacidad de implementarla lo más pronto posible”. Para fortalecer la competitividad, se menciona que se impulsará una reforma tributaria, se impulsarán mejoras en la provisión de servicios gubernamentales digitalizándolos, se modernizará el mercado laboral, se reforzará la sostenibilidad de la seguridad social; y, se promoverá la integración económica.

Al referirse a la modernización del mercado laboral, se menciona que di-

cha modernización se lograría permitiendo nuevas formas de contratación. Textualmente se afirma que: “Desde junio 22, cuando la Ley Humanitaria entró en vigencia, se han creado más de 100.000 empleos y se han salvado 45.000 empleos mediante el mecanismo de reducción de horas de trabajo. Se menciona que otras reformas han sido realizadas a través de legislación secundaria, “acuerdos ministeriales”.

Respecto a la integración comercial, se reconoce que se está trabajando para firmar tratados comerciales tanto a nivel regional, como con socios internacionales. En ese sentido, “el Ecuador está comprometido en juntarse con la Alianza del Pacífico en el futuro cercano, y con el apoyo de los organismos multilaterales, está revisando las tarifas a las importaciones, e identificando los principales obstáculos y las acciones necesarias para simplificar los requisitos para las importaciones y reducir los costos de importación, particularmente en insumos y bienes de capital para promover la competitividad”.

Este programa suscrito con el FMI será monitoreado, de acuerdo con los indicadores que se encuentran detallados en cuadros anexos al documento al que nos estamos refiriendo. La primera revisión de cumplimiento de las condiciones de este Acuerdo, tendrá lugar el 15 de diciembre 2020 y la segunda el 15 de abril 2021.

### **Previsiones del FMI suponen profunda caída en 2020 y una rápida recuperación en 2021**

El FMI estima, en sus últimas previsiones del 13 de octubre 2020, que la

economía ecuatoriana sufrirá una recesión del 11% en el año 2020, pero que en el año 2021 se recuperaría y crecería en 4.8%.<sup>40</sup> La tendencia que este organismo multilateral prevé para la economía mundial, es una caída del 4.4% en el año 2020 y recuperación del 5.2% en 2021,<sup>41</sup> esto es con un comportamiento en V, a pesar de lo cual, el propio FMI prevé que “90 millones de personas caerán en la indigencia” en todo el mundo. La magnitud de la recesión estimada por el FMI para el Ecuador en el año 2020, del 11%, es mucho más profunda que la estimada para América Latina y el Caribe, del 8.1%, mientras que la recuperación en el año 2021, sería superior al promedio estimado para América Latina (Ecuador 4.8%, promedio de América Latina, 3.6%). El FMI no expone los fundamentos de sus previsiones de crecimiento y recuperación tan acelerada, para el año 2021, tanto para la economía mundial como para la ecuatoriana.

El último año en que la economía ecuatoriana creció al 4.9% fue en el 2013, cuando el ingreso por exportaciones petroleras ascendió a 14.107 millones de dólares y, por servicio de la deuda pública se habían pagado 1.899,8 millones de dólares, mientras que en el año 2019, las exportaciones petroleras

significaron 8.679 millones de dólares (esto es 5.428 millones de dólares menos que en el 2013); y, el servicio de la deuda pública ascendió a 7.466,2 millones de dólares (esto es 5.566,4 millones de dólares más que en el año 2013).<sup>42</sup> En definitiva, menos ingresos y más egresos.

