

Guido Duque
Wilson Flores H.
Jonathan Báez Valencia
(comps.)



Instituto de Investigaciones Económicas
Universidad Central del Ecuador

Investigamos, luego existimos

Interpretaciones de la coyuntura socioeconómica del Ecuador 2019

Guido Duque
Wilson Flores H.
Jonathan Báez Valencia
(*compiladores*)

Guido Duque, Wilson Flores H., Jonathan Báez Valencia (comps.)

Instituto de Investigaciones Económicas, 2019
Editorial EcuadorSapiens

ISSN: 1390-6364

Edición: Gustavo Pazmiño
Diseño: Steven Castillo
Diseño de portada: Steven Castillo



Los contenidos pueden usarse libremente, sin fines comerciales y siempre y cuando se cite la fuente. Si se hacen cambios de cualquier tipo, debe guardarse el espíritu de libre acceso al contenido.

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| Presentación | vii |
| SECCIÓN 1. MODELO DE COMUNICACIÓN | |
| Volverán las oscuras golondrinas..... | 11 |
| Recesión inducida y modelo agrominero exportador | 19 |
| ¿El país sin proyecto nacional? | 22 |
| SECCIÓN 2. ECONOMÍA POLÍTICA Y PLANIFICACIÓN | |
| Crédito de FMI: de las formulaciones abstractas a los beneficiarios concretos | 31 |
| El «Acuerdo Nacional 20-30» pasó a la clandestinidad | 34 |
| Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador «Toda una vida» | 36 |
| Entre subsidios y privatizaciones: el ingreso de los hogares más pobres debe subir más que el incremento del salario básico unificado del último año tan solo para cubrir el aumento de 10 centavos del pasaje..... | 41 |
| Las políticas de austeridad fiscal han atrofiado el desarrollo productivo..... | 46 |
| La corrupción política y sus efectos en la economía ecuatoriana..... | 55 |
| ¿Se deben concesionar las empresas estratégicas del Estado? | 60 |
| Ecuador en el Índice de Competitividad Global | 68 |
| ¿Sector privado, motor de la economía? | 74 |
| SECCIÓN 3. ECONOMÍA LABORAL | |
| Primero de Mayo: no a la condicionalidad del FMI, la reforma laboral y las privatizaciones..... | 84 |
| La trampa de la competitividad y la flexibilización laboral: Ecuador y el FMI..... | 86 |

| | |
|---|-----|
| Panorama laboral en Ecuador: la precarización y el deterioro de las condiciones del empleo continúan su marcha a septiembre 2019 | 90 |
| Reformas laborales propuestas por el Gobierno | 97 |
| SECCIÓN 4. POLÍTICA MONETARIA Y FINANCIERA | |
| ¿Inclusión financiera o fomento a la banca? | 101 |
| El paquetazo y la autonomía del Banco Central (algunas reflexiones)..... | 106 |
| Cómo interpretar a los préstamos del Fondo Monetario Internacional (demás multilaterales) y su relación con la dolarización | 115 |
| La Ley «Trole 4» y el sistema monetario ecuatoriano: ¿proteger la dolarización, blindar los activos de los bancos privados o transformar el Banco Central en el poder económico supremo para institucionalizar una contrarrevolución deflacionaria?..... | 125 |
| La política monetaria y medios de pago electrónicos en el Ecuador | 147 |
| SECCIÓN 5. POLÍTICA FISCAL | |
| El mito del déficit fiscal y la superstición de la austeridad | 152 |
| La academia en debate: la regresividad del IVA y las alternativas de los impuestos progresivos, el control a la evasión y elusión fiscal..... | 154 |
| Vía empresarial: bajar salarios, bajar el impuesto a la renta a las grandes empresas, eliminar el impuesto a la salida de capitales, subir el IVA, eliminar aranceles, exportar o morir | 161 |
| Grupos económicos habrían dejado de pagar USD 987 millones de deuda durante la ley de remisión tributaria..... | 166 |
| La depredación del Gobierno y el FMI: amnistía y reforma tributaria le cuesta al estado ecuatoriano USD 1310 millones en 2019. En contraposición, se pretende una reforma fiscal regresiva, aumento de precios en los combustibles, incluso en las tarifas de electricidad..... | 169 |
| ¿Qué se pretende conseguir con las reformas tributarias y financieras?..... | 173 |
| ¿Es necesario incrementar la tarifa del IVA en la reforma tributaria? | 183 |
| El sentido del proyecto de ley de simplicidad y progresividad tributaria..... | 188 |
| Élites económicas en Ecuador, remisión y contribución progresiva | 190 |

| | |
|--|-----|
| Sí hay alternativas: control a la evasión del impuesto a la renta, el IVA y cobro de deudas tributarias generarían USD 7,7 miles de millones | 195 |
|--|-----|

SECCIÓN 6. POLÍTICA

| | |
|---|-----|
| La coyuntura: Ecuador, marzo 2019 | 198 |
| ¿Vandalismo, terrorismo o lucha de clases? | 206 |
| Cinco lecciones políticas del levantamiento indígena y de otros sectores populares..... | 209 |

SECCIÓN 7. ECONOMÍA INTERNACIONAL

| | |
|--|-----|
| El aislamiento de Venezuela, estrategia de control total de los EE. UU..... | 213 |
| La estrategia Trump para América Latina: de la doctrina Monroe a la diplomacia del «palo y la zanahoria» | 216 |
| Huawei y el conflicto capitalista planetario: notas reflexivas y conjeturas | 233 |

SECCIÓN 8. DESIGUALDAD

| | |
|---|-----|
| Desigualdad en Ecuador: la participación en el ingreso del decil más rico aumentó así como el Índice de Palma | 239 |
| Las transferencias de divisas hacia el exterior realizadas por los grupos económicos aumentaron 21% entre 2016 y 2017 | 243 |
| Captura de las élites y desigualdad en Ecuador..... | 246 |

SECCIÓN 9. COMUNICADOS

| | |
|-------------------|-----|
| Comunicados | 251 |
|-------------------|-----|

INVESTIGADORES

| | |
|-------------------|---------------------------|
| Pedro Páez Pérez | Eric Stefano Meyer |
| Bayardo Tobar | Francisco Muñoz Jaramillo |
| Isaías Campaña C. | Iván Fernández |
| Robertho Rosero | Wilson Flores H. |
| Jonathan Báez | Carlos Romero |
| Alberto López | Gonzalo Silva |

Esta obra recopila los artículos publicados digitalmente en la Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador en el 2019, como resultado del conjunto de reflexiones, análisis y evidencia empírica del proyecto de investigación *La generación de análisis de coyuntura económica como factor fundamental de la toma de decisiones de política pública*, dirigido por Guido Duque, docente investigador de la facultad junto con los investigadores Wilson Flores H. y Jonathan Báez Valencia. El equipo de investigación estuvo conformado por los asistentes Richard Ramírez, Michael Peñafiel y Óscar Jaramillo, estudiantes de la facultad.

OBERTURA

Apreciado lector. Al parecer después de miles de años de evolución social hemos aquí transitando por un mundo que se muestra maravilloso y fascinante. Imagínese usted todas aquellas cosas que suceden a su alrededor de manera cotidiana y que —hasta hace poco— hubiesen formado una trama digna de una película de ficción, futurista e inverosímil: automóviles que viajan «solos», robots sustituyendo a los seres humanos, teléfonos «inteligentes», comercio virtual, edificios computarizados, viajes al espacio, transacciones internacionales en pocos segundos, redes y medios de comunicación en tiempo real, nanotecnología, microchips con capacidades colosales, fotografías interestelares y así una larga lista de cosas inimaginadas. En el campo de la genética, hemos descifrado el lenguaje del genoma humano, en física y química atravesamos los límites de lo posible; la inteligencia humana hace honor de su extraordinaria potencia siendo —de lejos— un verdadero prodigio de la curiosidad, ingenio, conquista y sapiencia que acompaña nuestras pulsiones. En fin, el ser humano se ha convertido en un semidiós.

Sin embargo, y pese a todo ello, en simultáneo hay otro mundo opuesto al descrito, desgarrador y tremendo que no acaba de desaparecer. Cientos de millones de personas —ahora mismo— no podrán cenar como resultado de su condición de pobreza y exclusión. Se establece que para este 2020 el 1% más rico de la población mundial posea más del doble de riqueza que 6900 millones de personas o que (casi) la mitad de la humanidad viva con menos de USD 5,50 al día, según Oxfam. La riqueza y la opulencia —muchas veces grotescas— cohabitan nuestros escenarios de miseria. Parecería que continuamos extraviados en búsqueda de un camino mejor para todos o al menos para las mayorías, que —simplemente— tarda en llegar. Y tal como van las cosas, no será hallado.

En Latinoamérica, estos escenarios disímiles y contradictorios perviven plurales y cotidianos y, muchas veces, parecen exacerbarse. Aproximadamente, 185 millones de personas en 2018 sobrevivían bajo el umbral de la pobreza, de las cuales 66 millones se mantenían en la pobreza extrema, según la cepal. Por cierto, nuestro país no hace la diferencia, por mencionar algo, la desnutrición infantil crónica llegó al 23% en este mismo año, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). ¿Es sensato un mundo «naturalmente» contradictorio?

En medio de todo esto, tal vez sea necesario pensar y repensar (nuevamente) el sentido mismo de nuestro objeto de estudio: la economía (política) y, quizás, aún

más importante preguntarnos ¿hasta qué punto tiene sentido el trabajo de los economistas? o ¿hasta dónde los economistas somos, hemos sido y seremos responsables, protagonistas y perpetuadores de nuestro presente, pasado y futuro?

Hace tiempos, un pensador treviliiano, al examinar la esencia y las relaciones (de producción) del sistema capitalista, definió al sistema productivo como la base sobre la cual se construyen los otros estamentos e instituciones —la superestructura— así como las relaciones que se establecen entre los seres humanos independientemente de sus intenciones y voluntades subjetivas. Al actuar objetivamente sobre la base económica y el aparato productivo, es probable modificar esa superestructura. Entonces, ¿es posible revertir el curso de nuestra historia?, ¿vuelve a cobrar un sentido superlativo, gravitante nuestro objeto de estudio?

Replantear la importancia de la economía es, por tanto, un imperativo que nos llama a repensar nuestras relaciones sociales y económicas, a reflexionar con profundidad y rigurosidad nuestras cotidianidades desde el trabajo de la academia en previsión de nuevas posibilidades que permitan y encausen un mundo, un país, una ciudad y una comunidad menos singular y más de todos. No es casual nuestra vocación: investigamos, luego existimos.

Con esta pretensión, colocamos frente a usted una recopilación de artículos y documentos que han preparado un grupo de expertos estudiosos, docentes, exprofesores, investigadores y estudiantes como parte de las actividades académicas, pero sobre todo dentro de su contribución en el quehacer investigativo, condensando un esfuerzo plural articulado desde el Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador. Aquí se apuntan y discuten distintos abordajes a partir de las particulares interpretaciones de los autores, partiendo de sus especialidades más variadas en el campo de la economía con la pretensión de divulgar desde una perspectiva crítica un (otro) relato de nuestras realidades en clave y lenguaje cotidiano. Para ello, proponemos varios ejes de análisis: Modelo de Acumulación, Economía Política y Planificación, Economía Laboral, Política Monetaria y Financiera, Política Fiscal, Política, Economía Internacional y Desigualdad.

La importancia de estos aportes salta a la vista, en un mundo cada vez más interconectado y dinámico en el que, además, se ha producido una especie de bombardeo de información desmesurada que pone a prueba la capacidad de análisis del ser humano y sus posibilidades de discernimiento de la verdad científica y de la toma de conciencia sobre los fenómenos económicos, sociales, políticos, jurídicos, tecnológicos y de otra índole que se van sucediendo y acumulando cotidianamente. Esperamos —humildemente—, con este trabajo, proponer un referente a ser considerado.

El esfuerzo que han realizado los autores es digno de reconocimiento y merece ser evaluado, difundido y discutido en los más amplios espacios de la sociedad, como un aporte sustancial no solo al desarrollo y consolidación de las capacidades científicas, técnicas y académicas de nuestras universidades y el país, sino tam-

bién como una contribución a la importante e insoslayable tarea de crear y elevar la conciencia crítica de nuestros ciudadanos, con miras a la participación activa en la toma de decisiones que conciernen al presente y futuro de nuestra sociedad.

Así como los alimentos que ingerimos se procesan y metabolizan en el organismo humano, de la misma forma estos aportes al conocimiento y el análisis intelectual deben entrar al organismo social y repartirse a través de las venas sociales e institucionales, a fin de mantener y catapultar las potencialidades políticas de resolución de problemas y de sana convivencia social en el marco del momento histórico que transitamos en estas tempranas décadas del siglo XXI.

Los problemas y desafíos que afrontamos como comunidad, ciudad, país, continente y humanidad son inconmensurables e impostergables. Nos debatimos en un mundo de extrema y vergonzosa desigualdad social y económica, enfrentamos (ya) los fenómenos y peligros del cambio climático y desequilibrios ecológicos; pende sobre nosotros el riesgo inminente de una catástrofe nuclear, los índices de pobreza, insalubridad, deficiencia de servicios básicos no solo que no disminuyen, sino que van en aumento en numerosas regiones del planeta, la mortalidad infantil y el hambre van de la mano con la pobreza y la falta de recursos financieros, las guerras y conflictos violentos no disminuyen, la migración por causa de esos mismos fenómenos no cesa y pone en peligro millones de vidas, amén de otras deformaciones y complicaciones cuya lista es larga. Todo esto, por cierto, junto a una diminuta clase élite que convive del otro lado.

En este contexto, la ciencia económica como parte de la gran Política, está llamada a realizar un aporte fundamental e irremplazable para replantear soluciones concretas y apropiadas que permitan dibujar el camino a seguir; caso contrario, la humanidad seguirá por un derrotero incierto que puede conducir inclusive a la autodestrucción de nuestra especie y todo a su alrededor. De lo que hoy planteemos y hagamos depende el presente y futuro de nuestra civilización.

Presentamos, lector, entonces, desde nuestras voluntades esta obra «amazorcada» que junta y rejunta nuestros esfuerzos y cavilaciones. Aquí podremos encontrar la interpretación argumentada de nuestra realidad económica sobre la base sólida de un trabajo impecable de investigación empírica y teórica que va a la sazón de un lenguaje cotidiano y diáfano para desenredar nuestras preocupaciones y querencias mundanas. Usted, lector(a), tiene a la mano esta mazorca amasada de miércoles a martes en 2019 que, esperamos, le resulte útil y, a la vez, sabrosamente comprensible.

Los autores



sección
1

MODELO DE ACUMULACIÓN

VOLVERÁN LAS OSCURAS GOLONDRINAS

PEDRO PÁEZ PÉREZ | pfpaez@uce.edu.ec

Aún sujeto a la aprobación del Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) en las próximas semanas, Anna Ivanova, jefa de la misión para Ecuador se adelantó al gobierno al anunciar el 21 de febrero que el FMI ha aprobado USD 4,2 mil millones para los próximos 3 años al gobierno de Lenin Moreno en el marco del servicio ampliado —en inglés, *Extended Fund Facility* (EFF), en contraste con los tradicionales préstamos *stand by* que implicaban menos condicionalidades estructurales—. El compromiso abre las puertas para un respaldo más amplio de los organismos financieros multilaterales de casi USD 6000 millones del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo de Reserva Latinoamericano (FLAR) y el Banco Mundial (BM).

Con este acuerdo, Ecuador vuelve a la trampa de la condicionalidad cruzada de los llamados organismos de *Bretton Woods* de la que se había alejado exitosamente desde el fracaso que resultó de su implementación con la caída del régimen de Lucio Gutiérrez en 2005 por la movilización popular masiva. Hasta entonces, y durante un porfiado cuarto de siglo, el país había venido firmando una carta de intención tras otra —18 en total entre 1961 y 2003, pero las más letales vienen desde los ochenta— con la promesa de que, luego del sacrificio inicial indispensable, la economía y la sociedad se enrumbarían definitivamente hacia

el desarrollo sin distorsiones del primer mundo. El boletín del FMI retoma la retórica del pasado aun cuando cuidadosamente lo pone hoy todo en manos y a gusto del Gobierno:

El plan del gobierno apunta a crear una economía más dinámica, sostenible e inclusiva y se basa en cuatro principios claves; impulsar la competitividad y la creación de empleo; proteger a los pobres y más vulnerables; fortalecer la sustentabilidad fiscal y los cimientos institucionales de la dolarización del Ecuador; así como mejorar la transparencia y fortalecer la lucha contra la corrupción. Las autoridades han elaborado un plan sólido, que ayudará a modernizar la economía y fomentar la creación de empleo. Es importante destacar que [...] presta una atención particular a la protección de los más vulnerable.¹

Invariablemente cada carta fracasó, a pesar de las justificaciones y previsiones igualmente optimistas en cada una de ellas y de ser redactadas mayormente con el entusiasta soporte de técnicos y autoridades nacionales. A pesar de las demolidoras conclusiones de la oficina de evaluación independiente instalada por el propio FMI que puntualizó con sólido detalle los errores teóricos de los programas de ajuste,² la culpa siempre fue atribuida a la supuesta corrupción que nos caracteriza, la falta de disciplina para soportar el esfuerzo y la «política».

Una narrativa insistentemente repetida para inundar a la sociedad de complejos de culpa e inferioridad, para avanzar ulteriormente la agresión neoliberal y para configurar las condiciones de un vaciamiento de cualquier resquicio democrático en favor de una dictadura tecnocrática a favor de los intereses financieros.

Hojitas volantes que se repartieron en la Facultad de Economía de la Universidad Central del Ecuador desde hace casi 40 años, caracterizaron muy tempranamente el discurso que se reciclaría en su momento de acuerdo a los matices correspondientes a la Democracia Cristiana (Popular), los socialcristianos, la Izquierda Democrática, el buccaramismo, la Sociedad Patriótica, y otros membretes político-electorales para maquillar más de lo mismo: las medidas son «duras, pero necesarias», decía el gobierno de turno; «duras» para el pueblo, «necesarias» para aumentar las ganancias de la oligarquía local y del imperio, advertían las hojitas, luego reproducidas en la marchas del Frente Unitario de Trabajadores de ese entonces, de los movimientos campesino-indígenas, de los estudiantes y pobladores de diversos estratos.

Es a esa política económica de castigo a la población que el gobierno, los medios masivos de difusión con la complicidad de lo más connotado de la academia proponen regresar, como expresión de lo «técnico» y lo «responsable», en contraste con el manejo «demagógico» e «insostenible» del paréntesis que incluyó a los gobiernos de A. Palacio y de R. Correa. Ya se ha vuelto cada vez más descarada la construcción de la cínicamente llamada «posverdad» —con el aval de profesionales e intelectuales de derecha y de cierta

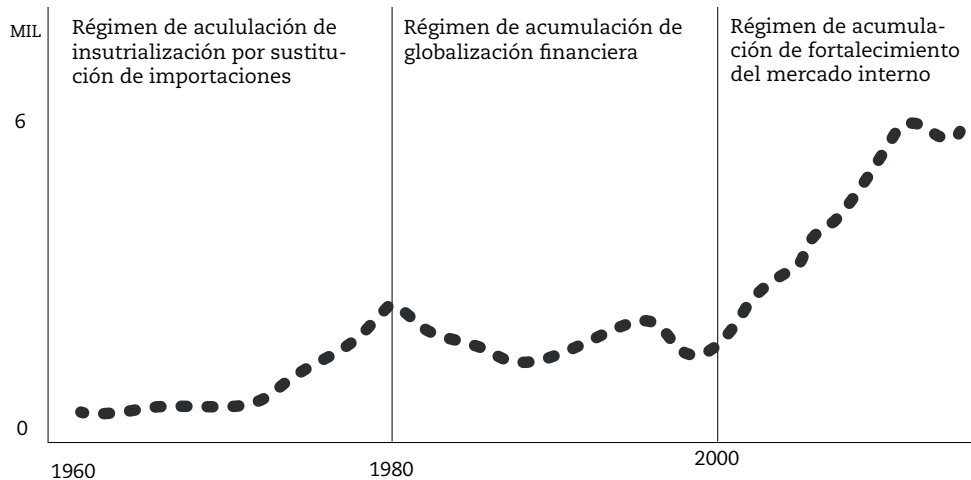
parte de la izquierda, e incluso de movimientos sociales— para suprimir y manipular las estadísticas provocando dudas y confusión respecto a la realidad y la historia reciente.³ Un programa de opinión de uno de los canales de televisión más importantes, incluso dijo que la venida del FMI habría provocado tasas de crecimiento de más del 8%, con la anuencia de los gurús invitados para «clarificar» la situación.

En contraste, una captura de pantalla de las estadísticas del Banco Mundial, difícilmente acusable de *correísta*, muestra otra situación: el ingreso nacional bruto per cápita de 1980 solo se recuperó y se superó cuando dejaron de aceptarse las recetas del FMI (ver Figura 1).

Sobre ello, la figura 1 destaca los años de deterioro del ingreso promedio y la expresión estructural —independientemente de las personas— de los efectos de los cambios de políticas económicas, instituciones y correlaciones de fuerzas políticas —lo que se conoce como modo de regulación— que viabilizaron distintos regímenes de acumulación con sus correspondientes comportamientos macroeconómicos.

Andrés Mideros, exsecretario particular del presidente Lenín Moreno, ha mostrado en varios seminarios en el Instituto de Investigaciones Económicas de la PUCE que esos cambios macroeconómicos se correspondieron también a un intento —aunque creo que insuficiente— esfuerzo de redistribución del ingreso y de mejora adquisitiva para cada percentil, al menos hasta 2014 que presentó las estadísticas detalladas.

Precisamente, este nuevo acuerdo con el FMI debe ser entendido en el marco de

FIGURA 1. ECUADOR: INGRESO NACIONAL BRUTO POR HABITANTE (1960-2017)

Fuente: Banco Mundial (2019).

un forzado cambio de régimen de acumulación como parte de una agenda continental contra los pueblos de América Latina. Es parte de una ofensiva por regresar a la época de castigo a la sociedad, en la que menos del 1% más pudiente y actores extranjeros se beneficiaban. La historia no se repite, pero rima, dicen los «gringos».

Así como la confluencia de fuerzas internas y externas dieron fin a sangre y fuego al período de crecimiento y tibia redistribución —basado en la industrialización por sustitución de importaciones latinoamericana— para abrir las puertas en los años ochenta a la financiarización globalizada del neoliberalismo, así también ahora se quiere castigar con el ajuste al continente por osarse a aplicar tímidas políticas de reducción de pobreza, construcción de infraestructura y fortalecimiento del mercado interno.

En el paralelo entre el hoy y el ayer, el castigo querrá aparecer también ahora como un tema «técnico», a lo sumo como

resultado impersonal e indeseado de «los mercados». Los programas de estudio de la mayoría de las escuelas de economía dieron contramarcha a décadas previas de tímida construcción de un pensamiento latinoamericano para, rápidamente, ponerse a la moda del colonialismo académico en los años ochenta y ahora no es mucho el esfuerzo que harán para justificar teóricamente esta agresión estructural contra nuestras naciones.

Cambios estratégicos del modo de regulación, como los ya adelantados por el Gobierno de Ecuador —por ejemplo, la autoemboscada fiscal que provocó innecesariamente un sobreendeudamiento mayor, más rápido y más oneroso, la precarización laboral, la contracción de la demanda efectiva, la hipoteca a los arbitrajes internacionales automáticos la desregulación más profunda y otras joyas de la Trole 3, entre otros— son suficientes para gatillar nefastas dinámicas de la economía en una dolorosa e incierta convergen-

cia hacia otro régimen de acumulación, más desnacionalizante y empobrecedor que el de las décadas de decrecimiento que muestra la figura 1.

El respaldo político y financiero del FMI garantiza a la vez, paradójicamente, el chantaje (de la condicionalidad) y el oxígeno (en divisas) necesarios para maniobrar en la turbulencia que las propias medidas van creando, pero con un objetivo claro: pavimentar las condiciones de rentabilización predatoria del capital financiero local y global. No obstante, ahora buscan ir más allá, con un ajuste que busca «africanizarnos», dado el éxito geopolítico que tuvieron esas políticas para escarmentar con la destrucción societal a la lucha anticolonial en ese continente en décadas pasadas. Las pretensiones de invadir Venezuela, el sabotaje a la integración de la Patria Grande y el agresivo redespiegue militar en toda América Latina desde la época de B. Obama forman parte de la misma agenda de aplanar y diluir toda resistencia a las pretensiones parasitarias del centro del sistema. El dividendo geopolítico es, encima, todavía más jugoso si se ubica la peligrosa escalada en las guerras comerciales, financieras y de divisas. Sin embargo, estas fuerzas antipopulares solo prevalecerán si la confusión y la división continúan nublando la conciencia social del continente.

Un nuevo ciclo de ulterior desfalco sistémico de la fuerza de trabajo y de la naturaleza de América Latina, es estratégicamente necesario para mejorar la rentabilidad de los oligopolios transnacionales, en especial de los ligados a la especulación angloamericana, pero los factores externos solo pueden actuar a través

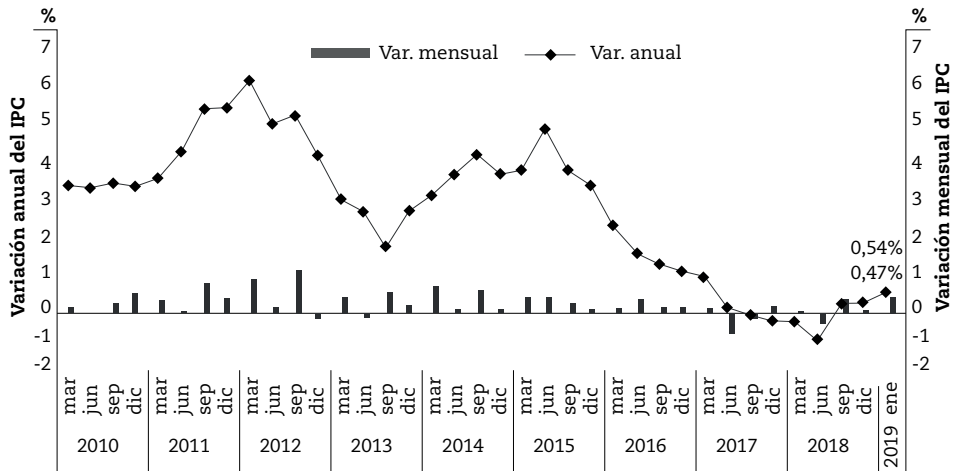
de los internos que finalmente son quienes determinan.

Datos quinquenales de Cuentas Nacionales presentados por Jaime Gallegos en un seminario reciente de la PUCE, muestran contundentemente las consecuencias para el país entero, pero sobre todo para los sectores más vulnerables de la población. Las políticas ortodoxas santificadas por el FMI casi duplicaron la transferencia de distintas formas de excedente económico desde Ecuador hacia el Norte. Su abandono desde el 2005 permitió reducir el desangre del 44 al 19% en pocos años y financió estructuralmente el crecimiento, no es un automatismo de los precios del petróleo.

Ni entonces, ni ahora se trata de un «agotamiento del ciclo» como incluso intelectuales heterodoxos repitieron y repiten sin cansancio. Las dictaduras militares, la represión genocida y la violación sistemática de los derechos humanos fueron insuficientes en los años setenta. Frente a la movilización social, el trabajo sucio lo tuvo que completar una democracia sitiada por la crisis de la deuda programada desde las alturas del poder mundial con el chantaje permanente de la condicionalidad cruzada del FMI, el Banco Mundial y, eventualmente, los multilaterales regionales también mencionados ahora en el acuerdo.

Ahora, dicen que el FMI ha cambiado. Tendría que haberlo hecho, luego de la evidencia irrefutable de su acción devastadora en todo el mundo, incluyendo mortandades masivas, directas e indirectas como las hambrunas en África que han provocado las políticas de austeridad y apertura o los daños mayores en América Latina. Tendría que haberlo hecho,

FIGURA 2. ECUADOR: VARIACIONES PORCENTUALES DEL IPC (2009-2018)



Fuente: INEC (2019).

luego del desprestigio recurrente de varios de sus más altos directivos acusados con cargos penales de diversa especie de un buen tiempo para acá. Tendría que haberlo hecho, luego de la crisis de la teoría económica convencional tras el desmascaramiento del fraude intelectual que forzó la testarudez de la realidad con la implosión financiera de la crisis después del 2008.

Se nota, claro, que hoy son incluso más cuidadosos que entonces con las relaciones públicas. Acá dejaron que buena parte de la carnicería la hagan las autoridades locales antes de que ellos aparezcan formalmente. Y siempre podrán aducir que «ya no es culpa», que la catástrofe era inevitable por las políticas económicas previas, o por algún recalentado de lo que pregonaban antes: la corrupción que nos caracteriza, la falta de disciplina para aguantar el esfuerzo y la «política». Además, ningún economista del FMI que se respete estaría dispuesto a defender

la política implementada por el Gobierno: ¡ni la más obtusa de las escuelas neoliberales defendería una contracción de la demanda agregada en una economía que viene peleando casi dos años con tasas de inflación nominales negativas en el Ecuador!⁴ (ver Figura 2).

Pero la academia y los medios poco dicen al respecto. También en los ochenta, con la complicidad de la academia neoclásica y los medios, se permitió que el endeudamiento agresivo con el atractivo de tasas de interés internacionales bajas durante los setenta cree la trampa de la deuda externa a principio de los años ochenta. El golpe de 1979 de Volcker —presidente de la Reserva Federal de EE. UU.— hizo que préstamos públicos y privados tomados a menos del 3% se vuelvan inviables al pasar en un guiño a niveles muy superiores al 20%. Más de un centenar y medio de países volcados desesperadamente a lograr a cualquier precio un excedente en divisas que permi-

ta pagar la deuda en una carrera hacia el fondo.

Ésa fue la palanca fundamental y silenciosa para forzarnos al cambio de régimen de acumulación a nivel continental, con más pobreza, más estancamiento e incertidumbre y más vulnerabilidades fiscales y externas. El monto de las ganancias norteamericanas venidas del exterior casi se triplicó.⁵

No hubo ningún agotamiento endógeno del «modelo de sustitución de importaciones». El mandato del FMI y del Banco Mundial diseñado en *Bretton Woods* para crear mercados solventes en el nuevo orden mundial de la posguerra hegemonizado por el poder industrial de EE. UU. fue desnaturalizado en favor del nuevo amo: el interés hipertrofiado y parasitario de la especulación angloamericana.

Aunque la disputa por las tasas de interés puede costarle el puesto a Trump—entre otros temas—, ahora también se pulsea por una política de «menos boca, más me toca» similar de altas tasas y su consecuente ola de quiebras, lo cual hace claro el verdadero nuevo rol del FMI, más allá de cualquier retórica. El intenso conflicto que encierra la crisis estructural del sistema, busca desesperadamente perpetuar una hegemonía del dólar ya agonizante con recetas que ya han dado suculentos resultados, aunque ahora el sobreendeudamiento en las economías centrales puede causar efectos, literalmente, nucleares. Nuevas arquitecturas financieras globales, regionales y domésticas son urgentes e indispensables en la lucha por la paz y los derechos de los pueblos frente al imperio.

El nuevo papel del FMI debe reconocerse en esa perspectiva geopolítica y con

esos riesgos. Los montos involucrados en los acuerdos con M. Macri en Argentina y L. Moreno en Ecuador, por ejemplo, no tienen precedentes en proporción a las respectivas economías. Tampoco tienen ninguna pretensión real de resolver los problemas financieros de estos países. No lo hicieron antes en el Sur global y los antiguos países socialistas; no lo hicieron en Grecia ahora. Salvavidas de plomo que ayudarán a ahogarnos en más deudas.

Ecuador pasa por momentos complicados, pero tiene varias opciones para evitar encadenarnos a un acuerdo con claros visos inconstitucionales—sobre todo por la condicionalidad secreta de concesiones, privatizaciones y más profunda precarización laboral— e hipotecarnos a continuar con políticas económicas resueltamente antinacionales y antipopulares. Ya se demostró el efecto terrible y sin precedentes de este cambio de política: aumentó en solo medio año medio millón el número de nuevos pobres en el país y no se puede continuar la evaluación del daño porque, como lo ha señalado Byron Villacís, antiguo director de INEC, hay serias irregularidades en las cifras de pobreza publicadas luego de que las autoridades que se negaron a enmendar las cifras fueron despedidas..., con el apoyo de centrales sindicales históricas y de políticos de izquierdas.

Si faltan recursos al fisco, hay que cobrar mejor los impuestos a los más ricos y no perdonarles sus deudas tributarias ya sentenciadas judicialmente como en los miles de millones de las remisiones que beneficiaron masivamente a empresas como Odebrecht y grandes transnacionales petroleras. Políticos ligados a las clases pudientes que pagaban impues-

to a la renta en decenas de dólares hace 15 años y luego lo hicieron en docenas de miles, ahora han vuelto al esquema regalón de las meras decenas. En lugar de que una minoría se pavonee con carros de lujo al amparo del TLC con Europa, que aumente fuertemente el impuesto a consumos especiales y con un perfil diferencial del IVA, protegiendo el consumo y la producción básicos, puede financiarse más inversión social y en infraestructura tanto del gobierno central como de los seccionales.

Si no es suficiente, una política nacionalista en la explotación de los recursos naturales y no la derogación de la Ley 2006-42, que recaudó de las grandes transnacionales petroleras más del doble de todo el impuesto a la renta cuando se cobró en 2008. Si faltan recursos, ¿cómo se reduce la participación del Estado en los aumentos de los precios del crudo del 99% al 12,5% con el Decreto 449 en los contratos de participación a los que se apunta migrar?

Si hay déficit en la seguridad social hay que diseñar una estrategia de inversiones y recuperaciones, y no las remisiones de miles de millones de la deuda patronal. Se debe evitar cualquier privatización inconstitucional disfrazada bajo pretexto de «optimización». En lugar de las privatizaciones o concesiones de activos productivos estatales, que pasen a propiedad del IESS como parte de pago y sean administrados eficientemente con vigilancia de los afiliados y la ciudadanía con apoyo técnico de las universidades.

En lugar de contraer al mercado interno asfixiando el consumo, el empleo y el emprendimiento de los sectores y las geografías más vulnerables, hay que profundizar

el cambio de la matriz y las lógicas productivas, así como la redistribución del ingreso. Efectos probados, aunque efímeros como la rápida respuesta productiva ante las salvaguardas o la fortísima reducción de la propensión marginal a importar con el diseño del arancel «dentro de los topes de la OMC» por un par de años a partir de 2008 son muy aleccionadores respecto al potencial de un relanzamiento productivo con equidad y sustentable en términos de la restricción externa, los multiplicadores internos y la recanalización de la liquidez.

Experiencias de participación ciudadana a través de observatorios técnicos en la lucha contra la corrupción de la subasta inversa en la compra de medicamentos, de las asambleas productivas en más de USD 850 millones de compras públicas y de más de USD 1400 millones en compras privadas a la economía popular señalan claramente un camino de rearticulación de los mercados que hay que profundizar en una perspectiva sistémica.

Mecanismos de compensación de pagos, garantías, retrogarantías, *crowdfunding*, *crowdlending*, tarjetas de crédito productivas, el dinero electrónico, plataformas como las de SupertiendaEcuador y el SUCRE, deben ser replanteadas para aprovechar integralmente las tecnologías de la información y la comunicación y las posibilidades de costo marginal cuasi cero en sinergias del sector público, del privado y de la economía popular bajo el mandato constitucional de un sistema social y solidario.

Nadie tiene el monopolio de la verdad ni de la iniciativa: el país debe abrir un gran diálogo nacional para discutir alternativas reales e inmediatas frente a un

derrotero de dolorosas consecuencias que se sigue profundizando.

NOTAS

1 Véase <https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/02/21/pr1952-ecuador-and-imf-reach-staff-level-agreement-on-extended-fund-facility>

2 Véase <https://www.imf.org/es/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr07101>

3 Véase <https://www.eluniverso.com/opinion/2019/02/03/nota/7168895/advertencia-sobre-indicadores-empleo-pobreza-ecuador>

4 Enero de 2019 cerró con -0,09%. Un estudio del IIE-PUCE presentado recientemente en la Universidad Andina y en el CONGOPE muestra claramente la afectación de la deflación sobre los sectores más vulnerables de la economía, como campesinos, artesanos, sastres, costureras, panaderos, carpinteros, etc.

5 Véase la obra de Pedro Páez (2019), Nueva arquitectura financiera e integración latinoamericana (Quito, Ecuador: PUCE).

RECESIÓN INDUCIDA Y MODELO AGROMINERO

EXPORTADOR

BAYARDO TOBAR | taski7782@hotmail.com

El programa económico del Gobierno no se propone reactivar la economía, sino todo lo contrario —por inverosímil que parezca—: colocar a la economía en «estado de recesión» mediante la aplicación de las ya conocidas políticas neoliberales de «ajuste fiscal». La sola enumeración de las medidas propuestas para la «reforma tributaria» revela que de lo que se trata es de transferir miles de millones de dólares, que el sector público deja de percibir por impuestos, a favor del sector privado capitalista. Además de la condonación de intereses y multas tributarias y otros beneficios otorgados a los empresarios con la Ley de Fomento Productivo en el 2018,¹ con la «reforma tributaria» 2019 se propone, por el lado de los ingresos del presupuesto general del Estado (PGE):

- Reducir el impuesto a la renta a las empresas (corporaciones o grupos económicos)
- Reducir aranceles a los importadores, en particular de los ensambladores de vehículos
- Eliminar o reducir por partes el impuesto a la salida de capitales
- Privatizar las empresas públicas rentables
- Incrementar el impuesto al valor agregado (IVA)
- Eliminar las deducciones de impuesto a la renta de las personas naturales
- Eliminar la devolución del IVA a las personas de la tercera edad

Por el lado de los gastos:

- Reducir la inversión pública, productiva y social
- Reducir la masa salarial sin afectar a los altos funcionarios
- Privatizar o liquidar las empresas públicas no rentables
- Eliminar o, al menos, reducir los subsidios a los combustibles, excepto el diésel que consume el subsector acuícola de exportación y la electricidad para el sector industrial.

La tenaza se cierra con la propuesta de «reforma laboral» o «modernización laboral» que se orienta más a la «informalización de los trabajadores formales» que a la «formalización de los informales». Para comprobarlo, basta, así mismo, con enumerar las medidas propuestas:

- Cambios en los horarios de la jornada laboral: que la jornada laboral de 40 horas no sea repartida en cinco días, sino en tres días y medio; o sea doce horas diarias por tres días, sin pagar las cuatro horas como extras.
- Que en la jornada de 40 horas a la semana se pueda incluir al sábado, sin necesidad de pagar esas horas como complementarias.
- Generar nuevos tipos de contratos que permitan ampliar la participación de mujeres y jóvenes en el mercado laboral: solo por horas y fines de semana, sin beneficios sociales.
- Incremento del período de prueba, de tres meses a tres años.
- Reducción de los costos de contratación y despido, lo que implicaría eliminar las indemnizaciones cuando los trabajadores renuncien voluntariamente.

- Que vuelva a permitirse la figura de contrato a plazo fijo para contratar trabajadores en un período de uno o dos años.
- Que se elimine el recargo de 35% a los contratos ocasionales y eventuales.²

Es evidente que tales medidas generan un clima laboral confrontativo y no como supondría una propuesta modernizadora: «Fomentar un clima de trabajo colaborativo, abierto, receptivo y proactivo en el que los trabajadores encuentren las condiciones laborales óptimas para aprovechar todo el potencial que ofrecen las nuevas tecnologías». Se trata de la visión más conservadora: considerar el trabajo como «un costo», al que, como todo costo, hay que reducirlo al mínimo, y no como un elemento importante de la demanda y la reactivación económica.

En síntesis, con la aprobación de las reformas tributaria y laboral el Estado se reduce a un aparato administrativo al servicio de las grandes corporaciones y un instrumento coercitivo en contra de la población afectada por el incremento del IVA, la supresión de las deducciones a favor de la tercera edad y los sectores de ingresos medios, el incremento del subempleo, el desempleo, la pobreza y la incertidumbre.

Con una economía en «estado de recesión» y una deliberada política de contracción del poder adquisitivo y de consumo de la población, vale decir, de contracción del mercado interno, la pregunta es: ¿Cómo reactivar la economía? La respuesta de la *intelligentsia* neoliberal es unánime: con la minería y el mercado externo. En la era de la Cuarta Revolución Industrial, la burguesía ecuatoriana —«las élites», como dicen los neosociólogos— revela su carácter retardatario y ausencia

de imaginación: su única propuesta es reivindicar el viejo modelo de acumulación sustentado en la producción y exportación de productos primarios (agrícolas y mineros) de raíz colonial e institucionalizado con la inauguración de la República en 1830.³

Pretenden ignorar que en el carácter primario exportador se encuentra la raíz histórico-estructural de las crisis de la economía ecuatoriana, incluida la actual que se deriva de la caída de los precios internacionales del petróleo (2014-2016). Y que a las características de este modelo de producción corresponde un patrón de distribución que concentra la riqueza y cronifica la desigualdad y la pobreza, como muy bien lo resume Milagros Aguirre en su columna del diario *El Comercio*: «La pobreza extiende sus tentáculos en todo el país, a pesar del petróleo, a pesar del oro, a pesar de las ventas anticipadas que han dado ripio, algún pavimento, veredas y canchas de césped sintético con sobreprecio, a lo mucho, pero que no han mejorado las condiciones de vida de la gente ni han sacado de la pobreza extrema o de la ignorancia a casi nadie [...] los beneficiarios de la megaminería serán los empresarios —ecuatorianos, chinos, canadienses— dedicados a ello. Los beneficios de esas empresas no son los pobres de la patria: esos son quienes, a lo mucho, reciben migajas por el trabajo sucio [...]. La resistencia que están dando algunas comunidades es una esperanza» (2019).

En estas condiciones, más grave que la crisis económica resulta, por un lado, el anacronismo de las clases dominantes atadas al dogma neoliberal y el extractivismo; desprovistas de visión estratégica y un proyecto de desarrollo equitativo

y sustentable en el marco del capitalismo, pero autodeterminado (propio) y no subordinado a la globalización.⁴ Por otro lado, el lento proceso de rearticulación de las luchas reivindicativas con la lucha por la transformación social de los movimientos de resistencia, en una época de reacción en la que, como ironiza el filósofo esloveno Slavoj Žižek, nos resulta más sencillo imaginar el fin del mundo que el fin del sistema. Y para los ecuatorianos ni siquiera el fin modelo de agrominero exportador que ni la «Revolución Ciudadana» se atrevió a hacerlo: «Básicamente [decía Rafael Correa] estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo de acumulación, antes que cambiarlo» (El Telégrafo, 2012).

NOTAS

1 «En el país existen unas 130 exenciones y algunas fueron introducidas por el propio Gobierno en la

Ley de Fomento Productivo. El Gobierno anticipó que el sacrificio fiscal por otorgar estos y otros beneficios sumó usd 4.907,4 millones en el 2017» (Cesar Augusto Sosa, El Comercio, 29 de julio de 2019).

2 Véase <https://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-reformas-laborales-ley-trabajadores.html>

3 Se confirma la conclusión de Pierre Dardot y Christian Laval para quienes «[E]l neoliberalismo se nutre de las crisis económicas y sociales que genera. Su respuesta es invariable: en vez de poner en tela de juicio la lógica que las ha provocado, hay que llevar todavía más lejos esa misma lógica y tratar de reforzarla indefinidamente». Valga como ejemplos, si el origen de la desaceleración y/o recesión de la economía se encuentra en el carácter primario exportador de la economía cuya reproducción depende de los precios internacionales de un solo producto, agrícola o minero, la salida es profundizar dicho modelo y dependencia. Si las rebajas de impuestos para los ricos o las empresas no dan los resultados esperados, hay que profundizar todavía más en las rebajas, etc.

4 Para la burguesía ecuatoriana, la dependencia tecnológica y el atraso constituyen fenómenos naturales y se resisten a adaptar la industrialización al nuevo entorno digital, a crear condiciones favorables en procesos, estructura organizativa y recursos humanos —preparados y proactivos— para una adecuada incorporación de nuevas tecnologías, redistribuir ingresos, fortalecer el mercado interno y desarrollar ventajas competitivas en lugar de seguir exportando ventajas comparativas, es decir: bajos salarios y naturaleza.

¿EL PAÍS SIN PROYECTO NACIONAL?

ISAÍAS CAMPAÑA C. | aicampana@uce.edu.ec

Las élites económicas y políticas, en los últimos años, no llegaron a presentar un proyecto nacional, una agenda nacional, con una visión y misión del país que se pretendería alcanzar a largo plazo, incluyendo objetivos y estratégicas políticas, programas y proyectos viables. Se han limitado a sus propias reivindicaciones sectoriales y gremiales.

Las élites, a través de los diversos órganos del Estado, consiguieron mantener los subsidios a los combustibles, exoneraciones de impuestos a nuevas inversiones, cinco remisiones tributarias, esto es, condonación de intereses, multas y recargos por las deudas que tenían con el Servicio de Rentas Internas (SRI). Y últimamente presionan por la eliminación del impuesto a la salida de capitales, flexibilización laboral, concesiones de las empresas más grandes y rentables del Estado y tratan de convertir al país en un paraíso fiscal para los grupos económicos y empresas multinacionales.

A pesar de las 18 cartas de intención que suscribió Ecuador con el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyos efectos económicos y sociales fueron negativos y la reciente experiencia desastrosa del plan de rescate financiero por USD 57.000 millones con Argentina, los representantes de los gremios empresariales, que ocupan las carteras más importantes en el «Gobierno de todos», promovieron para que Ecuador suscriba una nueva carta de intención a fin de obtener un préstamo de USD 4200 millones.

En el marco de la carta de intención, el Gobierno Nacional se planteaba como objetivos: reforzar el sistema de dolarización, incrementar los niveles de vida de los ciudadanos más vulnerables, fortalecer la competitividad y la creación de empleo, así como asegurar que el gobierno rinda cuentas, de manera absolutamente transparente, a la población que sirve.

El Gobierno Nacional se comprometía con el organismo multilateral, en un plazo corto, reducir la deuda por debajo de la meta referencial del 40% del PIB y bajar el déficit primario no petrolero del sector público no financiero en un 5% del PIB en los próximos tres años. Para alcanzar esta meta: contracción de la masa salarial del sector público, optimización del subsidio a los combustibles, reforma del sistema tributario y reducción del gasto público de capital y de bienes y servicios.

El Ejecutivo se comprometía, en 2019, continuar con la optimización del subsidio a los combustibles mediante la normalización de los precios al diésel de uso industrial, mejorar los términos y las condiciones en la contratación pública de bienes y servicios; actualizar las tarifas por servicio al ciudadano de entidades públicas para que refleje con mayor exactitud los costos; y monetizar activos que permanecerán bajo propiedad pública, pero cuyos derechos de concesión serán otorgados a socios privados.

**SIGUE EL ACELERADO
ENDEUDAMIENTO PÚBLICO**

El «Gobierno de todos» ha continuado con la dinámica contratación de deuda pública cuyo servicio de amortización e intereses crece exponencialmente. En marzo de 2017, la deuda pública era de USD 43.106 millones, equivalente al 41,3% del PIB y al mes de agosto de 2019, con la nueva metodología para su cálculo, asciende a USD 55.729 millones, que representa cerca del 50% del PIB, por encima del techo establecido en la Constitución de la República (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

En el boletín de deuda pública con metodología actualizada del Ministerio de Economía y Finanzas, 7 de junio de 2019, se informa:

Es importante señalar que el Señor Presidente [sic] de la República mencionó días atrás que las obligaciones que el Estado ecuatoriano mantiene con diversos actores alcanza los USD 75.000 millones. Esta cifra contempla, además de la deuda pública, fondos de terceros, obligaciones por convenios de cooperación, provisiones a la seguridad, entre otros pasivos del Sector Público no Financiero.

Únicamente el servicio de la deuda pública externa, que incluye el pago de amortización e intereses, a fines de 2016 se destinó USD 3038 millones, que representa el 3% del PIB, y en 2019 (hasta agosto) se desembolsó USD 5249 millones, equivalente a 4,8% del PIB. Se prevé que hasta diciembre podría llegar el 7% del PIB (ver Tabla 1). Al incluirse el servicio de la deuda interna que tiene el Ejecutivo con las instituciones públicas —IESS, BEDE, Petroamazonas, bonos emitidos en el mercado nacional, incentivos por jubilación— más de USD 14.000 millones, se

estima que el servicio de la deuda pública supera el 10% del PIB, lo cual es insostenible a mediano plazo por el acelerado ritmo de crecimiento.

El 24 de septiembre de 2019, el Ejecutivo realizó una nueva emisión de bonos colocados en los mercados financieros internacionales por un monto de USD 2000 millones, de los cuales USD 600 millones fueron a tasas de interés de 7,8% y USD 1400 millones a tasas de 9,5%. Se sigue contratando deuda, no para realizar inversiones en obras de infraestructura que demandan mano de obra, tanto calificada como no calificada, sino para pagar deuda, no se sale del perverso círculo vicioso.

SIGUE LA INCESANTE SALIDA DE CAPITALES

Entre 2014 y 2019 (hasta julio), el déficit de la balanza comercial no petrolera, básicamente del sector privado, asciende a USD 25.344 millones. En cambio, la balanza comercial petrolera, fundamentalmente del sector público, registra un superávit comercial de USD 23.539 millones, es decir, las empresas públicas petroleras con sus ingresos compensan el déficit comercial del sector privado (ver Tabla 2).