Lo que sí está claro, tanto para el FMI como para el Gobierno, es que el número de pobres en el Ecuador continuará creciendo, por lo cual, el Ministro de Finanzas de entonces, Richard Martínez, declaró que el programa con el FMI tiene, lo que él consideraba, “un importante componente social”, que le permitirá al Gobierno, aumentar el número de beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano (BDH): “A los 1.13 millones de hogares pobres que reciben mensualmente hoy el bono de desarrollo, sumaremos 250.000 más hasta diciembre de este año y otros 200.000 hasta el primer trimestre del 2021”.<sup>43</sup> Si esa declaración del anterior Ministro de Finanzas se cumple, el número de hogares pobres en el Ecuador que recibirían el bono hasta el primer trimestre del 2021, ascendería a 1.580.000 hogares, esto es aproximadamente el 36% de los hogares ecuatorianos.<sup>44</sup> Cabe señalar que se registran discrepancias en el número de familias beneficiarias del BDH, entre la cifra que menciona el exministro de Fi-

40. “FMI: La economía de Ecuador decrecerá 11% en 2020”. En *Primicias* (13/10/2020).

41. International Monetary Fund. “Perspectivas de la Economía Mundial”, octubre 2020. En: [www.imf.org](http://www.imf.org).

42. Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual N°1989 (noviembre 30 de 2017) y, el Informe N° 2015 (enero 31 de 2020), cuadros 3.1.2 “Exportaciones FOB por grupos de productos” y, 3.3.1 “Movimiento de la deuda externa pública”.

43. Ministerio de Economía y Finanzas. “El Directorio del FMI aprobó el respaldo por USD 6.500 millones”. Comunicado Oficial, 30 de septiembre del 2020.

44. La población estimada para 2020, será de 17.3 millones de habitantes; familia promedio 3,9 personas, número de familias 4.4 millones. Si 1.580.000 hogares recibirían el Bono de Desarrollo Humano, representaría el 36% del total de familias.

nanzas, de 1.13 mil familias, con la que consta en el texto de la noticia publicada acerca del Acuerdo con el FMI, bajo el subtítulo “Más bonos sociales hasta el 2021”, en donde se afirma que “actualmente 972 mil familias reciben el Bono de Desarrollo Humano”.<sup>45</sup>

## **Coronavirus no cambió enfoque del FMI, ni del Gobierno**

Ante la presencia del coronavirus en el Ecuador, aun cuando el FMI reconoce que ha sido uno de los países más golpeados por la pandemia, no ha cambiado su tradicional enfoque, de promover el ajuste económico, para generar los excedentes financieros necesarios para cumplir con el pago de la deuda pública y aún de los laudos arbitrales, a los acreedores externos, constituidos en los objetivos fundamentales de la política económica.

El contenido del último Acuerdo de Facilidad Extendida de Financiamiento, suscrito con el Ecuador el 30 de septiembre 2020, mantiene un enfoque similar al del primer Acuerdo, insistiendo en las metas de reducción del déficit fiscal, mediante una reforma tributaria que aumenta los impuestos indirectos que afectan en mayor proporción a los sectores de menores ingresos, como es el aumento del Impuesto al Valor Agregado; la eliminación de los subsidios a los combustibles, al mismo tiempo que se busca reducir el gasto y la inversión pública, mediante el despido de empleados públicos y la reducción de sus remuneraciones, así como mediante una

mayor contracción a la ya registrada hasta ahora, de la inversión pública.

A pesar de que ya están contempladas en la Ley de Fomento de la Producción y el Empleo, vigente desde agosto 2018 y, en la Ley Orgánica de Ordenamiento para las Finanzas Públicas, medidas orientadas a lograr la denominada “sostenibilidad fiscal”, entendida como la capacidad del Estado de cumplir con sus compromisos con los acreedores externos, en el último Acuerdo, se insiste en tomar medidas para asegurarse el logro de la “sostenibilidad fiscal”, colocando metas y compromisos que son medidos incluso mediante entrega de información por parte del Gobierno ecuatoriano al FMI, con una frecuencia diaria, semanal, mensual, etcétera.

Se insiste en la independencia del Banco Central (BC) y, a pesar de que en las leyes mencionadas en el párrafo anterior, se prohíbe que este realice préstamos al Estado, y que canalice financiamiento a la banca pública, en este último programa se establece la obligación de que el Gobierno Nacional envíe un proyecto de ley para asegurar la supuesta independencia del Banco Central y se incluyen entre los indicadores a ser alcanzados, metas del monto que deberá registrar la reserva monetaria del BC, así como la obligación de que tanto el Ministerio de Finanzas como la banca pública restituyan al Banco Central, los créditos y aportes realizados en años anteriores, colocando una presión adicional para la reducción del gasto público y de la capacidad de financiamiento de la banca pública a la economía.

---

45. “Acuerdo con FMI contempla alza progresiva del IVA desde el 2022”. En *El Comercio* (6/10/ 2020).

El Gobierno ecuatoriano se compromete además a continuar con las negociaciones para el acceso a la Alianza del Pacífico y con la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, en plena guerra comercial, pretendiendo que las empresas locales debilitadas por la crisis, compitan con las empresas que producen fuera del territorio nacional, que han recibido el apoyo de sus gobiernos, o de países en los que cuentan con monedas nacionales cuya devaluación permiten o impulsan, para mejorar su competitividad. El Ecuador, al estar dolarizado, no cuenta ni con la chequera para canalizar estímulos a las empresas, ni con una moneda que pueda devaluar.

En ese escenario de crisis mundial, y en el contexto internacional de competencia encarnizada por los mercados, el riesgo de quiebras empresariales y pérdidas adicionales de empleos es inminente, afectará a empresas de todo tamaño que no puedan competir con otras tecnológicamente superiores, o que cuenten con el apoyo de sus gobiernos, con ayudas financieras, créditos a tasas de interés más bajas que en el Ecuador o devaluando sus monedas, como ha sucedido en los últimos años, en que el dólar se ha revaluado en los mercados financieros internacionales. Por esa razón es urgente, establecer una estrategia de producción y empleo, para atender tanto las necesidades del mercado interno (empezando por alimentación, nutrición y salud), como las necesidades del mercado mundial, tomando en cuenta la operación de cadenas productivas que caracteriza el mercado mundial.

## **Algunas medidas alternativas a las acordadas con el FMI:**

### *1. Crear un fondo de garantía alimentaria, que serviría:*

- Tanto para garantizar el abastecimiento de alimentos nutritivos y saludables, mediante la puesta en práctica de políticas integrales de fomento de la producción y el empleo en el agro, sector que genera el 28.5% del empleo a nivel nacional, apoyando a la producción agroalimentaria, ambientalmente sostenible, para mejorar su productividad, disminuir o eliminar las pérdidas poscosechas, fortaleciendo los nexos directos entre productor y consumidor e incluso promoviendo la agroindustria.
- Para garantizar el acceso a una canasta alimenticia básica, por parte de toda la población, en particular de la población más afectada por la crisis. Se puede diseñar un sistema de crédito alimenticio, utilizando la billetera móvil, pagando al productor un precio justo y abaratando el costo de dicha canasta para el consumidor.
- Este fondo de garantía alimentaria, se podría financiar, con alguna(s) de las siguientes fuentes:
- La reducción del 20% del gasto tributario, esto es del monto al que ascenderían, según las estimaciones del Ministerio de Finanzas para el año 2020, las exoneraciones tributarias y devoluciones de impuestos, que ascenderían a la cifra de 7 mil millones de dólares,<sup>46</sup> luego del generoso paquete de exoneraciones incluidas por el actual Gobierno en la Ley de Fomento de la

46. Ministerio de Economía y Finanzas. Programación presupuestaria cuatrianual 2020-2023. Sección V.

Producción y el Empleo. El 20% de 7 mil millones, serían 1.400 millones de dólares.