A pesar de los sucesivos gobiernos que se ha comprometido a fortalecer la dolarización, en el periodo comprendido entre 2010 y 2018, la transferencia neta de recursos, que es el resultado del total de ingresos netos de capitales menos los pagos netos de utilidades e intereses fueron de USD 9851 millones, únicamente en el año 2013 se registró un saldo positivo de USD 1450 millones, lo que significa una incesante salida de capitales del país (CEPAL, 2019).

El flujo de las remesas de los migrantes ecuatorianos que trabajan en el exterior, ha sido un elemento importante para el sostenimiento del sistema de la dolarización. En el primer semestre de 2019, los migrantes enviaron por concepto de remesas USD 1.546 millones que comparado con el primer semestre de 2018 registró una contracción de 0,2%. Las principales ciudades beneficiarias de las remesas fueron Guayaquil USD 338 millones, Quito USD 254 millones y Cuenca USD 245 millones (BCE, 2019).

Sin embargo, con la llegada masiva de migrantes de diversos países a Ecuador que realizan actividades de servicios, comercio, hoteles, restaurantes y actividades informales, las remesas enviadas por los trabajadores desde Ecuador al exterior empiezan a crecer significativamente.

El flujo de remesas enviadas al resto del mundo en el primer semestre de 2019 ascendió a USD 317 millones que representa un crecimiento de 85,6% con respecto al primer semestre de 2018. Los principales países beneficiarios de las remesas desde Ecuador son Colombia USD 221 millones, Perú USD 28 millones, China USD 9,7 millones, entre otros (*ibidem*).

POBRE DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA

En el anexo 1 titulado Memorando de Políticas Económicas y Financieras de la carta de intención se dice lo siguiente: «Tenemos el firme compromiso [...] de dejar a las siguientes generaciones una economía correctamente administrada, más equitativa, eficiente y competitiva».

En el *ranking* del PIB per cápita de los doce países de Suramérica, en 2019, en el primer lugar se ubica Uruguay con un PIB per cápita de USD 17.870, seguido de

Chile, USD 16.280; Brasil, USD 9160; Argentina, USD 9050. Ecuador se ubica en la octava posición con un PIB per cápita de USD 6280, por debajo de Perú (USD 7360) y Colombia (USD 7050), que en años anteriores estaban en peores condiciones económicas que el país.

Desde el año 2015 hasta fines de 2019, la economía nacional está prácticamente estancada. Si a este estancamiento de la producción se relaciona con la población y en valores constantes, el PIB per cápita, que es un indicador referencial del nivel de vida de la población, registra tasas negativas de crecimiento: en 2015 (-1,4%), en 2016 (-2,7%), en 2018 (-0,1%) y seguramente se reedite en 2019 (BCE, 2019).

En el marco de la carta de intención, el «Gobierno de todos» redujo drásticamente las inversiones públicas orientadas a bajar el déficit fiscal que ha sido un factor determinante en la contracción de la economía. La formación bruta de capital descendió de USD 10.293 en 2016 a USD 6456 millones en 2018, y para fines de 2019 se estima que no llegará a los USD 4000 millones (*ibidem*).

Decenas de proyectos como centrales hidroeléctricas, escuelas, hospitales, centros de salud, viviendas, complejos deportivos, parques, se encuentran paralizados por falta de recursos. Sin embargo, paradójicamente desde Carondelet se sigue ofertando proyectos como el «tren playero» la organización del mundial de fútbol en el año 2030 juntamente con otros países.

CRECE DRAMÁTICAMENTE LA INFORMALIDAD Y LA POBREZA

Si la economía no crece, se mantiene estancada, la consecuencia lógica es el de-

TABLA 1. SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA (MILLONES DE DÓLARES)

| AÑOS | AMORTIZACIONES | INTERESES | SERVICIO DEUDA PÚBLICA EXTERNA | PIB | SERVICIO DEUDA/PIB |
|---------------------|----------------|-----------|--------------------------------|-----------|--------------------|
| 2014 | 1.713,5 | 768,9 | 2.482,4 | 101.726,3 | 2,44 |
| 2015 | 2.092,9 | 1.068,0 | 3.160,9 | 99.290,4 | 3,18 |
| 2016 | 1.828,6 | 1.210,2 | 3.038,7 | 99.937,7 | 3,04 |
| 2017 | 2.876,4 | 1.765,7 | 4.642,1 | 104.295,9 | 4,45 |
| 2018 | 3.179,1 | 2.251,9 | 5.431,0 | 108.398,1 | 5,01 |
| 2019 (hasta agosto) | 3.595,1 | 1.654,2 | 5.249,3 | 109.134,5 | 4,81 |

Fuente: Ministerio de Economía Y Finanzas (2019).

terioro de las condiciones sociales en el país. El subempleo y otras formas de empleo, considerado como aquellos segmentos de la población cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo, crece sustancialmente en los últimos años.

El empleo adecuado, segmento de la población que percibe ingresos iguales o mayores al salario mínimo, cae de 3,4 millones de personas en junio de 2016 a 3,1 millones al mismo mes de 2019. Por el contrario, en el mismo periodo, el subempleo aumenta de 1,3 millones a 1,7 millones, es decir, 300 mil personas migraron del empleo adecuado al subempleo (INEC, 2019). Los niveles de pobreza y extrema pobreza registran un sistemático crecimiento como consecuencia de las políticas económicas liberales y la masiva migración de venezolanos. A junio de 2019, se considera a una persona pobre por ingresos si percibe un ingreso familiar per cápita menor a USD 85 mensuales.

A nivel nacional, la pobreza aumentó de 22,9% a fines de 2016 a 25,5% a junio de 2019. En este último año, la pobreza urbana fue de 16,8% y la rural de 43,8%. Las ciudades de Quito y Machala registraron los mayores porcentajes de pobreza 11,9%, seguido de Guayaquil 8,4%, Ambato 6,8% (INEC, 2019). En el periodo 2016 y 2019 (a junio), la pobreza extrema, se con-

sidera cuando una persona percibe un ingreso familiar per cápita menor a USD 48 mensuales, sube de 8,7 a 9,5%. En el último año, a nivel urbano la pobreza extrema fue de 5,6% y la rural 17,9% (*ibidem*).

En el Patrimonio Cultural de la Humanidad se evidencia el crecimiento del desempleo, subempleo, pobreza y extrema pobreza. En sus calles, avenidas, plazas, hombres y mujeres con niños en sus brazos pidiendo una ayuda económica, discapacitados esperando que algún transeúnte les de alguna moneda, personas con cocinetas y tanques de gas que preparan y venden alimentos en condiciones precarias, vendedores ambulantes con canastos vendiendo papas, choclos, habas en las principales avenidas, a ellos se suman limpia parabrisas, malabaristas, generando una imagen nada atractiva para el turismo que paradójicamente se pretende fomentar.

¿QUÉ HACER?

UNO

De parte de la ortodoxia económica, se dice que en condiciones de estancamiento o recesión de la economía el Estado debe fomentar las actividades productivas reduciendo impuestos —aranceles, impuesto a la renta, impuesto al valor agregado— y argumentando que son altos

comparados con países como Colombia, Perú, Chile, Paraguay. A contrario de lo que debería hacerse para fomentar las actividades productivas, como parte del acuerdo con el FMI, el 1 de octubre de 2019, el Ejecutivo resolvió eliminar los subsidios a la gasolina extra y diésel, medida que generaría ingresos al fisco por USD 1400 millones. El precio referencial será el internacional en función del comportamiento del marcador de crudo WTI, con lo cual la venta al público quedaría en USD 2,30 y USD 2,27, respectivamente. La gasolina extra y el diésel son utilizados por los diversos sectores de la economía —agrícola, pesca, industria, transporte de carga y pasajeros—, por lo que los incrementos de costos, empresarios y transportistas los van a transferir a los consumidores, y obviamente habrá alzas generalizadas de los precios de los bienes y servicios.

En Ecuador los bienes y servicios serán menos competitivos y, en consecuencia, segmentos de la población con ingresos medios y altos seguirán saliendo a los mercados de Colombia, Perú, Panamá, Miami a adquirir bienes y servicios a menores precios y continuará la incesante salida de capitales.

El «Gobierno de todos» envió un conjunto de reformas tributarias y laborales con carácter económico urgente a la Asamblea Nacional, entre ellas la eliminación del anticipo en impuesto a la renta, reducción del impuesto a la salida de capitales (2,5%), se reducen de 30 a 15 días las vacaciones de empleados públicos, se pagará 20% menos en remuneración en los contratos que se renueven, los trabajadores de las empresas públicas aportarán con un día de sueldo, entre otras. Por un lado, se establecen incentivos a los sec-

tores empresariales y, por otro, el peso de las medidas recae fundamentalmente en empleados y trabajadores.

El llamado *establishment*, economistas ortodoxos, analistas políticos, voceros de las cámaras empresariales, medios de comunicación, no se han pronunciado referente a la deuda que tienen grandes empresas nacionales y filiales de empresas extranjeras con el SRI. Con corte al 1 de octubre de 2019, las deudas en firme con la institución tributaria llegan a USD 1462 millones y las deudas impugnadas USD 1110 millones que en conjunto suman USD 2572 millones (SRI, 2019).

En vez de cargar el peso de las reformas en los sectores de ingreso medios y bajos de la población, las reformar a las leyes tributarias deberían estar orientadas a agilizar las impugnaciones que interponen en las instancias judiciales los grandes contribuyentes, lo que impide a la autoridad competente cobrar los impuestos oportunamente. Igualmente, las reformas deberían tener como objetivos evitar que se aplique reiteradamente la remisión tributaria y reducir sustancialmente la elusión y evasión tributaria que son altos en el país.

DOS

En contracorriente a los intereses nacionales, se pretende concesionar la refinería de Esmeraldas en condiciones desventajosas para el país, cuya repotenciación tuvo un costo de USD 2300 millones. A fines de 2018, la venta interna de derivados y las exportaciones de derivados de petróleo por parte de Petroecuador sumaron USD 4820 millones, la mayor parte de estos recursos fueron generados por la Refinería de Esmeraldas, por lo que al

concesionarse se estaría fomentando la salida de capitales.

Entre 2014 y 2019 (a julio), las importaciones de combustibles y lubricantes se realizaron por un valor de USD 23.939 millones, con estos recursos ya se hubieran construido dos refinerías (ver Tabla 3). De lo descrito, se infiere que es necesario construir una nueva refinería y se lo puede hacer a través de la modalidad de *joint venture*, para evitar la salida de capitales que son necesarios para fortalecer el sistema de dolarización.

TRES

Diario Expreso, en su edición del 25 de septiembre de 2019, en una nota titulada el «Gobierno quiso concesionar a las empresas más rentables» informaba que, en los siete primeros meses de 2019, la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT) tuvo ingresos por USD 509 millones y gastos por USD 452,8 millones, por lo que tuvo un excedente de USD 56,3 millones. La Corporación Nacional de Electricidad (CNEL) registró ganancias por USD 220,6 millones. Y la Corporación Nacional Eléctrica del Ecuador (CELEC) alcanzó USD 15 millones en utilidades.

A su vez, la más grande empresa pública del Ecuador, Petroecuador, de enero a julio de 2019, reportó un excedente de USD 1413 millones; Empresa del Agua, USD 26,5 millones; Flopec, USD 23,7 millones; ferrocarriles, USD 2,3 millones. En conjunto, únicamente las siete empresas públicas de las 21 que administra el Estado generaron excedentes por USD 1757,4 millones, recursos que ingresaron al presupuesto general del Estado.

Al 31 de diciembre de 2018, Petroecuador registró superávit del ejercicio por USD

TABLA 2. BALANZA COMERCIAL (MILLONES DE DÓLARES)

| AÑOS | PETROLERA | NO PETROLERA | TOTAL |
|----------------|-----------|--------------|----------|
| 2014 | 6.926,2 | -7.640,2 | -714,0 |
| 2015 | 2.782,5 | -4.886,5 | -2.104,0 |
| 2016 | 2.953,3 | -1.722,0 | 1.231,3 |
| 2017 | 3.713,9 | -3.624,7 | 89,2 |
| 2018 | 4.444,0 | -4.958,5 | -514,5 |
| 2019 (a julio) | 2.719,1 | -2.512,4 | 206,7 |
| TOTAL | 23.539,1 | -25.344,4 | -1.805,3 |

Fuente: BCE (agosto, 2019)

2942 millones, según el Informe de Gestión-Rendición de Cuentas.

De la información, se deduce que con toda la ineficiencia que se les atribuye a las empresas públicas, generan ganancias y podrían generar mayores utilidades si fuesen eficientemente administradas. Bajo esta consideración, se debería llamar a un concurso público para que únicamente su administración esté a cargo de una empresa internacional privada, similar a la modalidad que se utilizó con el Banco del Pacífico.

CUATRO

El problema del déficit fiscal ha sido crónico en el país, se pretende reducirlo con las mismas medidas que ejecutaron los sucesivos gobiernos que se alternaron en el poder en los últimos decenios. El déficit fiscal también es consecuencia de los déficits que arrastran los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). No ha habido innovación, creatividad, de parte del equipo económico del «Gobierno de todos» y en los GAD para optimizar el gasto público y generar ingresos.

El Código Orgánico Ambiental en el numeral 4 del artículo 9, que aborda los principios ambientales, establece:

El que contamina paga. Quien realice o promueva una actividad que contamine o que lo haga en el futuro, deberá incorporar a sus costos de producción todas las medidas necesarias para prevenirla, evitarla o reducirla. Asimismo, quien contamine estará obligado a la reparación integral y la indemnización a los perjudicados, adoptando medidas de compensación a las poblaciones afectadas y al pago de las sanciones que correspondan.

La Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, incluyó el impuesto a la contaminación vehicular que entró en vigor por el ministerio de la ley en 2011. El impuesto llegó a recaudar más de USD 700 millones, entre 2012 y 2018. Sin embargo, el Gobierno Nacional, por presión de pequeños grupos de propietarios de vehículos, solicitó a la Asamblea Nacional la derogación del llamado impuesto a la contaminación vehicular.

El Código Orgánico Ambiental, artículo 27, numeral 10, que describe las facultades de los GAD, metropolitanos y municipales, establece como una de sus obligaciones en el área urbana: «Controlar el cumplimiento de los parámetros ambientales y la aplicación de normas técnicas de los componentes agua, suelo, aire y ruido».

El transporte vehicular es el que más contamina en las ciudades y afecta a la salud de las personas e incluso causa miles de muertes al año. No obstante, las autoridades de los GAD no aplican las sanciones y multas correspondientes. Lo mismo ocurre con las personas que botan basura, materiales de construcción en calles, avenidas, plazas, parques, playas. Peor aún a las empresas operadoras de televi-

TABLA 3. IMPORTACIONES DE COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES (MILLONES DE DÓLARES)

| AÑOS | VALOR |
|----------------|----------|
| 2014 | 6.609,4 |
| 2015 | 4.144,9 |
| 2016 | 2.647,9 |
| 2017 | 3.349,6 |
| 2018 | 4.508,9 |
| 2019 (a julio) | 2.678,4 |
| TOTAL | 23.939,1 |

Fuente: BCE (agosto, 2019)

sión por cable, internet, teléfonos, cuyas conexiones lo realizan en forma precaria en las urbes y generan cada vez más contaminación visual.

La Ley de Transporte Terrestre determina distintos niveles de velocidad para circular en vías, avenidas, autopistas, en la ciudad o en carretera, sin embargo, no se aplica las multas correspondientes por falta de voluntad política.

Por tanto, el Ejecutivo y los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen las disposiciones legales vigentes no solo para generar ingresos, sino también para mejorar la cultura de la población en temas ambientales, tránsito, salud, patrimonio, organización adecuada de las ciudades, pero no lo aplican a cabalidad, con las excepciones puntuales, porque priorizan los intereses personales, políticos, de grupos de presión, frente a los intereses nacionales y/o locales.

REFERENCIAS

- Banco Central del Ecuador (BCE). (2019). Evolución de las remesas, 1.º semestre 2019. Recuperado de <https://contenido.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000985>
- Banco Central del Ecuador (BCE). (agosto 2019). Información Estadística Mensual n.º 2010.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2019). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC). (junio 2019). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Indicadores laborales 2019. (s. d.).

Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC). (junio 2019). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Indicadores de pobreza y desigualdad-2019. (s. d.).

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Boletín de deuda pública. *Ministerio de Economía y Finanzas*.

Recuperado de <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/06/Boletín-de-Deuda-Boletín-de-Prensa.pdf>

Servicio de Rentas Internas (SRI). (2019). Ranking de deudas. SRI. Recuperado de <https://srienlinea.sri.gob.ec/sri-en-linea/#/SriPagosWeb/ConsultaRankingDeudas/Consultas/mostrarRankingDeudas>

CRÉDITO DE FMI: DE LAS FORMULACIONES

ABSTRACTAS A LOS BENEFICIARIOS

CONCRETOS

BAYARDO TOBAR | taski7782@hotmail.com

El crédito concedido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) subordina la política económica del Estado ecuatoriano a las condiciones requeridas por dicha institución financiera. En esas circunstancias, el acuerdo debería cumplir con lo que dispone la Constitución: aprobación de la Asamblea Nacional, previo dictamen de la Corte Constitucional (artículos 149 y 438).

El lenguaje en que están redactados los «compromisos» de política económica, «presentados» por el Gobierno del Ecuador en el Memorando Técnico de Entendimiento y «respaldados» por el FMI, contiene significados ocultos que es necesario evidenciar para identificar a sus beneficiarios (el capital) y para prevenir la afectación a las condiciones de vida de millones de ecuatorianos. En el enfoque del FMI, la política económica del Gobierno debe orientarse a incrementar la rentabilidad del capital —menos impuestos, menos costo de la mano de obra, de los insumos y la energía— de la que se derivaría, como un residuo, tanto la reactivación de la economía como el bienestar social. Ese objetivo concreto, desde luego, está enmascarado en formulaciones abstractas como las que se analizan a continuación.

Con razón, la economista británica Joan Robinson decía que el objetivo de la

economía no podía ser aprenderse unas cuantas recetas para la gestión de los problemas económicos, sino aprender a no dejarse engañar por los economistas. Así, para «reconstruir y fortalecer los cimientos institucionales de la dolarización», dice el memorando, es necesario «a. Restaurar la prudencia en la política fiscal»; y para ello, a su vez, se requiere:

- (1) el reajuste de la masa salarial del sector público respetando los derechos laborales y protegiendo la provisión de servicios;
- (2) la optimización del sistema de subsidios a los combustibles para poder beneficiar a los pobres y vulnerables y reducir las distorsiones;
- (3) una reforma del sistema tributario para hacerlo más equitativo, conducente al crecimiento y simple;
- (4) rebalancear el sistema impositivo hacia una mayor tributación indirecta antes que directa;
- (5) eliminar gradualmente los impuestos distorsionantes relacionados con el volumen de los negocios y las transferencias al exterior.

«Reajuste de la masa salarial del sector público» significa despedir a empleados del sector público. El Ministro de Trabajo, Andrés Madero, en su comparecencia

a la Asamblea Nacional, informó que «se ha desvinculado 11.820 trabajadores del sector público entre diciembre de 2018 y febrero del 2019 [...] los desvinculados son del Código de Trabajo, contratos ocasionales, nombramientos y nombramientos provisionales de acuerdo con la necesidad institucional». Significa, además, reducir los salarios del sector público para alinearlos con los del sector privado. De manera inverosímil, se insiste en despedir empleados y trabajadores del sector público y privado —entre marzo del 2018 y marzo del 2019, 261.000 trabajadores perdieron su «empleo adecuado»— afectando al consumo y, por ende, a la actividad productiva cuando de lo que se trata es de reactivar la economía.

«Optimizar los subsidios» significa incrementar el precio de los combustibles hasta recaudar un monto adicional de 2.000 millones de dólares entre el 2018 y el 2023.¹ Lo que ya ocurrió con la liberalización del precio del gas natural, gas natural licuado y gas natural.²

Hacer «más equitativo» y «rebalancear» el sistema tributario significa que los contribuyentes paguen USD 2.200 millones adicionales en el mismo período, 2018-2023, y que la mayor carga tributaria afecte a los más pobres, puesto que, como dice el numeral (4), se incrementarán los impuestos indirectos (IVA), en lugar de los impuestos directos. Nada se dice, por ejemplo, de la necesidad de mejorar la recaudación tributaria, sabiendo como se sabe que en el Ecuador la evasión del IVA supera el 30% y la del impuesto a la renta el 60%, por encima del promedio de evasión en América Latina.

«Eliminar los impuestos distorsionantes [...] a las transferencias al exte-

rior» significa eliminar el Impuesto a la Salida de Divisas (isd), el único medio de control de los movimientos de capital con que cuenta el Estado para limitar —aunque no impedir— la fuga de capitales que bordea los usd 40.000 millones.

«Reforzar la resiliencia del sistema financiero» quiere decir que el sector financiero es el sector de mayor rentabilidad de la economía, capaz de obtener récords de utilidades aun en períodos de crisis. A pesar de ello, en nombre de la resiliencia, el gremio de los banqueros presiona por reformas y desregulaciones que les permitan ampliar la rentabilidad y hegemonía sobre la economía.

Los banqueros aspiran que al menos la mitad del crédito del FMI se quede en el Banco Central para incrementar las reservas internacionales que, como se sabe, respaldan los pagos al exterior del sector público y del privado. Consideran que «lo ideal sería eliminar el actual sistema de reservas diferenciadas, que llega al 21 % —3% debe estar invertido en la banca pública, un 5% en el Banco Central como encaje, un 10% en un fondo de liquidez, entre otros— y que exista un solo monto como encaje del 8%. Con mayor libertad en la liquidez —dicen—, los bancos podrán responder mejor en un contexto en el que los depósitos podrían seguir a la baja y evitar así una contracción del crédito.

Y, por último, proponen que «se elimine el actual sistema, donde la Junta de Regulación Monetaria fija las tasas que pueden cobrar los bancos por los créditos».³

NOTAS

1 Véase <https://www.elcomercio.com/opinion/acuerdo-distinto-opinion-fmi-gasto.html>.

2 Véase <https://www.expreso.ec/actualidad/gobierno-libera-precio-gasnatural-uso-industrial-dg2787126>

3 Véase <https://www.elcomercio.com/actualidad/plan-fmi-supervision-cooperativas-ecuador.html>

EL «ACUERDO NACIONAL 20-30» PASÓ A LA CLANDESTINIDAD

BAYARDO TOBAR | mvtafur@uce.edu.ec

A la semana de anunciado el «Acuerdo Nacional Ecuador 20-30» (06.05.2019), éste ha dejado de ocupar las primeras planas de la prensa nacional. Es que desde un inicio, los propios medios de comunicación y analistas de opinión percibieron que se trataba de una propuesta improvisada, con temas generales que no dan pistas sobre los acuerdos que se buscan «para llegar a consensos que faciliten la gobernabilidad y una proyección conjunta».

Los temas propuestos eran educación; seguridad social; competitividad, innovación y generación de empleo; democracia y reforma institucional; sostenibilidad y el cambio climático; seguridad ciudadana y no violencia y prevención de adicciones. No aparece el tema «economía» a pesar de que el primer desafío que enfrenta la sociedad ecuatoriana es ¿cómo reactivar la economía y generar suficiente empleo digno?; ¿qué hacer para garantizar a los ecuatorianos el pleno ejercicio de los derechos individuales y colectivos establecidos en la Constitución —mediante políticas salariales, laborales, de tributación progresiva sobre el ingreso, etcétera—?; ¿cómo asegurar el financiamiento de un desarrollo incluyente, equitativo y sustentable?

Se dirá con seguridad (y astucia) que «todos los temas» contribuyen al logro del crecimiento de la economía y el empleo o que la reactivación de la economía depende de un factor clave: la «competitividad, innovación y generación de em-

pleo». Y, en efecto, los empresarios dentro y fuera del Gobierno han acuñado la idea de que *el principal problema de la economía, fuera del déficit fiscal, es la competitividad y que el principal problema de la competitividad es el alto costo laboral*. Sobre este dogma, ya existe un acuerdo previo Gobierno-empresarios e inclusive un proyecto de decreto que será enviado a la Asamblea Nacional para su tratamiento y aprobación. Ésa es la razón por la que los representantes de las organizaciones sindicales, no asistieron a la inauguración del «Acuerdo», lo que revela, además, el carácter de «cortina de humo» del mismo; pensado más para ganar tiempo y culminar el período presidencial que para resolver los problemas nacionales.

A pesar de que el acuerdo con el FMI proponía una reforma laboral para el año 2020, el Gobierno decidió adelantarla para mayo de este año. Si la propuesta del acuerdo con el FMI es de carácter general: «nuevos tipos de contratos que permitan más participación de mujeres y jóvenes en la fuerza laboral; el incremento del período de prueba y la reducción de los costos de contratación y despido», los empresarios, plantean las siguientes medidas concretas:

- Que el personal joven ingrese como pasante —para desvincularlos más fácil—. A pesar de que ahora, a través de los programas mi Primer Empleo y Empleo Joven, el Gobierno les devuelve a las empresas que contraten a jóvenes una parte de la remuneración,

aporte al seguro social y otros beneficios, no se sabe ¿a cuántos jóvenes han contratado en el primer trimestre del año?, ¿cuántos van a contratar hasta fin de año? Los USD 19,1 millones del primer desembolso del FMI se destinarán a estos dos planes.

- Modificar la jornada de trabajo de 40 horas laborales en cinco días y pasar a tres días y medio. «Así, el trabajador —dicen— puede ocupar el resto del tiempo en otras actividades que le generen más ingresos y, claro, no demandar incrementos salariales; y, a su vez, los empresarios contratar otros trabajadores, pero por horas, sin los beneficios de los trabajadores fijos».
- Extender la jornada de 40 horas a la semana hasta los días sábados, sin que eso implique que el empresario tenga que pagar más (horas extras) por la jornada del sábado.
- Incremento del período de prueba previo a la firma del contrato fijo a dos años, en lugar de tres meses. En ese período se puede despedir sin indemnización. Como indica Patricio Alarcón, vocero del Comité Empresarial Ecuatoriano.¹

A la luz de esas propuestas no hace falta mayor preparación, especialización ni esfuerzo para entender que para los empresarios la «competitividad» depende de la desvalorización de la fuerza de trabajo. Nada proponen sobre innovación: inversión en ciencia y tecnología, en mejoras en la organización empresarial y mucho menos sobre programas de «incentivos económicos» a la innovación, a los procesos y los productos, que puedan realizar los propios trabajadores dentro de la empresa. Jamás se ha escuchado de los voceros empresariales anuncios de este tipo, menos invocaciones a los empresarios —incluyendo a los comerciantes importadores— para que no evadan impuestos, paguen a tiempo y dejen de presionar por condonaciones de intereses y multas.

Para que no paguen coimas o sobornos en la contratación y compras públicas.

Mucho menos, para que traigan los capitales que mantienen depositados en el exterior —al contrario, solicitan que se impida el control a la fuga de capitales, derogando el impuesto a la salida de divisas—. Ni qué hablar de iniciativas empresariales para construir grandes obras de interés nacional. Existe un amplio silencio sobre la convocatoria a licitación para construir un «tren playero», ni sobre la minería «a cielo abierto» y la destrucción de fuentes de agua; ninguna propuesta de carácter nacional más allá del interés individual y la maximización de la ganancia desvalorizando el trabajo.

Las grandes reivindicaciones nacionales son enarboladas por los indígenas, los trabajadores, los ecologistas, las feministas, los LGTBI, los jóvenes; y sus escenarios: la calle y la universidad.

NOTA

- 1 Véase <https://www.elcomercio.com/actualidad/acuerdo-fmi-reforma-laboral-economia.html>

EVALUACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DEL ECUADOR «TODA UNA VIDA»

ROBERTHO ROSERO E. | rmroseroe@uce.edu.ec

El 24 de Mayo constituye el principal Acto emancipador libertario para el Ecuador y ejemplo latinoamericano, es por esto que esta importante fecha constituye un acto simbólico para que el primer mandatario rinda cuentas de sus acciones mediante la evaluación de su plan de trabajo a través del Plan Nacional de Desarrollo propuesto. La constitución del país, en su artículo 280, establece que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento que canaliza la ejecución de políticas, programas y proyectos, y el artículo 293 dispone que la ejecución presupuestaria se sujete al Plan Nacional de Desarrollo.

En tal virtud, es necesario establecer un aspecto básico sobre la importancia de la planificación del país, que constituye el ámbito principal para el seguimiento de cualquier plan de trabajo del Gobierno y de cualquier autoridad elegida mediante voto democrático. El Plan Toda una Vida, plan de desarrollo del actual Gobierno, establece los parámetros para hacer un seguimiento sobre las promesas políticas. Por esto, es necesario analizar de una manera objetiva los avances de su implementación y modelo de gestión, con la planificación actual, que es el camino sobre el cual estamos transitando hacia la consecución de mejores oportunidades de desarrollo, cuyo objetivo principal es el de mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos. La importancia del Plan Nacional de Desarrollo esta-

blece hacer un seguimiento de las promesas políticas, responsabilidad directa de la Secretaría Nacional de Planificación el realizar un seguimiento de las metas establecidas.

El decreto ejecutivo n.º 732 del 13 de mayo de 2019, establece dos aspectos importantes para la planificación del país, la primera es que el Instituto Nacional de Estadística y Censos se adjunta a la presidencia de República, rompiendo la institucionalidad y sobre todo la tendencia mundial sobre la independencia de los institutos de estadística, muestra clara es la no publicación de datos de pobreza; y el segundo aspecto importante es la supresión de la Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES, entidad que era encargada del seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, decreto ejecutivo que se expide días antes del informe a la nación.

Es por esto que, es importante que la academia haga conocer a la comunidad sobre la evaluación en los avances de la planificación nacional a través de su Plan Nacional de Desarrollo, el que consta de nueve objetivos, que a continuación debemos de analizar. La metodología establecida es hacer una semaforización, es decir, marcar en color verde cuando se cumple la meta, amarillo para alertar un posible incumplimiento y rojo cuando no se cumple la meta establecida, el color azul significa que el Gobierno no hizo ningún es-

fuerzo para obtener los resultados sobre la implementación de la planificación.

OBJETIVO 1

Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas

SEMÁFORO: ROJO

Es el objetivo que más metas estableció el Gobierno, con 43 metas, se establecen ámbitos como pobreza, empleo, acceso a servicios básicos, desigualdad y seguridad. De las 43 metas establecidas, de las cuales 19 metas se encuentran en una alerta roja, metas como la disminución de pobreza o la generación de empleo, 3 metas se encuentran el color amarillo, 7 metas se encuentran en color verde y 14 metas no tienen información, es decir no se han generado cifras.

Este objetivo, contiene metas tan importantes como el de «erradicar» la pobreza extrema, con una meta del 3.5% al 2021; incrementar de 53% a 95% el número de hogares con vivienda propia y digna que se encuentran en situación de extrema pobreza a 2021; reducir del 10,4% al 7,6% la tasa de desempleo juvenil de 18 a 29 años a 2021 o el de mejorar el tiempo de respuesta en atención integral de emergencias a 2021, entre algunas metas del objetivo 1 que no se ha cumplido.

Con estos antecedentes este objetivo se encuentra con una semaforización de color rojo, ya que 19 metas establecidas se encuentran en color rojo y 14 metas se encuentran en color azul, es decir, no se ha generado las estadísticas necesarias para una evaluación de la meta planteada.

OBJETIVO 2

Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas

SEMÁFORO: ROJO

Este objetivo tiene 17 metas, de las cuales 13 metas no tienen información, 3 metas se encuentran en semáforo rojo y una meta se encuentra en semáforo en verde.

Es claro que este objetivo tiene mínima importancia para el Gobierno actual, ya que no solo no tenemos estadísticas para la evaluación de este objetivo, sino que también se debe enfatizar que el ámbito cultural es uno de los sectores que más ha sido golpeado dentro de la austeridad fiscal, programada por el Gobierno, con una reducción presupuestaria del 26%.¹

De igual manera que el anterior objetivo, éste se encuentra con una semaforización de color rojo.

OBJETIVO 3

Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones

SEMÁFORO: ROJO

Este objetivo tiene 12 metas, de las cuales 6 metas no tienen información, 2 metas se encuentran en semáforo rojo, 2 metas se encuentran en semáforo amarillo y 2 metas se encuentran en semáforo en verde. Las 6 metas que no tienen información dependen en cierto sentido de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

Bajo este análisis, el objetivo 3 se encuentra con una semaforización de color rojo. Es necesario enfatizar que ninguna de las metas planteadas tiene que ver con aspectos relacionados al calentamiento global o a la extracción minera, que es una fuente importante de degradación y desgaste de los recursos naturales del país.

OBJETIVO 4

Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización

SEMÁFORO: AMARILLO

Este objetivo tiene 10 metas establecidas, de las cuales 2 metas están de color verde, 4 metas se encuentran en semáforo amarillo, 3 metas se encuentran en semáforo rojo y una meta se encuentra en semáforo azul.

En este objetivo, hay metas como el de disminuir el déficit del sector público no financiero a al menos -0,41% en 2021, o aumentar la recaudación de tributos directos en relación al total de la recaudación de tributos a 2021, ambos están en color rojo, esta última meta se contrapone con la carta de intención firmada con el Fondo Monetario Internacional, que acentúa los impuestos indirectos, ya que en el presente Plan Nacional de Desarrollo se establece el aumentar la recaudación de los tributos directos, no hay porcentaje.

Bajo este análisis, este objetivo se encuentra con una semaforización de color amarillo.

OBJETIVO 5

Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria

SEMÁFORO: ROJO

Este objetivo tiene 21 metas establecidas, de las cuales 4 metas están de color verde, 2 metas se encuentran en semáforo amarillo, 5 metas se encuentran en semáforo rojo y 10 metas se encuentran en semáforo azul.

A pesar de que actualmente es un objetivo que se encuentra en debate, ya que

se establecen parámetros sobre la productividad, las metas de este objetivo se encuentran en construcción o no hay información para su evaluación. Una de las metas establece el «mejorar el Índice de Productividad Nacional a 2021», no establece cómo ni cuál es la meta exacta para el 2021.

Entre las metas más relevantes en este objetivo, se encuentra el de incrementar la tasa de empleo adecuado del 41,2% al 47,9% a 2021, o el de mejorar el resultado de la balanza comercial no petrolera a 2021, cuyos resultados se encuentran en semáforo rojo.

Bajo este análisis, este objetivo se encuentra con una semaforización de color rojo, ya que de las 21 metas establecidas 5 se encuentran en color rojo y 10 metas no tienen información o las metas están en construcción.

OBJETIVO 6

Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la Soberanía alimentaria y el Buen Vivir rural

SEMÁFORO: ROJO

Este objetivo tiene 18 metas establecidas, de las cuales 13 metas están de color azul —en construcción o no hay información—, una meta se encuentra en semáforo amarillo y 4 metas se encuentran en semáforo rojo.

Se nota claramente que este objetivo tiene mucha relación con la coyuntura política actual, ya que se establece el desarrollo de capacidades productivas, pero lastimosamente no hay preocupación del Gobierno en generar indicadores o información para hacer un seguimiento al objetivo planteado. Se establecen metas como el de reducir la concentración de la

tierra a 2021 o el de mejorar la cobertura, calidad, acceso a servicios de salud, justicia y seguridad integral, con pertinencia cultural y territorial en zonas rurales a 2021, con ninguna cuantificación para poder realizar un seguimiento y evaluación adecuada.

Entre las metas más relevantes en este objetivo, se encuentra el de reducir la incidencia de la pobreza por ingresos rural del 38,2% al 31,9% a 2021, o el de incrementar la tasa de empleo adecuado en el área rural del 27,8% al 35,2% a 2021, cuyos resultados se encuentran en semáforo rojo.

Bajo este análisis, este objetivo se encuentra con una semaforización de color rojo, ya que de las 18 metas establecidas 4 se encuentran en color rojo y 13 metas no tienen información o se encuentran en construcción.

OBJETIVO 7

Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía

SEMÁFORO: ROJO

Este objetivo tiene 17 metas establecidas, de las cuales 13 metas están de color azul (en construcción o no hay información), 2 metas se encuentran en semáforo amarillo y 2 metas se encuentran en color verde.

La característica de este objetivo es la participación ciudadana, que es un elemento importante sobre la democracia, la mayoría de metas propuestas se encuentran en construcción, metas como fortalecer el alcance y compromiso de la participación ciudadana en la gestión del Estado ecuatoriano: incrementar el porcentaje de organizaciones sociales registradas y fortalecidas en sus capacidades

organizativas a 2021 o aumentar el grado de consolidación institucional de las entidades de la función ejecutiva a 2021, no tiene metas claras ni indicadores que permitan su seguimiento.

Bajo este análisis, este objetivo se encuentra con una semaforización de color rojo, ya que, de las 17 metas establecidas, 13 metas no tienen información o se encuentran en construcción.

OBJETIVO 8

Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social

SEMÁFORO: ROJO

Este objetivo tiene 3 metas establecidas, en donde estas metas se encuentran en color azul, es decir, en construcción o no hay información.

Objetivo importante que se lo ha establecido con metas que no tienen información adecuada que ayude al seguimiento y evaluación adecuada, metas como mejorar los índices de percepción de discriminación y exclusión a 2021, mejorar los índices de percepción ciudadana sobre la corrupción en los sectores públicos y privados: mejorar el Índice de Transparencia Pública (Dimensión ciudadana) a 2021 y mejorar los índices de percepción ciudadana sobre la corrupción en los sectores públicos y privados: mejorar el Índice de Transparencia Pública (Dimensión institucional) a 2021, no tienen información oficial.

Bajo este análisis, este objetivo se encuentra con una semaforización de color rojo, ya que de las 3 metas establecidas ninguna cuenta con información.

OBJETIVO 9

Garantizar la soberanía y la paz, y

posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo

SEMÁFORO: AMARILLO

Este objetivo tiene 8 metas, de las cuales 2 metas están de color verde, una meta con color amarillo, 3 metas con color rojo y dos metas en color azul, que no cuentan con información o están en construcción.

A pesar de que este objetivo posiciona ámbitos sobre soberanía, las dos metas que están cumplidas tienen relación con el turismo, incrementar el número de empleos turísticos de 137.647 a 202.762, para 2021 e incrementar el número de turistas de 1,4 millones a 2 millones de personas para 2021. Pero metas como mejorar el resultado de la balanza comercial no petrolera con países vecinos para 2021, a pesar de que no hay cifras que nos permita hacer un seguimiento, ni siquiera la palabra «mejorar» se ha cumplido, encontrándose esta meta en color rojo.

En función del análisis, este objetivo se encuentra con una semaforización de color amarillo, desde un punto de vista crítico este objetivo no cuenta con metas que recojan el verdadero sentido de la propuesta, ya que no se establece de manera adecuada el «posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo».

En definitiva, el balance del Plan Nacional de Desarrollo «Toda una Vida» es negativo, de las 149 metas establecidas 39 se encuentran con color rojo o hay incumplimiento, sobre todo en ámbitos de pobreza, empleo, vivienda y economía, en otros ámbitos importantes como ambiente, las metas no son claras o no están estructuradas. Lo preocupante es que 75 metas no tienen información o están en construcción, lo que implica que actualmen-

te el Gobierno no le ha dado la importancia que amerita la planificación nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo es un documento vivo cambiante, al parecer durante estos dos años no habido el interés suficiente por parte del Gobierno por actualizar metas o mejorar indicadores, a pesar de que el presidente de la República en todo evento internacional menciona la importancia de la planificación del país. Es evidente que no se vincula lo que establece la Constitución, en donde el Plan Nacional de Desarrollo es la herramienta que vincula la ejecución presupuestaria con el desarrollo del país a través de planes, programas y proyectos que constan en el plan.

Se debe de recordar que el ciclo de la planificación se establece en cuatro fases principales: elaboración, implementación, seguimiento y evaluación, ya son dos años de gobierno y parece que todavía no se completa la primera fase. Las últimas medidas tomadas por el Gobierno, SENPLADES-INEC, establecen que el objetivo es disminuir la incidencia de la planificación, herramienta necesaria para la evaluación de cualquier Gobierno en cualquier estamento (central o seccional).

NOTA

1 Se toma la información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas, hay que indicar que metodológicamente no es comparable lo codificado al 30 de septiembre de 2018, frente a la proforma del año 2019, ya que si se comparara la proforma establecida en el año 2018 frente a la proforma del año 2019 se incrementa la reducción del presupuesto en este sector.

ENTRE SUBSIDIOS Y PRIVATIZACIONES: EL INGRESO DE LOS HOGARES MÁS POBRES DEBE SUBIR MÁS QUE EL INCREMENTO DEL SALARIO BÁSICO UNIFICADO DEL ÚLTIMO AÑO TAN SOLO PARA CUBRIR EL AUMENTO DE 10 CENTAVOS DEL PASAJE

JONATHAN BÁEZ | baezjonathanx@gmail.com

Es indispensable debatir sobre los subsidios, pero no de forma sesgada como se hace con los combustibles. Es imperativo hablar del subsidio a los más actores con mayores ingresos en el país, los grupos económicos.¹ En efecto, debe decirse que el Gobierno subsidió su deuda tributaria al no cobrarla en aproximadamente USD 987 millones a través de la remisión de interés, multas y recargos de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de inversiones, Generación de empleo y Estabilidad y Equilibrio fiscal.²

En este caso los subsidios son considerados como positivos, en cambio, cuando benefician a un gran contingente de la población y no exclusivamente a su sector los subsidios son observados desde las élites empresariales como negativos, perniciosos y distorsivos. En ese sentido, el anuncio de la eliminación a los precios de los combustibles generó simpatía entre las personas de más altos ingresos y presentado por ellos como un «sacrificio» de su parte para solucionar el déficit fiscal que, paradójicamente, es el re-

sultado de subsidiar su deuda tributaria por no pagar impuestos.

Desde esa perspectiva, parecería que la eliminación de los subsidios afecta a los integrantes de los sectores de medianos y altos ingresos de la población mientras beneficia a los sectores más pobres con la utilización de estos recursos en transferencias hacia estos últimos. Se estima que se obtendrán aproximadamente USD 1407 millones anuales por esta acción.³ Una cifra irrisoria considerando que, si se trata de un problema de déficit fiscal:

[...] Si se controla la evasión del impuesto a la renta se van a tener USD 2,3 miles de millones, si se controla el IVA los ingresos alcanzarían los USD 2,8 miles de millones. Si se realiza el cobro de deudas de los 500 principales deudores se llegaría a tener recursos por USD 2,6 miles de millones (1,5 miles de millones en deudas firmes y USD 1,1 miles de millones en deudas impugnadas). En conjunto, el financiamiento total sería de USD 7,7 miles de millones. De esa manera, tan solo con el 55% de cumpli-

miento de estas medidas se llegaría a los USD 4,2 miles de millones del préstamo con el FMI.⁴

Es necesario señalar que esta operación se enmarca en el acuerdo con el FMI y las privatizaciones. ¿A quién beneficia elevar los costos de los combustibles, en especial de las gasolineras? A los importadores de este bien, por un lado, para aumentar su tasa de ganancia. Sin embargo, no se agota ahí. Éste también beneficia a los que pretenden privatizar la refinería,⁵ garantizando su rentabilidad a costa del aumento de los precios para la población. Por tanto, el fomento al sector empresarial y la afectación a los hogares más empobrecidos continúan su despliegue como el eje de la política económica de las élites.

Y la afectación principal es a los sectores con menores ingresos considerando que no se aplicó ninguna medida que mate la transferencia del alza de los combustibles de productores a los consumidores. De tal manera, que el anuncio del alza de pasajes no se hizo esperar⁶ y el efecto indirecto del aumento del precio de bienes y servicios, probablemente tampoco. Si se considera el «ínfimo» aumento de 5 centavos —el límite es 10 centavos— a los pasajes, eso implica un crecimiento del 20% en relación a un pasaje en la ciudad de Quito con la actual tarifa de 25 centavos. En ese sentido, solo la compensación para mantener el gasto en pasajes de los hogares más pobres requiere un aumento de la misma magnitud en sus ingresos mensuales. Por consiguiente, el aumento de los bienes y servicios de la canasta básica familiar efecto de la eliminación de subsidios necesita otro incremento adicional a sus ingresos.⁷

Un análisis de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales (ENIGHUR 2011-2012) permite ver que el gasto en pasajes de las personas con menos recursos (decil 1) representa el 5% del total de su ingreso, ascendiendo a USD 18,06 mensuales. Los ingresos corrientes mensuales promedio de estos hogares ascienden a USD 305. El aumento del pasaje de 25 a 35 centavos —en el caso de Quito— implica un incremento del 40%. Por lo tanto, ahora el gasto en transporte será de USD 25,29.

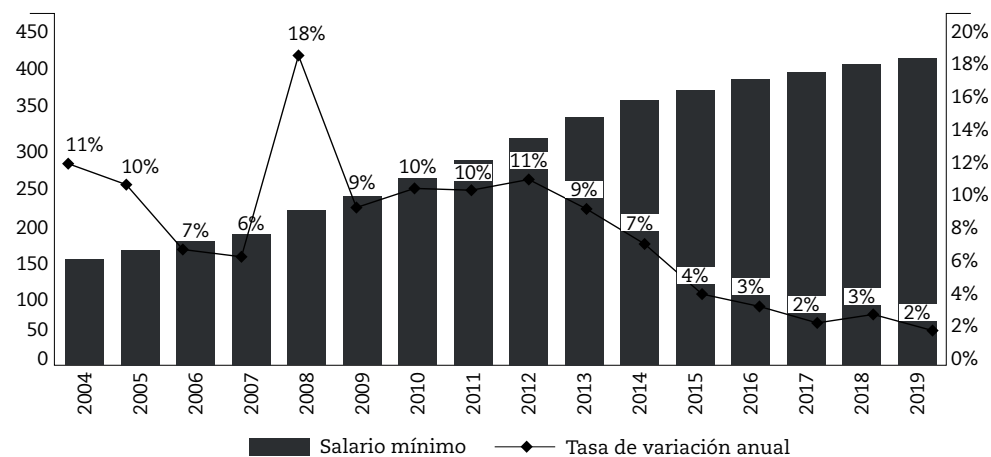
En efecto, para mantener el gasto en este rubro el ingreso debería aumentar a USD 312,50. Lo que implica un incremento del 2,37%. Un incremento superior al último incremento del salario básico unificado (2,07%). Estimar dicho aumento y aplicarlo es la forma en que se puede mantener la estructura de consumo de los hogares más pobres solo con el aumento del pasaje. En efecto, todavía es necesario cuantificar el aumento por el posible incremento del costo de la canasta básica familiar. Aunque la tendencia es que la política estatal debe encaminarse a aumentar la capacidad adquisitiva, aquí ni siquiera se piensa en no afectar el nivel de vida actual de estos hogares. Es necesario recordar que no todas reciben el bono, más allá de sus irrisibles aumentos.

Una de las medidas para mitigar este perjuicio es aumentar el salario básico unificado. Desde luego, no faltarán las voces que hablan del crecimiento del desempleo como efecto de aumentar el salario mínimo. Nada más alejado de la investigación y una amplia evidencia empírica, incluyendo a Ecuador.⁸ Por otro lado, y más importante, esta alternativa contraviene a la reforma laboral regresiva que

TABLA 1. GASTO CORRIENTE DE CONSUMO MENSUAL EN TRANSPORTE DEL HOGAR DEL DECIL DE INGRESO MÁS BAJO (2011-2012)

| Rubro | Monto USD | % |
|--|-------------|------|
| Ingresos corrientes totales mensuales | 119.780.871 | 100% |
| Transporte | 9.138.592 | 8% |
| Adquisición de vehículos | 1.841.331 | 2% |
| Vehículos a motor (D) | 1.438.659 | 1% |
| Motocicletas (D) | 355.303 | 0% |
| Bicicletas (D) | 47.369 | 0% |
| Vehículos de tracción animal (D) | 0 | 0% |
| Funcionamiento de equipo de transporte | 1.120.493 | 1% |
| Piezas de repuestos y accesorios para equipo de transporte personal (SD) | 185.067 | 0% |
| Combustible y lubricantes para equipo de transporte personal (ND) | 595.876 | 0% |
| Conservación y reparación de equipo de transporte personal (S) | 285.203 | 0% |
| Otros servicios relativos al equipo de transporte personal (S) | 42.327 | 0% |
| Servicio de estacionamiento y peaje (S) | 12.020 | 0% |
| Servicios de transporte | 6.176.769 | 5% |
| Transporte de pasajeros por ferrocarril (S) | 553 | 0% |
| Transporte de pasajeros por carretera (S) | 5.965.618 | 5% |
| Transporte de pasajeros por aire (S) | 33.219 | 0% |
| Transporte de pasajeros por mar y cursos de agua interiores (S) | 153.181 | 0% |
| Transporte combinado de pasajeros (S) | 0 | 0% |
| Otros servicios de transporte adquiridos (S) | 24.198 | 0% |

Fuente: ENIGHUR (2011-2012). Elaboración: propia.