- Un impuesto de 2% sobre los activos por más de “77 mil millones USD” pertenecientes a 94 grupos económicos que “tienen 430 sociedades en paraísos fiscales” (Báez, 2020), según información del SRI ese 2% generaría 1.540 millones de dólares anuales. Dichos grupos, según esta misma fuente, pagarían por Impuesto a la Renta apenas el 2.2% de sus ingresos anuales, una de las tasas más bajas en la región, cuando no recurren a las exoneraciones tributarias.
- Un impuesto a los excesivos márgenes de intermediación que impone el sistema financiero, tomando en cuenta que por cada 1% de interés que cobra el sistema financiero, extrajo del conjunto de la economía 445 millones de dólares anuales, tomando en cuenta el saldo del crédito al sector privado, al 31 de diciembre del 2019, de 44.536,9 millones de dólares.<sup>47</sup> Esto significa que con una reducción del 3% en la tasa de interés, los actores de la economía ecuatoriana dejarían de transferir al sistema financiero, un estimado de 1.335 millones de dólares, con las cifras del 2019.
- Renegociación de los contratos petroleros, revisando el excesivo costo de producción por extracción de cada barril de petróleo, que el Estado reconoce actualmente a las petroleras privadas, de entre 31 a 41 dólares por barril, cuando dicho costo no supera los 18 dólares por barril. Por este concepto se podrían recuperar alrededor de mil millones de dólares.
- Una parte de los recursos ahorrados por la renegociación de la deuda externa. En la programación presupuestaria cuatrianual 2020-2023, está previsto el pago de 3.390 millones por intereses de la deuda pública; y, 4.311 millones de dólares por concepto de amortización, lo que da un total de 7.701 millones de dólares; en consecuencia, un 10% de ahorro, ascendería a 770 millones de dólares.
- Mediante la billetera móvil, se implementaría un sistema de crédito que permita el acceso únicamente a alimentos producidos localmente, fomentando la producción y la conservación de los empleos a nivel nacional. Esta experiencia, para garantizar el acceso a alimentos, podría luego extenderse a vestimenta y a los demás bienes de consumo de la canasta familiar básica, a fin de vincular al productor con el consumidor, promoviendo el consumo de nuestra producción nacional, gravemente amenazada por los tratados de libre comercio que el Gobierno actual está negociando. De esta manera protegeríamos el empleo nacional, operando esta vinculación productor/consumidor, como una barrera a la competencia de productos importados.

---

Estudio Fiscal. Desarrollo metodológico para proyección del gasto tributario aplicado en el Ecuador. Tabla N° 10, p.31.

47. Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual, N° 2015 (enero 31 de 2020), Cuadro 1.9 “Crédito al sector privado (particulares) por tipo de entidad financiera, Millones de dólares, al final del período”.

- Este crédito alimenticio, podría ser devengado por los beneficiarios que no cuenten con una fuente de ingresos, mediante su participación en programas de construcción o mantenimiento de infraestructura básica en el agro, como dotación de agua para riego, caminos vecinales, infraestructura para almacenamiento y manejo de la poscosecha, así como en obras de remediación y mitigación ambiental, con participación activa de los gobiernos locales, programas para remediar la erosión, promover la reforestación, la gestión de cuencas hidrográficas, el manejo de desechos sólidos, entre otros.

## 2. *Promover ferias barriales itinerantes*

Con el objeto de dar una fuente de sustento a los comerciantes informales. Los gobiernos locales: Prefecturas, Municipios, Juntas Parroquiales; además de organizaciones campesinas y organizaciones de comerciantes informales, podrían coordinar acciones para asegurar el manejo adecuado de los productos alimenticios provistos por los agricultores de la región, en condiciones higiénicas y respetando las medidas de bioseguridad.

Las organizaciones no gubernamentales que tienen experiencia en comercialización solidaria, como MCCH, CECCA, CAMARI, y otros bancos de alimentos bajo la coordinación de algunas diócesis de la Iglesia católica.