FIGURA 1. SALARIO BÁSICO UNIFICADO EN ECUADOR Y TASA DE VARIACIÓN (2004-2019)

Fuente: ENIGHUR (2011-2012). Elaboración: propia.

el Gobierno en deuda con el FMI anunció junto con la supresión del subsidio a los combustibles.⁹ Entre las que se incluyen:

(1) Reducción del 20% de la remuneración de los contratos ocasionales, lo que complica aún más la situación de estos servi-

dores públicos con la eliminación de subsidios a combustibles: es todo lo contrario a mantener su nivel de vida;

(2) eliminación de 15 días de vacaciones, que atenta con el descanso y que, en lugar de medidas regresivas en cuanto al descanso en el sector público, debe implementarse la progresividad en el sector privado con aumento de descanso;

(3) trabajadores de empresas públicas aportarán cada mes con un día su salario: es un impuesto al trabajo, mientras al capital se le hacen cada vez más exoneraciones para que no pague impuestos (eliminación ley de plusvalía);

(4) reformas laborales regirán para nuevos contratos, los anteriores siguen intactos: es posible que se den despidos y recontrataciones en condiciones precarias para los sectores laborales y favorables a ciertos sectores empresariales;

(5) nuevas modalidades de contratos laborales para quienes inician un emprendimiento: es posible que se dé el cierre de empresas para beneficiarse de las nuevas formas de contrato;

(6) nueva modalidad de contrato de reemplazo en caso de licencia de maternidad y paternidad y enfermedades catastróficas: es necesario analizar a qué se refiere este tipo de modalidades; y

(7) facilidades para teletrabajo: una modalidad que todavía se encuentra en debate por sus riesgos en LA OIT.¹⁰

En este contexto, por un lado, el tema del aumento del salario básico unificado plantea un conflicto distributivo entre capital y trabajo; no una espiral inflacionaria por su aumento como ciertos actores con argumentos ausentes de estudios quiere imponer. De esa forma, esto

sí permitiría afectar a los hogares más ricos porque son tendencialmente los dueños del capital y pagarían —aunque sea parcialmente— por la eliminación de los subsidios. De igual manera, el sector del transporte no quiere ver alterada su tasa de ganancia y absorber el impacto. Por otro, dados los incrementos de salario mínimo de 2017 que no han superado el 3%, muestran sumamente complicado un aumento (ver Figura 1). A lo que se agrega que, según la fórmula de cálculo de aumento del salario básico unificado propuesto por la Cámara de Comercio de Guayaquil para 2020 es del 2%.¹¹ Y que el nivel de personas que no ganan un salario mínimo es alto: el subempleo por insuficiencia de horas y de ingresos alcanza el 16,7% y 3,5% respectivamente.¹²

En conclusión, la eliminación de los subsidios tiene como eje beneficiar a los actores de la privatización y perjudicar a los hogares más pobres. Así, solo para solventar el aumento del pasaje se necesita aumentar un 20% el ingreso promedio y a ello hay que agregarle el aumento de precio de los otros bienes y servicios. El gobierno empresarial y los expertos del FMI carecen estudios para medir el impacto de la supresión del subsidio a los combustibles en los precios y el poder adquisitivo de los salarios y menos de las compensaciones indispensables para los sectores de ingresos medios y bajos de la sociedad.

NOTAS

1 Véase <https://coyunturaisip.wordpress.com/2018/12/17/salario-minimo-2019-neoliberalismo-y-subsencion-a-las-elites-empresariales/>

2 Véase <https://ctxt.es/es/20191002/Firmas/28701/Ecuador-Lenin-Moreno-neoliberal-America-Latina.htm>

3 Véase https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/wcms_534817/lang-es/index.htm

4 Véase https://docs.wixstatic.com/ugd/c09d10_d2f158b5758c4bb692a6de12066288c7.pdf

5 La población de referencia es *La población en edad de trabajar (personas de 15 años y más)*.

6 Un total de 270 grupos económicos tuvo ingresos por usd 68 mil millones, equivalente al 65% del PIB total del país en el mismo año.

7 Véase <https://coyunturaisip.wordpress.com/2019/05/27/grupos-economicos-habrian-dejado-de-pagar-usd-987-millones-durante-la-ley-de-remision-tributaria/>

8 El Gobierno calcula que la eliminación del subsidio al diésel generará ingresos anuales por usd 1037 millones y la supresión de las subvenciones a las gasolinas (extra y ecopaís), usd 370 millones. Recuperado de

https://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/negocios-vigencia-eliminacion-subsidio-gasolinas.html.

9 Véase <https://coyunturaisip.wordpress.com/2019/10/01/si-hay-alternativas-control-a-la-evasion-del-impuesto-a-la-renta-el-iva-y-cobro-de-deudas-tributarias-generarian-usd-77-miles-de-millones/#more-866>

10 @Véase <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/08/15/nota/7472091/cuesta-anuncia-concesion-refineria-construccion-nueva-esmeraldas>

11 Véase <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/10/05/nota/7548463/pasaje-urbano-solo-podra-subir-5-10-centavos>

12 A septiembre de 2019, esta canasta asciende a usd 713,75. Con 1,6 perceptores del ingreso el ingreso familiar mensual asciende a usd 735,47 por lo que tendencialmente está cubierto con un salario mínimo, pero es posible que una brecha empiece a formarse.

LAS POLÍTICAS DE AUSTRERIDAD FISCAL HAN ATROFIADO EL DESARROLLO PRODUCTIVO

ISAÍAS CAMPAÑA C. | aicampana@uce.edu.ec

Los precios de los *commodities*, entre 2006 y 2015, crecieron sostenidamente hasta alcanzar niveles nunca registrados —petróleo, cobre, plata, gas, productos agrícolas—, principales bienes de exportación de América Latina. Países emergentes como China, India, Rusia, para mantener altas tasas de crecimiento económico, demandaban cada vez más materias primas, lo que provocaba el incremento de sus precios. El precio del barril de petróleo marcador WTI subió en promedio de USD 50,6 en 2005 a USD 110 en 2012.

En este entorno económico favorable, sectores de ingresos bajos de la población pasaron a ubicarse en el sector de ingresos medios. La clase media, en general, aumentó cuantitativamente en América Latina, la misma que demandaba nuevas viviendas, mejores autos, vestimenta, mayor acceso a la educación secundaria y universitaria, servicios de salud, turismo; en general, mejoraron las condiciones de vida de la población.

Los Estados de la región que explotaban y exportaban directamente petróleo, cobre, plata, hierro, gas, a través de empresas estatales, alimentaban sistemáticamente los ingresos de las finanzas públicas. Los gobiernos de la región de diversas corrientes políticas mejoraron la infraestructura, destinaron mayores recursos a salud, educación, vivienda, que permitieron sacar a decenas de millones de personas de la pobreza.

Los grupos empresariales incrementaron dinámicamente sus ingresos y, por ende, sus utilidades, una parte invertían en la expansión de sus empresas y la otra destinaban a inversiones inmobiliarias en el exterior, así como a paraísos fiscales con el fin de evadir impuestos o, en el mejor de los casos, pagar lo mínimo. Sin embargo, a raíz de la desaceleración de la economía China y la sobreproducción de determinados *commodities*, sus precios empezaron a descender rápidamente. En los mercados internacionales, en 2012, el precio del barril de petróleo marcador WTI se llegó a cotizar en más de USD 110, pero en 2016 se desplomó a USD 26.

América Latina empezó a sufrir el impacto de la caída de los precios del petróleo, cobre, hierro y de otras materias primas. Los Estados recibían menores ingresos, impuestos y para contrarrestar empezaron a contratar aceleradamente deuda tanto interna como externa. Los sueldos y salarios que recibían empleados y trabajadores, público y privado, se deterioraban rápidamente como consecuencia de los procesos inflacionarios, como en los casos de Venezuela, Colombia y Argentina.

La ralentización o deterioro de la economía en varios países provocó el aumento de los niveles de desempleo, pobreza, conflictos sociales y violencia. No obstante, los grupos económicos seguían acumulando mayores capitales y consecuentemente

mente riqueza. América Latina es la región más inequitativa en cuanto se refiere a la distribución del ingreso. El estancamiento de la economía y las actividades ilícitas como el narcotráfico, han convertido a Venezuela, Colombia, México como los Estados más violentos de la región.

LAS POLÍTICAS DE AUSTERIDAD FISCAL NO FOMENTAN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

En Ecuador, los sectores empresariales tradicionalmente no desarrollaron los procesos productivos, no cotizaron las acciones en bolsa de valores para financiarse, no realizaron actividades de investigación, no innovaron los bienes, no ejecutaron una gestión de calidad, no colocaron nuevos productos en mercados internacionales, hechos que a la postre determinaron que importantes empresas productivas cerraran sus puertas o derivaran a actividades de importación de bienes, puesto que les era más rentables importar que producir localmente, lo que a su vez generó una menor demanda de mano de obra.

En la administración del Gobierno de la «Revolución Ciudadana» se planteó como objetivo nacional el «cambio de la matriz productiva», esto es, darle un mayor valor agregado a la producción nacional. En el sector energético se alcanzó parcialmente, particularmente en el campo hidroeléctrico. En la misma línea, se pretendió construir la Refinería del Pacífico para procesar 300.000 barriles diarios de petróleo. En el proyecto emblemático se invirtió USD 1200 millones únicamente en nivelar los terrenos, y se cayó por la falta de financiamiento y por el lastre de la corrupción.

El presidente L. Moreno, el 2 de abril de 2018, presentó el Programa Económico de Estabilización Fiscal y Reactivación Productiva, como uno de los ejes estratégicos del plan se establecía: «Fortalecer al sector privado como motor de crecimiento económico». Además, se planteaba como meta aumentar en siete puntos el empleo adecuado, reducir la pobreza extrema por ingresos en al menos cinco puntos, sacando a más de 800.000 personas de esta situación (SGCP, 2018).

La política «el sector privado motor de la economía», se tradujo en la designación de dirigentes o relevantes miembros de los gremios empresariales como ministros de las carteras más importantes del Estado y en el giro radical de la política económica. Los flamantes ministros promovieron la firma de la carta de intención con el FMI, donde se compromete a aumentar impuestos, flexibilización laboral, concesión de las empresas públicas, sistemática reducción de subsidios, disminución de la masa salarial en el sector público, medidas que contraen la demanda agregada y por tanto, son recesivas.

La participación del sector manufacturero en el producto interno bruto (PIB) bajó de 12,2% en 2010 a 11,7% en 2019. La participación de la agricultura en el PIB pasó de 7,7 a 8,1% y la construcción de 8,2 a 8,7%, en el mismo periodo (BCE, 2019). De la información se infiere que las actividades productivas se mantuvieron estancadas en la última década.

El recorte drástico de las inversiones públicas por parte del «Gobierno de todos», provocó la contracción de varios sectores de la economía y el incremento dramático del desempleo y pobreza. En 2019, la refinación de petróleo, básica-

mente pública, se estima que registre una tasa negativa de crecimiento de 9,8%, suministro de electricidad y agua se prevé una tasa anémica de 0,1%, construcción 0,7%, manufactura 1,2%, agricultura 1,4% y el PIB en su conjunto 0,2% (BCE, 2019).

Un estudio de la Cámara de Industrias y Producción (CIP), de enero a agosto de 2019, determina que las ventas de la industria manufacturera registran una caída de 4,7% y de la construcción de 9,9% (Expreso, 2019). Los datos son más coherentes con las estimaciones del FMI, en 2019, prevé que Ecuador entrará en recesión con una tasa de negativa de crecimiento del PIB de 0,5%.

Ecuador sigue exportando básicamente productos primarios —petróleo, banana, café, cacao, camarón, flores, atún—, cuyos precios en los mercados internacionales registran drásticas variaciones, lo que afecta a la balanza comercial, ingresos tributarios y, por ende, a las actividades del Estado.

Las reiteradas reformas tributarias que se han ejecutado en los últimos años ha fomentado el consumo de la población de bienes importados, pero en detrimento de los sectores productivos como agricultura, agroindustria, manufactura en sus distintas categorías que generan valor agregado. El incremento de las importaciones representa una incesante salida de capitales que debilitan el sistema de dolarización, y fomenta una sociedad de consumo, en perjuicio de los sectores productivos.

En Venezuela, a pesar de ser uno de los mayores exportadores de petróleo en el mundo, el colapso de su economía estriba precisamente en que las demandas de la población de bienes y servicios eran cu-

biertas básicamente a través de importaciones y su aparato productivo se atrofió. Ecuador va por el mismo camino.

EL SECTOR FINANCIERO NO FOMENTA LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

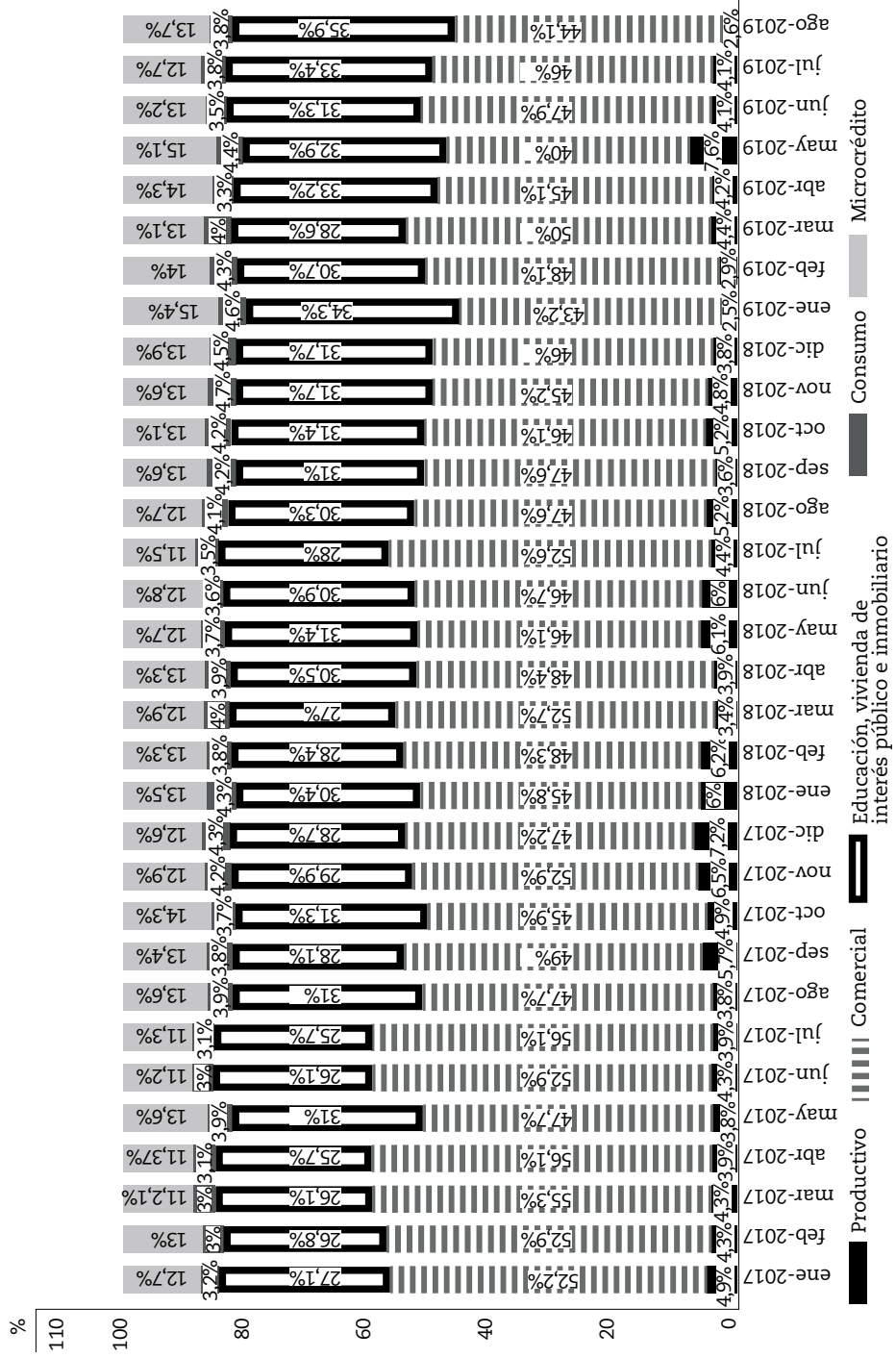
El sistema financiero nacional está constituido por bancos nacionales y extranjeros (públicos y privados), bancos *off shore*, sociedades financieras, almacenes generales de depósitos, emisoras y administradoras de tarjetas de crédito, mutualistas, cooperativas de ahorro y crédito, casas de cambio, entre otras.

El sector financiero privado capta los recursos a través de depósitos a la vista, plazo, restringidos y de garantía, tanto de personas naturales como jurídicas. A septiembre de 2019, los depósitos ascendieron a USD 31.447 millones. Los bancos Pichincha, Pacífico, Produbanco y Guayaquil captan el 62,6% del total de los depósitos (sbys, 2019).

El volumen de la cartera bruta subió de USD 26.653 millones en agosto de 2018 a USD 28.960 millones al mismo mes de 2019, registrando una tasa de crecimiento de 8,7%. El destino de la cartera fue a crédito comercial 45%, consumo 40%, vivienda 8%, microempresa 7%. Los créditos destinados por la banca privada al comercio y consumo concentraron el 85% del total de la cartera (Asobanca, 2019).

Según el documento Radiografía Económica y Social del Servicio de Rentas Internas (SRI), «Composición del Crédito por sector de negocio», entre enero y agosto de 2019, el crédito productivo representó en promedio el 4% del total del crédito, el comercial 45,6% y consumo 32,5% (ver Figura 1).

FIGURA 1. DESTINO DEL CRÉDITO DE LA BANCA PRIVADA



Fuente: SRI (2019).

El sector financiero privado ha suministrado financiamiento preferentemente en actividades que no generan valor agregado, pero donde se genera mayor rentabilidad por las altas tasas de interés. A septiembre de 2019, las tasas activas efectivas se ubicaban: consumo 17%, comercial empresarial 10%, comercial pymes 12%, microcrédito minorista 28%, microcrédito de acumulación ampliada 23% (Asobanca, 2019). Es frecuente que desde las instituciones financieras llamen a los ciudadanos para ofrecer créditos de consumo, créditos preaprobados, tarjetas de crédito. El *spread* —diferencia entre tasas activas y pasivas—, es demasiado alto en el país, son recesivas para las actividades productivas, y se ubican entre las más altas de América Latina.

Los recursos financieros disponibles del sistema bancario privado en el exterior subieron de USD 779 millones en agosto de 2018 a USD 1093 millones al mismo mes de 2019, registrando una tasa de crecimiento de 40,3%. En el mismo periodo, las inversiones pasaron de USD 3557 a USD 3638 millones, con un crecimiento de 2,3% (*ibidem*).

El reporte de Asobanca, a diciembre de 2018, señala que los bancos privados registran una utilidad neta de USD 554 millones y hasta agosto de 2019, obtienen una utilidad de USD 412 millones que, comparado con el mismo mes de 2018, registra un crecimiento de 14% (ver Tabla 1). El sistema bancario privado, que centraliza los recursos de diversos sectores de la población y de empresas en sus distintas categorías, canaliza los recursos, a través de créditos e inversiones, en función del «mercado», esto es, en base a la rentabilidad, pero no en función del desarrollo productivo.

Llama la atención, el hecho de que los gremios empresariales de los sectores productivos no se hayan pronunciado a favor de políticas de fomento industrial como si los han hecho los gremios comerciales para beneficiar a su sector.

EL PROBLEMA CENTRAL NO ES EL DÉFICIT FISCAL

Ecuador, históricamente, ha registrado déficits fiscales, pero en determinados años también ha estado inmerso en estancamiento o recesión económica, al igual que muchos países en desarrollo e incluso Estados desarrollados.

El FMI, desde decenios atrás, para corregir los desequilibrios fiscales promueve políticas de austeridad fiscal que implica reducir gastos públicos, especialmente sueldos y salarios, e incrementar los ingresos, a través de mayores impuestos, eliminación de subsidios, concesión de empresas públicas.

Las políticas de austeridad fiscal que impone el FMI, a través de cartas de intención, apuntan a garantizar el servicio de la deuda externa y no incentivan el crecimiento sustentable de la economía. El ejemplo más cercano y de actualidad es Argentina, sumida en una aguda recesión económica e incremento dramático del desempleo y pobreza.

En la línea política del FMI, las élites empresariales nacionales consideran como si fuese la panacea que, para conseguir el crecimiento económico, previamente se debe alcanzar un equilibrio entre ingresos y gastos fiscales. Los directivos de los gremios empresariales reiteradamente han exigido la flexibilidad laboral, el desenrolamiento de empleados del Estado, la concesión de empresas públicas al

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LA BANCA PRIVADA ECUATORIANA (EN MILLONES DE DÓLARES)

| | Principales cuentas | | | | | |
|---------------|---------------------|--------|--------|--------|-------------------|-----------------|
| | ago-18 | dic-18 | jul-19 | ago-19 | Variación mensual | Variación anual |
| Total activos | 33,313 | 40,984 | 41,964 | 42,485 | 1,2% | 8,1% |
| Contingentes | 11,401 | 11,543 | 12,909 | 12,928 | 0,2% | 13,4% |
| Total pasivos | 34,883 | 36,372 | 37,156 | 36.600 | 1,2% | 7,8 |
| Patrimonio | 4,068 | 4,612 | 4,453 | 4,473 | 0,5% | 10,0% |
| Ingresos | 2,932 | 4,515 | 2.880 | 3.310 | | 12,9% |
| Gastos | 2.570 | 3.961 | 2.525 | 2.898 | | 12.8% |
| Utilidad neta | 362 | 554 | 355 | 412 | | 14,0% |

Fuente: Asobanca (2019).

sector privado, eliminación o reducción de impuestos, como a la salida de capitales y el anticipo del impuesto a la renta.

En el «Gobierno de todos», el poder del Estado ha sido cooptado por las élites empresariales. El Ejecutivo mediante decreto 883 pretendió eliminar el subsidio a los combustibles, el mismo que fue derogado como consecuencia de las masivas movilizaciones, paros, protestas de las organizaciones indígenas, transportistas, sindicales y sociales. En los doce días de las movilizaciones se registraron actos violentos que superaron a la fuerza pública, se vivió un estado de anomía social.

Pocas semanas después, el primer mandatario envió a la Asamblea Nacional el proyecto denominado Ley de Crecimiento Económico, que pretendía reformar 22 leyes con el propósito supuestamente de fortalecer el régimen tributario, la transparencia fiscal, fomentar el emprendimiento y la actividad de exportación en el país, no obstante, el proyecto fue rechazado por los asambleístas de diferentes corrientes políticas.

El Ejecutivo nuevamente envió con el carácter económico urgente a la Asamblea Nacional, 21 de noviembre de 2019, el proyecto intitulado Ley Orgánica de Simpli-

cidad y Progresividad Tributaria, donde, entre otras cosas, se mantiene el impuesto de 2% a los ingresos brutos para las microempresas, mientras que a las grandes empresas se establece el impuesto simbólico temporal, con tarifas que van desde 0,1 hasta 0,2%, en función de sus ingresos, que a su vez lo van a trasladar a los precios de los bienes y servicios ofertados. La llamada «progresividad tributaria» es un eufemismo.

Las políticas de austeridad fiscal, que supuestamente se orienta a fortalecer el sistema de dolarización, en los hechos, lo debilitan porque promueven la salida de capitales. Da la impresión de que para ciertos dirigentes empresariales apuntan en esa dirección. Antes de que se implante la dolarización, los productos de exportación se volvían competitivos por las sistemáticas devaluaciones o depreciaciones de la moneda nacional.

En Ecuador, en años anteriores, también se ejecutaron políticas económicas excesivamente intervencionistas que generaron en actos de corrupción, con lo cual deslegitimaron las políticas neokeynesianas, como aquellas inversiones que debe realizar el Estado en condiciones de recesión económica para generar fuen-

tes de empleo y dinamizar la demanda agregada.

ADECUADA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Las élites empresariales y políticas insistentemente han pregonado a diestra y siniestra que el principal problema del país es la excesiva intervención del estado en la economía que genera crecientes déficits fiscales, es decir, supuestamente a menor gasto público, mayor desarrollo económico. En las administraciones de los gobiernos conservadores de León Febres Cordero, Sixto Durán Ballén, Jamil Mahuad, se ejecutaron políticas liberales, cuyos resultados en el mejor de los casos fueron pobres.

A nivel internacional hay experiencias positivas acerca de una adecuada intervención del Estado en la economía. En China, a fines de los años 70, los principales medios de producción estaban en manos del Estado, era un país subdesarrollado. El régimen diseñó una política de apertura gradual al capital extranjero, especialmente empresas multinacionales, pero bajo la modalidad de *joint venture* (empresas conjuntas), a fin de asimilar tecnología y generar fuentes de empleo.

La planificación económica del Estado, las empresas públicas, el ingreso de capital extranjero y la cultura de trabajo de la población fueron factores determinantes en el crecimiento económico. En los últimos 35 años, registró tasas de crecimiento entre el 9 y 10 % anual y logró sacar de la pobreza a cientos de millones de personas. Actualmente, la República Popular China tiene una economía capitalista y se ubica como la segunda mayor economía del mundo.

Estados Unidos, en la década de los años 20, registró un auge económico sin precedentes, se desarrolló aceleradamente la industria, construcción, comercio y banca, industriales y banqueros acumulaban rápidamente riqueza, eran admirados por la población. El presidente del National City Bank abrió oficinas de corredores de bolsa en todo el país para incursionar en el mercado de valores. A mediados de los años 20, tres millones de estadounidenses eran dueños de acciones, seducidos por los altos rendimientos y la aspiración de enriquecerse rápidamente. La burbuja financiera siguió expandiéndose. Los ciudadanos seguían comprando acciones con «margen», es decir, en parte mediante préstamos de los corredores (BNC-Mundo, 2019).

A fines de octubre de 1929, estalló la burbuja financiera, los bonos perdieron valor y se volvieron «bonos basura», millones de personas perdieron lo que habían invertido. En pocos meses, el desempleo se ubicó en 3,3 millones de personas. Los desempleados hacían largas filas frente a los comedores comunitarios.

El «crack financiero de Wall Street» derivó en la gran depresión de la economía. En aquellos años, el presidente republicano Herbert Hoover era reacio a que el Gobierno interviniera frente a la crisis, creyendo que una postura más *laissez-faire*, *laissez, passer* (dejar hacer, dejar pasar), alentaría a las empresas y los bancos a enderezar la economía (*ibidem*).

En 1932, Hoover perdió las elecciones frente al candidato demócrata Franklin Roosevelt con una diferencia del alrededor del 18%. En los primeros meses de su gestión se aprobaron leyes destinadas a crear empleos, reactivar la industria y la

economía. La Ley de Banca de Emergencia tenía como objetivo estabilizar el sistema bancario, a través de la creación del Seguro Federal de Depósitos. El Cuerpo Civil de Conservación colocó a los desempleados en campamentos, trabajando en proyectos de conservación de parques naturales y reforestación (*ibidem*).

Además, se incorporaron trabajadores en la Administración de Obras Públicas, creada para mejorar la infraestructura del país. Al final de su administración, se había empleado a 2,5 millones de personas. El programa de Roosevelt conocido como New Deal abrió el camino para reconstruir rápidamente el país y volvió la confianza de la población en el sistema financiero.

El *inquilino* de la Casa Blanca, actualmente, desarrolla una política proteccionista para defender a los sectores industriales, mantiene una guerra comercial con la República Popular China mediante incrementos drásticos de aranceles. Igualmente, por el mismo tema mantiene conflictos con algunos países de la Unión Europea e, inesperadamente, hace pocos días anunció el incremento de aranceles a Brasil y Argentina. En Estados Unidos, la política proteccionista ha permitido registrar altas tasas de crecimiento económico y bajar los niveles de desempleo a niveles históricos.

¿QUÉ HACER?

Naciones pequeñas como Singapur, Hong Kong, Taiwán, en los años 70 tenían economías similares a Ecuador, no obstante, con políticas adecuadas de intervención del Estado en la economía, una cultura empresarial y de trabajo, en pocos decenios, consiguieron incorporarse al grupo de los países desarrollados.

El conflicto bélico entre Corea del Norte y Corea del Sur, durante 1950 y 1953, fue escenario del enfrentamiento entre las dos superpotencias, Estados Unidos y la ex Unión Soviética, dejaron más de 3 millones de muertos, devastaron y destruyeron sus respectivas economías. Sin embargo, en pocos años, Corea del Sur desarrolló una economía altamente industrializada.

Ecuador, no puede estar predestinado a quedarse rezagado entre los países más pobres de América Latina con todos los recursos naturales que posee como capital natural: petróleo, cobre, plata, oro, biodiversidad, recursos hídricos. Tanto las políticas liberales como las políticas excesivamente intervencionistas, que derivaron actos de corrupción ha sido negativo para promover el desarrollo sustentable de la economía.

El tema central de Ecuador no es el problema del déficit fiscal, es la falta de un proyecto nacional que promueva el desarrollo productivo que genere valor agregado: agricultura, manufactura, construcción. Bajo esta premisa, se debería llegar a un consenso mínimo entre los principales actores sociales —empresarios, trabajadores, indígenas, montuvios, negros— para en función de ello definir la visión del país que se pretendería alcanzar a mediano y largo plazo, establecer la misión, objetivos, metas, políticas, programas y proyectos estratégicos para generar sinergias.

El desarrollo de un Estado está determinado por el nivel de cultura que tiene un país. Por tanto, Ecuador no podrá alcanzar el crecimiento sustentable de la economía si no se puede erradicar o reducir a su mínima expresión la llamada «viveza criolla», «hora ecuatoriana», la

corrupción e impunidad que se ha vuelto lastre, entre otras taras.

Del mismo modo, se requiere una actitud más propositiva por parte de las élites políticas, empresariales y sociales. Quejarse por todo ha sido una constante en los últimos decenios, echar la culpa del descalabro económico a los gobiernos que les precedieron, atribuir los problemas a factores externos, no asumir su propia responsabilidad.

En esa línea, desde la escuela, se debe formar a los niños en valores como el respeto a la naturaleza, tradiciones culturales, diversidad social, solidaridad; honradez, puntualidad. Si realmente hubiese el compromiso por transformar el país, se debería empezar por mantener las ciudades limpias, mitigar la contaminación ambiental y visual, reubicar las actividades informales que se realizan en calles, avenidas y en general en espacios públicos, reducir los niveles de violencia.

Los organismos multilaterales promovieron el sistema de «bonos» para matizar los efectos de las políticas de austeridad fiscal en los sectores de menores ingresos de la población. En el país se ha institucionalizado la canalización de recursos para mitigar los niveles de pobreza, a través de bonos, «Bono de Desarrollo Humano» hasta USD 150 mensuales, pensión «Mis mejores años» USD 100, pensión «Toda una vida» USD 100, entre otros.

A fines de 2019, el total de beneficiarios de los bonos asciende a cerca de 900.000 personas y tiene un costo de más de USD 800 millones; sin tomar en consideración los cuantiosos recursos económicos que el Estado destina a los «subsídios» que benefician especialmente a los sectores de mayores ingresos de la población.

En una economía eminentemente de consumo y deteriorada, sería más productivo que los beneficiarios de los bonos, que estén en condiciones de hacerlo, sean incorporados a proyectos públicos destinados a la reforestación, emprendimientos agrícolas, mantenimiento de parques, plazas, calles, avenidas, en general espacios públicos, con el objetivo de adecentar las ciudades a nivel urbano y rural, hay que fomentar la cultura del trabajo.

REFERENCIAS

- Asobanca (agosto 2019). *Evolución de la banca privada ecuatoriana*. (s. d.).
- Banco Central del Ecuador (BCE). (2019). Recuperado de <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
- BBCMundo (2019). Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-50189619>
- BBCMundo (2019). Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-50645115>
- Diario Expreso (2019). *Expreso* Recuperado de <https://www.expreso.ec/economia/sector-construccion-ventas-actividad-XK3297808>
- Secretaría General de Comunicación de la Presidencia (2018). Recuperado de <https://www.comunicacion.gob.ec/sin-paquetazos-sin-afectar-a-los-mas-pobres-presidente-de-la-republica-presento-el-programa-economico/#>
- Servicio de Rentas internas (SRI). (2019). Radiografía económica y social. SRI. Recuperado de https://cef.sri.gob.ec/pluginfile.php/16551/mod_page/content/193/RADIOGRAFIAECONOMICAYSOCIALIITRIMESTRE2019.pdf
- Superintendencia de Bancos (2019). *Captaciones*. Recuperado de http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/wp-content/uploads/sites/4/downloads/2019/04/ES_BP_dic_2018.pdf/
- Superintendencia de Bancos (2019). Estadístico. Recuperado de http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/wp-content/uploads/sites/4/downloads/2019/10/comportamiento_credificio_sectorial_jun_19.pdf

LA CORRUPCIÓN POLÍTICA Y SUS EFECTOS EN LA ECONOMÍA ECUATORIANA

ALBERTO LÓPEZ B. | alberto_lopezb@hotmail.com

En el Ecuador, el poder político ha jugado un papel importante en las decisiones económicas, los políticos han influenciado en la construcción de normas legales para el desenvolvimiento del Estado en beneficio personal, de grupos de poder o sectores sociales, quienes han incumplido de manera intencionada con principios éticos y postulados establecidos en la Constitución de la República. En el ejercicio del cargo público, para conseguir ventaja ilegítima, a los políticos les han llevado al cometimiento de delitos de manera secreta y privada, mediante el soborno u otros actos de corrupción que les permite mantenerse en el cargo público y cuidar la riqueza del poder político al que representan.

La corrupción en el Ecuador, siempre existió, existe y existirá, se encuentra enraizada en el poder político porque colocan a sus gobernantes en cargos públicos claves y con medidas de política económica llevan al Estado a economías cerradas y monopólicas. En el desarrollo de estos modelos económicos, obtienen grandes beneficios para el poder político y enriquecimiento ilícito de ciertos ciudadanos o grupos de poder, dando lugar, mediante acuerdos silenciosos entre el corruptor y el corrupto (empresa privada y empleado público), a grandes fraudes fiscales.

EN EL ECUADOR, ¿ES O NO ES
CORRUPCIÓN POLÍTICA?

¿Es o no es corrupción política que los asambleístas no aprueben el comiso sin sentencia, el comiso a terceros y comiso ampliado para la recuperación de los bienes ilícitos en posesión de las personas implicadas en hechos de corrupción? ¿Es o no es corrupción política que existan expresidentes y altos funcionarios públicos del Ecuador fugados o exiliados en el exterior, mientras el pueblo tiene que pagar los millones de dólares que defraudaron? ¿Es o no es corrupción política que de la administración tributaria no cumpla con el principio tributario eficiencia en la recaudación por la falta de cobro de aproximadamente USD 4000 millones en impuestos a los grandes contribuyentes del país?

¿Es o no es corrupción política que no se aplique lo establecido en el Código Tributario ecuatoriano y otras leyes en contra de infractores por el pago y cobro de obligaciones tributarias, contribuyentes y empleados públicos, los primeros por infractores y los segundos por falta de probidad en el cargo público? ¿Es o no es corrupción política que se emitan leyes sobre remisión de intereses y multas por mora tributaria y al IESS en beneficio de grandes contribuyentes y patronos morosos por el valor de dos mil millones de dólares? ¿Es o no es corrupción política que los organismos de control monetario y financiero del Ecuador, autoricen a las instituciones financieras la usura, mediante

el cobro de tasas de interés superiores al 20% y paguen en depósitos tasas inferiores al 5%, en dolarización con un *spread* de 15 puntos?

¿Es o no es corrupción política que se emitan bonos de deuda externa con tasas de interés superiores al 10%, sabiendo que el resto de países de Latinoamérica emiten bonos con tasas inferiores al 4%? ¿Es o no es corrupción política que los miembros del directorio del IESS, autoricen la alteración de la información financiera (balances) para ocultar la deuda de USD 16.000 millones que tiene el Estado con el IESS? ¿Es o no es corrupción política que un dirigente sindical, gremial, político o social perdure por décadas en la directiva gozando de privilegios, sin dar oportunidad a que nuevas generaciones asuman ese cargo? ¿Es o no es corrupción política que no se investigue el caso de *INA Papers*, por las transacciones de la empresa *offshore* *INA Investment*, corporación del círculo presidencial?

¿Es o no es corrupción política que los organismos de control de la educación superior, no investiguen la emisión irregular de títulos universitarios de tercer y cuarto nivel en las instituciones de educación superior? ¿Es o no es corrupción política que existan decenas de informes de auditoría de la Contraloría General del Estado en contra de políticos, contratistas del Estado y funcionarios públicos con responsabilidad civil o penal, y que no han sido procesados por las autoridades competentes? ¿Es o no es corrupción política que estén represados en la Fiscalía de fe pública miles de casos judiciales por denuncias de corrupción administrativa sin que los operadores de justicia (jueces-fiscales) y los servidores públicos (procura-

dores o autoridades) de las instituciones públicas afectadas no impulsen estas demandas?

Todos los ecuatorianos conocen y están conscientes sobre miles de casos de corrupción política sin resolver; ¡que alguien lo explique!

¿CUÁLES FUERON LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LLEGARON AL PODER (1978-2018)?

Es necesario recordar los hitos más importantes de los partidos políticos con su presidente que llegaron al poder y actos de corrupción política desde el año 1978 retorno a la democracia hasta la actualidad 2019.

La presidencia de Jaime Roldós Aguilera (1978-1980), con el partido Concentración de Fuerzas Populares, donde grupos políticos boicotearon la política económica en el Congreso Nacional. En mayo de 1980, un misterioso accidente aéreo causó la muerte de Roldós, dando lugar a que los grupos políticos y económicos recuperen el poder y cambien la política económica. Osvaldo Hurtado (1981-1984) bajo el poder de la Democracia Popular y Unión Demócrata Cristiana, con Decreto Ejecutivo 2085 del 23 de septiembre del 1983 emite la *sacralización de la deuda privada* que generó un perjuicio al estado por 4462 millones de sucres a favor de los grupos de poder.

León Febres Cordero (1984-1988), del Frente de Reconstrucción Nacional, el 15 de octubre del 1984, a través de la de la Junta Monetaria, emitió la Resolución n.º 201-84, que extendió los plazos de pago de la deuda sucretizada de 3 a 7 años, congeló la comisión de riesgo cambiario e incremento el periodo de gracia de 1 a

4 años; esto aseguraba el patrimonio de los grupos políticos de banqueros y empresarios, pero ocasionó pérdidas para el Estado (Comisión de Auditoría, 2008). Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992), con la Izquierda Democrática, para corregir los desequilibrios fiscales, alteró la gestión de política económica mediante el programa de estabilización económica con un alto gasto público y mayores cargas tributarias a los contribuyentes a través de reformas estructurales al sistema tributario y aduanero ecuatoriano; además, desarticuló el movimiento sindical en beneficio de los empleadores.

Sixto Durán Ballén (1992-1996), del Partido Unidad Republicana, con el respaldo abierto del gobierno norteamericano, en ro. 349 promulgó la Ley 50 de Modernización del Estado el 31 de diciembre de 1993, se privatizaron empresas públicas en favor de los grupos de poder, por *austeridad fiscal* se eliminan subsidios para mantener el servicio de la deuda. Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997), del Partido Roldosista Ecuatoriano, por evasión tributaria —impuesto a la renta, IVA, ICE, derechos arancelarios— hubo una fuga de USD 1500 millones.

Fabián Alarcón (1997-1998), del Frente Radical Alfarista, con el apoyo de los grupos de poder, *usurpó* el cargo de Rosalía Arteaga, el presupuesto general del Estado contiene *gastos reservados e imprevistos* por alrededor de USD 1200 millones manejados ilegalmente por el Ministro de Gobierno que se fugó del país. Jamil Mahuad (1998-2000), con los partidos Democracia Popular y Unión Demócrata Cristiana, dolarizó la moneda ecuatoriana, con lo cual favoreció a los grandes deudores de la banca y perjudicó a los trabajado-

res y jubilados, a quienes su remuneración quedó reducida a USD 4; procedió a la incautación de los depósitos en salvaguardia de los banqueros que ocasionó pérdidas para a los depositantes.

Gustavo Noboa (2000-2002), Democracia Popular y Unión Demócrata Cristiana, por presión del FMI y del Gobierno de los Estados Unidos, emitió la Ley para Transformación Económica del Ecuador (Trole I), para mantener la dolarización, acentuó las políticas neoliberales de derecha, subió las tarifas de combustibles, el gas y transporte, por presiones sociales tuvo que rectificar y, mediante ley, incrementó la tarifa del IVA al 14% que fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional. Lucio Gutiérrez (2002-2005), Partido Sociedad Patriótica, nombró la Pichicorte y se presentaron actos de nepotismo en los cargos públicos. Alfredo Palacio (2005-2007) no pertenece a partido político, ofreció refundar al país con reformas políticas, pero no lo hizo, propuso reformas para eliminar la injerencia política en la administración de justicia y combatir la impunidad, pero no fue aprobada en el Congreso; Diario el Telégrafo considera que el manejo del sector público fue mediocre.

El presidente Rafael Correa (2007-2016), con el movimiento Revolución Ciudadana, es conocido por todas las actividades y obras realizadas durante la *década ganada*. Javier Zabala Egas relata algunos casos de corrupción tratados por la Comisión Anticorrupción: «Irregularidades en el manejo de la cuenta 8110 de la República denominada Inversiones y Aportaciones Especiales del Estado (caso Peñaranda), contrataciones irregulares de personal en el IESS, Banco del Estado, aduanas parale-

las, irregularidades en la contratación de obras civiles en el transvase de aguas Esperanza Poza Honda, Comisión de Tránsito del Guayas, entrega irregular de frecuencias de radio y televisión, piponazgo en el Congreso Nacional» (Centro Latinoamericano de Administración para el D), y el caso ODEBRECHT.

Finalmente, Lenin Moreno (2007-2019), al ser auspiciado por el movimiento de la Revolución Ciudadana, ejerce su mandato con funcionarios y empleados públicos militantes de dicho movimiento, cuestionados por los actos de corrupción antes mencionados, algunos se encuentran recluidos en los centros de rehabilitación social o prófugos de la justicia, se estima que existe un perjuicio al Estado por alrededor de USD 70.000 millones, que hasta la fecha no se ha recuperado un solo dólar.

Todo lo antes indicado, se genera por el clientelismo político mediante la vinculación política entre individuos que gozan de un poder y estatus socioeconómico y un grupo individuos llamados *clientes*, donde los primeros controlan importantes recursos de poder y garantizan el acceso a dichos recursos a cambio de lealtad y apoyo político de sus clientes políticos, que maximizan las masas populares que son movilizadas por los partidos políticos hasta alcanzar el poder; por ende, a los políticos solo les interesa los votos y el poder (Rehren Alfredo, 2000, pág. 131).

Lamentablemente, la lista de actos de corrupción política en el Ecuador es infinita; sin embargo, tratando de sintetizar aquellos hitos más significativos que ocasionaron pérdidas fiscales por miles de millones de dólares, dinero que hubiera sido destinado a salud, educación, seguridad, alimentación y vivienda de los

ciudadanos ecuatorianos y también a financiar parte del déficit del presupuesto general del Estado; cuando un presidente toma medidas de política económica que afectan a sus intereses económicos, los políticos, en defensa de sus privilegios, aplican el clientelismo político; por estos motivos, la sociedad ecuatoriana ha perdido toda credibilidad en los políticos.

Al respecto, una investigación de la Flacso (1992) dice: «En este contexto, se implica que la política fiscal no es idónea para incrementar la producción o el empleo, pues lo único que consigue es presionar los precios al alza y promover procesos de reasignación de recursos de la inversión del sector privado al gasto gubernamental» (1992, pág. 37)

¿QUÉ ACCIONES REALIZAR PARA ELIMINAR EL CÁNCER DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA?

Es necesario reformar la Constitución de la República implementando una doctrina constitucional que contenga los auténticos intereses populares para alcanzar justicia, libertad, dignidad y paz para los ecuatorianos. Reformas al Código de la Democracia, en busca de concientización y ética en los partidos políticos para evitar la concentración del poder y creación de movimientos o partidos políticos familiares.

Dotar de autonomía y fortalecer la gestión pública en los organismos de control: Contraloría General del Estado, Superintendencia de Bancos y Seguros, Superintendencia de Compañías y Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Despolitizar la justicia, operadores de justicia altamente preparados, dotándoles de recursos suficientes y de seguridad. Elaborar procesos de contratación públi-

ca ágiles y transparentes que aseguren la calidad, eficiencia administrativa y evitar la corrupción.

Implementar programas educativos sobre *ética y democracia* en las mallas curriculares de los niveles: básico, medio y superior en las instituciones educativas.

Comisión de Auditoría. (2008). Auditoría Integral del Crédito Público. Quito, Ecuador.

Flacso. (abril de 1992). *Repositorio Digital Flacso, Ecuador*. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/>

Rehren, A. (2000). *Cientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile*. Santiago de Chile, Chile: (s. d.).

REFERENCIAS

Centro Latinoamericano de Administración para el D.
(s. f.). *Corrupción política: el caso del Ecuador*. Quito, Ecuador: (s. d.).

¿SE DEBEN CONCESIONAR LAS EMPRESAS ESTRATÉGICAS DEL ESTADO?

ISAÍAS CAMPAÑA C. | aicampana@uce.edu.ec

Ecuador en los últimos decenios registró crónicos déficits presupuestarios derivado del creciente servicio de la deuda pública, altos niveles de corrupción, evasión/elusión de impuestos, inadecuada gestión de las empresas públicas y deficiente administración de los recursos humanos. Se estima que el déficit fiscal en el año 2019 se sitúe sobre los USD 8000 millones.

El Gobierno del presidente Lenín Moreno, en los últimos años, ha recurrido reiteradamente al endeudamiento externo de los organismos regionales y especialmente del Gobierno de la República Popular China, a altas tasas de interés y atados a determinados proyectos. Se prevé que el Ejecutivo va a seguir en la misma línea de endeudamiento, especialmente tiene en la mira acudir al Fondo Monetario Internacional (FMI) que, a su vez, les abriría las puertas a los créditos del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En esa dirección el «Gobierno de todos» ha enviado señales que se consideran positivas a los organismos multilaterales como la aprobación de la Ley de Fomento Productivo que permitió la exoneración del pago intereses, multas y recargos que tenían los grandes deudores con organismos públicos, SRI e IESS. También incorporó importantes incentivos a los empresarios, a través de la exoneración de impuestos para nuevas inversiones en diferentes zonas del país.

El Ejecutivo, poco tiempo después, elevó los precios de las gasolinas súper, extra y ecopaís para reducir el nivel de subsidios. Y según el súper asesor del primer mandatario y principal vocero del Palacio de Carondelet, Santiago Cuesta, se prevé concesionar importantes y estratégicas empresas del Estado al sector privado en el menor tiempo posible.

En la administración del Gobierno de la «Revolución Ciudadana» se deterioraron las relaciones con los organismos multilaterales, el BM y FMI. Sin embargo, en actos de contrición, el presidente Moreno ha dado un giro de 180 grados en la ejecución de la política económica con respecto a su predecesor.

Con el propósito estrechar las relaciones con los organismos multilaterales, el primer mandatario se reunió en Davos, el 24 de enero de 2019, con la directora gerente del FMI, Christine Lagarde, quien destacó su apoyo «a los esfuerzos de reforma del presidente Moreno por su fuerte enfoque en la protección de los sectores más pobres de la sociedad ecuatoriana» (Revista Vistazo, 2019). No obstante, en días previos, el INEC revelaba que el empleo adecuado caía de 42,3% en diciembre de 2017 al 40,6% a diciembre de 2018 y, por tanto, aumentaba el empleo inadecuado y la pobreza (INEC, 2019).

El FMI suministra los llamados «planes de rescate» a los países con graves problemas financieros, pero atados a la ejecu-

ción de determinadas políticas de ajuste y estabilización orientadas a reducir los gastos públicos y a elevar los ingresos. Las recetas son bien conocidas: eliminar subsidios, incrementar las tarifas de los servicios públicos, promover privatizaciones, subir los aportes de los trabajadores a la seguridad social y aumentar la edad de jubilación, flexibilidad laboral, entre otras.

El presidente de Argentina, Mauricio Macri, en 2018, solicitó un plan de rescate al FMI por USD 50.000 millones para evitar la fuga de capitales y controlar el desbocado incremento de los precios de los bienes y servicios. El plan acordado con el FMI estableció como metas fiscales un déficit primario de 2,7% del PIB en 2018 y de 1,3% en 2019, así como un descenso de la inflación a un 17% para 2019 y un 13% en 2020. El gobierno de Macri, que durante la campaña electoral prometió reducir los subsidios porque beneficiaba por igual a ricos y pobres, aumentó drásticamente las tarifas de gas natural a un 930%, energía eléctrica 920%, agua corriente 683%, así como redujo la capacidad de compra de los jubilados por los altos niveles de inflación. Pese al histórico plan de rescate del FMI, Argentina entró en recesión en 2018, registró una tasa negativa de crecimiento de 2,8%, y no saldrá de la recesión en 2019, puesto se proyecta una tasa negativa de 1,7% (Banco Mundial, 2019).

Grecia tuvo tres programas de rescate del FMI por 288.700 millones de euros, el primer rescate del FMI fue en mayo de 2010. Luego de salir del último rescate, fines de agosto de 2018, perdió el 25% del PIB, la deuda pública subió de 127% a 180% de su PIB, el desempleo se ubicó en cerca del 20% de la población, el empleo que se crea en su mayor parte es a tiempo par-

cial y los jubilados perdieron el 20% de sus ingresos. A raíz de la crisis financiera, se produjo un éxodo masivo de la población joven, más de medio millones de personas emigraron a otros países en busca de nuevas oportunidades (RTVE, 2018).

El presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Jucker, en el pleno de la Eurocámara para conmemorar el vigésimo aniversario de la introducción del euro en 1999, « [...] reconoció que durante la crisis de Grecia que comenzó en 2008 se hicieron cosas “irreflexivas” y lamentó, en particular, que se atribuyese ‘demasiada importancia’ al FMI, que participó en los primeros rescates financieros a Grecia» (La Vanguardia, 15 de enero de 2019).

CAUSAS DE LA INEFICIENCIA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

En diez años de la administración de Rafael Correa, se incrementó la participación del Estado en la economía, a través del financiamiento a las distintas actividades productivas, inversiones públicas, obras de infraestructura, incautación de empresas privadas, —especialmente del otrora grupo Isaiás, más de 100 empresas—, así como la creación o repotenciación de empresas públicas.

Se considera que las empresas públicas ayudan a regular los precios en mercados monopólicos u oligopólicos, generan fuentes de empleo, producen ingresos para el Estado, pero en los hechos son pocas las empresas públicas que cumplen estas funciones. Tradicionalmente, para puestos gerenciales de empresas públicas, se ha nombrado a amigos del primer mandatario en funciones o amigos de los ministros o de altos funcionarios del Estado, ha predominado más la amis-

tad que las competencias y experticias de los funcionarios designados.

También se ha designado a puestos gerenciales o administrativos altos del Estado simplemente por cuotas políticas, esto es, dirigentes de organizaciones políticas que apoyaron al presidente electo en los procesos electorales, sin que tengan mayores experiencias, competencias para desempeñar esos cargos, éstos a su vez han llevado a todo un séquito de empleados como su equipo.

Las consecuencias de este tipo de designaciones es que se tiene empresas públicas ineficientes, sobrepobladas de empleados, sin planes estratégicos y estados financieros que permitan evaluarlas sobre la gestión de sus administradores, con actos de corrupción crónicos, ausencia de auditorías actualizadas y sobre todo generando pérdidas para el Estado, ésta ha sido la tónica general de las empresas públicas en Ecuador.

Las pérdidas registradas por las empresas públicas contribuyen a aumentar el déficit fiscal, en no pocos casos son deudores de los aportes de sus empleados y trabajadores a la seguridad social, proveedores de insumos, servicios básicos; en fin, constituyen una verdadera carga para el Estado.

EMPRESAS PÚBLICAS CON RENTABILIDAD

En el país hay determinadas empresas públicas, importantes y estratégicas, que generan ingresos para el presupuesto general del Estado o para los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), incorporan mano de obra tanto calificada como no calificada, aportan recursos de sus empleados y trabajadores a la Seguridad Social y al Servicio de Rentas Internas.

Petroecuador

Petroecuador, la empresa más grande del país, se orienta a la exploración, producción, almacenamiento, refinación y comercialización de petróleo a nivel nacional e internacional. Las actividades son realizadas a través de filiales como Petroproducción, Petroindustrial y Petrocomercial.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoyó las auditorías realizadas por empresas extranjeras sobre 5 proyectos del sector de hidrocarburos, relevantes y estratégicos, del Gobierno de la «Revolución Ciudadana».

En el proyecto de repotenciación de la refinería de Esmeraldas, el Consorcio Tecnatom de España estableció que el 99% de los montos se contrató por Régimen Especial, es decir, bajo la figura de giro específico del negocio y solo el 1% por licitación. Algunos proyectos alcanzaron hasta 1156% de sobre costo. De ahí se explica que el presupuesto inicial para la repotenciación de la refinería era de USD 754 millones, pero terminó costando USD 2.323 millones (Petroecuador, 2018).

En el proyecto de la Refinería del Pacífico, la empresa RSP Energy Ltd., de Reino Unido, determinó posible conflicto de intereses, puesto que la empresa que gerenció el proyecto realizó también estudios de ingeniería. Se realizaron 117 estudios a un costo de USD 395 millones, solo el 30% de los estudios podría ser reutilizado. El resultado de la evaluación estableció sobre costos por USD 156 millones en obras de terrenos, vías y campamentos, plataforma y acueducto. En el proyecto de la refinería se gastaron un total de USD 1531 millones y no existe ninguna infraestructura (*ibidem*).

En el Poliducto Pascuales-Cuenca, la empresa ABS Group Consulting Inc., de Es-

tados Unidos, develó que el valor ductos por milla, se encuentra 250% por encima de su precio para poliductos. Los suelos y taludes del terminal de Cuenca están en situación de riesgo crítico, la operación no es segura. El presupuesto inicial del proyecto del poliducto fue de USD 250 millones, pero terminó costando USD 623 millones; se calcula que hubo un sobre costo de 150% (*ibidem*).

Los mismos problemas, sobrecostos, irregularidades, se detectaron en los proyectos Terminal Marítimo Monteverde, cuyo presupuesto inicial fue de 210 millones, pero finalizó costando USD 371 millones. En el Proyecto de Licuefacción de Gas Bajo Alto el presupuesto inicial era de USD 40,1 millones y terminó costando USD 76,5 millones (*ibidem*).

A pesar de los problemas de corrupción que estuvieron involucrados altos ejecutivos de la empresa Petroecuador, en 2017, tuvo ingresos por USD 9516 millones de dólares por concepto de exportación de crudo y derivados, venta interna de derivados, comercialización de gas natural, consumo interno de crudo, y obtuvo una utilidad en el ejercicio de USD 1558 millones, registró una rentabilidad del 16% (Petroecuador, 2018). El patrimonio de la empresa pública más grande del país a diciembre de 2017 se situó en USD 7865 millones y, a esa fecha, laboraban 4445 empleados.

Según la ejecución presupuestaria de 2018, Petroecuador tuvo ingresos operacionales ejecutados por USD 10.579 millones y el total de egresos ejecutados fue de USD 2205 millones; es decir, registró un saldo positivo de USD 8374 millones que en su mayor parte ingresaron al presupuesto general del Estado (*ibidem*).

La Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT)

La Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT), cuya actividad fundamental son las telecomunicaciones, según el informe de Rendición de Cuentas de 2017, ocupa el primer puesto de telefonía fija, 2.060.000 hogares conectados; e internet fijo, 940.000 hogares; segundo puesto en televisión pagada, 377.700 clientes; y tercer puesto en internet móvil, 1.160.000 usuarios; y telefonía móvil, 2.051.880 clientes (CNT, 2018).

CNT registró ingresos, en 2017, por telefonía fija USD 301 millones, internet fijo USD 254 millones, servicio móvil USD 154 millones, televisión USD 96 millones, transmisión de datos USD 41 millones y otras líneas de negocios USD 67 millones, que suma USD 913 millones; registró una utilidad de USD 150 millones y una rentabilidad del 17%. En la empresa pública de telecomunicaciones laboraban 8441 empleados, tanto personal fijo como temporal (*ibidem*). En contraste, la empresa «Claro», filial de América Móvil, cuya actividad fundamental es la telefonía móvil, con una planta de 2.983 empleados, tuvo ingresos por USD 1305 millones, obtuvo utilidades sobre los USD 134 millones y una rentabilidad del 18%.

La Corporación Pública de Telecomunicaciones, con una mayor optimización de los recursos humanos y una administración más eficiente podría tener, a su vez, una mayor rentabilidad. Por ello, el principal consejero del primer mandatario y panegirista de las privatizaciones le ha puesto en el primer lugar de las concesiones.

La Corporación Nacional de Electricidad (CNEL)

La Corporación Nacional de Electricidad (CNEL) tiene como objetivo principal brindar el servicio público de distribución y comercialización de energía eléctrica en diez provincias del país, bajo el régimen de exclusividad regulado por el Estado. CNEL agrupa a las otrora empresas distribuidoras Bolívar, Regional El Oro, Regional Esmeraldas, Regional Guayas-Los Ríos, Manabí, Milagro, Los Ríos, Santo Domingo, Península de Santa Elena y Regional Sucumbíos. En 2014, absorbió a la Empresa Eléctrica Pública de Guayaquil.

La Corporación Nacional de Electricidad, en 2017, registró ingresos por USD 1281,5 millones, gastos y costos operacionales por USD 1228,3 millones, obtuvo USD 53,2 millones en utilidades y alcanzó una rentabilidad de 4,2% (CNEL, 2017).

CNEL, en 2017, tenía una planta de 6975 empleados y 2.494.331 clientes que representaba el 49,5% del total de clientes de las empresas distribuidoras a nivel nacional. En el informe de rendición de cuentas del mismo año, se reporta que la empresa pública registraba activos por USD 2904 millones y pasivos por USD 1123 millones (*ibidem*).

La Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC)

La Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC) tiene como actividades fundamentales la generación, transmisión, distribución, comercialización, importación y exportación de energía eléctrica. CELEC agrupa un conjunto de empresas como las centrales hidráulicas Hidropaute, Hidroagoyán, Hidronación e Hidroazogues; y las térmicas Termopichincha, Termoesmeraldas, Electroguayas y Termogas Machala.

Además, incluye el proyecto emblemá-

tico del Gobierno de la «Revolución Ciudadana»: Coca Codo Sinclair, la central hidroeléctrica más grande del país, con un potencial de 1500 mw de potencia, ubicado en los cantones de El Chaco y Gonzalo Pizarro de las provincias de Napo y Sucumbíos, respectivamente. Igualmente, los proyectos Toachi-Pilatón con 254 mw de potencia, que todavía no entra en operación por conflictos con los contratistas, y Manduriacu con 65 mw de potencia.

En la central hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, a cargo de la empresa china Sinohydro, la Contraloría General del Estado, en el examen especial del 14 de noviembre de 2018, estableció que se han generado perjuicios al Estado e identificó 7648 fisuras, la más grande tiene 38 centímetros, en los distribuidores que están ubicados en la casa de máquinas. La reparación de todas las fallas costaría USD 1010 millones, e involucraría la remoción de todo el hormigón de la casa de máquinas. El costo total de la central hidroeléctrica fue de USD 2240 millones (Contraloría, 2018).

Sin embargo de los problemas de sobrecostos, irregularidades, corrupción, la Corporación Eléctrica del Ecuador, en 2017, registró ingresos por USD 889,7 millones, sus costos fueron de USD 649,8 millones, gastos de USD 154,4 millones y obtuvo USD 85,5 millones por concepto de utilidades, equivalente a 9,6% de rentabilidad. A fines de año, registró activos por USD 12.196 millones, pasivos USD 1120 millones y alcanzó un patrimonio neto de USD 11.076 millones (CELEC, 2018).

LA OTRA CARA DE LA MONEDA

Hay decenas de empresas públicas grandes, medianas y pequeñas que no gene-

ran utilidades y, por tanto, rentabilidad, por su inadecuada administración, manejo político, en sus informes anuales de rendición de cuentas, que es obligatorio para las empresas públicas, en no pocos casos no incluyen los estados financieros, auditorías realizadas, que permita conocer la situación real de las empresas.

La empresa pública TAME, cuya actividad es el transporte aéreo, en 2017, tenía una flota operativa en promedio de 8 aviones (Airbus, Embraer, ATR, Kodiak); tuvo ingresos por USD 156,4 millones, pero registró pérdidas por USD 62,4 millones. En la empresa pública laboraban 1402 empleados (TAME, 2018).

Según los resultados de la auditoría realizada por la Contraloría General del Estado, «TAME tuvo pérdidas por USD 104 millones en 2014 y de USD 144 millones en 2015. Entre otras cosas, se señala que la entidad no entregó toda la documentación que justifique sus gastos, por lo que las pérdidas podrían ser superiores» (Contraloría, 2018).

La empresa Medios Públicos EP agrupa a Ecuador TV, El Telégrafo, Radio Pública, EditoGran, El Tiempo y Andes Agencia Pública de Noticias. En 2017, tuvo ingresos por USD 34,3 millones, obtuvo una utilidad de USD 200.000 y registró un rendimiento de 1%. En la empresa pública laboraban 1508 empleados. Según el balance general que se incluye en Rendición de Cuentas, al mes de diciembre de 2017, tenía activos por USD 99,9 millones, pasivos por USD 46,8 millones, patrimonio USD 48,1 millones y resultados del ejercicio en curso 0,0 (Medios Públicos, 2018).

El número de empresas públicas seleccionadas en el cuadro que se anexa es de 18, cuyos ingresos suman USD 15.025 mi-

llones en 2017, que representa el 14,4% del PIB, y en ellas laboraban 30.087 personas entre empleados y trabajadores.

¿QUÉ HACER CON LAS EMPRESAS PÚBLICAS?

De la información descrita se infiere que a pesar de que las empresas auditoras extranjeras y la Contraloría General del Estado establecieron sobrecostos, corrupción e irregularidades en las empresas públicas que operan en los sectores de hidrocarburos y generación y suministro de electricidad, han generado recursos importantes para el presupuesto general del Estado, por lo que deberían continuar sus operaciones en estas áreas, esto es, no deben ser concesionadas.

Sin embargo, la actividad petrolera debe estar a cargo de una sola empresa pública, es decir, se debe fusionar Petroecuador y Petroamazonas porque prácticamente tienen las mismas funciones, a fin de optimizar los recursos económicos, humanos y financieros y conseguir mayores utilidades.

Igualmente, las actividades de generación y distribución de la energía eléctrica deberían estar a cargo de una sola empresa pública, esto es, se debería fusionar la Corporación Nacional de Electricidad y Corporación Eléctrica del Ecuador, puesto que realizan las mismas actividades en áreas diferentes y alcanzar mejores economías de escala.

El artículo 314 de la Constitución del Ecuador dispone: «El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley». A su vez, el artículo 316,

TABLA 01. EMPRESAS PÚBLICAS SELECCIONADAS (2017) (EN MILLONES DE DÓLARES)

| EMPRESA | ACTIVIDAD | INGRESOS | UTILIDADES | RENTABILIDAD | EMPLEADOS |
|---|---|----------|------------|--------------|-----------|
| Petroecuador EP | Petrolera | 9.516,20 | 1.558,20 | 16,00% | 4.445 |
| Corporación Nacional De Electricidad (CNEL) EP | Energía eléctrica | 1.260,50 | 53,2 | 4,20% | 6.975 |
| Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC) EP | Energía eléctrica | 889,7 | 85,4 | 9,5% | 162 |
| CNT EP | Telecomunicaciones | 913 | 150 | 16,40% | 8.491 |
| Banco Pacífico* | Banca | 559,6 | 91,8 | 16,40% | N/D |
| Seguros Sucre* | Seguros | 274,6 | 22,5 | 8,00% | N/D |
| Flopec EP | Transporte de petróleo | 435,5 | N/D | N/D | 504 |
| Tame EP | Transporte aéreo | 156,4 | -62,4 | -39,90% | 1.402 |
| Empresa Eléctrica Quito | Energía eléctrica | 397,7 | N/D | N/D | 1.476 |
| Empresa Eléctrica Regional Centro Sur | Energía eléctrica | 118,4 | 12 | 7,60% | 440 |
| Unidad Nacional de Almacenamiento | Comercialización de productos agrícolas | 77,3 | N/D | N/D | 393 |
| Cadena Ecuatoriana de Television Canal 10 | Medio de comunicación | 67,2 | 0,4 | 1,00% | 467 |
| Empresa Pública de Transporte de Pasajeros Quito | Transporte terrestre | 65,3 | N/D | N/D | 1.963 |
| Etapa Cuenca | Adm. de servicios | 78,2 | 6,6 | 8,00% | 1.372 |
| Empresa Pasteurizadora Quito | Lácteos | 75,4 | 0,9 | 1,00% | 230 |
| Medios Públicos (antes El Telégrafo, entre otros) | Medio de comunicación | 34,3 | 0,2 | 1,00% | 1.058 |
| Emapag EP | Agua | 52,9 | 27,8 | N/D | 128 |
| Emelnorte | Energía eléctrica | 52,8 | N/D | N/D | 581 |

FUENTE: Revista Vistazo (2018) y *Revista Ekos (2018). Nota: N/D = información no disponible.

primer inciso, manda: «El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria». Por consiguiente, por mandato constitucional no se puede concesionar las empresas estratégicas del Estado.

En el sector de los medios de comunicación, el Estado debería tener un solo canal de televisión de calidad internacional, para lo cual debería fusionarse Ecuador tv, Canal 10 y Gama tv, y mejorar sustancialmente los contenidos de los programas, no es posible que un canal público, cadena ecuatoriana de televisión,

en el segmento de noticias destine tanto tiempo a la crónica roja.

Con las empresas públicas que generan poca de rentabilidad o generan pérdidas se debería promover la formación de empresas conjuntas con capitales públicos y privados, sean nacionales o extranjeros, compartan riesgos, costos y utilidades, en el marco de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la inversión extranjera, publicada el 18 de diciembre de 2015.

El Estado debería reservarse el 51% de las acciones para no perder el control de la empresa, las demás acciones se deberían coti-

zar en los mercados de valores y la administración de la empresa conjunta podría estar a cargo del sector privado (ver Tabla 1).

Uno de los grandes errores de la política nacional de inversiones es que se ha fomentado el ingreso de empresas extranjeras, especialmente multinacionales, que operan independientemente, sin mayores regulaciones, no transfieren tecnología, utilizan precios de transferencia, envían capitales a paraísos fiscales para evadir impuestos y obviamente obtener mayores utilidades. Una política de fomento de empresas conjuntas podría trastocar ésta la situación —La República Popular China estableció una política de fomento al capital extranjero, pero básicamente a través de empresas conjuntas, también llamadas *joint venture*, con los resultados económicos por todos conocidos—.

Adicionalmente, se debería reformar las Ley Orgánica de Empresas Públicas y el Código Orgánico Integral Penal para tipificar mejor los delitos derivados de los actos de corrupción que se ha vuelto endémico en el país, e incrementar sustancialmente las sanciones y penas para que no queden en la impunidad, como lamentablemente está ocurriendo en el país.

- Contraloría General del Estado. (2018). Noticias. CGE. Recuperado de <http://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/CGENoticias/20361>
- Contraloría General del Estado. (2018). Prensa diaria. CGE. Recuperado de <http://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/PrensaDia/20539>
- Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC). (2019). Empleo. INEC. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-diciembre-2018/>
- La vanguardia (15 de enero de 2019). Juncker lamenta la insolidaridad con Grecia y el papel del FMI durante la crisis. *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190115/454158279180/juncker-lamenta-insolidaridad-grecia-papel-fmi-durante-crisis.html>
- Petroecuador. (2018). Reporte de ejecución presupuestaria. *Petroecuador*. Recuperado de <http://www4.eppetroecuador.ec/lotaip/pdfs/2018/diciembre/soportes/Reporte-Ejecucion-Presupuestaria.pdf>
- Revista Vistazo (2019). Moreno se reúne con la presidenta del FMI en Davos. *Vistazo*. Recuperado de <https://www.vistazo.com/seccion/politica-nacional/moreno-se-reune-con-la-presidenta-del-fmi-en-davos>
- RTVE. (2018). Grecia sale de su último rescate financiero, pese a las dudas sobre la sostenibilidad de su economía. *RTVE*. Recuperado de <http://www.rtve.es/noticias/20180820/grecia-sale-su-ultimo-rescate-financiero-pese-dudas-sobre-sostenibilidad-su-economia/1781200.shtml>
- TAME. (2018). Rendición de cuentas. TAME. Recuperado de https://tame.com.ec/images/55_rendicion_cuentas_2017/udaf_fase_2/rendicion_cuentas_final_2017_1_3_2018.pdf

REFERENCIAS

- Banco Mundial (BM) (2019). Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>
- Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC). (2018). Estados financieros, CELEC. Recuperado de <https://www.celec.gob.ec/images/pdf/eeff/ESTADOS-FINANCIEROS-2017.pdf>
- Corporación Nacional de Electricidad (CNEI). (2017). Resumen ejecutivo. CNELEP. Recuperado de https://www.cnelep.gob.ec/wp-content/uploads/2018/01/resumen-ejecutivo-RC_2017.pdf
- Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT). (2018). Rendición de Cuentas 2017. CNT. Recuperado de <https://corporativo.cnt.gob.ec/wp-content/uploads/2018/05/CNT-RENDICION22.pdf>

ECUADOR EN EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL

ISAÍAS CAMPAÑA C. | aicampana@uce.edu.ec

¿LAS EMPRESAS PERDIERON COMPETITIVIDAD POR LOS ALTOS SALARIOS?

Los gremios empresariales han estado presionando al Ejecutivo por la reforma laboral orientada a la flexibilización del mercado de laboral que implica la eliminación de las regulaciones para contratar y despedir a los trabajadores. Sus partidarios afirman que la demanda laboral debe estar articulada a la variación de los procesos productivos de bienes y servicios. Predican que la flexibilización del mercado laboral incrementa la productividad de las empresas y consecuentemente la competitividad.

En los últimos decenios, ha sido una constante que cuando se han producido incrementos salariales, elevación de precios de insumos, impuestos, los empresarios no asumieron esos costos; por el contrario, aumentaron en porcentajes mucho mayores los precios de los bienes y servicios que generan hasta constituirse entre los más altos en el contexto del continente americano. El salario básico unificado a mayo de 2019 era de USD 394 que comparado con el costo de la canasta básica familiar (USD 715,6), que incluye un conjunto de bienes y servicios que son necesarios para satisfacer las necesidades básicas de un hogar, representa el 55,1% de los ingresos del trabajador (ver Tabla 1).

El INEC estima que la canasta básica familiar cubre las necesidades de una familia de cuatro miembros con 1,6

perceptores de ingresos que ganan la remuneración básica unificada. Bajo este escenario, el ingreso familiar asciende a USD 735,4, deducido el costo de la canasta familiar, registra un excedente de USD 19,8 (*ibidem*). Se supone que dos miembros del hogar generan ingresos, pero en la realidad un importante segmento de los hogares únicamente trabaja un miembro de familia y los ingresos no cubren sus necesidades básicas.

De un conjunto de 20 países de América Latina, en el *ranking* del salario básico mensual, en 2019, en el primer lugar se ubica Costa Rica con un salario equivalente USD 529, seguido de Uruguay con USD 426, luego Chile con USD 442 y en cuarto lugar Ecuador con USD 394. Al relacionar el salario básico únicamente con la canasta familiar de alimentos, a fines de 2018, el mayor costo de la canasta de alimentos se registró en Uruguay, USD 43,42; seguido de Chile, USD 38,17 y Ecuador, USD 31,34; es decir, que se encuentra entre los países más caros de la región (La República, 2018).

Las élites empresariales, atribuyen exclusivamente la pérdida de competitividad a los altos costos salariales, no reconocen que la competitividad está determinada tanto por factores endógenos como por factores exógenos de la empresa. El Índice de Competitividad Global 4.0 del Foro Económico Mundial evalúa los componentes microeconómicos y macroeconómicos de la competitividad en

base a 12 pilares o categorías agrupados en ambiente apto, mercados, capital humano y ecosistema de innovación.

A nivel de América Latina, en el índice general de competitividad, en 2018, Chile se ubicó en el puesto 33, Uruguay 53, Costa Rica 55, Colombia 60, Perú 63, Panamá 64 y Ecuador se ubicó en el sitio 86 de 140 países, perdió tres puestos con relación a 2017 (ver Tabla 2).

Ecuador, en el componente de **INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE**, específicamente en calidad de la red vial, se situó 31.º; en eficiencia de servicios aéreos 59.º; en conectividad red marítima global y eficiencia de servicios portuarios 56.º. En este componente el país está bien ubicado. Igualmente, en capital humano, particularmente en salud, se ubicó en el puesto 39.º; pero en habilidades se situó 75.º.

En el componente de **INSTITUCIONES**, que determina el ambiente en que se desenvuelven las actividades empresariales y que tienen un impacto en la productividad al proporcionar incentivos y reducir la incertidumbre, Ecuador se ubica en la posición 100.º como consecuencia de la falta políticas de estado a largo plazo. El «Gobierno de todos» redujo drásticamente las inversiones públicas en obras de infraestructura, donde se genera fuentes de empleo, para darle un mayor protagonismo al sector privado.

En el componente de **ESTABILIDAD MACROECONÓMICA**, que incluye presupuestos públicos, deuda pública, entre otras variables, Ecuador se situó en el puesto 87.º. La ubicación puede atribuirse a los sistemáticos déficits presupuestarios, así como al crecimiento de la deuda pública registrada en los últimos años, lo que significa que se tenga que destinar cada vez

más recursos económicos por concepto del pago de amortizaciones e intereses. En **TAMAÑO DEL MERCADO**, el país se situó en el puesto 68.º. No obstante, se ubicó en los últimos lugares en el mercado de bienes, en la posición 125.º; mercado laboral, 113.º. En los componentes de **INNOVACIÓN Y SOFISTICACIÓN**, particularmente en Dinamismo de los negocios, se ubicó en el puesto 129; capacidad de innovación, 88.

No se puede afirmar que las empresas no son competitivas por los altos salarios vigentes en el país. La ubicación de Ecuador en los últimos lugares en el componente de «mercados», es consecuencia de que en general los empresarios no renovaron maquinarias y equipos, no capacitaron periódicamente a empleados y trabajadores, tampoco realizaron actividades de investigación, innovación y gestión de calidad. En suma, los empresarios no desarrollaron una cultura empresarial para enfrentar los retos de la Cuarta Revolución Industrial.

A la pérdida de competitividad de las empresas, también contribuye el sistema de dolarización vigente en el país, cuya divisa en los últimos años se ha apreciado considerablemente, lo que provoca que los productos de exportación se vuelvan más caros en los mercados internacionales, esto es, se abaratan los bienes de importación, pero se encarecen los de exportación.

EL ESTANCAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES PRIVADAS

En el periodo comprendido entre enero-abril de 2017 y en los mismos meses de 2019, las exportaciones no petroleras, básicamente sector privado, crecieron a una tasa de 6,7%, mientras que las im-

TABLA 1. CANASTA FAMILIAR BÁSICA (BASE: NOVIEMBRE DE 1982=100)

| COMPONENTES | CATEGORÍAS | UBICACIÓN EN EL RANKING |
|---------------------------------|----------------------------|-------------------------|
| | UBICACIÓN GENERAL | 86 |
| AMBIENTE APTO | Instituciones | 100 |
| | Infraestructura | 59 |
| | Infraestructura | 59 |
| | Adopción de las TIC | 89 |
| | Estabilidad macroeconómica | 87 |
| CAPITAL HUMANO | Salud | 39 |
| | Habilidades | 75 |
| | | |
| MERCADOS | Mercado de productos | 125 |
| | Mercado laboral | 113 |
| | Sistema financiero | 82 |
| | Tamaño del mercado | 68 |
| ECOSISTEMA DE INNOVACIÓN | Dinamismo de los negocios | 129 |
| | Capacidad de innovación | 88 |

Fuente: INEC.

portaciones se expandieron a un mayor ritmo, 24,2%. De 2014 a 2018, la balanza comercial no petrolera, básicamente del sector privado, registró un déficit promedio anual de USD 4566 millones. La política liberal de «libre comercio» determina una mayor salida de dólares que los ingresan al país debilitando el sistema de la dolarización.

Entre enero y abril de 2018 y en los mismos meses de 2019, la tasa de crecimiento de las exportaciones no petroleras registró un anémico crecimiento de 0,4%. En los primeros cuatro meses de 2019, se registra un déficit comercial de USD 1408 millones. El estancamiento de las exportaciones sumado a la caída de las inversiones del sector público —de USD 2049 millones en el primer trimestre de 2017 a USD 974,5 millones en los mismos meses de 2019—, determina que la economía nacional se dirige directamente a la recesión.

El contrabando en sus distintas modalidades perjudica no solo al fisco, sino también a determinados sectores produc-

tivos. Según textileros y tabacaleros, el gigante asiático es el principal proveedor de productos irregulares en el mercado ecuatoriano. Más del 60% de los productos de contrabando llegan de China (Expreso, 2019).

Un importante grupo de productores nacionales propusieron al Gobierno Nacional la fijación de umbrales para las importaciones, que frenen el contrabando técnico, que es mercadería que ingresa al país por rutas legales, pero paga poco en aranceles. De aprobarse, textiles, calzado, maquillaje y cerámica que entre al país tendrán montos mínimos de pago (*ibidem*).

Los altos aranceles vigentes en el país duplican en determinados casos los precios de los bienes importados como vehículos, textiles, calzado, cigarrillos, entre otros. Vehículos que se venden en el mercado nacional no tienen los dispositivos de seguridad que disponen aquellos que se comercializan en países de Europa o Estados Unidos, e incluso se los vende más caros. En 2017, la tasa arancelaria

promedio ponderada de todos los productos, en Chile era equivalente a 0,5; Perú 0,8; Colombia 4,4; Panamá 5,4; y Ecuador 7,0; es decir, está entre las más altas tasas de América Latina (ver Figura 1).

Desde años atrás, se pretende fomentar el turismo internacional que genera divisas para el mantenimiento del sistema de la dolarización. Sin embargo, en el servicio hotelero se cobra por IVA 12% y servicios 10%, esto es, 22% en impuestos; igual en restaurantes, por ello para los ecuatorianos resulta más barato, en no pocos casos, el turismo internacional que el nacional.

Si a los altos impuestos se agrega el hecho de que las condiciones para atraer el turismo internacional que genera divisas no ha mejorado, en ciertos casos ha retrocedido, como el caso de la capital de la República, donde se ha deteriorado la contaminación ambiental y visual, inseguridad, ventas ambulantes, preparación de alimentos en calles en condiciones precarias, mendicidad, ante la apatía de las autoridades tanto a nivel nacional como a nivel local.

Ecuador, paradójicamente uno de los países más pobres de América del sur, ha acogido más refugiados e inmigrantes que Estados más desarrollados como Brasil y Argentina, en el contexto de Suramérica. Por el conflicto militar interno en Colombia, Ecuador hasta septiembre de 2016 acogió a 60.329 personas refugiadas, pero 233.049 personas solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado, desde 1989 hasta 2016 (ACNUR, 2019). Años después, por la crisis económica, social y política en Venezuela, Ecuador recibió sin ningún control a personas refugiadas y migrantes de Venezuela, un total de 221.000 personas, Argentina aco-

gió a 130.000, Brasil 96.000 (ACNUR, 2019). Ecuador, en condiciones económicas críticas, tiene que destinar importantes recursos económicos para atender servicios básicos de salud, transporte, entre otros.

La explotación de la minería ilegal en la parroquia Buenos Aires de la provincia de Imbabura, ha generado el ingreso de miles de personas tanto nacionales como extranjeras. Informes de inteligencia de la Policía Nacional señalan que hasta mayo de 2019 había más de 2000 mineros ecuatorianos, 2000 venezolanos, unos 1200 colombianos y 500 peruanos que llegaron atraídos por una enorme veta de oro (Primicias, 2019). Simultáneamente a la explotación minera ilegal, han crecido en espiral los delitos como trata de personas, homicidios, explotación sexual y laboral, evasión fiscal, lavado de activos, extorsión e intimidación, entre otros.

Se han producido varios enfrentamientos entre grupos armados ilegales que provocaron varios muertos y heridos. Frente a la crítica situación, el Ejecutivo decretó el estado de excepción en el sector de La Merced y la intervención de 1200 policías y 1500 militares para controlar la explotación minera ilegal y desarticular a los grupos armados irregulares (El Universo, 2019).

A raíz de la crisis financiera de 1999, desde al año 2000 a 2004, más de 628.000 ecuatorianos emigraron especialmente a España y Estados Unidos, pero en su mayor parte fueron a trabajar, no fueron a mendigar.

¿QUÉ HACER?

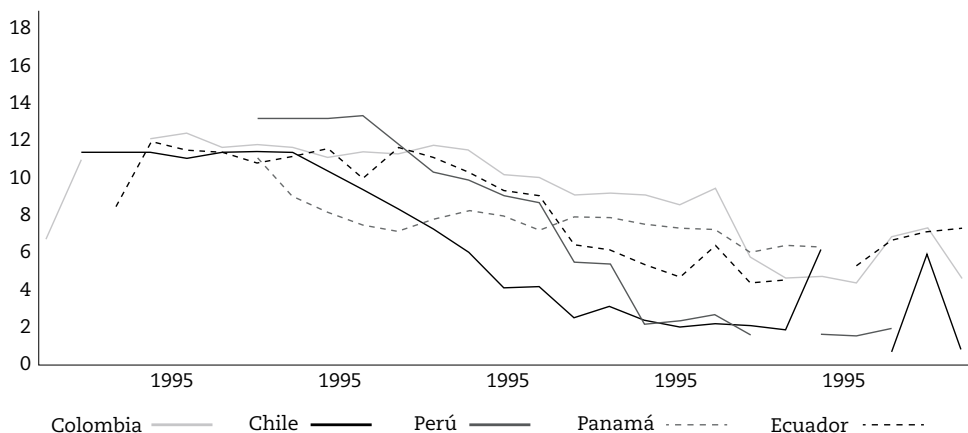
En condiciones de estancamiento o recesión de la economía como en el caso de Ecuador, se recomienda que el Esta-

TABLA 2. UBICACIÓN DE ECUADOR EN EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL (140 PAÍSES)

| GOBIERNOS | MESES | AÑOS | SALARIO BÁSICO UNIFICADO (USD) | COSTO CANASTA BÁSICA (USD) | COBERTURA SALARIO/COSTO CANASTA (%) |
|-----------------|-----------|------|--------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|
| Gustavo Noboa | Diciembre | 2002 | 104,88 | 353,24 | 29,69 |
| Lucio Gutiérrez | Enero | 2003 | 121,91 | 361,75 | 33,7 |
| | Abril | 2005 | 150 | 425,12 | 35,28 |
| Alfredo Palacio | Mayo | 2005 | 150 | 425,38 | 35,26 |
| | Diciembre | 2006 | 160 | 453,26 | 35,29 |
| Rafael Correa | Enero | 2007 | 170 | 453,97 | 37,45 |
| | Mayo | 2017 | 375 | 709,18 | 52,88 |
| Lenín Moreno | Junio | 2017 | 375 | 707,47 | 53 |
| | Mayo | 2019 | 394 | 715,61 | 55,06 |

Fuente: The world Economic Forum, The Global Competitiveness Report (2018).

FIGURA 1. TASA ARANCELARIA PROMEDIO PONDERADA DE TODOS LOS PRODUCTOS



Fuente: Banco Mundial (2019).

do debe realizar inversiones en obras de infraestructura, construcción de carreteras, puentes, canalizaciones, suministro de agua potable, centrales hidroeléctricas que están paralizadas, mantenimiento de las edificaciones de las instituciones educativas, que son actividades que demandan gran cantidad de mano de obra, tanto calificada como no calificada.

No se justifica desde ningún punto de vista que no se construya una nueva refinería, el país no puede seguir importando combustibles que significan una in-

cesante salida de recursos financieros y continuar exportando por más de 40 años petróleo crudo que está sujeto a la volatilidad de los precios en los mercados internacionales. En 2018, el sector de refinación de petróleo registró una tasa negativa de crecimiento de 10% como consecuencia de los paros programados en la refinería de Esmeraldas y en 2019 se prevé una contracción de 9,8% (BCE, 2019).

En 2019, se tenía programado un paro de 54 días, pero, según el gerente general de Petroecuador, debido a la magnitud de

los daños encontrados se podría extender en alrededor de dos meses más, la refinería entró en paro programado en marzo y se extenderá hasta finales de julio (El Universo, 2019). Seguramente, se dirá que el Estado no tienen recursos para realizar «obras faraónicas» como afirman los críticos de las grandes obras públicas; sin embargo, el Ejecutivo, en nombre de fomentar la participación del sector privado en la economía, no puede ser indiferente frente a las deudas por concepto de impuestos registran los distintos grupos empresariales con el SRI, más de USD 2500 millones.

En la línea de fomentar las actividades productivas se debe bajar los impuestos particularmente los aranceles que duplican los precios de los bienes en el mercado nacional que perjudican a determinados sectores productivos. Igualmente, se debe bajar el impuesto a la renta a nivel de sociedades en porcentajes que estaban vigentes anteriormente, 20%, pero simultáneamente se debe ejecutar una política de cero tolerancia a la evasión tributaria.

so. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/04/12/nota/7282349/paro-programa-do-refineria-se-extenderia-60-dias-mas>

El Universo. (2019). Policías y militares iniciaron una operación conjunta en zona minera de Imbabura. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/07/02/nota/7405812/policias-militares-iniciaron-operacion-conjunta-zona-minera-buenos>

Montes, S. (2018). Colombia tiene la canasta familiar más barata de América Latina según Numbeo. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-tiene-la-canasta-familiar-mas-barata-de-america-latina-segun-numbeo-2804922>

Primicias. (2019). La Merced de Buenos Aires bajo estado de excepción por los próximos 60 días. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/buenos-aires-estado-de-excepcion-mineria-ilegal/>

The Global Competitiveness Report. (2018). Report. WEFORUM. Recuperado de <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

REFERENCIAS

- Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). (2019). Los flujos de venezolanos continúan constantes, alcanzando ahora la cifra de 3,4 millones. *Acnur*. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/2/5c700eb94/los-flujos-de-venezolanos-continuan-constantemente-alcanzando-ahora-la-cifra.html>
- Banco Central del Ecuador (BCE). (2019). Boletín mensual. BCE. Recuperado de <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
- Banco Mundial (BM). 2019. Tasa arancelaria, aplicada, promedio ponderado, todos los productos (%) - Colombia, Ecuador, Perú, Panamá, Chile. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/TM.TAX.MRCH.WM.AR.ZS?locations=CO-EC-PE-PA-CL>
- Diario Expreso. (2019). Expreso. Recuperado de <https://www.expreso.ec/actualidad/articulo-fk2862502>
- El Universo. (2019). Paro programado de Refinería de Esmeraldas se extenderá 60 días más. *El Univer-*

¿SECTOR PRIVADO, MOTOR DE LA ECONOMÍA?

ISAÍAS CAMPAÑA C. | aicampana@uce.edu.ec

Eccuador sigue padeciendo las secuelas de la «enfermedad holandesa» que se generó entre los años 2011 a 2014, cuando los precios del petróleo en los mercados internacionales superaron los USD 100 por barril. En este periodo, las exportaciones de petróleo y derivados sumaron USD 54.146 millones, hecho inédito en la historia económica del país.

La «enfermedad holandesa» se presenta cuando una nación empieza a explotar y exportar recursos naturales que se constituyen en un *boom* por la cantidad de recursos monetarios que ingresan a la economía, pero al mismo tiempo generan efectos colaterales: apreciación de la moneda, crecimiento desproporcionado del gasto público, incremento de los precios de los bienes y servicios, que a la postre pierden competitividad tanto en el mercado interno como en los internacionales.

LA MANUFACTURA EN RECESIÓN

En el país, la «enfermedad holandesa», la caída de los precios del petróleo en los mercados internacionales, la crónica corrupción galopante, la presencia del fenómeno de El Niño, la desaceleración económica de China, la evasión/elusión tributaria y el excesivo gasto público corriente fueron componentes de un coctel explosivo que derivó en el estancamiento y la recesión de la economía entre 2015 y 2016, que registraron tasas de crecimiento de 0,1% y de -1,2%, respectivamente (BCE, 2019). La recesión

de la economía, a su vez, generó un aumento sustancial de los niveles de desempleo y subempleo, así como de la pobreza y extrema pobreza.

La manufactura, donde se genera mayor valor agregado y fuentes de empleo, en el mismo periodo, registró una contracción de 0,4% y 2,6% respectivamente. En 2019, se prevé que la manufactura entrará nuevamente en recesión con una tasa negativa de crecimiento de 0,9%. El sector de la construcción, igualmente, tuvo tasas de negativas de crecimiento entre 2015 y 2017 de 0,8%, 5,8% y 4,4%, en su orden. En 2018 y 2019, se estima que las actividades de este sector se van a mantener estancadas, con tasas de crecimiento anémicas de 0,2% y 0,4%, respectivamente (ver Tabla 1).

La contribución de la manufactura al PIB en 2013 era de 12,6% y en 2019 se estima que se sitúe en 13,2% (*ibidem*). Un gran número de empresarios de los sectores de calzado, muebles, textiles, ensambladoras de vehículos, entre otros, derivaron a actividades de importación, ya que era más rentable importar bienes que producir localmente.

LAS OFERTAS DE CAMPAÑA SE QUEDARON EN EL CAMINO

El Gobierno de Lenín Moreno, que reemplazó al régimen de la «Revolución Ciudadana», dio un giro inesperado en la orientación de política económica, las propuestas de campaña electoral fueron

sepultadas definitivamente. El mandatario en la campaña se comprometió a generar 200.000 plazas de trabajo anuales para el resurgimiento de la economía; construir 325.000 nuevas viviendas que generarían más de 136.000 empleos por año y entregar casas sin costo alguno para 191.000 familias más pobres; conceder créditos preferenciales para jóvenes emprendedores y empresarios que se desarrollen en «sectores estratégicos»; pedir ayuda a la ONU para combatir la corrupción.

En el sector petrolero, el presidente Moreno en plena campaña electoral manifestó: «A veces nos dicen que no hay que hacer la Refinería del Pacífico. ¡Estamos locos! [...] Existe una potencialidad extraordinaria para poder dejar de ser importador de derivados y poder exportar al mundo todos los componentes del petróleo» (El Comercio, 2016).

EL EJECUTIVO SE ADELANTÓ CON MEDIDAS DE AJUSTE

El primer mandatario formuló como eje central de su política que el sector privado se va a erigir en el «motor de la economía», sistemáticamente se redujeron las inversiones del sector público y, como consecuencia de ello, paradójicamente se empezó a desacelerar el crecimiento de la economía. En el marco de la nueva política, se nombraron a dirigentes o figuras relevantes del sector empresarial en las carteras de economía, comercio, industrias, turismo, trabajo, vicepresidencia. Luego, ciertos ministerios se fusionaron, como Comercio, Acuacultura e Industrias.

De las propuestas que hacían las élites empresariales, para reactivar la economía pasaron a los hechos. Se aprobó la

Ley de Fomento Productivo, donde se exoneró del pago de multas, intereses y recargos a los deudores del SRI, IESS, SENAE, beneficiando especialmente a los grandes grupos económicos y filiales de empresas multinacionales. Se establecieron diversos tipos de exoneraciones o reducciones del impuesto a la renta en determinadas zonas del país para incentivar nuevas inversiones.

Poco tiempo después, se incrementó los precios de la gasolina extra, súper, ecopaís con el propósito de recaudar mayores recursos para reducir del déficit presupuestario y, en contrapartida, bajar los subsidios del Estado. No obstante, simultáneamente se establecieron nuevos subsidios, verbigracia, a los taxistas. El principal consejero del primer mandatario y promotor de las concesiones anunciaba que hasta junio del presente año se iba a concesionar la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT), Seguros Sucre y el proyecto Monteverde y hasta diciembre las empresas hidroeléctricas que generarían ingresos por USD 30.000 millones para el Estado.

¿LA «ÚNICA OPCIÓN» EL PROGRAMA DE RESCATE CON EL FMI?

Analistas económicos especialmente ortodoxos y los gremios empresariales encomiaban la necesidad de acudir al FMI para conseguir créditos baratos y, así, poner en orden las finanzas públicas, dado que el gobierno no tomaba medidas suficientes para reactivar la economía. En la visión del equipo económico del gobierno la «única opción» que le quedaba era acudir al FMI, puesto que el riesgo país era sumamente elevado y los mercados internacionales cobraban tasas de interés sustancialmente mayores.

TABLA 1. PRODUCTO INTERNO BRUTO: MANUFACTURA Y CONSTRUCCIÓN (MILLONES DE DÓLARES, 2007=100)

| Años | Manufactura | Tasas de crecimiento | Construcción | Tasas de crecimiento |
|-------------|--------------------|-----------------------------|---------------------|-----------------------------|
| 2010 | 6.867,90 | 5,1 | 4.649,10 | 3,4 |
| 2011 | 7.266,00 | 5,8 | 5.465,10 | 17,6 |
| 2012 | 7.510,10 | 3,4 | 6.132,30 | 12,2 |
| 2013 | 7.972,20 | 6,2 | 6.586,80 | 7,4 |
| 2014 | 8.266,60 | 3,7 | 6.893,50 | 4,7 |
| 2015 | 8.230,40 | -0,4 | 6.838,70 | -0,8 |
| 2016 | 8.016,30 | -2,6 | 6.444,20 | -5,8 |
| 2017 | 8.264,80 | 3,1 | 6.159,90 | -4,4 |
| 2018 (prev) | 8.279,30 | 0,2 | 6.172,90 | 0,2 |
| 2019 (prev) | 8.206,00 | -0,9 | 6.198,60 | 0,4 |

Fuente: BCE (2019).

El primer mandatario en enero de 2019 se reunió en Davos con la directora gerente del FMI, Christine Lagarde, y acordaron que equipos de técnicos establezcan las bases de un convenio en el marco del Servicio Ampliado del FMI (SAF). Pocas semanas después, en febrero se informó que el FMI concedería un préstamo de USD 4200 millones y que realizaría los desembolsos en un periodo de tres años, obviamente previo a la verificación del cumplimiento de los objetivos establecidos.

A más de los créditos del FMI, hay que agregar los préstamos del USD 6000 millones del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo de Reserva Latinoamericano (FLAR) y el Banco Mundial (BM), así como los préstamos del Banco Europeo de Inversiones por USD 380 millones, del Fondo Latinoamericano de Reservas por USD 280 millones y de la Agencia Francesa de Desarrollo por USD 150 millones (DW, 2019).

La gran interrogante que queda flotando entre los analistas y gremios empresariales son las condiciones que tendrá que someterse el Ecuador por los préstamos que va a recibir. El programa de rescate

de Argentina puede servir como punto de referencia. El FMI va a disponer que se establezca una severa política de austeridad fiscal para reducir gradualmente el déficit; en esa dirección se debe incrementar los ingresos, por una parte, y reducir los gastos, por otra. Se va a establecer metas de crecimiento económico, reducción del déficit fiscal, incremento de los ingresos tributarios y reducción de gastos corrientes.

De fuentes extraoficiales se informó que una de las condiciones es la simplificación de sistema tributario y el incremento de su recaudación, lo que está en contradicción con la política de incentivos establecida en la Ley de Fomento Productivo que promovieron las élites empresariales y con la política de subsidios del Ejecutivo. Los empresarios reiteradamente se han quejado amargamente de que en el país existe una elevada carga tributaria y han exigido la eliminación del impuesto a la salida de divisas y del anticipo del impuesto a la renta.

Otra de las condiciones que se menciona son las reformas estructurales, tradicionalmente el organismo multilateral ha promovido las privatizaciones o con-

cesiones a fin de generar recursos para reducir el déficit presupuestario. Sin embargo, por mandato constitucional no se puede privatizar las empresas estratégicas del Estado, por lo que tratarán de reformar la Constitución para dar luz verde a la enajenación de las empresas públicas más grandes y rentables del país.

¿EL SECTOR PRIVADO MOTOR DE LA ECONOMÍA?

Las políticas que promueve el FMI son recesivas, bajar los gastos, especialmente los de inversión en obras de infraestructura —como ya se lo ha venido haciendo— no va a ser compensadas con las inversiones del sector privado. Los gremios empresariales se comprometieron ante el país a invertir USD 9000 millones, más de USD 2000 millones por año, pero hasta la presente fecha no se han evidenciado esas inversiones.

Los economistas ortodoxos y las élites empresariales sostienen que la intervención del Estado en la economía es la fuente de todos los males, lo cual es un sofisma. En 2018, dentro de la balanza comercial, la balanza petrolera, en su mayor parte pública, registró un superávit de USD 4444 millones, en tanto que la balanza no petrolera, básicamente privada, registró un déficit de USD 4958 millones, esto es, el sector privado importa muchísimo más de lo que exporta, salen más dólares de los que ingresan al país (ver Tabla 2). Según el presupuesto general del Estado devengado a noviembre de 2018, los ingresos por concepto de impuesto a la renta fueron de USD 3858 millones y los ingresos por exportaciones petroleras alcanzaron USD 1987 millones, equivalente al 21,5% y 11,1% del total de gastos, respec-

tivamente. De las cifras, se infiere que el aporte de los recursos generados por el sector público es importante para las actividades que se realizan a través de presupuesto del Estado (BCE, 2019). En otras palabras, el aporte del impuesto a la renta que incluye personas naturales y empresas privadas es realmente bajo comparado con otros países de América Latina.

Hasta el año anterior, se estimaba que la deuda pública y privada representaba más del 60% del PIB, y si a ello se suma la nueva deuda que se prevé contratar con los organismos multilaterales, más de USD 10.000 millones, las obligaciones financieras van a estar por encima del 70% del PIB, y concomitantemente el gasto público se va a incrementar exponencialmente por concepto del pago de amortizaciones e intereses, con efectos contrarios a lo que se pretende alcanzar.

LAS SECUELAS DEL PROGRAMA DE RESCATE EN ARGENTINA

El año anterior, Argentina solicitó un plan de rescate al FMI por USD 57.000 millones, el vigésimo programa de ajuste, para evitar la fuga de capitales, la depreciación de la moneda y la inflación galopante, entre otras cosas. En el marco del acuerdo con el FMI, el senado argentino aprobó el presupuesto para el año 2019, donde se establece como meta un déficit fiscal de 1,2% del PIB y alcanzar un superávit primario en 2020, así como incluye una estimación de la recesión de 1,5% en 2018 y de 0,5% en 2019 (El País, 2018).

El Gobierno de Mauricio Macri estableció la flotación del peso con una banda entre 38,7 y 50,2 pesos por dólar. Luego de los desembolsos realizados por el FMI, las tasas de interés superan el 60%, una de las

más altas del mundo, el tipo de cambio se sitúa en 43 pesos por dólar, la inflación registra más del 50% anual, la deuda externa alcanza cerca del 100% del PIB y la economía se contrajo en 2,6% en 2018, más de lo proyectado por el FMI (El País, 2019).