## 3. *Promover la venta de acciones a toda la población*

En lugar de privatizar los activos más rentables del Estado, como el campo

petrolero Sacha,<sup>48</sup> el Banco del Pacífico, las hidroeléctricas, etcétera, que pertenecen a todos los ecuatorianos, promover la venta de acciones de dichos negocios a toda la población, recogiendo la liquidez que existe en ciertos segmentos de la población, estimulando el retorno de capitales fugados a paraísos fiscales, dándoles oportunidad de participar en dichos negocios rentables; pero asignando sin costo, acciones intransferibles a los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, dotándoles de capital de trabajo, mediante la participación directa en la propiedad de los activos públicos, con el objeto de que sean acreedores a la correspondiente rentabilidad; estas acciones pueden ser usadas como garantía para acceder a financiamiento, esto es, como garantía crediticia.

## 4. *Estratificar a la población por nivel de ingreso*

Para establecer subsidios cruzados, mediante tarifas diferenciadas en todos los servicios públicos, de manera que los estratos superiores de mayores ingresos, paguen un porcentaje mayor al costo por esos servicios y con esa diferencia se subsidie a los estratos inferiores, de menores ingresos. Esta política permitiría que dichos subsidios no pesen sobre el presupuesto del Estado. Esta política se aplica en Bogotá-Colombia, desde hace al menos dos décadas, con muy buenos resultados.

## 5. *Impulsar políticas de lucha contra la corrupción*

- desterrando las prácticas de creación de empresas fantasmas, para evadir

48. "Carlos Pérez García: 'No es lo mejor para el país monetizar Sacha'", En *El Universo* (20/11/ 2019).

- obligaciones tributarias y obligaciones laborales;
- identificando y sancionando a los testaferros a cuyo nombre se colocan activos mal habidos,
  - imponiendo restricciones a las importaciones de productos que compitan con la producción nacional, mediante aranceles y medidas no arancelarias, así como mediante mayores impuestos a la salida de capitales, excepto para la importación de materias primas y bienes de capital de los que no se disponga a nivel nacional, para evitar la fuga de capitales a paraísos fiscales, y como una medida de restricción de importaciones no esenciales;
  - tecnificar y controlar las aduanas para evitar la sobre y subfacturación en las operaciones de comercio exterior. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estima que por este concepto, el Ecuador habría perdido 13.847 millones de dólares entre 2004 y 2013 (Podestá, et al., 2017: 28), esto es una pérdida promedio anual en ese período de 1.384.7 millones de dólares. En esos mismos diez años, la suma total del gasto en Desarrollo Agropecuario ascendió a 2.526.8 millones de dólares, esto es, apenas el 18 por ciento de las pérdidas por sobre y subfacturación en las operaciones de comercio exterior. La información del SRI muestra que estas prácticas de sobre y subfacturación se mantienen vigentes hasta ahora; y,
  - promover el control ciudadano de la administración de contratos de obras públicas, dando también un papel a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con el objetivo de combatir la corrupción en la que están involucrados no solamente funcionarios públicos, sino también las empresas privadas beneficiarias de dichos contratos.
- Finalmente, es necesario destacar, que:
- La crisis fiscal solo es el resultado de las políticas implementadas por el Gobierno:
- Si en lugar de condonar intereses, multas y recargos, y conceder amplias exoneraciones tributarias, como ha realizado este Gobierno, con la Ley de Fomento Productivo, hubiera cobrado las deudas pendientes por impuestos no pagados al SRI, el Gobierno habría dispuesto de por lo menos 4.291 millones de dólares.
  - Si en lugar de conceder amplias exoneraciones tributarias, las mismas fueran eliminadas, el Gobierno contaría con 7 mil millones de dólares adicionales.
  - Si el Gobierno decidiera cobrar a las 500 empresas, sus deudas pendientes por impuestos no pagados al SRI, al 12 de marzo del 2020, contaría con 1.449 millones de dólares adicionales.<sup>49</sup>
  - Si el Gobierno decidiera luchar contra la evasión y la elusión fiscal, así como en contra de la sobre y subfacturación del comercio exterior, re-

---

49. "500 empresas en Ecuador le deben al Estado US D 1.449 millones". En *El Mercurio* (12/3/ 2020).

caudaría unos cuantos miles de millones de dólares adicionales.