**EL PROGRAMA DE RESCATE DEL FMI
PODRÍA DESESTABILIZAR EL
ESQUEMA DE LA DOLARIZACIÓN**

De los hechos descritos, se infiere que determinados sectores empresariales, especialmente del sector manufacturero, no fueron capaces de innovar los procesos productivos, incrementar la productividad, generar productos de calidad y conseguir nuevos mercados tanto nacionales como internacionales para sus productos, como consecuencia ello el sector manufacturero se halla en una recesión prolongada.

De igual manera, los representantes de los sectores empresariales en el Ejecutivo no han sido capaces de elaborar un programa viable para reactivar la economía, por esta razón han tenido que golpear las puertas del FMI. En estas condiciones, es poco probable que el sector privado se constituya en el «motor de la economía».

Si se sigue con la política de austeridad fiscal y las reformas estructurales que va a imponer el FMI, el agresivo endeudamiento externo que crece como una bola de nieve, los altos niveles de corrupción generalizada que siguen en la impunidad, los elevados porcentajes de evasión tributaria, el creciente endeudamiento tanto de personas naturales como de empresas con el SRI e IESS, la incesante salida de capitales a paraísos fiscales —se estima que en esos países hay depositados USD 40.000 millones—, todos estos ele-

TABLA 2. BALANZA COMERCIAL (MILLONES DE USD)

| Años | Total | Petrolera | No petrolera |
|------|-----------|-----------|--------------|
| 2010 | -1.978,70 | 5.630,40 | -7.609,10 |
| 2011 | -829,5 | 7.858,30 | -8.687,80 |
| 2012 | -440,6 | 8.350,70 | -8.791,30 |
| 2013 | -1.041,00 | 8.180,30 | -9.221,30 |
| 2014 | -723,2 | 6.917,10 | -7.640,20 |
| 2015 | -2.129,60 | 2.757,00 | -4.886,60 |
| 2016 | 1.247,00 | 2.969,10 | -1.722,00 |
| 2017 | 89,2 | 3.713,90 | -3.624,70 |
| 2018 | -514,5 | 4.444,00 | -4.958,50 |

Fuente: BCE (julio de 2015 y febrero de 2019).

mentos pueden constituirse en un coctel explosivo letal que podría derivar en un *default* a mediano plazo y poner en riesgo el esquema de la dolarización, con consecuencias políticas y sociales de impredecibles consecuencias.

**¿EXISTEN ALTERNATIVAS AL PROGRAMA
DE AUSTRERIDAD FISCAL DEL FMI?**

En la línea de plantear una alternativa al programa de ajuste del organismo multilateral, se formulan algunas propuestas siempre y cuando haya la voluntad política para implementarlas, aunque dada la integración de las autoridades de las funciones del Estado puede ser poco viable. La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 12, establece:

Todas las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público o privado y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, a través de su titular o representante legal, presentarán a la Defensoría del Pueblo, hasta el último día laborable del mes de marzo de cada año, un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

En el marco de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se debe publicar las listas de todos los contribuyentes deudores del SRI, IESS, entre otras instituciones. Bajo el supuesto de fomentar las inversiones, no se puede mantener en reserva el registro de contribuyentes morosos, especialmente de los grupos económicos y de filiales de empresas multinacionales.

El SRI, en 2018, publicó las listas de 1000 contribuyentes tanto de personas naturales como jurídicas, que tenían deudas en firme (en proceso de cobro) y que habían sido impugnadas (estaban a la espera de resolución o sentencia), cuyas obligaciones en conjunto sumaban USD 4263 millones. Sin embargo, en las listas no se incluyeron a los contribuyentes que tenían deudas menores a USD 364.000, por lo que las obligaciones con la institución tributaria eran mucho mayores.

El SRI, con amplia cobertura de los medios de comunicación, informó que se acogieron a la ley que faculta la remisión de intereses, multas y recargos 350.000 contribuyentes por un monto de USD 1268 millones, de los cuales USD 1101 millones correspondió a recaudación efectiva y USD 167 millones con facilidades de pago, hasta dos años de plazo. Era de esperar que la deuda de los dos grupos de contribuyentes, después de cinco remisiones —tres generales y dos parciales—, se hubiese reducido a mínimos históricos, pero no fue así.

Al consultar el *ranking* de deudas en firme a nivel nacional en la página web del SRI (fecha de corte: 15 de marzo de 2019), 500 contribuyentes tienen deudas por un monto de USD 1315,5 millones, donde se ubica en primer lugar la empresa Bonanza Fruit Co. s.A. con una deuda

de USD 38,7 millones; seguido de Frutera Jambelí, USD 38,1 millones; Licores de Exportación s.A., USD 17,9 millones; Exportadora Bananera Noboa, USD 16,8 millones; entre otras (ver Tabla 3).

A su vez, el *ranking* de 500 contribuyentes que tienen deudas impugnadas registra un monto de USD 1020,3 millones. En el primer lugar se ubica Exportadora Bananera Noboa, con una deuda de USD 61,3 millones; seguido de la Corporación Quiport s. A., USD 47,5 millones; Licores Nacionales y Extranjeros, USD 42,7 millones; Consorcio Bloque 7 y Bloque 21, USD 27,4 millones; Worleyparsons Internacional Inc., USD 21,3 millones; Constructora Norberto Odebrecht, USD 16,5 millones; Herdoíza Crespo Construcciones, USD 13,0 millones; etc.

Las deudas en firme e impugnadas en conjunto suman USD 2335,8 millones, sin incluir las deudas en firme inferiores a USD 395.000 y en las impugnadas menores a USD 111.000, por lo cual se estima que los contribuyentes tendrían deudas con el SRI por más de USD 3000 millones.

EN REFERENCIA AL IVA

En un mundo globalizado hay que tomar como punto de referencia las experiencias positivas que tienen otros países para recaudar impuestos. En España, la Agencia Tributaria publica periódicamente la lista de deudores que tienen con la Hacienda, conocida también como la lista negra de Hacienda. En junio de 2018, incluía 4318 contribuyentes que acumulaban una deuda total de 15.300 millones euros. Entre los deudores figuraba Rodrigo Rato, ex Ministro de Economía y Hacienda de España y ex Director Gerente del FMI, el artista

TABLA 3. RANKING DE 40 DEUDAS EN FIRME A NIVEL NACIONAL (EN DÓLARES) (AL 15 DE MARZO DE 2019)

| RANKING | RAZON SOCIAL/APELLIDOS Y NOMBRES | VALOR TOTAL | N.º DEUDAS |
|---------|--|---------------|------------|
| 1 | Bonanza Fruit Co. S. A. Corpbonanza | 38.774.762,21 | 2 |
| 2 | Frutera Jambelí Frujasa C. A. | 38.171.607,03 | 1 |
| 3 | Sevenseas Corp. S. A. | 32.156.574,17 | 6 |
| 4 | Kimtech S.A. | 31.751.930,07 | 2 |
| 5 | Licores Nacionales y Extranjeros Liquors Cia. Ltda. | 28.804.156,64 | 25 |
| 6 | Empresa Eléctrica del Ecuador Inc. | 23.553.613,77 | 14 |
| 7 | S.W.T. Trader S. A. | 21.593.542,87 | 15 |
| 8 | Hermanos Ordóñez Aguirre Cia. Ltda. | 21.420.331,32 | 13 |
| 9 | Comercializadora Waynoró Cia. Ltda. | 21.188.792,84 | 8 |
| 10 | Serviexport | 20.203.616,87 | 3 |
| 11 | Hjquality S. A. | 19.871.683,13 | 3 |
| 12 | Bravo Valdiviezo Jonathan David | 19.684.462,76 | 4 |
| 13 | Licores de Exportacion S. A. Licoresa | 17.959.133,17 | 6 |
| 14 | Alfaroute S. A. | 17.736.636,40 | 3 |
| 15 | Markfish S. A. | 17.307.955,39 | 1 |
| 16 | Icaro S. A. (en liquidación) | 16.977.062,83 | 7 |
| 17 | Exportadora Bananera Noboa S. A. | 16.847.297,22 | 25 |
| 18 | Perenco Ecuador Limited (en liquidación) | 14.682.647,72 | 4 |
| 19 | Boldom Internacional Comercializadora de Metales Preciosos | 14.513.158,55 | 4 |
| 20 | Construtora Oas S. A. | 14.508.036,40 | 4 |
| 21 | Chong Qui Lang Long José Alejandro | 13.297.224,66 | 7 |
| 22 | Ecuatoriana de Refrescos S. A. Ecurefsa | 12.823.148,60 | 14 |
| 23 | Casatextil S. A. | 12.317.953,22 | 4 |
| 24 | Rimesa Recicladora Internacional de Metales S. A. | 11.125.021,26 | 4 |
| 25 | Intermetals Cia. Ltda. | 10.884.629,95 | 2 |
| 26 | Transportes Marítimos Bolivarianos S. A. Transmabo | 10.631.637,87 | 18 |
| 27 | Yanicorp S. A. | 10.421.931,65 | 3 |
| 28 | Banco de Préstamos S. A. (en liquidación) | 10.055.808,24 | 3 |
| 29 | Viña Carolina Viñacaroli S. A. (en liquidación) | 10.029.771,00 | 49 |
| 30 | Derty S. A. | 9.596.010,52 | 3 |
| 31 | Negocios Navieros y de Transporte Transneg S. A. | 9.561.116,14 | 3 |
| 32 | Industria Licorera y Embotelladora del Norte S. A. Ilensa | 8.755.807,48 | 6 |
| 33 | Carrión Velez Jorge Vinicio | 8.630.215,74 | 4 |
| 34 | Corporacion Azende S. A. | 8.385.611,17 | 27 |
| 35 | Orotecno S. A. | 8.374.566,13 | 4 |
| 36 | Cellistechno Servicios S. A | 8.373.646,55 | 2 |
| 37 | Alcívar García Juan Ramón | 8.084.801,42 | 2 |
| 38 | Smarbi S. A. | 7.987.364,24 | 2 |
| 39 | Zambrano Guadamud Sixdulfo Lectami | 7.459.279,81 | 5 |
| 40 | Bernys Cumba Ana María | 7.426.807,21 | 1 |
| | TOTAL DEUDAS | 641.929.354 | 313 |

Fuente: SRI.

Miguel Bosé, el futbolista Daniel Alves, entre otros (El País, 2018).

Según la CEPAL (2017), la tasa de evaluación media del impuesto al valor agregado (IVA) en América Latina se ubicó en 27,8%

en 2015, en tanto que en Ecuador llegaba a 31,8%, en términos absolutos era equivalente a USD 2800 millones. El estudio del organismo regional de la Organización de las Naciones Unidas señala:

Por un lado, se encuentra el Uruguay, con la tasa de evasión más baja de la región; luego se halla un grupo de países que exhiben tasas cercanas o superiores al 20%, pero inferiores al 30% —como varios países sudamericanos y México—, y otro grupo con valores superiores al 30% —como los países de Centroamérica, el Ecuador y el Paraguay—.

Las funciones del Estado, Ejecutiva y Legislativa, deben reformar el Código Orgánico Tributario con el propósito de reducir radicalmente los niveles de evasión del IVA, se debe establecer penas mayores, incluido a los que tienen empresas de papel en paraísos fiscales. En Argentina, por ejemplo, «[...] se incluyeron medidas contra la evasión: se modificó el Régimen Penal Tributario y se aumentaron las penas por evasión, garantizando la prisión efectiva en la mayoría de casos» (CEPAL, 2018).

Según el SRI, entre el 2010 y 2016, a escala nacional identificó 512 empresas fantasmas domiciliadas especialmente en Guayas, Pichincha y El Oro, que reportaron ventas con facturas falsas por USD 2129 millones que causó al fisco un perjuicio de USD 655 millones, de los cuales se logró recuperar USD 367 millones, unas 15.700 personas y empresas se beneficiaron de los servicios ilegales (El Comercio, 2017). Luego, no se llegó a conocer si el SRI consiguió recuperar la diferencia faltante y qué sanciones recibieron los autores del delito tributario.

EN REFERENCIA AL IMPUESTO A LA RENTA

El estudio de la CEPAL titulado Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017, con relación a la evasión del impuesto a la renta en la región manifiesta:

Si bien existen diferencias metodológicas que dificultan la comparación entre países, se observan diferencias considerables entre las tasas de evasión de este tributo. En un extremo están los casos de Costa Rica, el Ecuador, Guatemala y la República Dominicana —con tasas cercanas al 65%— y en el otro, el Brasil, Chile y México, con valores significativamente menores —entre el 28% y el 31%—.

El promedio de evasión del impuesto sobre la renta en la región fue de 47,5%, frente a la evasión del mismo impuesto en el Ecuador que se situó en 63,8%, desagregando: 65,3% de personas jurídicas y 58,1% de personas naturales, es decir, que la evasión de impuestos es más alta a nivel de empresas que a nivel de personas naturales (*ibi dem*). El Código Orgánico Tributario establece coactivas, embargos de bienes, prisión por defraudación tributaria, pero al igual que la Ley de Transporte Terrestre no se aplica a cabalidad, no hay voluntad política para hacerlo.

Al contrario de lo que sucede en el país, en España, la Agencia Tributaria realiza prolijas investigaciones en contra de la evasión tributaria, incluyendo a figuras mediáticas del ámbito deportivo. El diario digital 20 minutos (2019) informaba que Cristiano Ronaldo «compareció en la Audiencia Provincial de Madrid por sendos delitos de fraude fiscal cuando residía en la capital española. El delantero de la Juventus ha aceptado la multa de 18.8 millones de euros y la pena de prisión de dos años, aunque no ingresará en la cárcel».

La lista de deportistas que han sido sancionados por defraudación fiscal es larga. El jugador de Barcelona, Lionel Messi, re-

cibió una multa de dos millones de euros, y una pena de cárcel de 15 meses, pero al no tener antecedentes penales la entrada a prisión se suspendió. El también jugador del Barcelona, Iker Casillas, tuvo que pagar 2 millones de euros después de haber sido sometido a una inspección. A Xabi Alonso, exjugador del Real Madrid, se lo acusa de defraudar dos millones de euros. A Javier Mascherano, jugador argentino, la Audiencia de Barcelona condenó a un año de cárcel y 850.000 euros de multa por dos delitos fiscales (*ibidem*).

Se reitera, no se puede dar tregua a los evasores de impuestos; se debe reformar el Código Orgánico Tributario para establecer penas mayores para las personas que evadan impuestos, se necesitan tomar medidas radicales para salir de la compleja situación económica y financiera en la que se encuentra el Ecuador.

Por consiguiente, en las condiciones actuales, no tiene sustento las permanentes quejas de los gremios empresariales de que las empresas tienen una elevada carga tributaria, en los hechos pretenden convertirlo al país en un «paraíso fiscal». Los grupos económicos y filiales de empresas multinacionales que operan en los diversos sectores de la economía, deberían ser los primeros en cumplir con las disposiciones legales vigentes y como una obligación moral que tienen ante la ciudadanía.

ticas/bolmensual/IEMensual.jsp

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2017). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017. CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/10/S1700069_es.pdf

González, E. (15 de noviembre de 2018). El Senado argentino aprueba un presupuesto con déficit cero para 2019. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/economia/2018/11/15/actualidad/1542251377_976503.html

Rivas Molina, F. (8 de marzo de 2019). Argentina sube el interés de la deuda para frenar la caída del peso. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/economia/2019/03/08/actualidad/1552071633_163690.html

dw. (13 de marzo de 2019). FMI aprueba crédito de 4.200 millones de dólares para Ecuador. dw. Recuperado de <https://www.dw.com/es/fmi-aprueba-credito-de-4200-millones-de-dolares-para-ecuador/a-47864005>

Tonato, E. (17 de noviembre de 2016). Lenín Moreno plantea seis propuestas de gobierno. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-plantea-propuesta-gobierno-elecciones2017.html>

El Comercio. (31 de octubre de 2017). El SRI rastrea USD 2129 millones en facturas falsas. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/sri-empresas-fantasmas-facturas-venta.html>

El País. (28 de junio de 2018). Consulta la lista de morosos con Hacienda de 2018. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/economia/2018/06/28/actualidad/1530175135_648820.html

REFERENCIAS

Serrano, F. (22 de enero de 2019). El ranking de futbolistas morosos con Hacienda en España. *20 minutos*. Recuperado de <https://www.20minutos.es/deportes/noticia/ranking-futbolistas-multas-hacienda-millones-3404248/0/>

Banco Central del Ecuador. (enero de 2019). Información Estadística Mensual. BCE. Recuperado de <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadis->



PRIMERO DE MAYO: NO A LA CONDICIONALIDAD DEL FMI, LA REFORMA LABORAL Y LAS PRIVATIZACIONES

BAYARDO TOBAR | taski7782@hotmail.com

Las masivas marchas del primero de mayo en las principales ciudades del país tuvieron un denominador común: el rechazo a la decisión del Gobierno de contratar deuda externa con el FMI con la condición de «precarizar» el trabajo, privatizar empresas públicas rentables, «reformar» la seguridad social, reducir impuestos para los más ricos, entre otras medidas que violan derechos constitucionales y producen resultados contrarios a los esperados: incrementan la vulnerabilidad de las finanzas públicas y de la seguridad social, reducen el consumo y el crecimiento económico.

De otro lado, las previsiones en las que se sustenta la condicionalidad del FMI están siendo reprobadas por su propio fetiche: las cifras macroeconómicas. Gracias a circunstancias coyunturales derivada de la ofensiva de Estados Unidos en contra de Venezuela y China, así como a la conservación de nichos de mercado para las exportaciones no petroleras, la economía ecuatoriana está logrando sortear las tendencias de recesivas de la economía mundial y en lugar de decrecer muestra signos positivos:

- Las exportaciones no petroleras, en los dos primeros meses del 2019, comparados con los del año anterior, crecen en 5,6%.
- Sube el precio del petróleo, se incrementa la producción de petróleo del sector público y

aunque disminuye la del sector privado ingresan recursos a la economía.

- «En el consolidado de sus balances, las empresas públicas cerraron el 2018 con USD 828 millones de ganancias. Se trata del segundo año seguido en que en el resultado global, las entidades registran ingresos mayores a sus gastos; es decir, tienen superávit» (Sosa, 2019).
- En el «primer trimestre del 2019, los bancos privados tuvieron balances con indicadores positivos en la mayoría de variables. Los activos crecieron 4,5% con respecto a marzo de 2018, la cartera bruta mejoró 9,8% pese a que los depósitos crecieron a menor ritmo y las utilidades repuntaron un 21%, cerrando en USD 137 millones en marzo» (*ibidem*).

Todo ello a pesar de que, como dice el economista, Mauricio Pozo «[...] Hay muy poco dinamismo del sector privado, lo que conspira para el crecimiento económico y el empleo» (Pozo, 2019). No solo eso, sino que el sector privado, al decir de Walter Spurrier, a la espera de una reforma laboral que desvalore la fuerza de trabajo, ha contribuido a la caída del empleo adecuado en el primer semestre del 2019. Vale la pena citar *in extenso* la opinión de Spurrier:

En el caso de la reforma laboral, las empresas se enteraron de que probablemente el próximo año podrán contratar personal en condiciones menos rígidas. Por ejemplo, empleados a tiempo parcial sin

pagar sobrecargo por horas, o estabilidad solo después del primer año de trabajo. Adicionalmente, saben que para la mayor parte de productos, el mercado no crecerá este año. Por lo tanto, lo prudente es posponer hasta para después de la reforma la decisión de contratar empleados, incluso sustituir a los que se retiran o renuncian, salvo casos especiales. El resultado: en el primer trimestre, el número de empleos adecuados, aquellos que gozan de las protecciones legales, cayó drásticamente, y hoy es menor que hace cinco años, cuando éramos diez por ciento menos ecuatorianos. Ahí las autoridades caen en cuenta de su error, y ven con horror que el empleo seguirá cayendo hasta que se apruebe la reforma. Por eso la adelantan. (2019)

La «prudencia» para no contratar personal ahora y dejarlo para luego en «condiciones menos rígidas» revela de manera incontestable de que lo que se quiere es «informalizar a los formalizados» y no «formalizar a los informales».

Resulta evidente que frente al modelo de decrecimiento de la economía que considera al trabajo como un elemento negativo, no como un factor de demanda efectiva, sino como un costo de producción que, como todo costo, debe ser reducido al mínimo, la privatización del patrimonio nacional e inclusive de la seguridad social, como proponen el Gobierno y los conglomerados empresariales privados que dirigen la política económica. La propuesta de los trabajadores y los movimiento sociales, sin ser revolucionaria y más bien liberal progresista, es la que conviene, en este momento, al país: crecimiento de la economía sustentado en el aumento de la demanda e incentivado por la generación

(no destrucción) de empleo, incrementar la inversión en investigación e innovación para incrementar la productividad, desburocratización del Estado, combate de verdad a la corrupción en la contratación y las compras públicas, la recuperación de las deudas al SRI y a la seguridad social, la renegociación de la deuda externa y los contratos petroleros, soberanía alimentaria, agrodesarrollo incluyente, inserción eficiente en la globalización.

Las propuestas enarboladas en las grandes movilizaciones del Primero de Mayo por las organizaciones de trabajadores, indígenas, campesinas, mujeres, jóvenes, ecologistas, etc., les convierten en la reserva intelectual y ética de la sociedad.

REFERENCIAS

- Sosa, C. A. (29 de abril de 2019). Un giro en la banca. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/opinion/columnista-opinion-elcomercio-giro-banca.html>
- Pozo, C. M. (4 de mayo de 2019). Mejorar acuerdo con el FMI. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/opinion/columnista-opinion-mejorar-acuerdo-fmi.html>
- Spurrier, W. (23 de abril de 2019). Anuncios inoportunos. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/opinion/opinion-walter-spurrier-anuncios-inoportunos.html>

LA TRAMPA DE LA COMPETITIVIDAD Y LA FLEXIBILIZACIÓN LABORAL: ECUADOR Y

EL FMI

JONATHAN BÁEZ | baezjonathanx@gmail.com

En numerosos artículos se ha demostrado que no existe evidencia empírica acerca de la relación entre una disminución de la rigidez laboral, es decir, un aumento de la flexibilización y una disminución del desempleo. De igual manera, se mostró que las cifras del desempleo eran poco alentadoras para los países que recurrieron al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a sus recetas como condición de un préstamo. Y las propias estimaciones del FMI confirman esta hipótesis.

En ese sentido, se observa un aumento del desempleo en el país, como efecto del préstamo entre 2019 y 2023.¹ Se estima que en 2019 el desempleo aumente al 4,3%, después de que en 2018 se registrara una tasa del 3,7%. No obstante, la situación se empeora y en 2021 se estima que el desempleo alcance al 4,8% y que en 2023 disminuya al 4,5% aproximadamente; una cifra superior a la observada antes de que se realice el préstamo. Por tanto, queda claro que la meta de las condiciones del préstamo no es impulsar el empleo. Desde esa perspectiva, la verdadera meta de las élites empresariales con este préstamo es la flexibilización del empleo, es decir, la precarización de los trabajadores —aumentarla más, al igual que la pobreza y desigualdad—.

Por consiguiente, para alcanzarlo, estas élites van a utilizar las condicionalidades

del préstamo para cambiar las leyes laborales, disfrazándolo con la frase: «aumentar la competitividad». En ese sentido, es probable que no solo se tenga como objetivo estancar el nivel del salario mínimo —incluso disminuirlo—, sino también eliminar los costos no salariales que se adquieren al obtener un contrato fijo. Por ello, se busca extender el plazo de prueba. Entre los costos no salariales se encuentran: pensiones, indemnización por despidos, vacaciones, bonos, etc.

De tal manera que, desde ese panorama es pertinente preguntarse: ¿La actual legislación convierte al Ecuador en no competitivo? ¿El costo de un trabajador es tan alto? ¿Qué ocurre al compararlo con otros países de América Latina y el Caribe? La respuesta que se formula, una vez observada la evidencia, es que esto no es así. Un análisis realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) muestra que el costo no salarial de los trabajadores asalariados para los empleadores en Ecuador está muy por debajo del promedio en América Latina y que el costo mínimo del trabajo asalariado en términos de productividad en el país para los empleadores está cercano al promedio de América Latina.

DATOS

Un análisis realizado por el Banco Intera-

americano de Desarrollo (bid) para medir el costo del trabajo asalariado en América Latina muestra la relación antes mencionada. Dicho estudio se basa en:

[...] Todos los proyectos de ley, decretos, códigos, regulaciones y normas existentes que determinan los costos laborales a fin de armonizar la información y facilitar la comparación entre los países de ALC a partir del 1 de enero de 2014. Otras fuentes de información utilizadas en este documento son la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) (2014) para fines de comparación y la OCDE /BID /CIAT (2016) para obtener información sobre las bases imponibles y los umbrales mínimos y máximos para las contribuciones en cada categoría. Por lo tanto, representan el costo de *jure* del trabajo asalariado. (Alaimo, Bosch, Gualavisí and Villa, 2017, págs. 4-5)

EL COSTO NO SALARIAL DEL TRABAJO ASALARIADO

Como indican los autores «este indicador responde a la siguiente pregunta: para el salario promedio, qué cantidad adicional—como porcentaje de los salarios— debe ser satisfecha por los trabajadores y los empleadores para establecer una relación legal asalariada». (Alaimo et al., 2017, pág. 3). De esa manera, con USD PPA (paridad del poder adquisitivo) «en una relación asalariada, los costos obligatorios adicionales que el empleador [...] debe asumir para cumplir con todos los beneficios obligatorios y obligaciones [en América Latina y el Caribe] es del 41% del salario promedio básico» (Alaimo et al., 2017, pág. 20). Mientras que en el caso del Ecuador este nivel solo alcanza el 37%. Por tanto, en un *ranking* de 20 países se observa que

el país está a penas en el lugar 15.º. En resumen, se demuestra que el pago del empleador no está por encima de la media y no hace que el Ecuador sea poco competitivo (ver Figura 1).

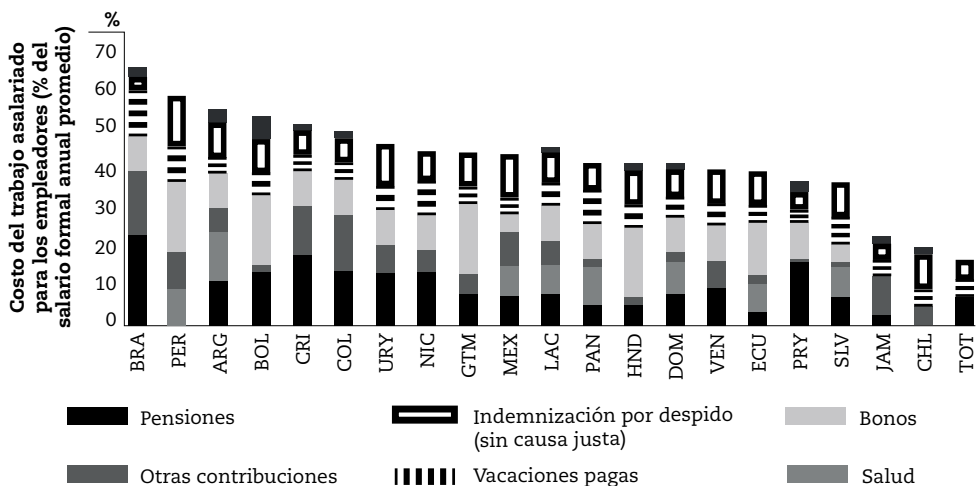
EL COSTO MÍNIMO DEL TRABAJO ASALARIADO

En este indicador se basa en el primero para:

[...] Calcular el valor anual en dólares de pagarle a un trabajador el salario mínimo más todos los costos no salariales obligatorios como porcentaje del PIB por trabajador. Esta medida tiene como objetivo capturar el costo mínimo del trabajo asalariado (MCSI) en relación con la productividad laboral promedio en un país (Alaimo et al., 2017, pág. 4).

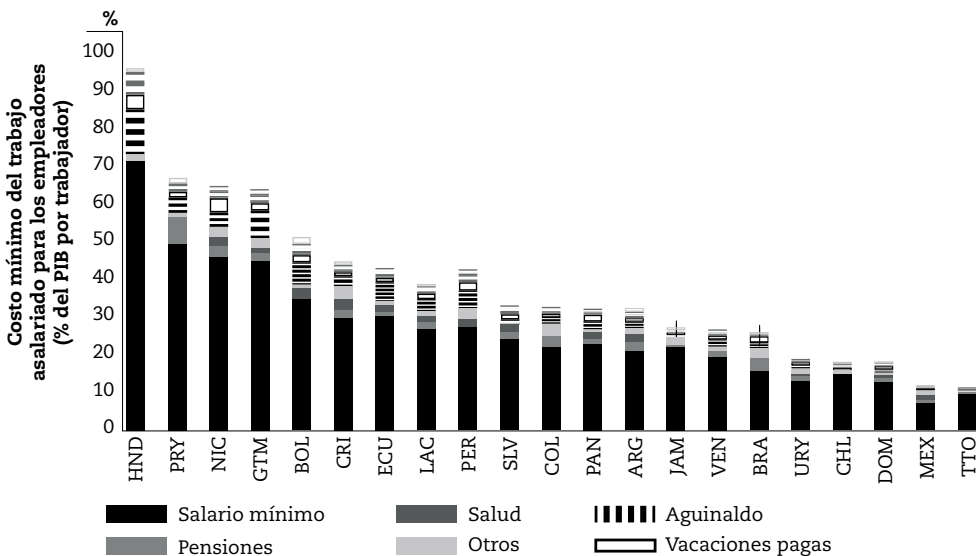
A nivel de América Latina y el Caribe, en promedio, el salario mínimo anual más todos los costos salariales adicionales, los beneficios obligatorios y las provisiones para el despido representan el 39% de la productividad laboral promedio. Por otra parte, para el caso de Ecuador esto representa el 41% lo que le coloca muy cerca del promedio de la región y en el séptimo lugar en el *ranking*. De esa manera, es posible observar que el país no es menos competitivo que otros países de la región por temática salarial. Por consiguiente, es una falacia que los marcos regulatorios afecten la competitividad y no debería ser utilizada como una manera de ocultar la flexibilización a la que representantes de Cámaras empresariales quieren llegar (ver Figura 2). En conclusión, la evidencia muestra que el fin último del préstamo del FMI son las condiciones que le van a permitir a las

FIGURA 1. COSTO PROMEDIO NO SALARIAL DEL TRABAJO ASALARIADO: CONTRIBUCIONES DE LOS EMPLEADORES



Fuente y elaboración: Alaimo et al. (2017, pág. 30).

FIGURA 2. EL COSTO MÍNIMO DEL TRABAJO ASALARIADO: CONTRIBUCIONES DE LOS EMPLEADORES-EMPLEADORES



Fuente y elaboración: Alaimo et al. (2017, pág. 30).

élites empresariales —nacionales e internacionales— mejorar sus ganancias en detrimento de los empleos. De igual ma-

nera, la disminución del desempleo no será una realidad, al contrario, va a convertirse en la tónica del día a día de las

familias ecuatorianas. El horizonte debe dirigirse a aumentar la demanda agregada a través de aumentar el mercado interno. Lo que implica mejorar salarios, mantener los servicios públicos y no flexibilizar el mercado laboral.

CR/Issues/2019/03/20/Ecuador-Staff-Report-for-the-2019-Article-iv-Consultation-and-Request-for-an-Extended-46682

REFERENCIA

Alaimo, V., Bosch, M., Gualavisí, M. and Villa, J. M. (2017). *Measuring the cost of salaried labor in Latin America and the Caribbean* (IDB Technical note; 1291). Inter-American Development Bank.

NOTA

1 En el informe, se encuentra en el siguiente link en la página 35: <https://www.imf.org/en/Publications/>

PANORAMA LABORAL EN ECUADOR: LA PREGARIZACIÓN Y EL DETERIORO DE LAS CONDICIONES DEL EMPLEO CONTINÚAN SU MARCHA A SEPTIEMBRE 2019

JONATHAN BÁEZ | baezjonathanx@gmail.com

La publicación de los resultados de la situación del empleo en el país muestra lo pernicioso de beneficiar a un determinado sector y no considerar a las grandes mayorías. La no afiliación al IESS, la inestabilidad en los contratos y la precarización del empleo aumentan considerablemente. Una situación todavía más preocupante si se considera las presiones de las élites nacionales e internacionales, a través del FMI, para implementar una reforma laboral. Los primeros resultados muestran que la tasa de desempleo a nivel nacional aumenta del 4,0% al 4,9% entre septiembre de 2018 y 2019 —variación estadísticamente significativa—.¹ Esta es una cifra más alta que la pronosticada por el FMI por la aplicación del programa de ajuste: se estimaba que en 2019 el desempleo cerraría en un 4,3% y tan solo en septiembre ya la superó, quizás la tasa continúe su tendencia.² Por otra parte, la tasa de empleo adecuado disminuye del 39,6% al 38,5% entre septiembre de 2018 y 2019 —variación estadísticamente significativa—.³

En resumen, existe un deterioro considerable. No obstante, el panorama de la complicada situación del empleo se amplía considerando otras variables. En ese sentido, la no afiliación al seguro social

general tiene una tendencia al aumento. Del total de personas empleadas en septiembre de 2018 el 57% no estaba afiliado y en septiembre de 2019 asciende dos puntos porcentuales y se ubica en un 59% (ver Figura 1).

Dicha situación implica que existe una tendencia a que cada vez menos personas se encuentren aseguradas. Por consiguiente, cada vez más personas y sus familias no solo no tienen la opción de hacer uso del servicio de salud. En el largo plazo las posibilidades de jubilación se complican para estas personas que no están afiliadas. De igual manera, esto complica la situación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y su liquidez, dado que mantenerla supone aumentar la base cotizante, es decir, no precarizar el trabajo y afiliar a los empleados; no despedir empleados públicos para que sigan cotizando y aumentar el poder adquisitivo de los empleados para que el aumento de la demanda genere necesidades de emplear y aumente más esa base cotizante. Al mismo tiempo, los sectores empresariales debían invertir en el país, no fugar capitales y aumentar la capacidad instalada. No solo no pensar en que les reduzcan impuestos, sino que aumenten los directos (como a la renta)

para que el proceso redistributivo dinamice este otro proceso (la desigualdad es ineficiente).

Por otro lado, al observar la estabilidad del empleo a partir del tipo de contrato se observa que el contrato temporal —aquel que no implica estabilidad— aumenta entre septiembre 2018 y 2019 con un aumento del 25,7% al 27,4% —aumento de 1,7 puntos porcentuales—. Dados los anuncios sobre las reformas laborales que se desean implementar desde la élite empresarial, en especial: (1) reformas laborales para nuevos contratos y (2) nuevas modalidades de contratos laborales para quienes inician un emprendimiento.⁴ Para generar bienestar en la economía de conjunto y no solo en los trabajadores deberían implementarse reformas laborales que precauten la estabilidad. En efecto, se mantiene constante un nivel de demanda que beneficia a las empresas, bajo el supuesto que se matiza el nivel de concentración de los mercados en las que no pocas veces se evidencian prácticas monopólicas u oligopólicas (ver Figura 2).

De aceptarse las reformas del Gobierno, éstas deben, en el caso de la primera, garantizar que no existen despidos que permitan la recontratación de los mismos trabajadores pero con las nuevas condiciones que tienen desventajas para los empleados; en la segunda, es importante verificar que no se realicen cierre de empresas que después deriven en abrir nuevas para acogerse a los nuevos emprendimientos que, en realidad, se trata de mecanismos que permiten tener ventajas al sector empresarial en detrimento del laboral.

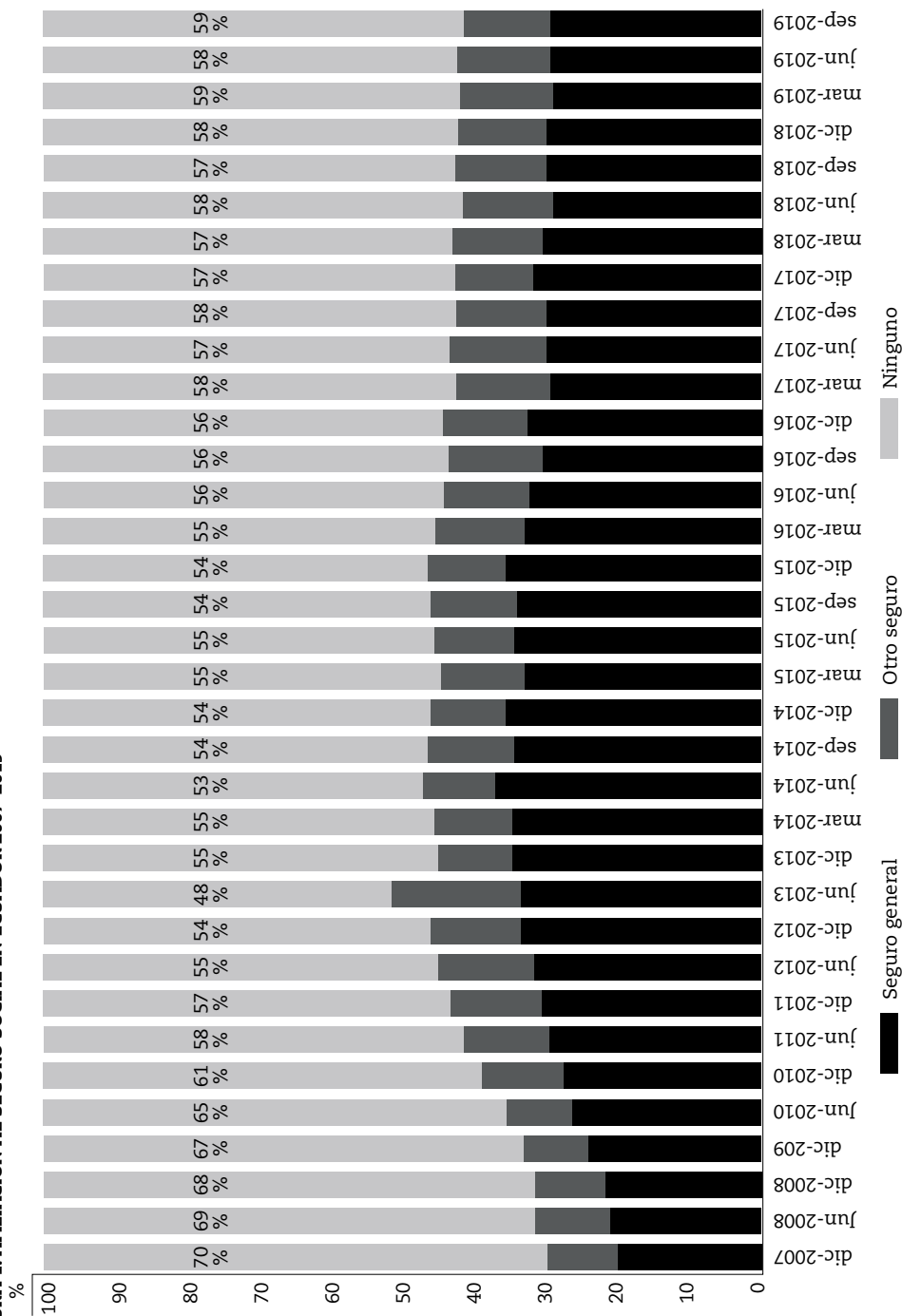
La información presentada, si bien permite ampliar el análisis de la situación

del empleo en el país, es pertinente observar lo que ocurre con el nivel de precarización del empleo, por lo que se estima un índice que considera las «condiciones de trabajo deficientes —falta de estabilidad y seguridad social— y bajos niveles salariales». (Mora y de Oliveira, 2015, pág. 206). Los resultados⁵ indican que entre septiembre 2018 y septiembre 2019 el índice de precarización aumenta de 0,408 a 0,416 —variación estadísticamente significativa—.⁶ Por lo tanto, se concluye que la precarización en Ecuador ha aumentado (ver Figura 3).

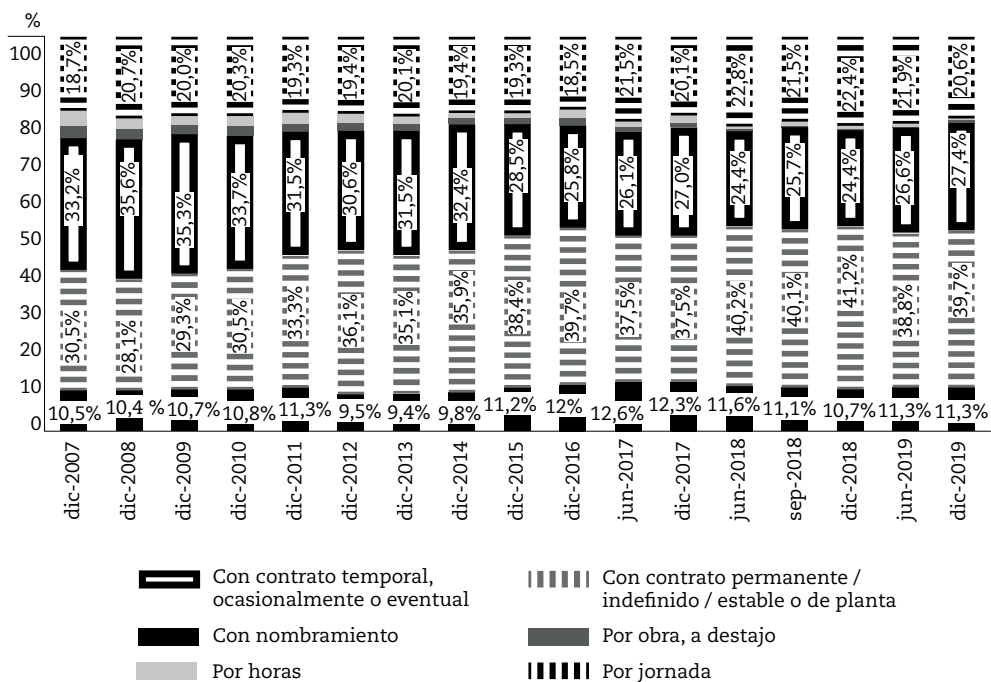
Esta situación, muestra que las condiciones laborales se han deteriorado para la población. Es imprescindible que la política económica se dirija a mejorarla y no empeorarla. Desde esa perspectiva, los recursos deben encaminarse a mejorar la calidad de vida. Si los precios del barril de petróleo, en promedio, entre enero y agosto se han mantenido en USD 64,62, deben servir para generar procesos redistributivos que beneficia al conjunto de la población y ser acompañada por otras políticas. En efecto, las reformas laborales deben ir orientadas a proteger al sector laboral. Una situación que estaba en riesgo para toda la población del país si se implementaba la eliminación de los subsidios a los combustibles:

Un análisis de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales (ENIGHUR 2011-2012) permite ver que el gasto en pasajes de las personas con menos recursos (decil 1) representa el 5% del total de su ingreso, ascendiendo a USD 18,06 mensuales. Los ingresos corrientes mensuales promedio de estos hogares ascienden a USD 305. El aumento

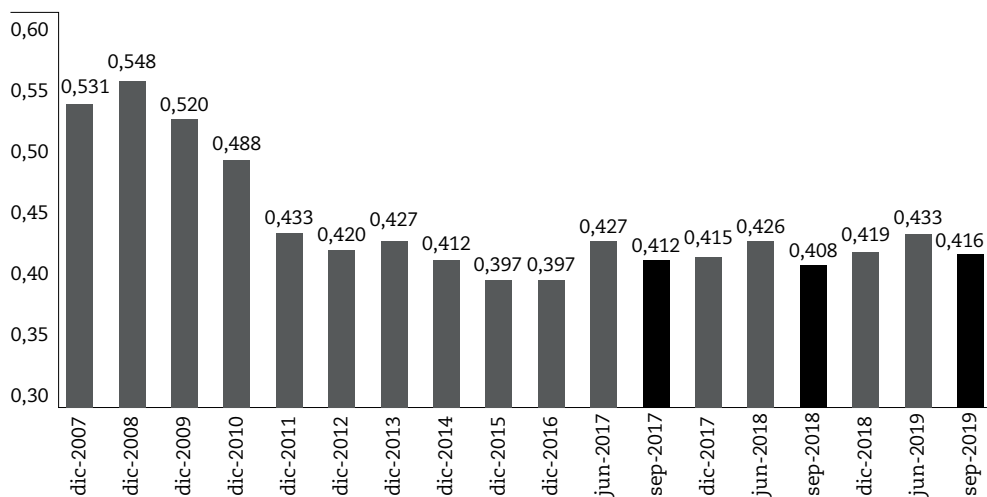
FIGURA 1. AFILIACIÓN AL SEGURO SOCIAL EN ECUADOR 2007-2019*



Nota: *Septiembre. Fuente: ENEMDUR 2007-2019. Elaboración: propia.

FIGURA 2. TIPO DE CONTRATO EN ECUADOR 2007-2019*

Nota: *Septiembre. Fuente: ENEMDUR 2007-2019. Elaboración: propia.

FIGURA 3. ÍNDICE DE PRECARIZACIÓN EN ECUADOR A NIVEL NACIONAL 2007-2019*

Fuente y elaboración: Alaimo et al. (2017, pág. 30).

ANEXO 1. RESULTADOS DEL ANÁLISIS FACTORIAL: MÉTODO DE COMPONENTES PRINCIPALES PARA CALCULAR ÍNDICE DE PRECARIEDAD LABORAL EN ECUADOR 2007-2019*, POBLACIÓN EMPLEADA.

| | 2007 Dic | 2008 Dic | 2009 Dic | 2010 Dic | 2011 Dic | 2012 Dic | 2013 Dic | 2014 Dic | 2015 Dic |
|--|----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|
| Bondad de ajuste | | | | | | | | | |
| KMO | 0,653 | 0,674 | 0,658 | 0,673 | 0,679 | 0,667 | 0,673 | 0,663 | 0,674 |
| Chi-cuadrado aproximado | 1685635 | 2269953 | 2022563 | 2249131 | 2267764 | 2044775 | 2548361 | 2506645 | 2816524 |
| Grados de libertad | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Significancia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Comunalidades | | | | | | | | | |
| Salario mínimo | 0,534 | 0,717 | 0,711 | 0,716 | 0,711 | 0,694 | 0,626 | 0,720 | 0,728 |
| Seguro Social | 0,674 | 0,655 | 0,647 | 0,634 | 0,640 | 0,635 | 0,717 | 0,597 | 0,625 |
| Contrato | 0,645 | 0,603 | 0,562 | 0,618 | 0,630 | 0,585 | 0,627 | 0,624 | 0,637 |
| Factores | | | | | | | | | |
| Número de factores | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Eigen value 1 factor | 1,854 | 1,975 | 1,92 | 1,968 | 1,982 | 1,914 | 1,97 | 1,942 | 1,99 |
| Porcentaje de la varianza explicada | 61,792 | 65,847 | 64,008 | 65,608 | 66,052 | 63,813 | 65,672 | 64,72 | 66,349 |
| Pesos factoriales | | | | | | | | | |
| Salario mínimo | 0,731 | 0,847 | 0,843 | 0,846 | 0,843 | 0,833 | 0,791 | 0,848 | 0,853 |
| Seguro Social | 0,821 | 0,809 | 0,805 | 0,796 | 0,800 | 0,797 | 0,847 | 0,773 | 0,791 |
| Contrato | 0,803 | 0,777 | 0,750 | 0,786 | 0,794 | 0,765 | 0,792 | 0,790 | 0,798 |
| Casos válidos de análisis | 3256534 | 3347446 | 3315389 | 3380828 | 3337678 | 3473387 | 3813275 | 3945194 | 4012054 |
| 2016 Dic 2017 Jun 2017 Sept 2017 Dic 2018 Jun 2018 Sept 2018 Dic 2019 Jun 2019 Sept | | | | | | | | | |
| Bondad de ajuste | | | | | | | | | |
| KMO | 0,690 | 0,690 | 0,684 | 0,690 | 0,684 | 0,688 | 0,684 | 0,693 | 0,691 |
| Chi-cuadrado aproximado | 3186055 | 2963920,2 | 3009432,2 | 3355831 | 2877022,3 | 3037460,4 | 2877022 | 3089731,3 | 3200729,2 |
| Grados de libertad | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Significancia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Comunalidades | | | | | | | | | |
| Salario mínimo | 0,740 | 0,716 | 0,731 | 0,686 | 0,6867126 | 0,7303008 | 0,687 | 0,725 | 0,735 |
| Seguro Social | 0,661 | 0,649 | 0,625 | 0,744 | 0,7280664 | 0,6375707 | 0,728 | 0,649 | 0,638 |
| Contrato | 0,664 | 0,665 | 0,683 | 0,645 | 0,6195598 | 0,6792246 | 0,620 | 0,686 | 0,701 |
| Factores | | | | | | | | | |
| Número de factores | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Eigen value 1 factor | 2,065 | 2,0298957 | 2,0388 | 2,076 | 2,0343388 | 2,0470962 | 2,034 | 2,060 | 2,074 |
| Porcentaje de la varianza explicada | 68,835 | 67,663191 | 67,959631 | 69,208 | 67,811294 | 68,236539 | 67,811 | 68,657 | 69,130 |
| Pesos factoriales | | | | | | | | | |
| Salario mínimo | 0,860 | 0,846 | 0,855 | 0,828 | 0,829 | 0,855 | 0,829 | 0,852 | 0,857 |
| Seguro Social | 0,813 | 0,806 | 0,790 | 0,863 | 0,853 | 0,798 | 0,853 | 0,806 | 0,799 |
| Contrato | 0,815 | 0,815 | 0,827 | 0,803 | 0,787 | 0,824 | 0,787 | 0,828 | 0,837 |
| Casos válidos de análisis | 3915651 | 3958899,5 | 3885314,8 | 4012910 | 3746098 | 3876324,2 | 3746098 | 3868195,1 | 3854706,5 |

Nota: *Septiembre. Fuente: ENEMDUR 2007-2019. Elaboración: propia.

del pasaje de 25 a 35 centavos –en el caso de Quito- implica un incremento del 40%. Por lo tanto, ahora el gasto en transporte será de USD 25,29. En efecto, para mantener el gasto en este rubro el ingreso debería aumentar a USD 312,50. Lo que implica un incremento del 2,37%. Un incremento superior al último incremento del salario básico unificado (2,07%) (Báez, 2019).

A eso debe agregarse que todavía existen una serie de medidas que deben ser implementadas por el acuerdo con el FMI en el que ya se contemplaban la eliminación de los subsidios y otros:⁷

- Aumentar el precio de la gasolina al por menor, doméstica e industrial
- Aumentar el precio del diesel para ciertas categorías de pesca
- Eliminar los subsidios al gas industrial
- Aumentar el precio de la electricidad
- Arrendamiento de activos gubernamentales a subcontratistas privados para su uso y mantenimiento temporal
- Concesión de la planta hidroeléctrica de Soapladora
- Ingresos por la concesión de líneas eléctricas

Asimismo, es necesario analizar lo que ocurrirá con el tema de impuestos indirectos presentes en la misma carta de intención. Una situación preocupante frente a la que se propone las siguientes medidas para afrontar la crisis a la que la captura del Estado encaminó:

(1) No privatización de la refinería de Esmeraldas ni de ningún sector estratégico.

(2) Restitución de: (a) nivel de salario de los servidores públicos con contrato ocasional; (b) vacaciones de servidores públi-

cos, y (3) aumento de vacaciones del sector privado de 15 a 30 días.

(3) Aumento de salario mínimo en un nivel similar a la tasa de ganancias de las empresas promedio.

(4) Aumento del Impuesto a la Renta a las empresas pertenecientes a grupos económicos, independiente de su tamaño y con un porcentaje adicional por cada sociedad que esté en guaridas fiscales, así como a las grandes empresas, a través de retención en la fuente. Restitución del anticipo para que no puedan eludir. Y mantener el Impuesto a la Salida de Divisas.

(5) Devolución de los montos obtenidos por deuda con organismos internacionales para ser cubiertos con el cobro inmediato de las deudas tributarias en firme.

NOTAS

1 Véase https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Septiembre/201909_Mercado_Laboral.pdf

2 Véase Fondo Monetario Internacional (2019, pág. 29).

3 Véase https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Septiembre/201909_Mercado_Laboral.pdf

4 Véase <https://www.elcomercio.com/actualidad/lenin-moreno-medidas-economicas-ecuador.html>.

5 Para ver la metodología aplicada, véase <https://coyunturaisip.wordpress.com/2018/07/20/indice-deprecariedad-laboral-aumenta-durante-el-gobierno-de-moreno/> (ver Anexo 1)

6 Con un $z=1,98$ en una prueba de dos colas a un 95% y valores críticos de $-1,96$ y $1,96$ cae dentro de la zona de rechazo de la hipótesis nula. Véase https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Septiembre/Pruebas_de_significancia_estadistica_ENEMDU.pdf

7 Véase Báez, La depredación del Gobierno y el FMI: Amnistía y reforma tributaria le cuesta al Estado ecuatoriano USD 1310 millones en 2019. En contraposición se pretende una reforma fiscal regresiva, aumento de precios en los combustibles, incluso en las tarifas de e, 2019b.

REFERENCIAS

Báez, J. (2019). Entre subsidios y privatizaciones: el

ingreso de los hogares más pobres debe subir más que el incremento del salario básico unificado del último año tan solo para cubrir el aumento de 10 centavos de pasaje. Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura. Recuperado de <https://coyunturaisip.wordpress.com/2019/10/10/entre-subsidios-y-privatizaciones-el-ingreso-de-los-hogares-mas-pobres-debe-subir-mas-que-el-incremento-del-salario-basico-unificado-del-ultimo-ano-tan-solo-para-cubrir-el-aumento-de-10-centavos-de-p/>

Báez, J. (2019b). La depredación del Gobierno y el FMI: Amnistía y reforma tributaria le cuesta al Estado ecuatoriano USD 1310 millones en 2019. En contraposición se pretende una reforma fiscal regresiva, aumento de precios en los combustibles, incluso en las tarifas de e. *Unidad de Análisis y Estudios de*

Coyuntura. Recuperado de <https://coyunturaisip.wordpress.com/2019/07/11/la-depredacion-del-gobierno-y-el-fmi-amnistia-y-reforma-tributaria-le-cuesta-al-estado-ecuatoriano-usd-1-310-millones-en-2019-en-contraposicion-se-pretende-una-reforma-fiscal-regresiva-aumento-de-p/>

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2019). First review under the extended fund facility arrangement, requests for waiver of nonobservance of performance criterion, modification of performance criteria, and financing assurances review-press release and staff report. *IMF Country Report*, 19(210).

Mora, M. y de Oliveira, O. (2015). La degradación del empleo asalariado en los albores del siglo XXI: Costa Rica y México. *Papeles de Población*, (s. d.), 195-231.

REFORMAS LABORALES PROPUESTAS POR EL GOBIERNO

ALBERTO LÓPEZ B. | alberto_lopezb@hotmail.com

En el Ecuador, las continuas reformas laborales al Código del Trabajo, han generado una legislación laboral compleja e inestable, por ello, el Estado ha perdido la brújula en el manejo de la política laboral que garantice la inversión privada, estabilidad laboral, empleo, y, por ende, que genere desarrollo económico del país; ante esta situación el Gobierno del presidente Lenin Moreno ha propuesto reformas al Código del Trabajo ecuatoriano, en la exposición de motivos del proyecto de ley (borrador) se justifica la implementación de las reformas laborales:

Una reforma laboral, que introduce dentro del ámbito de la simplificación y modernización del sistema laboral, la revisión de las modalidades contractuales vigentes y varios mecanismos de contratación y adaptabilidad al sistema económico productivo actual y futuro. Todo esto con el objetivo de fomentar el empleo productivo, incentivar la contratación formal, y por supuesto, fundamentalmente, proteger y garantizar los derechos de los trabajadores. (Gobierno ecuatoriano, 2019, pág. 1)

Las reformas propuestas al Código del Trabajo (CT), varios artículos eliminan la legislación anterior, otros reforman, modifican o incrementan nuevas normas laborales, los mismos que a continuación se sintetizan.

REFORMAS SOBRE CONTRATACIÓN LABORAL

Sobre contratación laboral se sustituye el artículo 11 del CT, con la siguiente clasificación de contratos de trabajo: (a) por tiempo indefinido, (b) eventual, (c) ocasional, (d) por temporada, (e) por obra, (f) escrito o verbal, y (g) demás modalidades establecidas por ley o por el ente rector del contrato de trabajo. Se elimina el primer inciso del artículo 13: en contratos a sueldo y a jornal la remuneración se pacta tomando como base cierta unidad de tiempo. Se reforma artículo 14, que es: por contrato tipo y excepciones, y queda así: contrato individual de trabajo a tiempo indefinido modalidad de contratación estable o permanente con excepción de los contratos: por obra, eventuales, ocasionales y temporada, de emprendimientos y contratos de actividad determinada dentro del giro del negocio. El artículo 16 es sustituido por el contrato por obra; además, se incluye el contrato por actividad determinada dentro del giro del negocio. En el artículo 17 existe la reforma que dice: en contratos eventuales y ocasionales se elimina pago del 35% incremento del valor hora del salario básico.

Se crean tres nuevas modalidades de contratación laboral: contrato para emprendimientos, con duración de tres años que puede terminar por cualquier causa; contrato por nuevo empleo, que es aquel contrato de trabajo que se celebra para

nuevos empleos por parte de personas naturales o jurídicas; y contrato de duración determinada, con duración de 12 meses, para nuevas contrataciones que incrementen la nómina y periodo de prueba máximo 90 días.

Además, en el contrato para reemplazo en caso de licencia por maternidad, paternidad o enfermedad catastrófica, plazo máximo de 12 meses; los trabajadores que padezcan enfermedad catastrófica gozarán de una estabilidad especial y no podrán ser despedidos. Se elimina los contratos de grupo y de equipo.

Los contratos a celebrarse de manera obligatoria por escrito son: contrato por actividades determinadas dentro del giro de negocio; contrato de emprendimiento; contrato por tiempo indefinido, eventual, de temporada y ocasional, los de aprendizaje; contrato bajo la modalidad de teletrabajo, y demás contratos determinados por el ente rector del trabajo. Se modifica el artículo 20 y establece: «Sin embargo, será obligación del empleador llevar un registro de todos los trabajadores de los contratos celebrados verbal o escritos y registrarse ante el ente rector del trabajo».

REFORMAS SOBRE BENEFICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES

En el artículo 42 del CT, se incorpora el numeral 36, que dice: Los programas de capacitación también podrán referirse a temáticas definidas por el empleador de conformidad a las necesidades del sector. A continuación del artículo 42 se incorpora: conceder a los trabajadores permisos con goce de remuneración hasta 4 horas. Se incorpora licencia sin remuneración hasta por cinco días calendario durante cada año; la comisión de servi-

cio sin remuneración. En el artículo 46, sobre acoso laboral, el Ministerio rector del trabajo emitirá la normativa necesaria para regular el procedimiento de denuncias por acoso laboral.

Se reforma artículo 47.1, que dice así: Previo acuerdo entre empleador y trabajador las jornadas de trabajo pueden ser disminuidas hasta un límite no menor de 30 horas semanales con aprobación del ente rector del trabajo. Se elimina el descanso semanal remunerado y las horas suplementarias y extraordinarias para el trabajo a destajo. El artículo 84 sustituye la remuneración semanal por obra si el trabajo fuera por obra que puede entregarse por partes, tendrá derecho el trabajador a que cada semana se le reciba el trabajo ejecutado y se le abone su valor. Además, se agrega al artículo 52 lo siguiente: previo acuerdo entre el padre y la madre, la licencia con remuneración, 12 semanas por nacimiento del hijo, puede ser transferido total o parcial al padre.

Se incrementa un artículo que menciona: el empleador podrá ceder o transferir todo o parte de su línea de negocio, en cuyo caso, se sustituirá la responsabilidad patronal de aquellos trabajadores subrogados a otro empleador. En el caso de la jubilación patronal, se crea el Fondo de Jubilación a cargo de empleadores (2% del sueldo), el trabajador puede retirar cumplido los 25 años de trabajo en uno o varios empleadores.

Sobre el trabajo agrícola, en el artículo 333, dice que se sustituya por el siguiente texto: obrero agrícola es el que ejecuta para otras labores agrícolas mediante remuneración en dinero en efectivo. De otra parte, se elimina el trabajo por tareas en el sector agrícola.

Elimina todo lo relacionado con derechos de los trabajadores menores de edad contratados en edades entre 15 hasta 18 años. Se incorpora un artículo sobre teletrabajo, que, dice, es una modalidad de ejecución del contrato de trabajo de carácter no presencial a través de la cual el trabajador realiza sus actividades fuera de las instalaciones físicas del empleador y mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación, bajo las disposiciones señaladas.

Finalmente, en las disposiciones generales se indica que la vigencia de las reformas al Código del Trabajo no afectará las obligaciones y derechos adquiridos mediante contrataciones existentes legalmente suscritas. Sin perjuicio que las nuevas contrataciones laborales se registrarán a las presentes disposiciones y a las nuevas reformas.

DISCUSIÓN

Desde que se promulgó el primer Código del Trabajo ecuatoriano en 1938, se han realizado reformas laborales significativas que responden a la política económica y laboral del Ecuador, mismas que responden a factores económicos, políticos y sociales, generados por una lucha social de las fuerzas productivas y laborales, las cuales se han ido ajustado a intereses de grupos sociales de patronos y trabajadores.

Las reformas propuestas sobre contratación laboral, en la clasificación de contratos y la creación de nuevas modalidades de contratos de trabajo —tales como el contrato de emprendimientos, contrato por nuevo empleo y contrato de duración— el Estado en su política económica y laboral, trata de generar nuevas plazas de empleo mediante incentivos a la inver-

sión privada; sin embargo, desde el punto de vista laboral se podría generar la precarización laboral.

En el caso de otras reformas relacionadas con beneficios al trabajador, se elimina el descanso semanal remunerado, se propone la disminución de la jornada de trabajo hasta un límite no menor de 30 horas semanales con aprobación del ente rector del trabajo, desmotiva a los trabajadores. De otra parte, la jubilación patronal vigente se sustituye con el Fondo de Jubilación con apenas el 2% del sueldo que únicamente podrá retirar a los 25 años de trabajo o al momento de su jubilación. En caso de aprobarse la reforma que habla de que el empleador podrá ceder o transferir todo o parte de su línea de negocio; con el cambio de patrono, el trabajador podría ser despedido o perdería sus derechos adquiridos en el trabajo anterior, por ende, se generaría la flexibilización laboral.

Finalmente, la política laboral del Ecuador necesita una reforma laboral integral con la participación de todos los actores sociales: Estado, empleadores, Cámaras de Producción y Comercio, gremios laborales, trabajadores, jubilados, desempleados y la academia, se debería debatir en elaboración de reformas para un nuevo Código del Trabajo que beneficie a todos; por consiguiente, el Gobierno del presidente L. Moreno debería presentar un proyecto de reformas laborales para asegurar estabilidad laboral, garantizar la inversión privada, crear nuevas fuentes de empleo, que beneficie el bienestar de la población ecuatoriana.

¿INCLUSIÓN FINANCIERA O FOMENTO A LA BANCA?

JONATHAN BÁEZ | baezjonathanx@gmail.com

En el debate sobre la nueva reforma tributaria como parte del acuerdo con el FMI, las voces que repiten incesantemente una serie de medidas que beneficiarían a un reducido sector de élite, pero que afectarían a la mayoría de la población ecuatoriana se publicitan constantemente. Entre esas medidas, están el aumento del IVA, disminución del impuesto a la renta corporativa y la eliminación del impuesto a la salida de divisas (ISD) —todas ellas regresivas—. En diversos artículos, se ha presentado evidencia sobre este tema y se ha demostrado su nocivo efecto en la economía nacional. A pesar de que se ha manifestado la decisión de no aumentar el IVA, la búsqueda de que efectivamente pase aún no cesa y todavía se está ejerciendo el lobby por parte de esas voces antes mencionadas.

No obstante, en medio de dicho debate ha surgido una arista que no se ha tratado y se relaciona con el tema de inclusión financiera que está siendo apoyada tanto por el Gobierno, cámaras empresariales y, sobre todo, por la banca: «La banca mira como positiva la aspiración de generar incentivos en búsqueda una mayor inclusión financiera» ¿Cuál es la reflexión y la evidencia que se presenta para indicar que el problema del país es una baja inclusión financiera? Se señala que:

En el país, apenas el 51% de adultos tiene acceso a una cuenta en una institución fi-

nanciera y, por ejemplo, solo el 12% tiene un crédito. Prado [presidente de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador (Asobanca)] indicó que estas cifras son extremadamente bajas y evidencian la necesidad de hacer un cambio para beneficiar a todos los ecuatorianos, en especial a aquellos de menores ingresos. (s. d.)

Considerando que la inclusión financiera puede operacionalizarse como el acceso a una cuenta o tener un crédito nos cuestionamos, ¿esos niveles son extremadamente bajos?, ¿cuál es el nivel de comparación?, ¿cómo se encuentran otros países de la región? En ese sentido, el presente artículo analiza algunos indicadores elaborados por el Banco Mundial y expresados en el Global Findex del año 2017 así como las Estadísticas de Inclusión Financiera 2016-2017 elaborado por el Banco Central del Ecuador. Los resultados indican que, sin descontextualizar las cifras, la inclusión financiera en el país está en el promedio de América Latina —incluso a niveles superiores en ciertos casos— y la verdadera razón de las limitaciones tienen que ver con la falta de recursos de la población para ahorrar y que no se accede a créditos porque tampoco se poseen los recursos para pagarlos.

Un análisis de 19 países de América Latina y el Caribe permite observar que el Ecuador se ubica en el *ranking* 8 en el año 2017 de países en que personas mayores

a 15 años tienen cuenta. Por lo tanto, se encuentra en un nivel intermedio y no en lugares «extremadamente bajos» de inclusión financiera. Incluso, se ubica por encima de países como Colombia y Perú, con quien se suele comparar siempre al país —un 46% y 43% respectivamente tienen cuenta—. Lo propio ocurre con las personas que tienen cuenta en una entidad financiera, Ecuador se encuentra en el octavo lugar por encima de Colombia y Perú. Por lo tanto, que el país se encuentre en una posición preocupante en el tema de inclusión financiera no tiene lugar al contrastarlo con otros países en la región (ver Figuras 1 y 2).

En realidad, las razones para que las personas no tengan una cuenta estriban en que las personas no tienen dinero para ahorrar. Un 58,6% señala recurrentemente este factor como uno de los principales puntos para no tener una cuenta bancaria (ver Tabla 1).

Eso demuestra que la mayoría de la población no tiene los recursos necesarios para ahorrar. Por lo tanto, no es pertinente pretender una mayor inclusión financiera restringiendo salarios y con una reforma laboral que atente contra los ingresos de las personas.

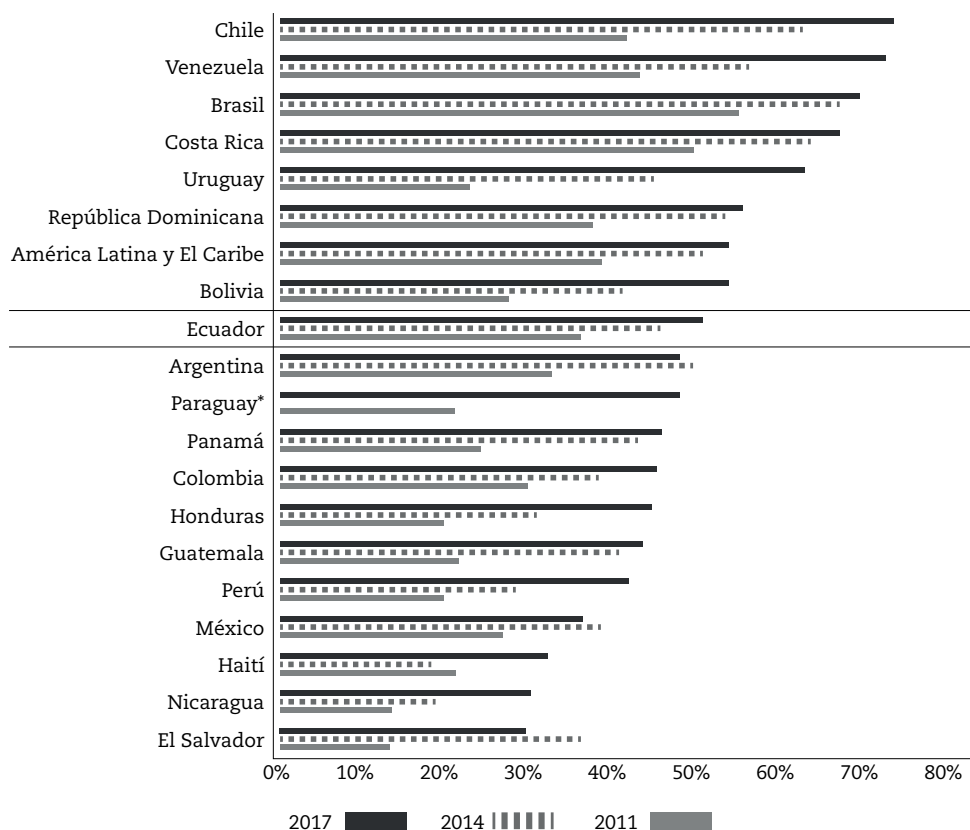
En el caso del crédito, se observa que en 2017 en Ecuador el 12% ha adquirido uno. No obstante, este nivel es muy superior al promedio de América Latina y el Caribe, se ubica en el décimo lugar del *ranking*, por encima de países como Argentina y Brasil. En comparación a Colombia y Perú, se encuentra en niveles inferiores, pero con una diferencia de apenas tres puntos porcentuales (ver Figura 3). En conclusión, el tema del crédito no es una muestra de menor inclusión financiera

en el país. Las razones son otras, como muestra la encuesta financiera elaborada por el Banco Central, las personas no solicitan un crédito porque estiman que no van a alcanzar a pagarlo —un 60% así lo menciona— (ver Tabla 2).

Eso demuestra que son las limitaciones en recursos lo que erosiona la posibilidad de un crédito, los mercados monopolísticos y oligopolísticos que no ofrecen garantías, etc. Por lo tanto, el problema no es el tema de la inclusión como tal.

Entonces, ¿por qué la voracidad en el tema de inclusión financiera? Al parecer, se trata de un nuevo beneficio al sector bancario que, junto a la pretensión de liberar las tasas, busca aumentar sus ganancias —como ya ocurrió con su nivel de utilidades en 2018, las más altas desde 2005— y si la eliminación del ISD tiene lugar, esto puede dar lugar a una fuga de capitales que sitúe al Ecuador en una posición complicada en la que las reservas internacionales serán el «respaldo o colchón en efectivo que tiene el país para atender cualquier evento inesperado»; sin embargo, al ser estas reservas fruto de un préstamo con el FMI, deben pagarse y es la población la que deberá pagar la fuga de capitales, vía reforma laboral que extorsione a los trabajadores, una serie de aumento de tarifas y eliminación de subsidios como efecto de las privatizaciones, además de las quiebras de ciertos sectores empresariales que no encontrarán mercados por la restricción de la demanda efectiva y el ahogamiento de créditos que no alcanzarán a pagar, lo cual hará de la quiebra un negocio que también beneficiará al sector financiero. Ése es el complejo panorama en que puede entrar el país.

FIGURA 1. PERSONAS QUE POSEEN UNA CUENTA (% MAYORES DE 15 AÑOS)*T



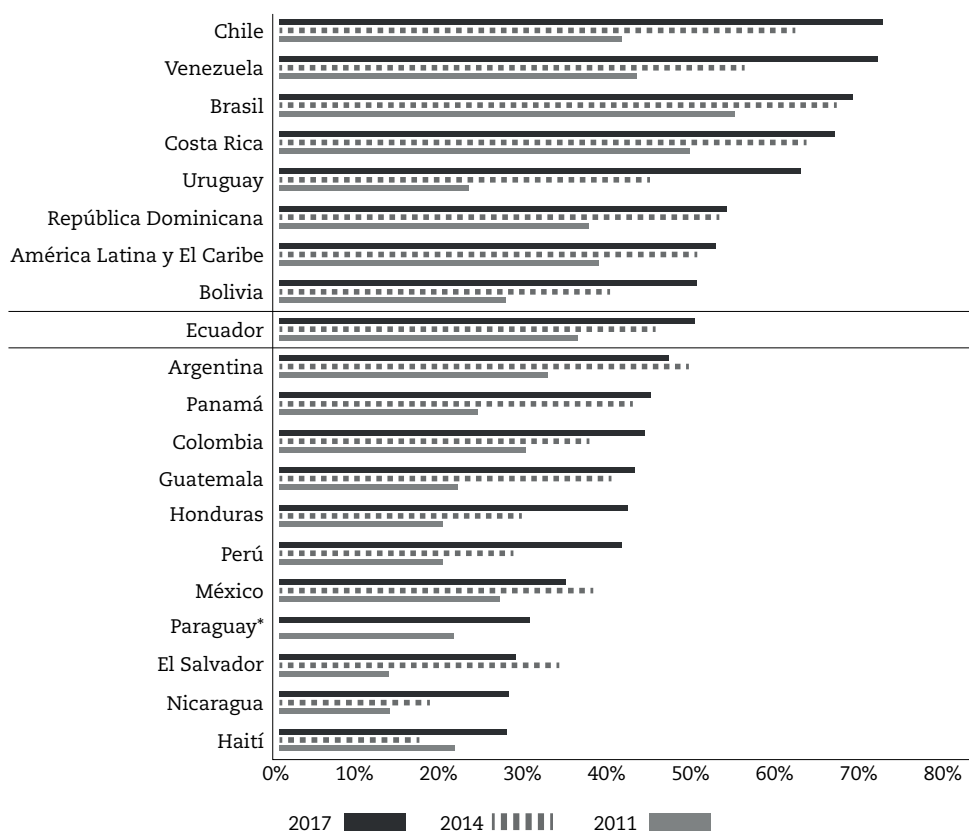
Nota: *El porcentaje de encuestados que declaran tener una cuenta (solos o junto con otra persona) en un banco u otro tipo de entidad financiera o mediante un servicio de dinero móvil en los últimos 12 meses. Se excluye del análisis a Puerto Rico que solo presenta información para el año 2014. Fuente: Global Findex, Banco Mundial. Elaboración: propia.

TABLA 1. RAZONES POR LAS QUE NO LES GUSTARÍA TENER UNA CUENTA BANCARIA (ECUADOR 2016-2017)

| Respuesta | # Encuestas | Porcentajes: Sí | Porcentajes: No |
|--|-------------|-----------------|-----------------|
| Es difícil abrir una cuenta* | 313 | 33,4% | 66,6% |
| La entidad financiera queda muy lejos | 166 | 17,7% | 82,3% |
| No lo necesita | 370 | 39,4% | 60,6% |
| No confía en las entidades financieras | 219 | 23,3% | 76,7% |
| No tiene dinero para ahorrar | 550 | 58,6% | 41,4% |
| Total respuestas «no» (Preg. 11) | 938 | | |

Nota: *Pregunta realizada a las personas que no poseen una cuenta bancaria y las que respondieron NO en la pregunta 11: ¿Le gustaría tener algún producto financiero (cuenta de ahorro, cuenta corriente, depósitos a plazo, tarjeta de crédito o débito)? Fuente: Encuesta inclusión financiera, Banco Central del Ecuador. Elaboración: propia.

FIGURA 2. PERSONAS CON UNA CUENTA EN UNA ENTIDAD FINANCIERA (% DE EDAD +15)*



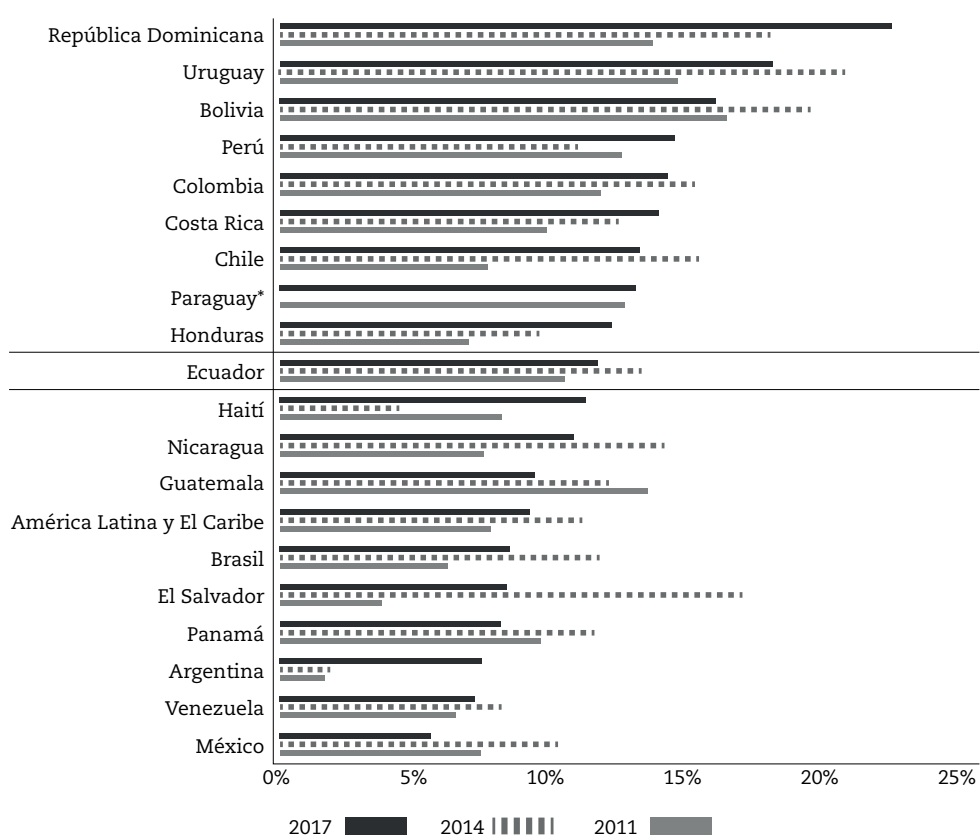
Nota: *El porcentaje de encuestados que declaran tener una cuenta (solos o junto con otra persona) en un banco u otro tipo de entidad financiera. Se excluye del análisis a Puerto Rico que solo presenta información para el año 2014. Fuente: Global Findex, Banco Mundial. Elaboración: propia.

TABLA 2. RAZONES POR LAS QUE NO SE SOLICITÓ UN CRÉDITO (ECUADOR 2016-2017)

| Respuestas | # Encuestas | Porcentaje |
|-------------------------------------|-------------|------------|
| No lo necesita | 1,346 | 35% |
| Sus ingresos son más que sus gastos | 184 | 4,8% |
| No tiene como pagar | 2,279 | 60% |
| Total respuesta «no» (Preg. 14) | 3,809 | 100,0% |

Nota: *Pregunta realizada a las personas que respondieron «no» en la pregunta 14: Durante el último trimestre, ¿Usted solicitó un crédito? Fuente: Encuesta inclusión financiera, Banco Central del Ecuador. Elaboración: propia.

FIGURA 3. CRÉDITO EN UNA ENTIDAD FINANCIERA (% DE EDAD +15)*



Nota: *El porcentaje de encuestados que declaran haber adquirido un crédito en un banco u otro tipo de entidad financiera en los últimos 12 meses. Se excluye del análisis a Puerto Rico que solo presenta información para el año 2014. Fuente: Global Findex, Banco Mundial. Elaboración: propia.

EL PAQUETAZO Y LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL (ALGUNAS REFLEXIONES)

ERIC STEFANO MEYER* | eric.stefano.meyer@gmail.com

El paquetazo anunciado por el presidente Lenin Moreno esta semana despertó justa indignación y resistencia. Sin embargo, el Ejecutivo aún no presentó el paquete completo. Las revisiones al Código Orgánico Monetario y Financiero, y al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas no se encuentran ni en las medidas presentadas por el presidente, ni en el proyecto de ley enviado a la Asamblea Nacional. En su declaración del 2 de octubre en apoyo a las medidas anunciadas, el FMI explícitamente se refiere a «importantes reformas» a estos dos códigos que están siendo preparados por el Gobierno.

A este respecto, expondré algunos aspectos de estas reformas cuyo sentido general está claramente señalado en los reportes del FMI, por ejemplo, su *First review under the extended fund facility arrangement...* (IMF, Country Report 19/210), publicado exclusivamente en inglés, como si no fuera de interés general para las y los ecuatorianos, así como también en las diferentes declaraciones de la gerente general del Banco Central del Ecuador, Verónica Artola.

Aparentemente, el objetivo de estas reformas es el «fortalecimiento de la dolarización». Sin embargo, en vano buscaríamos un análisis sobre la especificidad del régimen monetario dolarizado y sus problemas actuales. Se da por sentado de que la injerencia política afecta de forma ne-

gativa el manejo técnicamente responsable de la dolarización por parte del Banco Central ecuatoriano. El hecho de que no existe una forma universalmente correcta de manejar un sistema monetario, y que los actores que pugnan el manejo de los bancos centrales no optan necesariamente por aquella que sería elegida en un proceso democrático, simplemente es ignorado. Las reformas en curso se inscriben en el largo proceso de búsqueda de estos actores de deshacerse del control político y jurídico externo y constituirse como poder de facto.¹ Se sobreentende, que la «autonomía» de la que se trata aquí es aquella con respecto al poder democráticamente constituido —con todos sus falencias y contradicciones—, pero no con respecto al poder del capital bancario y financiero, nacional e internacional.

En el caso ecuatoriano, el énfasis no está en la inflación, sino en la sostenibilidad de la dolarización. El argumento implícito para cumplir este acometido es que con mayor autonomía del Banco Central frente al poder político éste podría llevar adelante políticas que fortalezcan el régimen de dolarización. Hay dos pilares de este manejo supuestamente técnico que el FMI y el Banco Central están promoviendo: el primero es la prohibición del financiamiento del sector público —el primer paso de esta prohibición ya fue dado en la Ley Orgánica para el Fomento Productivo [...]—; y el segundo, es la am-

pliación de las reservas internacionales que son presentadas como «el fundamento» de la dolarización. La pertinencia de estas medidas se da por sobreentendido, la discusión es escasa; de hecho, el Banco Central invitó a presentar artículos sobre el tema de la «autonomía de bancos centrales» para una fecha posterior a la entrega planificada a la Asamblea del proyecto de ley, es decir, primero la ejecución y luego la legitimación.

Para develar las implicaciones de estas reformas y su relación con el resto del «paquetazo», resulta útil discutir algunos aspectos del funcionamiento monetario de una economía dolarizada. Comienzo entonces con una breve presentación de éste, para luego discutir las reformas y sus implicaciones.

El régimen de dolarización significa, en primer lugar, que la «unidad de cuenta» o «medida de valor» que organiza la economía ecuatoriana —la medida en que se expresan los valores producidos en el territorio nacional y en que se miden los activos no producidos, como la tierra— es el dólar norteamericano. Pero ¿qué significa que la medida de valor en el Ecuador sea la misma que en los Estados Unidos? Al fin y al cabo, se trata de una medida abstracta, que no puede «calibrarse» como se calibran por ejemplo las balanzas del mercado, usando como valor de medida la libra o el kilo. Para que este dólar norteamericano sea más que un mero *nombre* de la medida de valor ecuatoriana es necesario que haya un «mecanismo de anclaje» de la medida nacional a la medida norteamericana, a fin de que el propósito de la dolarización, la estabilidad en el tiempo de la medida de valor, tanto interna como externa, pueda realizarse.

Este anclaje se da porque el «medio de pago» también es el dólar norteamericano: las deudas existentes se extinguen cuando son saldadas con dólares, lo que da fundamento a la circulación del dólar para las transacciones económicas en el país. Sin embargo, una buena parte del «dinero» en circulación en la economía ecuatoriana no son billetes norteamericanos, sino pasivos líquidos de los bancos: los depósitos bancarios —con diferentes grados de «liquidez»—.²

Estos depósitos (cuentas de ahorro, cuentas corrientes, etc.) son reconocimientos de una deuda que tiene el banco hacia su cliente, la promesa de entregar «dinero propiamente dicho» a pedido del propietario de la cuenta. Para que estas promesas privadas sean credibles y puedan circular como dinero —por ejemplo, permitiendo el pago de una deuda mediante la transferencia de un depósito bancario— la convertibilidad de estas «promesas» en «dólares de verdad» —billetes o conversión de estos depósitos en depósitos en el sistema monetario norteamericano— tiene que estar fuera de duda. El mismo fenómeno que convierte las promesas privadas (bancarias) en una economía con moneda propia en «dinero», la confianza en la capacidad de los bancos para «cumplir sus promesas» y entregar dinero propiamente hablando en paridad (sin descuento) se extiende en el caso de la dolarización, a la conversión en «dólares auténticamente norteamericanos», billetes y depósitos en el sistema monetario *us*.

¿Qué papel ocupa el Banco Central en el sistema monetario dolarizado? En un sistema con dinero propio, los pasivos del Banco Central (billetes emitidos y depó-

sitos de los bancos en el Banco Central) son dinero propiamente dicho —la «base monetaria» y, por ende, la capacidad del Banco Central de emitir dinero cuando lo crea necesario es formalmente ilimitada—, a diferencia de un sistema monetario dolarizado, en el que el dinero es para el Banco Central, al igual que para los demás instituciones y agentes económicos un activo.³ El Banco Central asegura la convertibilidad de las «promesas» bancarias en *dólares verdaderos* mediante la importación de billetes y la puesta a disposición al conjunto de la economía nacional de depósitos en el extranjero.

De ahí puede apelar al sentido común la idea de que mientras más grande sea la reserva internacional del Banco Central, más firme el fundamento del régimen de dolarización, y que, en consecuencia, la política monetaria del Banco Central así como la política económica en general, deberían orientarse en esta meta. Asimismo, podría parecer lógico prohibir todo financiamiento por parte del Banco Central al sector público pensando que el «dinero que se presta» a este sector es el «dinero que va a faltar» en las reservas internacionales.

Todo esto puede parecer lógico y sensato para el sentido común que se desarrolla a partir de las experiencias *individuales* sobre el dinero, pero que se revelan, en el mejor de los casos, como parciales, unilaterales y, si no son comprendidas como tales, simplemente como falsas. El hecho de que el FMI y el Banco Central, que sin duda tienen la visión sistémica —no extrapolando la perspectiva individual al sistema en su conjunto—, pero que implícitamente colocan estos postulados como argumentos, obliga sospechar

acerca de las verdaderas intenciones de las reformas del Banco Central.

Veamos brevemente estos dos puntos; el financiamiento público y las reservas, para terminar con una discusión sobre la *autonomía* y el sentido de las reformas en su conjunto.

¿Cómo podría todo financiamiento del sector público por parte del Banco Central afectar «la sostenibilidad» de la dolarización? En contadas ocasiones, se explicitan los sustentos teóricos y empíricos sobre los que supuestamente se apoya esta relación. La estrategia parece ser hacerlo pasar por una «evidencia» cuya validez ningún economista que se respeta se arriesga poner en duda. Parece que la idea es que un préstamo del Banco Central al sector público significa una expansión «inorgánica» de la masa monetaria, dinero que no corresponde a ningún producto real y que «aumenta el peso» de las promesas de entregar dólares en el sistema monetario nacional sin que se fortalezca su fundamento, poniendo en riesgo la viabilidad de la dolarización.

El problema aquí consiste en la postura absolutista —*todo* financiamiento debe prohibirse— y la falta de comparación entre diferentes opciones de financiamiento de un eventual déficit del sector público. ¿Qué ocurre cuando el Banco Central otorga un crédito al sector público? El Banco Central le acredita a este mismo el monto en su cuenta —pasivo del Banco Central, activo líquido para el Sector Público— a cambio de un reconocimiento de deuda del sector público para con el BCE. Se amplía el balance del Banco Central, y en la medida en que este préstamo es usado para pagar a agentes que tienen sus cuentas en los bancos, se va

aumentando la «masa monetaria» el pago significa: debitar la cuenta del sector público en el BCE y acreditar los «encajes» que tiene el banco hacia el cual se hace la transferencia en el BCE, a la vez que este banco acredita la cuenta de depósito que tiene el receptor de la transferencia, por ejemplo, trabajadores del Estado, proveedores de bienes etc. Esta «monetización» de la deuda no tiene costo directo para el Estado, y si el BCE le cobra interés al Estado por este favor, le tendrá que devolver como parte de sus ganancias. No hay duda de que esta monetización puede potencialmente alcanzar niveles que dan lugar a un proceso inflacionario, cuyo costo es entonces distribuido sobre el conjunto de la población —muy desigual según la distribución de activos y pasivos monetarios—. Pero ¿hay evidencias que todo financiamiento es inflacionario y debilitaría, en el caso ecuatoriano, la dolarización? ¿O que infla la masa monetaria de manera que «el fundamento» ya no lo puede sostener? ¿Son mejores las alternativas al financiamiento por el Banco Central?

Veamos algunas alternativas. Si los bancos privados financian el déficit del sector público mediante créditos, la «masa monetaria» aumenta de la misma forma. La diferencia es que en este caso son los bancos privados que «monetizan» el déficit y no el Banco Central, lo que implica que: (a) la ganancia resultante del pago de intereses no regresa al Estado, y (b) que los términos de este crédito pueden ser mucho menos favorables para el sector público, ambos hechos tienen consecuencias importantes sobre posibles déficits futuros que también tienen que ser financiados.

El Estado también puede forzar algunos sujetos a financiar su déficit, por ejemplo, retrasando los pagos a proveedores, a empleados o a jubilados —verbigracia, forzándoles aceptar bonos en vez de dinero—. ¿Qué ocurre con la «masa monetaria» en este caso? Si estos sujetos se adaptan a este ahorro forzado reduciendo sus gastos, hay un efecto depresivo sobre la actividad económica. Si se «refinancian» con los bancos, —los jubilados vendiendo por ejemplo los bonos a un banco— se expande la masa monetaria nuevamente, pero con la diferencia de que el banco se ha apropiado de una parte de la jubilación.

Si el Estado vende bonos a sus ciudadanos, se transfiere dinero que se encuentra en manos de agentes de la economía nacional al Estado, a costa de flujos de intereses que agravan la situación en el futuro. Si estos agentes utilizan los bonos como garantías de créditos bancarios, tenemos nuevamente aumentos en la masa monetaria, similar al caso del financiamiento directo por los bancos, salvo que la apropiación rentista pasa ahora por varias manos.

Y finalmente, también se puede financiar este déficit pidiendo préstamos externos, en este caso, también aumenta la masa monetaria, el Banco Central integra los fondos prestados en sus reservas internacionales y le acredita al sector público el mismo monto en su cuenta —tal como lo hacen el caso del financiamiento directo—, pero a la vez aumentan las reservas internacionales y, por ende, el «fundamento de la dolarización». Sin embargo, a la hora de pagar los intereses y el capital de este préstamo, este efecto positivo sobre las reservas será más que

anulado: no solamente la situación fiscal futura es afectada, sino también la balanza de pagos.

Se puede ver a partir de esta breve discusión que el financiamiento directo por el Banco Central, se revela como aquel que minimiza el costo para el sector público —y, por ende, tiene el menor impacto sobre futuros déficits que tienen que ser financiados— porque costos e ingresos de la «monetización» del déficit son para el sector público y se anulan, a diferencia de lo que ocurre en el caso de la participación bancaria (directa o indirecta). Se ve entonces que la prohibición del financiamiento de sector público por el Banco Central, está más relacionada a la búsqueda de garantizar la apropiación rentista de riquezas públicas por parte del capital bancario y financiero nacional e internacional, que por razones técnicas de la «sostenibilidad» de la dolarización. Se sobreentiende que esto no implica de ninguna manera que todo déficit público puede ser monetizado en toda circunstancia sin consecuencias; simplemente significa que, en sí, la monetización por el BCE no es necesariamente peor que otro financiamiento y, en muchos casos, mejor, dado el impacto del interés sobre los presupuestos futuros.

A la vez, el déficit público no es la única causa de un aumento de la masa monetaria. Cualquier «monetización» por parte de los bancos privados de un reconocimiento de deuda tiene como consecuencia un aumento de la «masa monetaria». Si esto es beneficioso para «la economía» o no, si afecta la dolarización o no, depende del uso que se hace de este nuevo poder adquisitivo creado; para remunerar trabajadores, para llevar adelante un

proceso productivo, para adquirir activos no reproductibles especulando al alza de sus precios, para crédito de consumo, etc., los efectos serán distintos. Pretender que la prohibición del financiamiento público es indispensable para fortalecer la dolarización, pero no hablar de las consecuencias de la emisión monetaria de los bancos privados y la relación que tiene la política monetaria con ello, es profundamente deshonesto, y la «autonomía» aspirada por el Banco Central —del poder político— puede ser, nada más, que la expresión de un reconocimiento legal de su «heteronomía» con respecto al capital bancario.

Se ha visto que la libre convertibilidad de las promesas bancarias (depósitos; «EUSDólares») en auténticos dólares «USDólares»: billetes o transferencias al sistema bancario (USD), es el anclaje del espacio monetario ecuatoriano al USD-americano y, con ello, el fundamento de la dolarización. Mencioné también que el aumento de las reservas internacionales es presentado como un elemento clave de la sostenibilidad de la dolarización. El FMI «proyecta» el aumento de unas reservas brutas (totales) de un poco más de USD 5000 millones en la actualidad hacia unos USD 14.000 millones para el 2024. Está claro que tal Reserva Internacional —parcialmente siendo la contraparte de los pasivos del BCE hacia instituciones bancarias, parcialmente de «libre disponibilidad»— para garantizar la convertibilidad de los saldos contables —los depósitos: cuenta de ahorro, cuenta corriente— del sector bancario nacional en dólares «auténticos». Está claro, sin embargo, que el monto absoluto de las reservas (acervo), en sí, no significa nada si no se contex-

tualiza en relación con los flujos de *entrada* y *salida* de estas reservas. La variación de las reservas en un determinado tiempo es justamente la diferencia entre flujos entrantes y salientes. No hay reserva suficiente que pueda hacer frente a salidas continuas excesivas, como lo tuvieron que realizar los países del sudeste asiático cuando buscaban defender sus monedas en la crisis financiera asiática a finales de los años 1990, así como no hay reservorio de riego que puede hacer frente a una larga sequía si no se abastece de agua. En otras palabras, las reservas pueden hacer frente a fluctuaciones temporales de los flujos de *entrada* y *salida*, y permitir «ganar tiempo» para atacar los problemas subyacentes, pero no son una solución, en sí, de estos problemas.

Adicionalmente, la manera cómo se «llena» esta reserva puede afectar los futuros flujos —y, por ende, justamente la necesidad de utilizarla—. El Banco Central del Ecuador anunció hace poco en su cuenta de Twitter como un gran logro el aumento de la reserva internacional de USD 3281 millones a USD 5114 millones (56%) de una semana a la otra; sin mencionar siquiera en una nota al pie que esto simplemente es la contraparte de los USD 2000 millones obtenidos por la emisión de bonos a tasas de interés entre 7,8% y 9,6% —según la madurez de los bonos—.⁴ Estos costos se contraponen a la remuneración de las reservas internacionales, probablemente alrededor de 2% —según la liquidez del portafolio de los activos—.⁵ Si partimos de un diferencial medio del rendimiento de 6% anuales entre pasivos públicos ecuatorianos y los activos detenidos en el sistema norteamericano por el Banco Central —es-

timación probablemente baja—, el costo de financiamiento de una reserva de USD 14.000 millones —proyectadas por el FMI para el 2024 tendría un costo de USD 840 millones anuales. Costos que justamente significan un incremento de la *salida* de la reserva y un aumento en la dificultad de mantenerla —a estos valores hay que adicionar el costo de tener billetes de dólares en circulación, que representan «la reserva internacional» que circula en el país para hacerse una idea sobre los costos reales de la dolarización—.

Se ve, entonces, que el mero monto de la reserva internacional no significa mucho si no se analiza cómo se ha constituido y cuáles factores permiten estabilizarla equilibrando *entradas* y *salidas* a estas reservas. La estabilidad de la dolarización depende, por consiguiente, de que en promedio no se conviertan más «EcuDólares» en «USDólares» (salidas) que al revés (entradas). Así formulado, la problemática es mucho más amplia y compleja, y los intereses antagónicas de diferentes sectores sociales se manifiestan con mucha mayor claridad, demostrando que la gestión de la dolarización no es un asunto de «tecnicidad», sino profundamente político y, por ende, de poder.

Es importante recordar que las reservas internacionales no son el conjunto de activos monetarios y financieros que poseen individuos y empresas del Ecuador o incluso el Estado en el extranjero. Se trata más bien de aquéllos que son detenidos por el Banco Central, que los maneja en nombre del *conjunto* del espacio monetario ecuatoriano.⁶ Se trata de aquellos activos que pueden ser usados por el Banco Central para su gestión monetaria; activos internacionales —por ejem-

plo, depósitos que tiene un banco ecuatoriano en un banco norteamericano— no son «utilizables» para este fin y no forman parte, en consecuencia, de las reservas, sino de las «posiciones de inversión internacional». Por esta razón, es clave estudiar a la vez los cambios que ocurren en los activos detenidos por «agentes» económicos y las reservas internacionales detenidas por el Banco Central en nombre del «conjunto». Si una persona *transfiere* dinero al exterior, convierte en realidad ECUdólares en USDólares con la ayuda del Banco Central, las reservas se reducen en la misma cantidad en que las posiciones de inversión internacional aumentan: se han «privatizado» estos activos internacionales.

El Banco Central es una instancia de mediación entre el espacio monetario nacional y el internacional, y las reservas son, a la vez, expresión y parte del proceso de mediación. Mientras que el Banco Central puede producir libremente ECUdólares a cambio de USDólares (*entradas*), solamente puede convertir ECUdólares en USDólares en lo que sus reservas internacionales permiten (*salidas*). Mantener la solidez de la dolarización, significa mantener las *salidas* a un nivel que no sobrepase, en promedio, «los ingresos». Pero hay muchas formas diferentes de alcanzar este objetivo, con consecuencias sociales diferentes y con posibilidad de sostenerse a mediano plazo, asimismo, diferentes. Lo que se puede ver en las estadísticas de las posiciones de inversión internacional publicada por el BCE y el FMI es que los activos internacionales detenidos por agentes privados ecuatorianos son cada vez más, creciendo a la par con la deuda pública externa.⁷

La insistencia en la magnitud de las reservas internacionales del BCE en las reformas que reducen restricciones a las importaciones y salidas de divisas —reducción de impuestos a la salida de divisas—, así como en el ritmo acelerado de endeudamiento público, se ve que el tipo de «regulación» o manejo de la dolarización que está en curso y fomentado por las reformas en proceso de elaboración: apuntan a sostener las salidas —«particularización» o «privatización» de los activos del *conjunto*— por medio de una «socialización» de los costos de restablecer el nivel de las reservas internacionales. Que estos costos son distribuidos muy desiguales entre los diferentes sectores de la sociedad, se sobreentiende.