- Si en lugar de pagar a las empresas petroleras, costos de producción excesivos, superiores a los 30 y hasta a los 40 dólares por barril y se pagara el costo real, de alrededor de 18 dólares, el Gobierno contaría, por lo menos, con mil millones de dólares de ingresos adicionales.
- Si en lugar de privilegiar el pago de la deuda pública a los acreedores externos, hubiera renegociado dicha deuda desde el inicio del régimen, nos habríamos ahorrado unos cuantos miles de millones de dólares adicionales. Como señalamos, la programación presupuestaria cuatrianual preveía para el año 2020, pagos por concepto de intereses de la deuda pública, de 3.390 millones de dólares y por concepto de amortización 4.311 millones, lo que da un total de 7.701 millones de dólares.
- Si en lugar de las políticas recesivas que viene aplicando este Gobierno, en el marco del convenio con el Fondo Monetario Internacional, se impulsaran políticas de fomento de la producción y del empleo, la recaudación fiscal aumentaría y se superaría la crisis fiscal del Estado. La experiencia histórica muestra que la deuda pública solo se ha podido pagar en fases de crecimiento económico.

Finalmente, en las condiciones de intensa competencia por los mercados, que caracteriza la economía mundial contemporánea, es indispensable diseñar una estrategia de producción y empleo, tomando en cuenta tanto las necesidades del mercado interno, como las posibilidades del mercado mundial.

A nivel nacional, la estrategia de producción deberá partir del potencial productivo, turístico, cultural del que disponemos así como de las necesidades de la población ecuatoriana (elevada incidencia de desnutrición infantil crónica, anemia en madres, déficit de viviendas, déficit de infraestructura en agua y saneamiento ambiental inclusive en zonas turísticas, problemas de contaminación ambiental, etcétera). A nivel internacional, levantar una estrategia que tome en cuenta la dinámica de las cadenas productivas que operan a nivel mundial, el surgimiento de nuevos productos y nuevos polos dinámicos, así como la expansión de las fronteras de la producción y el empleo a nuevas actividades de servicios, como entretenimiento, industrias culturales, entre otros.

*Solo generando empleo, se podrá superar la pobreza, de lo contrario no habrá fondos suficientes para subsidiar a todos los ecuatorianos empobrecidos por las políticas económicas aplicadas.*

## Bibliografía

- Aguiar, Rafaela  
2020. "Paquete de estímulos es tema de debate entre Trump y Biden". En *Agencia CMA*. (23 de octubre).
- Báez, Jonathan  
2020. "Ranking de los Grupos Económicos que sacaron 563 millones en divisas a paraísos fiscales en 2017". En Instituto de Investigaciones Económicas-UCE. [online].
- Blasco, Emili  
2020. "Perú se adelantó con el mayor estímulo económico, pero sigue a Brasil en contagios". En *ABC Internacional*. (3 de junio).

- Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público  
2008. *Informe final de la Auditoría Integral de la deuda ecuatoriana*. Ministerio de Finanzas. Quito.
- Organización Internacional del Trabajo  
2020. Observatorio de la OIT: “El COVID-19 y el mundo del trabajo”. Estimaciones actualizadas y análisis. Tercera edición. (29 de abril).
- Podestá, Andrea; Hanni, Michael y Martner, Ricardo  
2017. *Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N°183. CEPAL.
- Salgado, Wilma  
2020. “La economía ecuatoriana, confronta diversas presiones contractivas”. En *Ecuador Debate*, N° 109. CAAP. Quito.
- Ruiz, Ariela  
2020. “Vientos de guerra en el BID. ¿Dónde te encuentras mi querido Perú?” En *Otra Mirada* (17 agosto).
- Weller, Jürgen  
2020. “Las transformaciones tecnológicas y el empleo en América Latina: oportunidades y desafíos”. *Revista de la CEPAL*, N° 130. CEPAL.