Se ha visto arriba que este modelo tiene poca posibilidad de sostenerse en el tiempo por los límites al endeudamiento público externo, así como los costos cada vez mayores en pagos de intereses que vuelve esta estrategia autodestructiva, salvo que se den en el futuro ingresos públicos en USDólares de tal magnitud, que puedan sostener este esquema. Esto solamente podría darse, por ejemplo, si se remata el conjunto de la riqueza natural del país (minera y petrolera) con consecuencias sociales y ambientales descomunales.⁸

Tan importante como la falta de sostenibilidad de esta estrategia, aparecen preguntas políticas. ¿Por qué razón se deberían socializar los costos implícitos en la transformación de activos ecuatorianos en internacionales —*fuga de capital*—? ¿Acaso no existen estrategias para mantener en equilibrio entradas y salidas que distribuyan los costos de la dolarización de forma más equitativa, co-

brando el costo a aquellos sectores que se benefician de esta conversión de ECU-dólares en USD-dólares?

Estas breves consideraciones permiten analizar que el tema de la *autonomía* del Banco Central no es condición necesaria para su buen funcionamiento y para la gestión «técnicamente óptima» del sistema monetario ecuatoriano; por el contrario, es el fundamento jurídico para que el Banco Central tome decisiones libremente, sin necesidad de debates públicos, la manera en que —y en beneficio de quién— va a manejar la política monetaria. Hay muchas formas para manejar un sistema monetario dolarizado, y no una sola, técnicamente correctas. La *autonomía* del Banco Central implica la libertad de llevar adelante la política monetaria sin injerencia del poder público y, por ende, sin riesgo alguno de subordinación de la política monetaria a una política económica más ampliamente definida. La aspirada *autonomía* del Banco Central no es, entonces, la que crea las condiciones necesarias para una gestión independiente de todo poder establecido, sino que es la codificación del desmantelamiento de las capacidades sociales de orientar el proceso de reproducción del capital en cauces menos destructivos. En lo que concierne el sistema monetario, esto implica renunciar a la posibilidad de concebirlo como un «bien público» —similar a algunas infraestructuras— donde una regulación pública es necesaria para su buen funcionamiento, para convertirlo en un bien privado que permite la extracción rentista por parte de los sectores que lo pueden controlar —por ejemplo, los bancos privados monopolizando la emisión monetaria—. ⁹ La *autonomía* es, entonces,

una pieza más en el proceso de privatización de las riquezas y socialización de los costos que implica el «paquetazo» de Lenin Moreno, del FMI y de la oligarquía ecuatoriana (con sus matices). Complementa y da sentido a estos dos pilares discutidos, el aumento de las reservas internacionales y la prohibición del financiamiento del sector público por parte del Banco Central.

Como el resto de las medidas contenidas en este «paquetazo» y los que sin duda están en preparación, la *autonomía* del Banco Central debe ser rechazada por ser una pieza más en el vaciamiento de los procesos políticos democráticos y la construcción de una administración de la vida de las personas por instituciones autoproclamadas «técnicas» (FMI, BCE) al servicio de las fracciones dominantes del capital.

NOTAS

* Agradezco los comentarios y sugerencias para mejorar el texto por parte de compañeros del Instituto de Investigación y Posgrado (IISIP). Los errores son, sin embargo, de mi única responsabilidad.

1 Para una discusión sobre la lucha de los Bancos Centrales por su independencia y sus implicaciones profundamente antidemocráticas, véase Werner R. (2016). *Shifting from central planning to a decentralised economy: do we need Central Banks?* Recuperado el 6 de octubre de 2019 de <https://professorwerner.org/shifting-from-central-planning-to-a-decentralised-economy-do-we-need-central-banks/>. Para un relato detallado del caso japonés, véase, del mismo autor, Werner R. (2003). *Princes of the Yen: Japan's central bankers and the transformation of the economy*. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe.

2 El Banco Central del Ecuador estima para agosto 2019 la existencia de billetes en la economía ecuatoriana de USD 16.135 millones, de USD 80 millones de moneda y aproximadamente de USD 40.000 millones en forma de diferentes promesas de bancos que «circulen», es decir, que fungen como dinero propiamente dicho.

3 Véase al respecto el excelente artículo de Andrés Arauz del 24 de enero 2019 en la página del Observatorio de la Dolarización: <https://dolarizacion.ec/2019/01/24/dolares-y-xenodolares-el-sistema-de->

pagos-como-politica-monetaria-en-el-ecuador-dolarizado/

4 Sobre las comisiones pagadas a los bancos que organizaron la emisión, no se ha informado al país, pero el hecho de que las reservas no aumentaron USD 2000 millones, indica que este «trabajito» no se ha efectuado gratis.

5 Para el 2018, el BCE indica que los ingresos de renta derivadas de las reservas internacionales se elevaban a USD 77,8 millones. Para unas reservas promedias de USD 3651 millones (promedio calculado a partir de las cifras mensuales publicados por el BCE (idealmente sería un promedio calculado a partir de cifras diarias) se trata de una tasa de retorno de 2,1%.

6 Para la noción de «conjunto» (*set*), clave para el análisis monetario, véase Rossi S. (2007), *Money and payments in theory and practice*. London; New York: Routledge.

7 Véase <https://coyunturaisip.wordpress.com/2019/07/04/como-interpretar-a-los-prestamos-del-fondo-monetario-internacional-fmi-demas-multilaterales-y-su-relacion-con-la-dolarizacion/>; donde también puede encontrar las hojas de balance dibujadas que permiten visualizar el papel del Banco Central y de los bancos privados en la emisión monetaria.

8 La extensión del ámbito de relaciones contractuales del Estado en los «sectores estratégicos» protegidos por arbitrajes institucionales previstos en la propuesta de ley entregada a la Asamblea Nacional indica que éste es efectivamente el camino planeado.

9 Sobre el sistema monetario como bien público se puede consultar Ricks M. (2017), *Money as infrastructure*. SSRN *Electronic Journal*. Recuperado de <https://doi.org/10.2139/ssrn.3070270>

CÓMO INTERPRETAR A LOS PRÉSTAMOS DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (DEMÁS MULTILATERALES) Y SU RELACIÓN CON LA DOLARIZACIÓN

ERIC STEFANO MEYER | esmeyer@uce.edu.ec

ROBERTHO ROSERO | rmroseroe@uce.edu.ec

Official iip statistics show that large increases in debt liabilities in recent years—for which there is no sectorization available, but likely primarily driven by government borrowing— have been mostly offset by an accumulation of foreign assets by the private sector.

FMI Country Report Ecuador 19/79, pág. 68

Hace unos meses, el economista Bayardo Tobar presentó en este mismo espacio investigativo un amplio análisis de las implicaciones económicas del acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI).¹ Bayardo Tobar argumentaba, entre otras cosas, que el crédito del FMI no servía para reactivar la economía; sino que está orientado al aumento de las reservas internacionales del Banco Central del Ecuador y, mediante eso, a facilitar la fuga de capitales. Argumentos contrarios a los de muchos analistas que se centran en la premisa de que «algo bueno ha de salir» como contraparte de todos los ajustes dolorosos exigidos a las grandes mayorías del país.

Este artículo tiene como objetivo ampliar el mencionado argumento, profundizar en los aspectos del préstamo del Fondo Monetario Internacional FMI — demás entidades multilaterales— para la economía ecuatoriana, tomando en

cuenta especialmente el régimen monetario de la dolarización y sus posibles formas de regulación. Comenzamos con una breve revisión de la naturaleza del dinero y de la estructura de los sistemas monetarios en general. Luego revisaremos los diferentes modos de manejar el régimen de la dolarización experimentados desde su implementación en el año 2000. Finalmente, analizaremos cómo el «dinero prestado» aparece en el sistema monetario ecuatoriano y qué consecuencias tendrá sobre la economía nacional.

EL DINERO DEL PRÉSTAMO

NUNCA LLEGARÁ AL PAÍS...

Para comprender lo que significan para la economía del país los préstamos discutidos es necesario ver la manera en que «entran» al país. Se anticipa la respuesta a esta pregunta: el dinero prestado no entrará nunca al país, no por alguna confabulación, sino por el simple hecho de que

el dinero no puede «pasar» de un espacio monetario a otro. Lo que sí puede ocurrir es que la transferencia del dinero de un país a otro da lugar a la aparición de un «doble», de una «sombra» o de una imagen «espejo» en el otro espacio monetario.

Veamos por qué, esto es así. Para comenzar se debe abandonar la comprensión del dinero que surge de la experiencia cotidiana: el dinero como un *objeto* que tiene valor y que por esta razón puede ser usado para comprar, hacer pagos, ahorrar, invertir, etc. Más que de una comprensión falsa, se trata de una visión parcial, pero el aferrarse a este momento parcial del dinero, finalmente conduce a una comprensión errónea de la naturaleza del dinero y de su organización sistémica (ver Figura 1).

En las medidas tradicionales que publican los bancos centrales respecto a la «cantidad de dinero» que hay en una economía (masa monetaria), se define el dinero como los pasivos del sistema bancario hacia el público, sea en forma de depósitos de los bancos comerciales, sea como billetes del Banco Central. Desde la perspectiva inversa son los activos que detiene el público hacia el sistema bancario, activos líquidos que sirven para efectuar pagos, es decir, saldar deudas, en el espacio monetario en cuestión. Esto es, en cierto sentido, una visión parcial de la naturaleza del dinero. Si alguien se pregunta cómo aparecen estos pasivos del sistema bancario se percatará rápidamente de que debe haber algo del otro lado de la hoja de balance, los activos del sistema bancario son en su gran mayoría pasivos del público hacia este mismo.

La unidad de activos —lado izquierdo de la hoja de balanza— y pasivos —

lado derecha— del sistema bancario hacia el público también nos es indicado por la manera en que el dinero típicamente entra en existencia: un banco otorga un crédito a un cliente: acredita el depósito que el cliente tiene en el banco (su pasivo) y a cambio recibe del cliente un reconocimiento de deuda (su activo). Hay «emisión monetaria» en el sentido en que apareció un «objeto» que puede ser usado por el cliente para efectuar pagos. Pero este no salió «de la nada», sino que es el resultado de un «trueque de pasivos»: el banco le entrega al cliente un reconocimiento de que le debe (su pasivo) a cambio de un reconocimiento del cliente que este le debe al banco (Werner 2016). En este sentido, más que un pasivo del sistema bancario —como es definida la «masa monetaria» tradicionalmente— el dinero es un activo-pasivo (*asset-liability*) (Mehrling s. f.).

EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA MONETARIO NACIONAL

¿Cómo puede este reconocimiento de deuda de parte del banco comenzar a jugar el papel de «dinero», es decir, de un medio que permite saldar deudas definitivamente? Esto depende del desarrollo institucional del sistema bancario. En los tiempos en que el «verdadero dinero» era también a nivel nacional, oro o plata, el reconocimiento de deuda — el *IOU*, *I owe you*, yo te debo— del banco pudo circular remplazando este dinero metálico gracias a la reputación del banco de ser capaz de entregar «dinero de verdad» contra su *IOU*. Hoy en día, el pasivo del banco puede jugar este rol porque en tiempos normales hay la confianza que éste sea transferible a todo banco situado en el mismo espacio monetario y posi-

bilitar, así, el pago de deudas a cualquier agente, aunque tenga su cuenta en otro banco. Esto se articula con la confianza que el banco se encuentra en la posibilidad de entregar dinero del Banco Central (billetes) a cambio de su reconocimiento de deuda (ver Figura 2).

Como se puede ver, el depósito de un cliente A en un banco A puede ser transferido a un cliente B en el banco B, gracias a que el banco A detiene reservas (activos para él) en el Banco Central, entidad que conecta a todos los bancos de un espacio monetario. Se puede ver entonces, que el dinero particular —pasivo del banco A, por ejemplo— se transforma en dinero general gracias a la integración de este banco en el sistema monetario nacional donde la existencia de una «cúspide» —Banco Central o eventualmente otro banco que ocupe ese papel— permite transferir el depósito en un banco a otro y así saldar de forma definitiva una deuda existente entre dos agentes del espacio económico nacional.

«Transferir» dinero de un lugar a otro —de un banco a otro— aquí toma efectivamente la forma del «movimiento» de una cosa: deja de existir en el Banco A para aparecer en el Banco B, la intuición de la experiencia cotidiana de la «circulación» del dinero parece confirmarse. La «homogeneización» del dinero a nivel nacional depende, entonces, fundamentalmente del funcionamiento del sistema bancario, especialmente de que la emisión monetaria por parte de los bancos se hace respetando las restricciones de liquidez, para asegurar que cualquier pedido de transferencia puede ser efectuado. Para que esto sea el caso, es necesario que los bancos se muevan dentro de

los límites impuestos por el Banco Central —volumen de reservas/encajes concedidos a los bancos privados en su conjunto— y por el comportamiento del sector bancario en general.

PAGOS INTERNACIONALES Y LA «DUPLICACIÓN» DEL DINERO

Hasta aquí se ha revisado brevemente el funcionamiento de los pagos dentro de un solo espacio monetario. Se pasa ahora a analizar las transferencias de dinero a nivel internacional. A diferencia de lo que ocurre en el seno de una economía nacional, la integración financiera profunda entre las economías no ha conducido a una integración monetaria internacional que haría funcionar los pagos internacionales siguiendo la lógica de los nacionales —varias reformas monetarias, como las propuestas por John Maynard Keynes y Ernst F. Schumacher en los años 40 del siglo pasado, buscaron modificar este hecho, entre otros— (Rossi 2007). Tanto es así que ni siquiera el uso de una misma unidad monetaria por dos países conduce a una integración de estos dos espacios monetarios en uno solo, es decir, a una homogeneización del dinero que circula en ambos. Por tal razón, se sugiere llamar al dólar que juega el rol de dinero en el espacio monetario ecuatoriano ECU para contrastarlo con el USD que es el dinero del espacio monetario de los EE. UU.

¿Qué pasa entonces cuando se quiere transferir hacia un banco situado en el Ecuador dinero que existe como un pasivo de un banco USD —un depósito en este banco—? Se puede observar en el siguiente cuadro el juego de escrituras² al que da lugar esta transferencia, muy diferente al que hemos podido observar a nivel na-

cional. A falta de un Banco Central internacional que intermedie la transacción y ayude transferir de *forma definitiva* los depósitos de un banco a otro, a nivel internacional se ve una *duplicación* del dinero que es transferido: el dinero objeto de la transferencia no puede «abandonar» al espacio monetario us. Siendo éste un reconocimiento de deuda de un banco us solamente puede convertirse en el reconocimiento de otro banco us, pero no puede «salir» de ese espacio.

Cuando es «transferido» a otro espacio monetario, en vez de desaparecer ahí y aparecer en el otro —como intuitivamente se esperaría— continúa su existencia en el espacio us, pero da lugar a un *doble*, a una *imagen espejo* en el otro espacio monetario, *doble* que podrá comenzar a llevar una vida propia, independientemente del dinero original que persigue su existencia en el mundo en que se originó. En el caso que se busca «transferir» un depósito que existe en un banco us a un banco ecuatoriano se observa que ahora ese depósito llega a ser un activo del Banco Central —o, según el caso, directamente a un banco privado ecuatoriano— mientras que el depósito que nace en el banco ecuatoriano destino de la transferencia tiene como contraparte el aumento de sus reservas (encajes) en el Banco Central (ver Figura 3).

Se puede ver entonces, con claridad que el dinero «no puede ser transferido realmente» de un espacio monetario al otro, y que por ende no es posible que «llegue» al Ecuador el dinero prestado por el FMI y las demás agencias. Además, se ha visto cómo llega a existir dinero en un espacio monetario nacional —por el juego de escrituras que ocurre cuando algún

miembro del sistema bancario incurre en un «trueque de pasivos» con un agente económico no bancario, es decir, cuando se otorga un crédito y a la vez se acredita el depósito del agente en cuestión— y podemos ver, entonces, con claridad, de que un préstamo externo no es necesario para financiar un déficit fiscal, *el dinero necesario solamente puede ser creado al interior de un espacio monetario mediante el juego de escrituras, sea cual fuera el motivo de incurrir en tal acto —transferencia del exterior u otorgamiento de crédito interno—*.

Toda esta discusión se ha enfocado en problemas de la forma monetaria y no en los problemas del proceso de reproducción social y acumulación de capital, más sustanciales. Está claro que «crear dinero» no es lo mismo que crear «ingreso» o «poder adquisitivo», que implica determinada relación entre dinero y productos creados. Sin embargo, el problema es parecido si se crea dinero como «trueque de pasivos» entre agentes nacionales o si se crea como «imagen espejo» de un préstamo externo: en ambos casos no hay «producción» en el espacio económico nacional que corresponde al dinero creado (Bailly et al., 2017).

LOS MODOS DE REGULACIÓN DE LA DOLARIZACIÓN

Para realizar un análisis más exhaustivo, es necesario recordar el 9 de enero del año 2000, después de la crisis financiera provocada por la liberación del sistema financiero, se adopta la dolarización en el país, con varias dudas respecto a su manejo e implementación, por ejemplo, el tipo de cambio, la circulación de la anterior moneda (sucre), valorización de empresas, entre otras.

Uno de los principales problemas fue pensar en el papel del Banco Central del Ecuador, en un sistema dolarizado, y su rol frente al nuevo esquema monetario. Como se ha analizado anteriormente, el papel de esta institución es importante para que este juego de escrituras, en un esquema dolarizado, viabilice el esquema monetario, la pregunta, en sí, es ¿cuál será el papel del Banco Central del Ecuador con el financiamiento del Fondo Monetario Internacional?

Primero es necesario explicar el funcionamiento del Banco Central del Ecuador (BCE) con los cuatro balances en su normativa anterior y luego explicar el funcionamiento del BCE en un ámbito de política fiscal expansiva, es decir, cómo se lo utilizó anteriormente y cómo en este gobierno. Se debe de comenzar por entender lo que representaba el concepto de Reservas Internacionales de Libre Disponibilidad (RILD), en un concepto equivocado se establece como el activo líquido en poder del BCE, es decir, los billetes dólares, pero como se ha analizado anteriormente, esto solo es una ilusión, un juego de escrituras.

La Ley del Régimen Monetario y Banco del Estado —la funesta Ley Trole— establecía que el Banco Central del Ecuador funcione con cuatro balances, garantizando cuatro sistemas cuyo funcionamiento es necesario analizar. El primer sistema de canje establecía el cambio monetario planteado, es decir, quitar de circulación los sucres a una tasa de cambio de 1 dólar por 25.000 sucres, esto con las acreditaciones entre activos y pasivos que se explicó anteriormente; el segundo sistema es el de reserva financiera, que en otras palabras se convirtió en la priori-

FIGURA 1. EMISIÓN MONETARIA (DINERO ESCRIP-TURAL) POR BANCO MEDIANTE PRÉSTAMO

| Banco | |
|-------------------------|-------------------------|
| (+) Préstamo cliente | (+) Depósito cliente |

Elaboración: propia.

dad que tenía el Banco Central en garantizar los depósitos de los bancos; el tercer balance corresponde al sistema de operaciones, constituido por los depósitos del sector público no financiero, en donde se consideró que parte de sus activos en este sistema estaban constituidos por los bonos AGD, producto de la crisis bancaria; el cuarto balance corresponde a la posible política monetaria que el BCE pueda realizar, pero tomando en cuenta que se garantiza en prioridades los tres balances anteriores, es decir, no se puede realizar un juego de escrituras, una camisa de fuerza, con los tres balances anteriores, ya que debían estar «equilibrados», activos igual a pasivos, sin importar cuál sería su cuenta espejo, es decir, ECUD frente a USD (ver Figura 4).

Para explicar más al detalle el manejo de los cuatro balances, se establecen varias situaciones, el primer sistema quedó con el dinero fraccionario, que circula hasta hoy, que no es un monto representativo, por eso, se analiza el segundo, el sistema de reserva financiera, constituido por los depósitos de los bancos, a través del encaje bancario. Tal como se lo estableció anteriormente, el BCE constituía el garante para el funcionamiento de los bancos a través de las reservas internacionales que se registraban en este sistema o balance, para que mediante el juego de escrituras se garantice que úni-

camente el sistema financiero pueda expandir sus balances, no así el Banco Central o, por lo menos, no con la velocidad de los bancos.

El análisis del tercer balance se establece con la política fiscal que precede, es decir, depende si ésta es expansiva o contractiva. Con este esquema se garantiza un «equilibrio» entre pasivos y activos, sin que el exinstituto emisor pueda realizar una expansión de su balance a menos de que utilice su cuarto balance, lógicamente con registros mucho menos a los tres precedentes balances.

El Código Monetario, aprobado y publicado en el año 2014, establece una nueva manera de conceptualizar a las reservas internacionales como un «conjunto de instrumentos financieros», y establece el funcionamiento de un solo balance, esto con la finalidad de poder expandir el balance del Banco Central del Ecuador mediante el juego de escrituras, pero con una potencialidad mucho más grande que en el esquema de los cuatro balances; de ahí que es necesario plantearnos otra pregunta: ¿Es necesario el financiamiento del Fondo Monetario Internacional?

EL PRÉSTAMO EXTERNO EN LAS BALANZAS DEL SISTEMA MONETARIO

Veamos, entonces, cómo aparece el préstamo externo en discusión en las balanzas de los diferentes sectores involucrados. El FMI menciona en su «reporte país» que va a depositar el dinero prestado en la cuenta del sector público en el Banco Central del Ecuador. Como el FMI no es una entidad perteneciente al espacio económico ecuatoriano —por lo que su préstamo es «externo»— este depósito implica necesariamente el proceso de «transfe-

rencia» de dinero del espacio monetario USD —o eventualmente, de varios espacios monetarios a través de cuales el FMI actúa—, tal como se ha observado más arriba. Simplificando, para hacer visible los aspectos más esenciales podemos observar lo siguiente: el FMI hace debitar los depósitos que tiene en el sistema bancario USD. La reducción de este activo está compensada por el reconocimiento de deuda del Estado ecuatoriano hacia el FMI. El banco del Sistema USD que debita la cuenta del FMI tiene que acreditar la misma cantidad a otro agente. En un primer momento, esto tendría que ser una cuenta del Estado ecuatoriano directamente —aquí nombrado como sector público no financiero (SPNF)—.

Esto tendría particularmente sentido si el préstamo estuviera utilizado para el pago de intereses y capital de otra deuda externa, caso en el cual el dinero prestado serviría simplemente para pagar acreedores internacionales o nacionales que detienen bonos emitidos fuera del país. Para que el dinero llegue a la cuenta del sector público, en el Banco Central es necesario que éste mismo entre en escena: el depósito del SPNF en el sistema USD es transferido al Banco Central del Ecuador —integrando de esta manera las reservas internacionales del conjunto del espacio monetario, que juegan un rol tan importante en el régimen de dolarización—, a cambio de este activo, el Banco Central acredita el depósito del SPNF —un pasivo del Banco Central—.

Se puede observar la aparición de una cadena de relaciones de activos-pasivos con cuatro participantes que forman un círculo: el SPNF ecuatoriano debe al FMI, éste renuncia a lo que el sector bancario USD le debe,

FIGURA 2. TRANSFERENCIA DE DINERO (DEPÓSITO BANCARIO) DE UN BANCO POR VÍA DEL BANCO CENTRAL

| Banco A | | Banco Central | | Banco B | |
|-----------------|------------------------|---------------|--------------------------------------|-----------------|------------------------|
| Reservas BC | Depósito cliente A | | Reservas BA | | |
| (-) Reservas BC | (-) Depósito cliente A | | (-) Reservas B A (+) Reservas B B | (+) Reservas BC | (+) Depósito cliente B |

Elaboración: propia.

FIGURA 3. «TRANSFERENCIA INTERNACIONAL» COMO CREACIÓN DE «IMAGEN ESPEJO»

| Sistema bancario US | | Banco Central ecuatoriano | | Banco ecuatoriano A | |
|---------------------|-------------------------|---------------------------|----------------------|----------------------|------------------------|
| | Depósito cliente US | | | | |
| | (-) Depósito cliente US | | | | |
| | (+) Depósito BC Ecuat. | (+) Reserva internacional | (+) Reservas Banco A | (+) Depósito BC Ecu. | (+) Depósito cliente A |

Elaboración: propia.

a cambio de que este reconoce una deuda hacia el Banco Central ecuatoriano, quien, por su lado, reconoce una deuda hacia el SPNF. Por contraste, un financiamiento directo por el Banco Central establecería una simple relación dual entre BC-SPNF, ambos ecuatorianos, o sea, una relación puramente nacional —no es coincidencia que tanto la Ley para el Fomento Productivo del año 2018, así como la «carta de intenciones» con el FMI suscrita por el Gobierno, prohíben explícitamente el otorgamiento de crédito del Banco Central al SPNF tanto directa como indirectamente pasando por la banca pública—. De esta manera, el endeudamiento externo se vuelve prácticamente ineludible, considerando la reticencia de los bancos comerciales ecuatorianos a financiar al sector público.

La diferencia fundamental entre los dos esquemas de crédito consiste en que el préstamo internacional establece una

cadena de activos-pasivos que cruza la frontera entre espacios monetarios nacionales. El país, tomado como todo, dispone ahora de activos internacionales —depósitos en el sistema us que aparecen como reservas internacionales del Banco Central— a cambio de haber contraído pasivos en este mismo espacio —la deuda del SPNF hacia el FMI, tendrá que ser pagada en USD y no en ECU— (ver Figura 5).

¿Cuál será el destino de estos activos y pasivos? ¿Qué consecuencias tiene eso para la vida de los diferentes sectores de la sociedad ecuatoriana?

USOS DEL DINERO PRESTADO Y DE SU «DOBLE» Y LA «PUERTA GIRATORIA»

El Gobierno no parece haber hecho público sus planes para con los fondos prestados. Por su parte, el FMI simplemente afirma que lo va a poner a disposición del presupuesto general (FMI, 2019) sin espe-

cificar su uso. Es decir, que no es posible utilizar este préstamo, en cierto sentido solo «para fortalecer las reservas internacionales». Al «desdoblarse» o «duplicarse» a la hora de la entrada, el préstamo existe a la vez como reserva internacional y como medio de pago interno —son los dos lados del balance del Banco Central—. Pudiera parecer que un dinero estaría llegando como *yapa* del otro. Es decir, pides un préstamo y te llega tanto dinero global como dinero interno, y que esto sería una gran suerte. Esto no es así, ya que lo mismo ocurre también cuando el dinero «sale» del país: desaparece el dinero interno y el dinero externo, conjuntamente. Y como toca pagar siempre más de lo que se recibe, dada la existencia de los intereses sobre el préstamo, el resultado del «dos por uno» conduce a agravar la situación de los países endeudados, ya que es preciso tener a la vez el dinero internacional como el nacional para poder pagar (Bailly et al., 2017).

Se ha visto más arriba cómo el régimen de dolarización «ancla» el dólar nacional ECU al norteamericano USD mediante la convertibilidad de depósitos en billetes y del encaje bancario en activos internacionales —mediante las reservas internacionales—. Esto se percibe con mayor claridad en el esquema de los cuatro balances, al cual se pretende volver con la ayuda de los préstamos, pero vale de la misma manera en que se ha manejado la dolarización a partir del año 2014 con el nuevo código monetario. Cualquiera que tenga dinero nacional —en forma de un depósito bancario— puede convertirlo en activos dentro del sistema norteamericano, al costo del impuesto a la salida —donde aplica—, sea para saciar su deseo de po-

seer activos fuera del país, sea para hacer pagos en el exterior, por ejemplo, para importaciones. Los costos que esto implica son cubiertos por la sociedad en su conjunto a quien se carga, mediante el endeudamiento público, el conjunto del costo de la adquisición del dinero internacional.

Utilizando la imagen popular en Argentina para describir el destino de los dólares de la deuda externa contraída recientemente por este país, podemos hablar de la existencia de una «puerta giratoria»: tan pronto que «entran» los dólares «salen» nuevamente, el Estado se queda con la deuda mientras que estos mismos dólares son adquiridos por sectores pudientes de la sociedad que prefieren tener su riqueza monetaria y financiera fuera del país.

Las estadísticas sobre la posición de inversión internacional del país —el registro de activos y pasivos que tienen diferentes sectores de la sociedad hacia el exterior—, publicadas tanto por el Banco Central como por el mismo FMI, nos indica claramente que tal fenómeno ocurre también en el Ecuador: mientras que la deuda pública creció entre el año 2001 y el 2018 de un poco más que USD 13 mil millones a USD 42,6 mil millones —algo más que una triplicación—, los activos detenidos por residentes en el extranjero aumentaron en el mismo tiempo de USD 3,6 mil millones a USD 46 mil millones —una multiplicación por más de 12— (BCE, 2019). Se observa aquí un importante componente de «las fugas» que afectan a las reservas internacionales al ser «privatizados» dentro del esquema de libre convertibilidad entre ECU y USD. El resultado es, como constata el mismo FMI, que el Ecuador tiene la reserva internacional más pequeña entre todas las «economías de mercado emer-

FIGURA 4. HOJA DE BALANCE SIMPLIFICADA DEL BANCO CENTRAL BAJO EL ESQUEMA DE LOS 4 SISTEMAS

| Balances del Banco Central del Ecuador | | |
|--|------------------------------------|--------------------------------------|
| Activos | Pasivos | |
| Reserva Internacional de Libre Disponibilidad (RILD) | | |
| RILD 1 | Espécies monetarias en circulación | Sistema de canje |
| RILD 2 | Depósitos del SPNF (encajes) | Sistema de reserva financiera |
| RILD 3 | Depósitos del SPNF | Sistema de operaciones |
| Repos | Pasivos de mediano y largo plazo | |
| Títulos del gobierno | Títulos BCE | |
| Títulos del gobierno Otros activos | Otros pasivos | Sistema de otras operaciones |

Elaboración: propia.

FIGURA 5. REGISTRO DE LA «ENTRADA» DE UN PRÉSTAMO DEL FMI AL SISTEMA MONETARIO ECUATORIANO

| Sistema bancario US | | Banco Central ecuatoriano | | FMI | |
|----------------------------|---|----------------------------------|------------------|---|--|
| 1) | (-) Depósito FMI (+) Depósito SPNF Ecu | | | (-) Depósitos Sis. Ban. Us. (+) Deuda Pública Ecu. | |
| 2) | (-) Depósito SPNF Ecu (+) BC Ecu | (+ Res. Int. (dep. Sis. Us) | (+ Depósito SPNF | | |

| Sistema bancario Ecu | | SPNF | | Particulares Ecu | |
|-----------------------------|--|---|--------------|-------------------------|--|
| 1) | | (+ Depósito Sis. Ban. Us. (-) Depósito Sis. Ban. Us. | (+ Deuda FMI | | |
| 2) | | (+ Depósito BC Ecu. | | | |

Elaboración: propia.

gentes» (FMI, 2019, pág. 10).

CONCLUSIONES

A la pregunta inicialmente formulada

sobre el impacto del préstamo en la economía ecuatoriana, y, por ende, sobre la vida de los diferentes sectores de la sociedad ecuatoriana, hay que dar una res-

puesta, lamentablemente, muy pesimista. Difícilmente la presencia de estos fondos vaya a mejorar en algo la situación de las grandes mayorías. Independientemente del uso que se haga del dinero nacional generado como «espejo» de este préstamo —el acuerdo con el FMI y la política del Gobierno hasta ahora difícilmente dan lugar a optimismo en este sentido—, el efecto principal del préstamo es reponer las reservas internacionales para mantener en marcha una forma de gestionar la dolarización basada en la libre convertibilidad de activos nacionales en internacionales al beneficio de los diferentes sectores de la élite ecuatoriana, ya sea para sostener una cuenta corriente estructuralmente deficitaria, ya sea para posibilitar la adquisición subvencionada de activos internacionales por partes de sectores nacionales pudientes. Ni uno ni otro conviene a la gran mayoría de la población, más aún, porque la obtención del dinero internacional para pagar préstamo e intereses en el futuro tendrá costos elevadísimos, sea en términos de agravamiento de las condiciones laborales, bajo pretexto de «recuperar la competitividad», sea por la explotación acelerada de las riquezas naturales del país, principalmente a través de la minería metálica, la explotación de hidrocarburos y del suelo y agua en la agroindustria de exportación.

Como se puede ver con claridad a partir del análisis del funcionamiento de los sistemas monetarios nacionales e internacionales, un préstamo externo como el del FMI no hace, en el seno del espacio monetario nacional, otra cosa que un préstamo del sector bancario. En ambos casos, el dinero usado para financiar el sector público es creado «internamente» por un juego

de escrituras de entidades pertenecientes al espacio económico nacional. La diferencia entre ambos tipos de préstamos atañe exclusivamente a la mediación entre el espacio económico nacional y global —y, por ende, entre los procesos de acumulación de capital en estos dos planos—. También se puede ver que el «relajamiento temporal de la restricción de liquidez internacional» facilita el aprovechamiento privado de un recurso público tan importante como lo es el sistema monetario.

Mientras más rápido el país entre en incumplimiento con los compromisos pactados con el FMI y éste suspenda los desembolsos, mejor. Esto abriría la posibilidad de buscar soluciones duraderas a los problemas económicos presentes, sin sacrificar el interés de la mayoría.

NOTAS

- 1 Véase <https://coyunturaisip.wordpress.com/2019/04/16/credito-del-fmi-para-ajustar-la-economia-y-credito-del-banco-mundial-para-indemnizar-a-los-damnificados/>.
- 2 Los «juegos de escrituras» se refiere a la modificación de los asientos contables de los agentes económicos implicados.

REFERENCIAS

- Baily, J.-L., Cencini, A. and Rossi, S. (2017). *Quantum macroeconomics: The legacy of Bernard Schmitt*. (s. d.).
- Banco Central del Ecuador (BCE). (2019). *Boletín trimestral de la Balanza de Pagos del Ecuador* n.º 66. (hasta iv trimestre 2018).
- International Monetary Fund (IMF) (2019). Country Report n.º 19/79, Staff Report for the 2019 Article iv consultation and request for an extended arrangement under the extended fund facility [...] for Ecuador. Washington D. C., USA: IMF
- Mehrling, P. P. (s. f.). *The economics of money and banking*, 173 [Transcripción de clases accesibles en youtube bajo el mismo nombre].
- Werner, R. A. (2016). A lost century in economics: Three theories of banking and the conclusive evidence. *International Review of Financial Analysis*, (46), 361-379. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2015.08.014>

LA LEY «TROLE 4» Y EL SISTEMA MONETARIO ECUATORIANO: ¿PROTEGER LA DOLARIZACIÓN, BLINDAR LOS ACTIVOS DE LOS BANCOS PRIVADOS O TRANSFORMAR EL BANCO CENTRAL EN EL PODER ECONÓMICO SUPREMO PARA INSTITUCIONALIZAR UNA CONTRARREVOLUCIÓN DEFLACIONARIA?

ERIC STEFANO MEYER¹ | eric.stefano.meyer@gmail.com

El proyecto de ley enviado el 18 de octubre a la Asamblea Nacional, bautizado por sus opositores como Trole 4 —su nombre oficial es Ley Orgánica para la Transparencia Fiscal, Optimización del gasto tributario, Fomento a la creación de empleo, Afianzamiento de los sistemas monetario y financiero, y Manejo responsable de las finanzas públicas—, alteraría veintidós cuerpos legales, en algunos casos profundamente. Está claro que la Asamblea difícilmente puede examinar las implicaciones de los cambios propuestos con seriedad en solo un mes —debido a su remisión por el ejecutivo con el carácter de «urgente»—. El mismo Ministerio de Economía y Finanzas tuvo que admitir en su dictamen del proyecto de ley que no fue capaz de evaluar su impacto fiscal.²

La ley propuesta afectaría profundamente el orden institucional del sistema monetario y financiero, a través de las modificaciones que plantea al Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF).

De hecho, el proyecto de ley codifica las exigencias del FMI en cuanto a las reformas institucionales para «respaldar el régimen de la dolarización» —supporting the dollarization regime— y contiene los elementos reiterados en los documentos del FMI con relación al sistema monetario ecuatoriano: independencia del Banco Central del Ecuador, prohibición de financiamiento del sector público por el Banco Central, orientación de la política monetaria al objetivo principal de «estabilidad del sistema financiero».

Sin embargo, existen varias interrogantes al respecto: ¿cuáles son las consecuencias para el sistema monetario y financiero ecuatoriano de la propuesta de ley?, ¿es cierto que las modificaciones contenidas en el proyecto de ley van a fortalecer la dolarización?, ¿quiénes son los beneficiarios, y quienes los perdedores en la transformación del «régimen de dolarización» planteado?

Para poder responder estas preguntas, es quizás útil discutir brevemente la «anato-

mía» del sistema monetario en general, de la dolarización en particular, y analizar cómo los cambios previstos van a modificar la estructura y el funcionamiento del mismo. Solo con una visión global del sistema monetario, se puede apreciar el sentido de las modificaciones propuestas y ver lo que está detrás del supuesto objetivo de «blindar la dolarización». También se puede constatar que, detrás de los tecnicismos y presuposiciones de «mejores prácticas internacionales» con las que se escuda el Gobierno y el FMI para no tener que explicar sus objetivos, existe una realidad cuya comprensión está al alcance de todas y todos.

Veamos, entonces, brevemente la «anatomía» del sistema monetario moderno. Sea en cuanto «medida de valor» —lo que permite «expresar el valor» de los productos, diciendo, por ejemplo, «esta camisa vale tanto»—, como en cuanto medio de pago —lo que permite saldar deudas y, por ende, también adquirir mercancías—, el dinero es, en las sociedades capitalistas modernas, rara vez un «objeto cuyo valor nominal deriva de su sustancia material». Alrededor del globo, se suele pagar con «papeles» impresos, o mediante la orden de transferir una parte de un saldo positivo de alguna cuenta bancaria a otra cuenta, lo que es, en sí, nada más que una operación contable. Y este dinero «sin valor propio» nos sirve también para medir el valor de las mercancías. Esta desvinculación del dinero —en cuanto «objeto dinerario»— de la materialidad, de una «sustancia de valor», como la tenían las monedas de oro o de plata, en vez de ser un invento reciente nos muestra la estrecha vinculación entre dinero y (reconocimiento de) deuda que existe desde hace

miles de años,³ por lo menos en cuanto al dinero que ocupa su rol en el seno de una sociedad. El dinero que sale de su «circulación interna» y funge como «dinero mundial»⁴ tuvo mucho mayor dificultad de emanciparse de su materialidad de valor, y lo alcanza en consecuencia mucho más tardíamente —¿y acaso solo de forma provisoria?—.

¿Qué es este billete y este registro contable que juegan el papel de dinero en nuestra sociedad? Ambos son reconocimientos de deuda, en el caso del billete (actualmente) de un Banco Central, en el caso del registro contable de un banco u otra entidad de depósito. Si bien, en nuestra experiencia, el billete parece más «dinero» que el saldo en una cuenta bancaria, desde el punto de vista lógico, el billete no es más que un certificado del banco que reconoce la existencia y la libre (y anónima) transferibilidad de un depósito existente,⁵ la forma «tocable» del depósito bancario. Se puede, por consiguiente, concentrarse en el análisis del dinero moderno en el depósito bancario.

El reconocimiento de deuda, de un banco puede funcionar como «dinero» en la medida en que los depositantes mantienen la confianza en que el banco sea capaz —y tenga la voluntad— de cumplir su promesa de transformar el depósito en paridad (1:1) a pedido de su dueño en «dinero propiamente dicho», billetes y monedas —aunque para nosotros estos billetes son solo el reconocimiento de deuda de otro tipo de banco, al nivel de los bancos privados y de los sujetos económicos comunes, estas deudas del Banco Central son «más dinero» que un depósito de los bancos privados—. Esta aceptabilidad o «liquidez» de los depósi-

tos bancarios se fortalecen por el hecho que los bancos están conectados entre sí por medio del Banco Central, lo que permite la «transferencia» de los depósitos a clientes de otros bancos con el fin de efectuar pagos. La capacidad del banco para efectuar estas transferencias o entregar billetes a pedido y, por ende, la «naturalidad monetaria» (moneyness) de sus pasivos depende por su parte de la liquidez de los activos del banco, y es, por ende, siempre condicional.

Comúnmente, los bancos son catalogados como «intermediarios» que «captan depósitos» para otorgar créditos a otros clientes. La idea subyacente es que existen agentes que «ahorran» —tienen mayores ingresos que egresos— y que pueden poner estos «fondos prestables» a disposición de agentes deficitarios, empresas que quieren efectuar inversiones, o consumidores impacientes. Lo que este modelo de «los fondos prestables» no explica es el origen de este dinero disponible para ser prestado. Se debería analizar, por consiguiente, de dónde proviene en primer lugar el dinero en el sistema⁶ antes de poder analizar cómo los ahorros monetarios son transferidos entre agentes.

Si es cierto que, como se ha dicho arriba, el dinero en la economía capitalista moderna es un «reconocimiento de deuda» por parte de un banco, ¿cómo se produce este reconocimiento? La manera básica en que este reconocimiento de deuda —depósito bancario— llega constituirse es mediante un «trueque» contra el reconocimiento de deuda de un cliente. Lo que conocemos como «préstamo» simplemente es el acto de un intercambio de deuda entre el banco y un cliente. El resultado de este trueque de activos-

pasivos —asset-liability swap— consiste en que el cliente obtiene, a cambio de reconocer una deuda para con el banco en cuestión, acceso a un depósito, el reconocimiento de parte del banco de una deuda. El sentido de este trueque consiste, para el cliente, en acceder a un tipo de deuda que funge como dinero, y puede ser utilizado para efectuar pagos —por ejemplo, permitir a una empresa pagar a sus trabajadores—. El objetivo del banco es, por su parte, ganar a partir de la diferencia en la remuneración de ambas deudas (spread). En las hojas de balance de las dos entidades involucradas, el resultado de la transacción se presenta así (ver Figura 1).

El depósito creado es a la vez un activo (para el cliente A) y un pasivo (para el banco B) —los activos se encuentran del lado izquierdo de la hoja de balance en forma de T, los pasivos de lado derecho—, la deuda que dio lugar al depósito es a la vez un pasivo (para el cliente A) y un activo (para el banco B). Por esta razón, es conveniente corregir nuestra primera descripción del dinero como un reconocimiento de deuda (un pasivo) por parte de un banco y describirlo como un «activo-pasivo» (asset-liability) para poner mayor énfasis en la unidad indisociable de activo y pasivo —el depósito es a la vez un activo y un pasivo, y el proceso que creó al depósito dio lugar, para ambos participantes, tanto a un activo como a un pasivo—. ⁷

Antes de poder «captar» depósitos y actuar como «intermediarios financieros» los bancos tienen que crear depósitos por medio de préstamos efectuados. En colaboración con el agente que solicita el préstamo, el banco «emite» dinero, lo «crea de la nada». Las consecuencias

FIGURA 1. CREACIÓN MONETARIA MEDIANTE PRÉSTAMO BANCARIO

| Banco privado B | | Cliente A | |
|-----------------|-----------------|---------------|--------------------|
| Activos | Pasivos | Activos | Pasivos |
| (+) Préstamos | (+) Depósitos A | (+) Depósitos | (+) Deuda Bancos B |

Elaboración: propia.

FIGURA 3. PRÉSTAMO DEL BANCO CENTRAL PARA HACER FRENTE A DEMANDA DE BILLETES

| Banco Central | | Banco privado C | |
|-----------------------|------------------------------|-------------------------|--------------------|
| (+) Préstamos Banco C | (+) Reserva / Encaje Banco C | (+) Reserva / Encaje BC | (+) Deuda Banco BC |

Elaboración: propia.

FIGURA 3. PRÉSTAMO DEL BANCO CENTRAL PARA HACER FRENTE A DEMANDA DE BILLETES

| | Banco Central | | Banco privado C | |
|----|-----------------------|---|---|------------------------|
| 1) | (+) Préstamos Banco C | (+) Reserva / Encaje Banco C | (+) Reserva / Encaje BC | (+) Deuda Banco BC |
| 2) | | (-) Reserva / Encaje Banco C (+) Billetes en circulación | (-) Reserva / Encaje BC (+) Billetes | |
| 3) | | | (-) Billetes | (-) Depósitos clientes |

Elaboración: propia.

económicas de esta «emisión monetaria» depende de varios factores, de la cuál quizás la más importante es si esta creación está asociada a la producción de objetos para satisfacer necesidades de la sociedad —financiamiento de la producción socialmente necesaria— o si se trata de una «emisión vacía»⁸ en la que el poder adquisitivo creado no tiene como contraparte un producto social correspondiente.

Así, como se forman los depósitos en los bancos, también se forman aquellos en el Banco Central. A diferencia de los bancos, que cuentan como clientes a personas naturales y empresas, el

Banco Central tiene un limitado número de clientes: bancos privados, otras entidades financieras, el Gobierno central, gobiernos locales, etc. —hay diferencias entre quienes pueden relacionarse con el Banco Central entre los países—. Un depósito en un Banco Central se forma de la misma manera en que se forma uno dentro de un banco privado: mediante el trueque de activo-pasivo: un banco privado le pide prestado —o le vende un título de deuda— al Banco Central y éste le acredita el correspondiente valor en el depósito del banco en cuestión (reservas, encaje) (ver Figura 2).

El resultado de estas relaciones de «activo-pasivo» entre agentes económicos no-bancarios, bancos privados y Banco Central es un sistema monetario jerárquico que tiene como «piedra angular» al Banco Central, ya que éste integra en un sistema a los bancos privados, que a su vez integran a los demás agentes. Alternativamente, podemos hablar de un sistema «piramidal» de dos capas, con el Banco Central en la parte superior y los bancos privados en la parte inferior. Los demás agentes —inclusive los diferentes entidades del sector público— se sitúan debajo de la pirámide.⁹ El Banco Central juega varios papeles claves en el sistema: los depósitos en el Banco Central que tienen los bancos en sus libros como activos (encajes, reservas) son el medio a través del cual ellos pueden saldar compromisos recíprocos resultantes de transferencias que en un tiempo determinado no se cancelan mutuamente.¹⁰ En este sentido, el Banco Central participa en la construcción de un sistema nacional de pagos y contribuye a la existencia de una «infraestructura monetaria» indispensable para el funcionamiento de la economía capitalista moderna.

Por otro lado, los pasivos del Banco Central —billetes, depósitos de los bancos en el BC» conforman lo que suele llamarse «dinero de alto poder» (high powered money) o «base monetaria», un «tipo de dinero» que se sitúa a un nivel más elevado en la estructura jerárquica. Así, en un sistema monetario con moneda propia, el Banco Central puede salvar a los bancos privados en cuanto «prestamista de última instancia» en caso de que demasiados clientes comenzarían a dudar que las promesas de los bancos «valen

tanto como el dinero propiamente dicho» y solicitarían en masa la transformación de sus depósitos en efectivo. El siguiente cuadro muestra cómo un préstamo del Banco Central a un banco le permite acceder al efectivo para entregar a sus clientes cuando éstos desean retirar sus depósitos (ver Figura 3).

Este lugar nuclear ocupado por el Banco Central en el sistema monetario le otorga un papel importante. Al modificar el volumen de «dinero de alto poder» —a bancos, comprando activos financieros específicos o hacer las operaciones opuestas para achicar su hoja de balance— puede influenciar profundamente las condiciones existentes en el sistema monetario y financiero: influenciar las tasas de interés, sostener el precio de ciertos activos, prevenir un pánico bancario, y, sobre todo, influenciar el comportamiento de los bancos que se encuentran en la capa inferior de la pirámide. La estructura del sistema monetario puede entonces representarse como sigue (ver Figura 4).

En la parte superior se encuentra el Banco Central. Sus pasivos son los depósitos (reservas, encajes) de los bancos privados, del sector público, eventualmente de otras entidades específicas, así como los billetes emitidos —en algunos países también la moneda fraccionaria—. Los activos del Banco Central son su oro, las reservas internacionales, así como todos los préstamos otorgados y activos financieros adquiridos que dieron lugar al grueso de sus pasivos. La amplitud de sus pasivos está representada por la «anchura» de la base del primer segmento de la pirámide. El ancho del techo de la pirámide representa los activos del Banco Central que son pasivos externos, como las

reservas internacionales, o activos que no son pasivos, como el oro. La diferencia entre los pasivos del Banco Central y los activos «externos» son los activos «internos» del banco central —representada por la línea punteada—: los préstamos a agentes nacionales, sean ellos bancos o el sector público, u otros activos financieros internos adquiridos por el Banco Central.

Recordando la descripción del dinero como «activo-pasivo», se puede ver, entonces, que el dinero emitido por el Banco Central tiene como contraparte activos externos e internos. El Banco Central «multiplica» por consiguiente los activos externos —que por sí solos no alcanzarían para las necesidades monetarias de la reproducción económica— creando dinero (de alto poder) mediante el trueque de activos-pasivos con un grupo limitado de entidades de la economía nacional, creando una parte de la liquidez necesaria. La pendiente del primer segmento de la pirámide representa la «ampliación» de la hoja de balance del Banco Central en este proceso de «monetización» de activos no monetarios —mientras menor la pendiente, mayor la ampliación—. ¹¹

La punta algo chata de la pirámide representa, en cierto sentido, también su «interfaz» con el sistema monetario global. Como se verá más adelante, la amplitud de esta interfaz, en sí, no es garante de la solidez de un sistema monetario.

El segundo segmento de la pirámide está constituido por los bancos privados y otras entidades del sistema financiero —por la importancia de los bancos y para simplificar la exposición nos referimos aquí exclusivamente a ellos—. Los pasivos de ellos, ante todo los más líquidos, (depósitos a vista) son dinero para el pú-

blico, que los detiene los pasivos menos líquidos, depósitos a plazo, etc., suelen ser llamados «cuasidinero», el grado de liquidez y, por ende, su «monetariedad» —o el grado de su carácter monetario— es menor que el de los depósitos de disponibilidad inmediata; según el propósito, pueden ser considerados como dinero o no, —se hará aquí abstracción de la diferencia—. El dinero en manos de los agentes económicos no-bancarios consiste, por tanto, en billetes (y monedas), depósitos de determinadas instituciones no bancarias en el Banco Central, y los depósitos del público en los bancos privados.

La forma de la «pirámide de pasivos» nos permite entonces visualizar la estructura o anatomía del sistema monetario nacional. Se puede ver que éste es el resultado de un accionar conjunto del Banco Central y de los bancos privados; accionar que consiste fundamentalmente en el «trueque de pasivos» que efectúan las instituciones de ambos segmentos con sus respectivos clientes y que da lugar a la emisión monetaria —de la base monetaria para el Banco Central, de los depósitos bancarios en el caso de los demás bancos—. ¹² Se puede ver, entonces, que una determinada cantidad de dinero («masa monetaria») puede ser «fabricada» de diferentes maneras: a partir de una punta ancha o punta aguda de la pirámide —muchas o pocas reservas internacionales— y con diversas combinaciones de pendientes del segmento «Banco Central» y del segmento «otros bancos» de la pirámide. La pendiente de los lados indica la expansión de la hoja de balance del segmento en cuestión, que es expresión de su respectiva contribución a la creación monetaria. Mientras más inclinada la

pendiente, menor es la «creación monetaria», y mientras menor, mayor su contribución en la creación monetaria (ver Figura 5).

Estas pendientes tienen un significado económico directo: mientras mayor la proporción entre pasivos monetarios (línea inferior del segmento en cuestión) y activos monetarios (línea superior del segmento) mayor es el potencial de ganancia a partir de la emisión monetaria (señoreaje).¹³ El señoreaje en los sistemas monetarios modernos justamente se basa en la diferencia en la tasa de retorno entre activos y pasivos de una entidad bancaria, diferencia que motivó el banco privado en primer lugar a efectuar este «trueque de pasivos» con sus clientes al otorgarle un préstamo.

Los activos no monetarios del banco —para simplificar: los préstamos otorgados— son remunerados a tasas mucho más elevadas que sus pasivos monetarios (los depósitos), diferencia que suele denominarse *spread* bancario, como se menciona más arriba. Si para simplificar se presume que la remuneración de los activos y pasivos monetarios son iguales, el potencial de ganancia del señoreaje de una entidad bancaria se basa en la amplitud del *spread* multiplicado por el volumen activos no monetarios que detiene la entidad. Se puede ver inmediatamente cómo la expansión (o ampliación) de la hoja de balance —que aparece como una menor pendiente de los lados del segmento de la pirámide en cuestión— contribuye a aumentar los ingresos de señoreaje.¹⁴

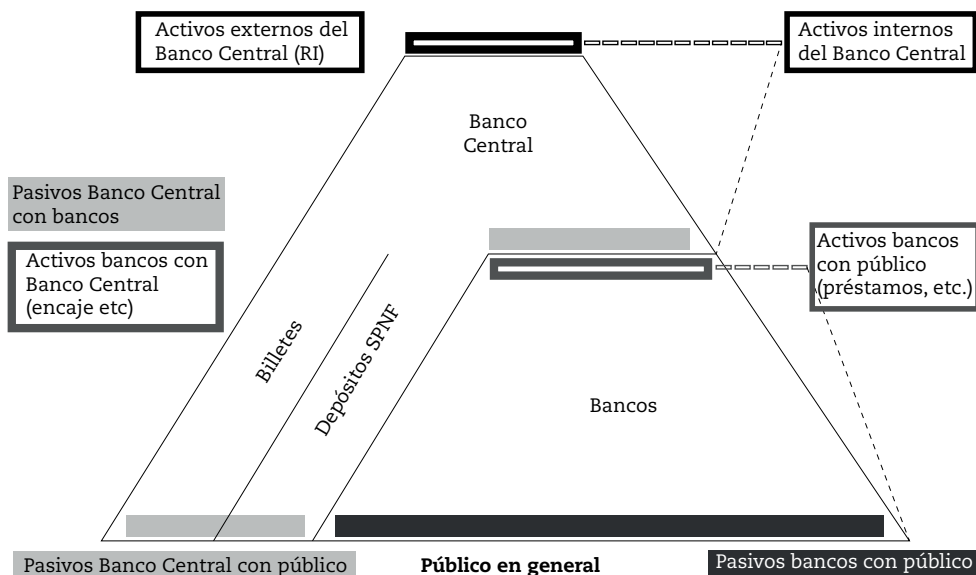
Esta breve revisión de la anatomía del sistema monetario y la fuente del señoreaje, sugiere también que la «emisión

monetaria» de los bancos no necesariamente va a corresponder a las necesidades de liquidez de la sociedad, sea en cuanto al volumen de masa monetaria, sea al tipo de actividad económica cuyo financiamiento da lugar a la expansión monetaria.¹⁵

Ahora que se tiene una visión general de los sistemas monetarios nacionales y su estructura fundamental, se puede pasar a discutir la transformación que implicaría la propuesta de ley para el sistema monetario ecuatoriano. En un primero momento se debería intentar analizar en qué medida la estructura «tradicional» del sistema monetario, común a los países que disponen de una moneda propia, se modifica con el abandono de la misma y la adopción de una moneda ajena —el dólar, en nuestro caso—, tanto como «medida de valor» como medio de pago.¹⁶ Esto significa que nuestra pirámide monetaria está articulada al sistema monetario dominante del dólar de forma mucho más inflexible que en caso de moneda propia —la tasa de cambio se mantiene fijo en 1:1, no hay ni devaluación ni revaluación posible— y que una parte del dinero que circula dentro de la economía nacional es un activo para el espacio monetario en su conjunto y no, como en caso de moneda propia, un activo-pasivo —por ejemplo, mientras que el billete de sucre era un pasivo para el Banco Central del Ecuador y un activo para la persona que lo detenía, el billete de dólar es un pasivo para la Reserva Federal norteamericana, un activo para la persona que lo detiene y, por ende, «un activo neto» para la economía ecuatoriana en su conjunto—. ¹⁷

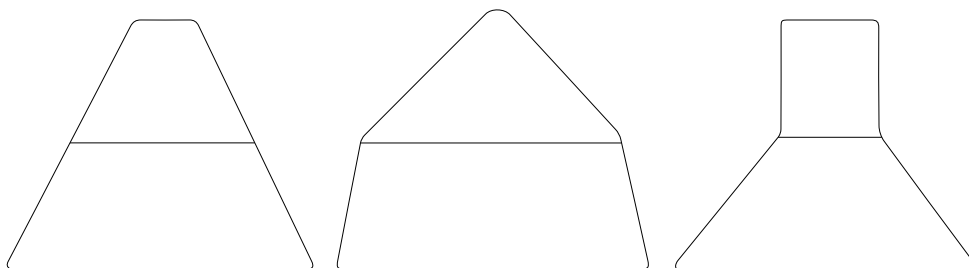
En los términos más genéricos, nuestra pirámide de pasivos se transforma de

FIGURA 4. PIRÁMIDE DE PASIVOS EN SISTEMA MONETARIO CON MONEDA PROPIA



Elaboración: propia.

FIGURA 5: DIFERENTES «ANATOMÍAS» DE LA PIRÁMIDE DE PASIVOS (SE HACE ABSTRACCIÓN DE LOS BILLETES Y OTROS PASIVOS DEL BANCO CENTRAL CON EL PÚBLICO)



Elaboración: propia.

la siguiente manera: encima del segmento que representa al Banco Central del Ecuador —que tenía una punta chata representando sus reservas internacionales— hay un segmento adicional, la Reserva Federal de los Estados Unidos. Los billetes ya no son pasivos del Banco Central nacional, sino de la Reserva Federal, y, por ende, son activos para la economía

en su conjunto. La relación entre Banco Central y bancos no necesita modificarse radicalmente en su «anatomía» —tanto el Banco Central como los demás bancos pueden participar en la «emisión monetaria», los lados de los segmentos de la pirámide no tienen que ser perpendiculares, aunque el conjunto de instrumentos monetarios a disposición del Banco Central,

y, por ende, el funcionamiento real del sistema sí va a ser reducido— (ver Figura 6). Como muestra la pirámide de pasivos, dolarización no significa que exclusivamente circulan «dólares auténticos» — fabricados por la Reserva Federal— en la economía dolarizada, ni que cada dólar nacional —un depósito en el sistema bancario nacional— tiene que ser respaldado en su totalidad por «dólares auténticos», en la forma de reservas internacionales —pertenecientes al Banco Central, o a los bancos—,¹⁸ sino simplemente que el dinero emitido por el sistema bancario nacional sea denominado en dólares y convertible sin condiciones al «dólar auténtico», a la tasa de 1:1.

El volumen de la masa monetaria y su composición (billetes y depósitos), los diferentes grados en que la masa monetaria circulante sea «respaldada» por reservas internacionales, la variedad en la contribución del Banco Central y de los bancos en la emisión monetaria doméstica y las diferentes composiciones de las hojas de balance de estos bancos, dan lugar a diferentes configuraciones del sistema monetario dolarizado que se caracterizan, posiblemente, por distribuir costos y beneficios de manera diferente y estar en determinada relación con el proceso de reproducción del capital en un sentido más general —de mayor o menor coherencia con la estructura económica existente, apoyando o impidiendo el funcionamiento de los procesos macroeconómicos, etc.—. No se puede, por consiguiente, pretender que existe una sola forma «técnicamente correcta» para organizar la dolarización.

¿De qué manera modificarían los cambios al Código Orgánico Monetario y

Financiero (COMF) la estructura del sistema monetario ecuatoriano, si es que llegaría a aceptarse el proyecto de ley Trole 4? ¿Quiénes serían los beneficiarios de esta transformación, quiénes los perdedores, y qué impacto tendrían sobre el funcionamiento del sistema económico ecuatoriano en general? Por supuesto, es imposible analizar aquí el conjunto de las aproximadamente doscientas modificaciones al COMF que la Trole 4 contiene. De hecho, ni los asambleístas más duchos en la materia pueden evaluar con seriedad las implicaciones de semejante cantidad de cambios en un mes, señal adicional que se trata de un proceso profundamente antidemocrático donde un proyecto negociado y acordado con anterioridad es presentado a la Asamblea Nacional simplemente para su legitimación formal. Hay que, por consiguiente, concentrarse en aquellos cambios que afectan la estructura básica del sistema monetario, mientras que déjense de lado problemáticas tan importantes como la regulación del sistema financiero en general y el lugar de la economía popular y solidaria en el mismo, entre otros.

El artículo 165 del proyecto de ley discutido tiene quizás el mayor impacto sobre la anatomía del sistema monetario. Reemplaza al artículo 33 del COMF, que indica que la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera¹⁹ deberá establecer políticas orientadas a velar por la calidad y liquidez de los activos del balance del Banco Central del Ecuador, para respaldar apropiadamente sus pasivos. El nuevo artículo, intitulado «Regla de Respaldo», divide la hoja de balance del BCE en cuatro «sistemas» jerárquicamente or-

ganizados y establece criterios de cobertura de los diferentes sistemas con reservas internacionales.

El PRIMER SISTEMA contiene (en sus pasivos) las «especies monetarias nacionales» emitidas (moneda fraccionaria nacional) y los depósitos de los «bancos privados, mutualistas, cooperativas de ahorro y crédito, bancos públicos con depósitos a la vista». Estos pasivos deben tener una cobertura de 100% en reservas internacionales —la transitoria segunda, artículo 327.2, establece que este grado de cobertura debe ser alcanzado hasta el año 2026—.

El SEGUNDO SISTEMA «registra los depósitos de otras entidades financieras que incluyen la Corporación Financiera Nacional B. P., el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, otras entidades financieras del sector público e intermediarios financieros, así como los títulos emitidos por el Banco Central (TBC)» y debe ser cubierto hasta un determinado porcentaje —determinado por el directorio del banco central en consideración de «la estabilidad del sistema financiero y la sostenibilidad de la balanza de pagos»— siempre y cuando el primer sistema sea cubierto en su totalidad.

El TERCER SISTEMA contiene principalmente los depósitos del sector público no financiero,²⁰ que tienen que ser cubiertos con reservas internacionales por un porcentaje establecido por el directorio del BCE —porcentaje no mayor al del segundo sistema— «[...] tomando en consideración las proyecciones de deuda, de necesidades de liquidez y la sostenibilidad de la balanza de pagos». La cobertura de este tercer sistema inicia una vez alcanzado la cobertura del segundo.

Finalmente, en el CUARTO SISTEMA se «registra el resto de cuentas del activo y del pasivo del Banco Central del Ecuador, incluyendo las cuentas de patrimonio y resultados» y será cubierto con reservas internacionales en la medida en que el tercer sistema está cubierto.

La hoja de balance actual del Banco Central, donde los activos en su conjunto respalden los pasivos solidariamente, es transformado en una cascada jerárquica de cuatro sistemas que constituye un «orden de prelación» entre los pasivos del Banco Central —y, por ende, entre las diferentes instituciones para quienes estos pasivos son activos— garantizando un acceso privilegiado de los bancos privados (y las demás entidades mencionadas) a las reservas internacionales del país en su conjunto. Este orden de prelación contiene un fuerte elemento de «riesgo moral» (moral hazard) en la medida en que garantiza a los bancos privados —actores fundamentales cuyo comportamiento influye sustancialmente en la estabilidad monetaria y financiera— un acceso privilegiado a los «dólares auténticos» de las reservas internacionales. Salvar a los bancos en caso de una «crisis sistémica» —eventualidad explícitamente considerada, por ejemplo, en el artículo 144— es, por ende, considerado de mayor importancia que, por ejemplo, el sistema de jubilación —los activos del BIESS se encuentran en el segundo sistema— (ver Figura 7).

La determinación por parte del directorio del Banco Central de los porcentajes en que el segundo y tercer sistema deben ser cubiertos por reservas internacionales, implica la determinación del grado en que el Banco Central pueda par-

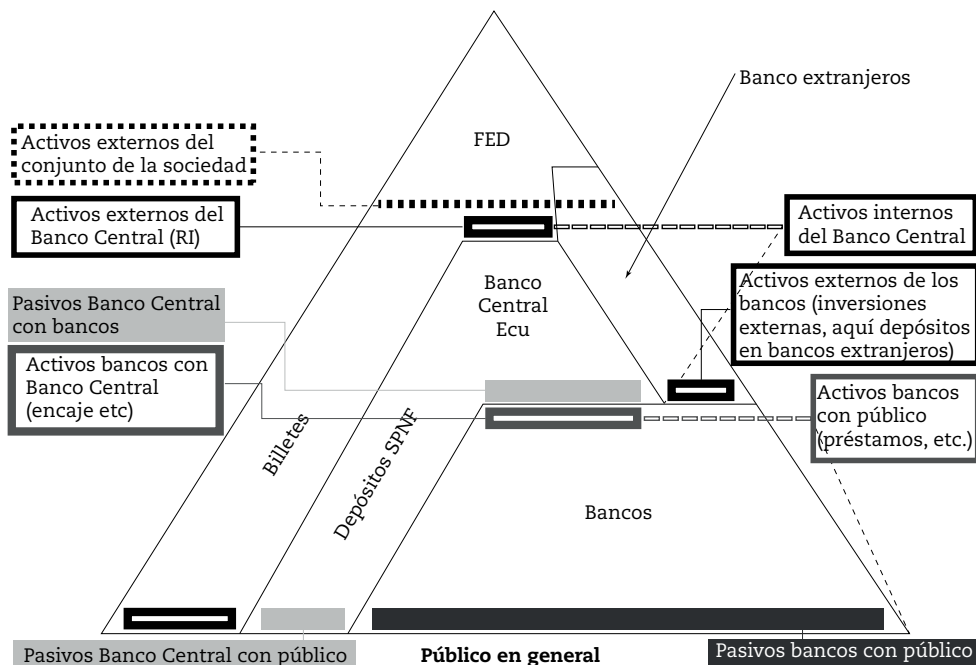
participar en la emisión monetaria doméstica —la pendiente del primer segmento de la pirámide—, y, por ende, también los ingresos generados por esta emisión (debido al spread) para el BCE. Dado que las reformas en su conjunto, se basan en el presupuesto implícito (y no sustentado) de que un mayor volumen de reservas internacionales estabiliza el sistema financiero doméstico, se puede sospechar que este porcentaje de cobertura va a ser relativamente alto; cobertura que puede ser alcanzada o bien por un aumento de las reservas internacionales detenidas, o bien por una reducción de los pasivos de los sistemas en cuestión —que podría relacionarse con el criterio de «sostenibilidad de la balanza de pagos» en el sentido en que una reducción de la liquidez en general agrava las tendencias depresivas de la economía y reduce, eventualmente, las importaciones—.

Por otro lado, también se reduce la posibilidad para el BCE de respaldar pasivos internos con activos internos: siguiendo la Ley de Fomento Productivo/Trole 3 prohíbe en el artículo 189 (que reemplaza el artículo 56 del COMF) todo financiamiento público —la transitoria quinta, artículo 327.5, establece que los títulos públicos detenidos por el BCE serán mantenidos hasta su vencimiento, lo que implica una reducción paulatina de estos activos del Banco Central—. El prejuicio antisector público de la proposición de ley es tal, que incluso elimina el uso de títulos públicos para actividades de política monetaria —operaciones de mercado abierto, ventanillas de redescuento— que ponen a disposición del sector bancario liquidez a corto plazo (artículos 235 y 236 que modifican 127 y 128 del

COMF), de manera que se reduce artificialmente el potencial mercado para la deuda interna empujando el sector público aún más hacia el endeudamiento externo.²¹ La pirámide de pasivos del sistema monetario quedaría transformada (ver Figura 8).

La segunda modificación sustancial que introduciría el proyecto de ley Trole 4, concierne el borde superior, o la punta chata, del segmento ahora intermedio del Banco Central del Ecuador. Se ha visto arriba cómo los «cuatro sistemas» y la prohibición de financiamiento del sector público aumentan la participación de las reservas internacionales entre los activos del Banco Central, creando de hecho, por medio de la cobertura total del primer sistema, una especie de «caja de convertibilidad parcial» donde una parte importante de los pasivos del Banco Central tendrían que estar totalmente cubiertos por activos externos. Si una reserva internacional mayor puede crear la apariencia de «blindar» o volver más sólida la dolarización —fortaleciendo su «anclaje» al dólar norteamericano—, este efecto puede ser fácilmente contrapuesto por los efectos sistémicos, desestabilizadoras, que tiene ese volumen de reservas a largo plazo. Se ha visto arriba: el dinero emitido nacionalmente es, para el sistema en su conjunto, un activo-pasivo y puede ser emitido sin costo neto.²² Por el contrario, dinero que es emitido por una entidad exterior al sistema (la Fed, bancos privados internacionales) tienen un costo neto al ser un activo para el sistema nacional: utilizar billetes por motivo de transacción o de reserva de valor, tener unas reservas internacionales sin relación con las necesidades que derivan de las necesidades de los

FIGURA 6. PIRÁMIDE «GENÉRICA» DE SISTEMA MONETARIO DOLARIZADO



Elaboración: propia.

pagos internacionales, implica un costo para la sociedad en su conjunto.

Este costo implícito de la nueva anatomía del sistema monetario, sin embargo, se invisibiliza porque es transferido a las cuentas del sector público, donde aparecen los pagos de interés de una deuda externa cada vez más grande y costosa. En vez de ponerse el Banco Central al servicio de la sociedad en su conjunto, abarataando el financiamiento del sector público —y así reduciendo los gastos financieros en el presupuesto general del Estado— y a la vez contribuyendo a la creación de liquidez monetizando una parte de la deuda del sector público, en este nuevo esquema el sector público se hace cargo de asumir los altos costos de la adquisición de las reservas internacionales

—con sus impactos sustanciales sobre el presupuesto— a la vez que el Banco Central transfiere estas reservas sin participar en la emisión monetaria a los bancos —cobertura 100% de los depósitos de los bancos privados en el BCE— para que sobre esta base los bancos expandan su hoja de balance monetizando deuda privada, creando la liquidez necesaria —o restringiendo el acceso de ciertos sectores a esta liquidez mediante la reducción del crédito— y beneficiándose de los ingresos de señoreaje —ver más arriba sobre el concepto de señoreaje en un sistema monetario moderno—.

El artículo 241, que remplazaría al 137 del COMF, contiene el siguiente párrafo que explicita la lógica de la subordinación del endeudamiento público a las supues-

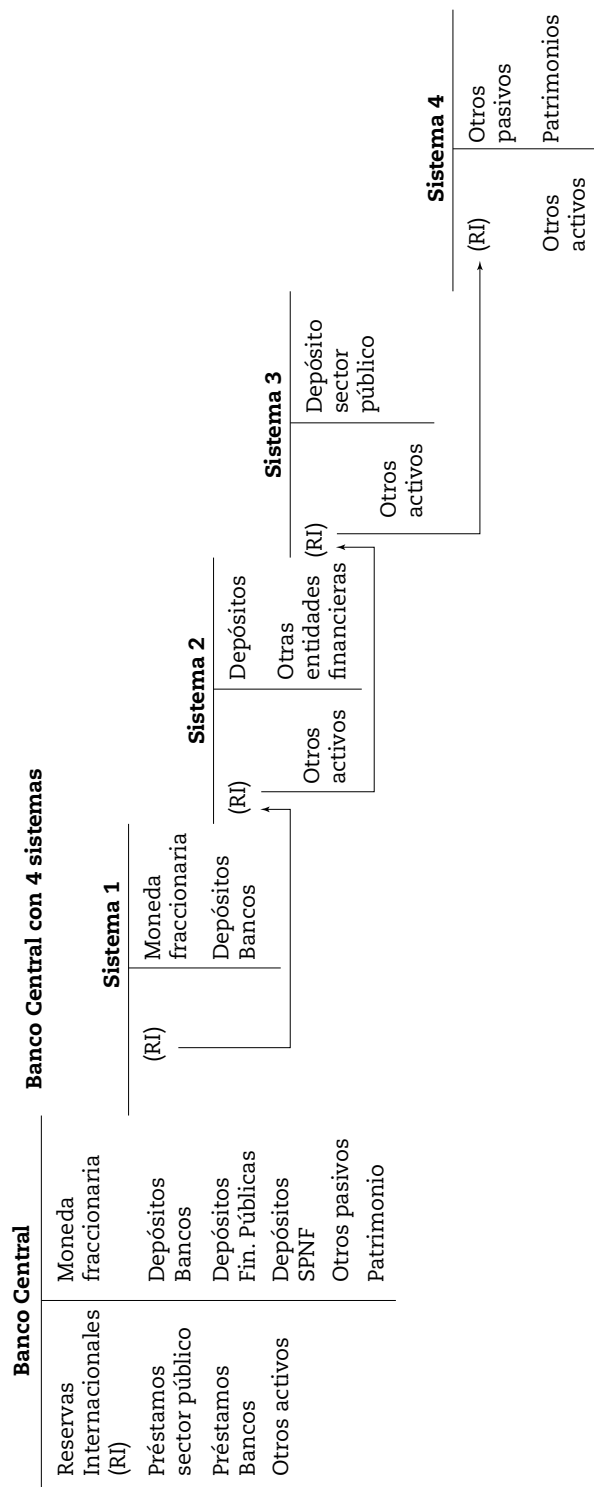
tas necesidades del sistema monetario:

En caso de que las reservas internacionales disminuyan o, puedan disminuir o alcanzar niveles que puedan poner en peligro las políticas del Banco Central, incluida la regla de respaldo establecida en este Libro, y el Banco Central no pueda remediar dicha disminución, el Directorio recomendará una política al ente rector de las finanzas públicas para remediar esta situación. La recomendación del Banco Central se basará en un informe que incluya las causas que llevan a la disminución de las reservas.

Esto significa, que el Banco Central puede solicitar al Gobierno que amplíe la deuda externa del país con el objetivo de adquirir reservas internacionales. El endeudamiento público ya no se regiría por las necesidades fiscales —un déficit que tiene que ser cubierto, inversiones nuevas que tienen que ser financiadas—, sino por la «necesidad» de reservas internacionales en el nuevo esquema monetario. En esta circunstancia, un presupuesto equilibrado del sector público podría ser no deseado porque revelaría la absurdidad de ampliar el endeudamiento público sin que esto corresponda a una necesidad fiscal. Desde esta perspectiva, también adquieren una nueva coherencia las medidas fiscales presentes en el mismo proyecto de ley, que conducirían sin duda a una reducción de la recaudación tributaria. Se ve, entonces, que el déficit fiscal sistemático —por reducción de ingreso— es la contraparte de un sistema monetario en el que el abastecimiento en reservas internacionales mediante el endeudamiento público externo juega un rol central.²³

Se podría suponer que, dado el papel central que ocupan las reservas internacionales en el sistema monetario reorganizado, la proposición de ley contenga algunos artículos que buscan influenciar los flujos entrantes y salientes de estas reservas, afín de facilitar la acumulación de las mismas a partir de flujos corrientes. Sin embargo, se ve, más bien, que se eliminarían varios artículos del COMF que buscan influenciar la siempre delicada balanza entre entradas y salidas: el artículo 70 modifica el artículo 162 de «la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria del Ecuador» reduciendo el impuesto de salida de divisas para el pago de ciertos bienes importados de 5% a 2,5%,²⁴ el artículo 246 deroga el artículo 142 del COMF que regula el mecanismo para garantizar el «ingreso neto de divisas no petroleras de las balanzas de bienes y de servicios» —es decir, faculta al BCE para obligar a los exportadores a ingresar una parte de sus ingresos al país, divisas que contribuyen a las reservas internacionales—. Asimismo, se busca derogar en el artículo 146 el artículo 15 del COMF que faculta a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (que se busca abolir) poner límites a los activos y pasivos internacionales de las entidades financieras, así como disponer el ingreso obligatorio de divisas resultantes de operaciones de estas entidades. En coherencia, también se busca suprimir, en el artículo 230, al artículo 120 del COMF, que obliga a las entidades del sistema financiero nacional mantener en el país una proporción mínima de su liquidez.²⁵ Se ve, entonces, que hay un grave descuido en cuanto a la sostenibilidad de las reservas internacionales, el supuesto fun-

FIGURA 7. DE LA BALANZA ÚNICA A LOS «4 SISTEMAS» (DEPÓSITOS BANCOS INCLUYE TAMBIÉN LAS DEMÁS ENTIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO COMO ESTÁ EXPLICADO EN EL TEXTO)



Elaboración: propia.

damento del nuevo esquema monetario. En vez de la preocupación por mantener una balanza de pagos excedentaria que permitiría abastecer estas reservas con flujos corrientes, mediante el aumento del retorno de divisas de las exportaciones y el freno a la salida de divisas por flujos financieros y pago de importaciones, hay una política que busca enfrentar el problema mediante ingresos masivos, pero no continuos de endeudamiento, remate de empresas públicas y concesiones de explotación de recursos naturales. Se encuentran también artículos que buscan estimular la inversión extranjera en otros sectores. Sin embargo, parece que el carácter no continuo de estos ingresos, así como las salidas que va generando a futuro, —pago de intereses, salida de divisas por concepto de utilidades y otras transferencias resultantes de las inversiones extranjeras— socavarían a mediano plazo la posibilidad de mantener estas reservas, y con ello el conjunto del esquema.

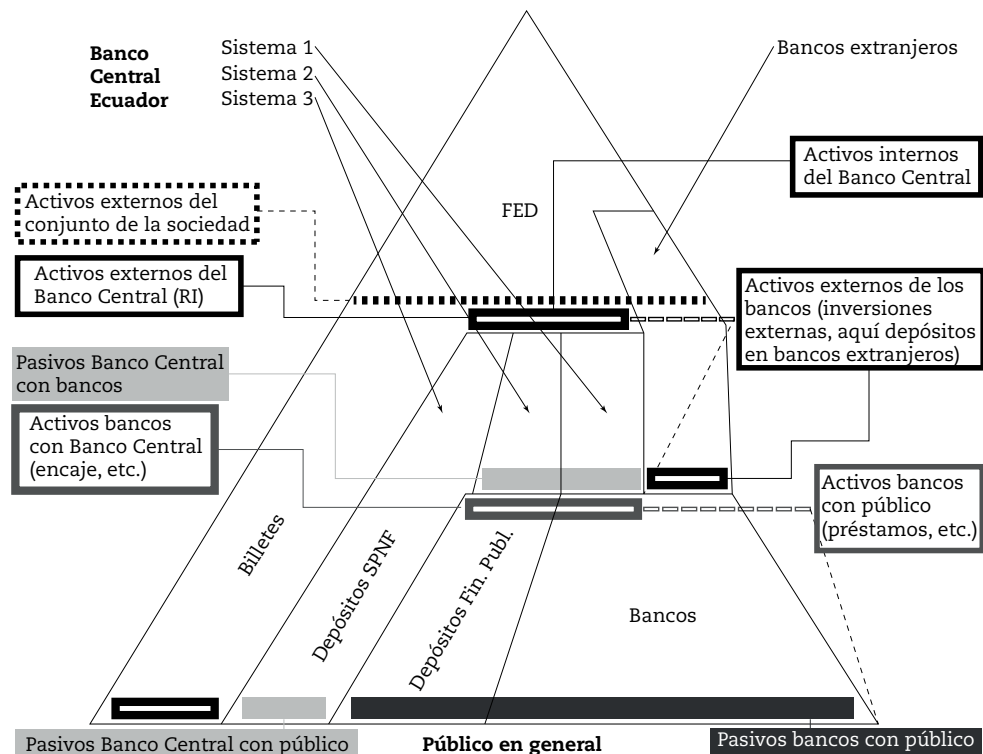
En general, se modifica también la relación entre el segmento intermedio de la pirámide que representa al BCE y tercer segmento, representando bancos y otras entidades financieras. Los artículos 231 y 273 modifican los artículos 122 y 240 del COMF, respectivamente, que limitan la remuneración de los activos de las entidades del sector financiero —encajes, reservas excedentes de liquidez— a circunstancias específicas, estableciendo que, en general, ninguna remuneración sobre estos depósitos sea pagada. Así, se abre la posibilidad para el Banco Central de remunerar estos depósitos, lo que implica una redistribución de los ingresos de señoreaje desde el Banco Central hacia

el sector financiero, principalmente privado, modificando los spreads a nivel de cada segmento de la pirámide. Esto implica utilidades menores para el BCE y, por ende, menores transferencias potenciales al presupuesto general del Estado.

Asimismo, se busca reducir la capacidad pública para influenciar el comportamiento del sector financiero privado. El artículo 271 deroga, por ejemplo, el artículo 209 del COMF, que habilita a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera a «regular mediante normas la orientación y direccionamiento de las operaciones de crédito de las entidades del sistema financiero nacional». Así, se pierde una herramienta de política monetaria —y más ampliamente, política económica— poderosa que permite imponer una cierta coherencia en el proceso de emisión monetaria privada —operaciones de crédito—, por ejemplo, favoreciendo el financiamiento de actividades productivas sobre consumitivas, o restringiendo el crédito de consumo para bienes importados (automóviles, por ejemplo) por el impacto que tiene sobre la balanza comercial, o frenando burbujas especulativas (verbigracia, inmobiliarias) limitando el crédito hipotecario, entre muchos otros. Se ve, entonces, que se trata de un proyecto de reforma que aspira reducir la posible influencia del comportamiento del sector financiero privado por parte de instituciones con legitimidad democrática.

Este proyecto de obligar al Banco Central a un determinado comportamiento —mediante la estructura de los «cuatro sistemas»— y a la vez reducir las capacidades de intervención de poderes públicos en el sistema financiero privado, encuentra su contraparte en las refor-

FIGURA 8. MODIFICACIÓN DE LA «ANATOMÍA» DEL SISTEMA MONETARIO CON LOS «4 SISTEMAS»



Elaboración: propia.

mas institucionales planteadas, tanto del Banco Central como de la regulación general del sistema monetario y financiero. En el artículo 142 se sustituye el artículo 13 del COMF, que crea la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera como órgano máximo de regulación del sistema monetario y financiero —y, por ende, también del Banco Central—, conformado por los ministros de economía y finanzas y de planificación, un ministro delegado que represente la producción y un ministro adicional. Ciertamente, se podía lamentar esta composición unilateral de representantes de gobierno, donde otros sectores —incluyendo las Superin-

tendencias— pueden participar con voz, pero sin voto, y representantes de otros sectores solamente por invitación, pero hay cierta legitimidad democrática en la Junta existente, y a través de ella existe la posibilidad de velar por la coherencia entre el sistema monetario y financiero y las demás políticas públicas.

Esta Junta se remplazaría entonces por la Junta de Política, Regulación y Estabilidad Financiera que se ocuparía de regular las entidades del sistema financiero, mientras que el Banco Central del Ecuador adquiere, según el artículo 155 —que sustituye el artículo 26 del COMF— una nueva autonomía institucional que se ex-

plicita en el artículo 158 de la siguiente manera:

El Banco Central, los miembros de su órgano de gobierno y su personal, en el ejercicio de sus funciones, no recibirán ni solicitarán instrucciones de ninguna persona o entidad, incluidas las entidades gubernamentales. En todo momento se respetará la autonomía del Banco Central y ninguna persona o entidad procurará ejercer influencia sobre los miembros del órgano de gobierno o el personal del Banco Central en el ejercicio de sus funciones, ni interferir en sus actividades.

Tanto la Junta de Política, Regulación y Estabilidad Financiero como el Directorio del Banco Central del Ecuador (su poder máximo) se conformaría por cinco miembros elegido por el presidente de la República por un periodo de 6 años —artículos 142 y 178, respectivamente—. Los requisitos para la designación contienen condiciones que restringen el campo de los posibles candidatos largamente, y vuelven la designación de personas cercanos o del mismo sector bancario y financiero privado mucho más probable —criterio 4: «Experiencia profesional de por lo menos diez años en funciones relevantes en el ámbito monetario y/o sistemas crediticio, financiero o cambiario»—.

Esta «autonomía» (¿independencia?) se traduce en que el artículo 57 del COMF que regula el control externo del Banco Central por parte de la Contraloría General del Estado —control que incluye el ámbito de la política monetaria— es sustituido por el artículo 191 que limitaría el control de la Contraloría exclusivamente al uso de los recursos públicos. Esto

implica, de hecho, que el Directorio del Banco Central no tiene que rendir cuentas a nadie, es únicamente responsable frente a sí mismo —y quizás a los sectores de cuales provienen sus miembros y cuyos intereses defienden—. La política monetaria llevada a cabo estaría, efectivamente, blindada de cualquier control externo, aunque sea posterior.

De hecho, no solamente el Banco Central se independizaría de todo control democrático y obligación de rendición de cuenta —más allá de la designación cada 6 años de los miembros de su directorio por parte del presidente— y dejaría de tener que preocuparse por la coherencia de su política monetaria con las políticas económicas y fiscales que implemente el Gobierno Nacional, sino que incluso se convertiría en un especie de «gobierno en la sombra» que podría convertirse en el verdadero locus del poder político, al obligar, de facto, al Gobierno a adaptar su política a la política monetaria desarrollada.²⁶ De hecho, el artículo 167 que modifica el artículo 36 del COMF, que define las funciones del Banco Central, contiene como segundo punto esta descripción algo crípticamente formulada: «Elaborar y evaluar la programación macroeconómica en los sectores real, externo, monetario y financiero, validando su consistencia intersectorial con el sector fiscal». ¿Qué significa esto? ¿Que el Banco Central, bajo el directorio de sus autoridades electas directamente por el presidente por seis años y que no deben rendir cuentas a nadie, van a elaborar la programación macroeconómica del país? ¿Significaría eso que ellos establecerían los límites dentro de cuál el resto de la política económica tiene que acomodarse? ¿Y qué significa

«validar su consistencia intersectorial con el sector fiscal», concretamente? No hay que ser paranoico para temer que aquí se busca instalar una nueva forma de poder, blindada de todo control democrático y popular que va a definir lo esencial de la política económica sobre supuestas bases de «manejo técnico» del sistema monetario —el Gobierno siguiente heredará en partes el Directorio constituido anteriormente (Disposición Transitoria Octava)—.

El artículo 157 que substituye el artículo 27 del COMF establece como objetivo único del accionar del Banco Central «[...] mantener un sistema monetario estable, coadyuvar a la estabilidad financiera y administrar su balance con el fin de preservar la integridad de la dolarización, incluyendo el funcionamiento seguro, sólido y eficiente de los sistemas y medios de pago». Esto significa que otros objetivos tradicionales de los bancos centrales, como la estabilidad de los precios, la moderación del ciclo económico y el aprovechamiento máximo de los recursos económicos —especialmente el nivel de empleo—, son excluidos de objetivos de la política monetaria; el conjunto de las problemáticas económicas del país es subordinado al único objetivo de la estabilidad monetaria y financiera. Subordinado a este objetivo, se orienta adicionalmente en el artículo 227 —que remplace el artículo 118 del COMF—, que las operaciones de liquidez del Banco Central con las instituciones financieras deberían efectuarse tomando en cuenta la balanza de pagos y las tasas de interés referenciales.

A partir de esta breve revisión de algunos artículos de la propuesta de ley que se está (ojalá) debatiendo en la Asamblea Nacional, ¿qué podemos constatar acer-

ca de las modificaciones al sistema monetario ecuatoriano propuesto?, ¿cuáles son los elementos claves y cuál es el sentido general de la reforma?

La autonomía (o independencia) del Banco Central del Ecuador, que tiene como propósito declarado protegerle de las injerencias políticas que conducirían a una gestión «antitécnica», y de esta manera fortalecer la dolarización, implica también el aislamiento del Banco Central de todo control democrático, convirtiéndole en un poder fáctico intocable y responsable únicamente consigo mismo y, eventualmente, con los poderes facticos (bancarios, financieros) que logran hacer elegir sus representantes en el directorio. El Banco Central del Ecuador deja de tener que preocuparse de la coherencia de su política monetaria con las demás políticas económicas y se convierte, eventualmente, en ente rector «a la sombra» de la política económica que orienta la misma según su único objetivo codificado: asegurar la estabilidad del sistema monetario y financiero.

La eliminación de instrumentos de política monetaria, entre otras, la posibilidad de orientar el crédito otorgado por el sector financiero privado, restringe la capacidad general del Banco Central para actuar, inclusive de velar por la estabilidad financiera.

Al reorganizar el sistema monetario exclusivamente alrededor de las reservas internacionales —en vez de basarse en una coherencia económica interna— aumenta significativamente el costo social del mantenimiento del sistema monetario como infraestructura social imprescindible, dado el costo elevado que implica tener estas reservas. Estos costos son in-

visibilizados porque aparecen como costos del gasto público —pago de interés de la deuda externa, venta/concesión de empresas públicas rentables— o como costos sociales y ecológicos —expansión de la frontera extractivista, minera y petrolera—. A la vez, varias herramientas para influenciar la balanza de pagos son eliminados —repatriación de divisas de los exportadores, impuestos a la salida de divisas, coeficiente de liquidez doméstica—, lo que agrava esta situación. El uso de las reservas internacionales como eje del sistema monetario dolarizado parece particularmente problemático porque los costos que genera afectan la sostenibilidad de esta misma reserva, aumentando sustancialmente los flujos que van a socavar la misma (pago de intereses).

Adicionalmente, habría que plantear la pregunta si los activos internacionales realmente son un «anclaje» tan sólido como se parece dar por sentado. Las voces que alertan contra el peligro de una nueva crisis financiera global, debido a los altísimos niveles de endeudamiento, son cada vez más numerosas.

La reestructuración del sistema monetario mediante el «sistema de cuatro balances» que pretende resolver el problema de una supuesta «emisión inorgánica» por parte del Banco Central, transforma la anatomía de la pirámide de pasivos. Conduce muy probablemente a una repartición diferente de la emisión monetaria y, por ende, de los ingresos que derivan de la misma, entre el Banco Central y el sector financiero privado, en beneficio de este último. El hecho de ser efectuada la monetización de los pasivos internos (préstamos) por el Banco Central o por los bancos privados no afecta el grado de

«respaldo» del dinero emitido nacionalmente. Por otro lado, también se ve que este respaldo al 100% con reservas internacionales de los depósitos que tienen los bancos en el Banco Central no implica de ninguna manera que los depósitos que tienen los ciudadanos ecuatorianos en los bancos sean más seguros, preocupación especialmente pertinente dadas las experiencias durante el «feriado bancario». Los depósitos bancarios son reconocimiento de deuda por parte de los bancos hacia los dueños de los depósitos, y su capacidad de honrar estos reconocimientos depende de la calidad del conjunto de activos detenidos por los bancos, y no solamente de los activos que ellos detienen en el Banco Central.

Este sistema introduce a la vez un componente importante de «riesgo moral» en el sentido en que garantiza, por el orden de prelación que establece entre los diferentes pasivos del Banco Central, un acceso privilegiado de las entidades del sector financiero privado a las reservas internacionales del país. Se eliminan de esta manera los incentivos para que los bancos, que juegan un papel fundamental en el mantenimiento de la estabilidad monetaria y financiera, contribuyan a no poner en riesgo esta estabilidad.

Es difícil saber cómo estas modificaciones del Código Orgánico Monetario y Financiero afectarían en concreto el funcionamiento del sistema monetario, incluyendo el actuar del Banco Central y del sector financiero privado. Sería necesario también reflexionar más detenidamente sobre su relación con los procesos sociales y políticos más amplios en curso. Si bien la historia no se repite, llama la atención ciertos paralelismos con el res-

tablecimiento del patrón oro a la salida de la Primera Guerra Mundial, como medida de disciplinamiento social en general, proceso que Adam Tooze denomina «contrarrevolución deflacionaria». La transformación del sistema monetario contenido en la ley Trole 4 parece preparar el terreno monetario para un proceso de disciplinamiento deflacionario severo: los elementos que permitían en cierta medida «emular» un sistema con moneda propia —creando cierta coherencia monetaria sistémica interna— buscan ser eliminados. El resultado sería no tanto un «sistema» monetario —en un sentido enfático—, sino varios mecanismos de articulación con el sistema monetario y financiero mundial. La independencia del Banco Central, su papel reducido —en relación al sector financiero privado—, la reducción de las herramientas a su disposición, así como su blindaje frente a mecanismos democrático de control, inducen a creer que, orientado por los dogmas del funcionamiento automático de los mercados, el objetivo implícito es dejar a lo monetario «autorregularse», dentro del marco previamente establecido en el cual esta autorregulación puede eventualmente producir los objetivos buscados.

El objetivo de la parte monetaria de Trole 4 es, entonces, crear las condiciones institucionales para que los problemas de articulación de la economía ecuatoriana dolarizada a la economía mundial se «resuelven» mediante un proceso deflacionario de largo plazo, reduciendo el valor de la fuerza de trabajo para «restablecer» la competitividad internacional. La independencia del Banco Central, así como la reducción de los instrumentos de políti-

ca monetaria a su disposición, garantizaría la continuación de esta política del «autoajuste» organizado, independientemente de los procesos políticos futuros.

El contexto del proyecto de ley es, entonces, una política de disciplinamiento social por medio de políticas económicas de desempleo, de depresión y de deflación. Dado que las promesas tradicionales acerca de los efectos beneficiosos de las recetas de ajuste estructural han perdido su credibilidad a lo largo de décadas de fracasos, se está tratando de vender a las y los ecuatorianos la idea de que esta medicina es necesaria para salvar a la dolarización, régimen monetario que ha ganado aprecio popular. Sin embargo, nada en la ley discutida hace creer que la dolarización saldría fortalecida de estas reformas. Y aún si fuese el caso: los costos sociales y ecológicos implícitos a este proyecto de disciplinamiento monetario pueden ser tan altos como aquellos descritos con gran elocuencia por Karl Polanyi en su obra *La Gran Transformación*:²⁷ la ilusión de que el dinero puede ser tratado como una mercancía —y, por ende, dejar que se «autorregule» su funcionamiento» puede tener efectos devastadores para la sociedad. ¿Estamos dispuestos a este sacrificio para garantizar, supuestamente, la estabilidad del sistema financiero? ¿Estamos dispuestos a aceptar el chantaje de la supuesta amenaza de perder el dólar como moneda nacional y aceptar la profundización de la depresión y deflación, «hasta que la balanza de pagos se equilibre por sí sola»?

NOTAS

1 Agradezco a estudiantes y docentes de la Facultad de Ciencias Económicas de la uce, especialmente

te a los participantes del taller de coyuntura del ISIP, por las discusiones estimulantes que ayudaron a clarificar las ideas presentadas aquí. Agradezco especialmente a Alejandra por la corrección de estilo y sugerencias importantes para clarificar el argumento. Los errores son míos, por supuesto. Se agradecen comentarios y críticas (esmeyer@uce.edu.ec). La noción de contrarrevolución deflacionaria proviene de en Tooze A. (2015). *The deluge: The Great War, America and the remaking of the global order, 1916-1931*. New York, USA: Penguin Books (pág. 381). Tooze describe ahí las implicaciones sociales de regresar al patrón oro después de la Primera Guerra Mundial.

2 P.2 del proyecto de ley que se puede encontrar en redes, el Código Orgánico Monetario y Financiero, cuyas modificaciones son discutidas aquí, puede ser encontrado también en la red.

3 Véase Graeber, D. y Weyland, J. A. (2016). En deuda: *Una historia alternativa de la economía*. Barcelona, España: Ariel.

4 Marx, K. (1867/ 2000). *El capital: Crítica de la economía política. Libro primero: el proceso de producción del capital* (vol. I, tomo 1). Siglo XXI de España Editores, s. A. (págs. 173 y ss).

5 Rossi, S. (2007). *Money and payments in theory and practice*. London; New York: Routledge (pág. 21).

6 Seguimos aquí el argumento de Bernard Schmitt —y de otras tradiciones del «circuito monetario», p. ej., Augusto Graziani— de que el análisis no puede partir del «dinero existente» con el proceso de generación del mismo. Véase, para Schmitt, Bailly, J.-L., Cencini, A. and Rossi, S. (2017). *Quantum macroeconomics: The legacy of Bernard Schmitt*. New York: Routledge. Para Graziani, Graziani, A. (2009). *The monetary theory of production*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.

7 Véase, p. ej., Cencini, A. (2005). *Macroeconomic foundations of macroeconomics*. New York, NY: Routledge.

8 Schmitt, B. (1984). *Inflation, chômage et malformations du capital: Macroeconomie quantique*. Paris, France: Economica.

9 Para una presentación de la jerarquía monetaria, ver los apuntes de clases de Perry Mehrling en <http://www.perrymehrling.com/wp-content/uploads/2015/05/Lec-02-The-Natural-Hierarchy-of-Money.pdf>. Para una presentación cuantitativa para el caso ecuatoriano, Andrés Arauz, Dólares y Xenodólares: el sistema de pagos como política monetaria en el Ecuador dolarizado (<https://dolarizacion.ec/2019/01/24/dolares-y-xenodolares-el-sistema-de-pagos-como-politica-monetaria-en-el-ecuador-dolarizado/>)

10 En un breve artículo anterior se ha discutido más en detalle el mecanismo de transferencia interbancaria a través del Banco Central: <https://coyunturaisip.wordpress.com/2019/07/04/como-interpretar-a-los-prestamos-del-fondo-monetario-internacional-fmi-demmas-multilaterales-y-su-relacion-con-la-dolarizacion/>

11 Los activos internos no monetarios que son monetizadas por el Banco Central o los bancos son representados por las líneas punteadas de color, fuera de

la pirámide. Dada la identidad contable entre activos y pasivos —borde superior e inferior de los segmentos— podemos representar los activos monetizados como complemento de los activos externos, formando el paralelogramo indicado en el gráfico. Mientras mayor la proporción entre activos internos monetizados y activos externos, mayor será la ampliación de la hoja de balance de la entidad o segmento en cuestión, y con esto su participación en la creación monetaria total del sistema.

12 Con más precisión, los pasivos del Banco Central son la base monetaria —depósitos de los bancos, billetes— y los depósitos del sector público no financiero en el mismo Banco Central. Estos últimos suelen ser excluidos de la delimitación de la base monetaria, quizás porque no dan lugar a una posterior «multiplicación» —son dinero en un sentido similar como los depósitos bancarios—.

13 Usamos el término de señoreaje en el sentido específico como los ingresos que derivan de la participación en la creación de la «infraestructura monetaria». Si el dinero es un «bien público» en las economías capitalistas (véase Ricks, M. (2017). *Money as Infrastructure*. SSRN Electronic Journal) necesario para la reproducción económica y social, entonces quienes participan en la creación de esta infraestructura pueden derivar un ingreso, que es entonces un ingreso derivado del poder creador de dinero. No significa (necesariamente) que estas instituciones puedan «emitir dinero gratis» o adquieren bienes con dinero producidos por ellos. Simplemente significa que son ingresos derivados del poder de fabricar medios de pago generalmente aceptados a partir de un trueque de activos-pasivos como fue descrito más arriba.

14 Esta relación no es, sin embargo, lineal. La expansión de la hoja de balance puede conducir a una situación de abundancia de liquidez que afecta potencialmente este mismo spread. Vemos cómo el comportamiento de entidades individuales puede tener efectos sistémicos que anulan los efectos buscados a nivel individual. Esto no significa, por otra parte, que la competencia libre y sin regulación en la emisión conduce necesariamente a un equilibrio socialmente deseable de cantidad de crédito otorgado y tasas de interés.

15 Esto implicaría desarrollar un análisis del proceso de reproducción/ampliación de la acumulación capitalista que va más allá del propósito de las presentes páginas.

16 Aunque pueda existir una unidad de cuenta y dinero efectivo propio, como el balboa para Panamá, en la medida en que éstos son tratados como sustituto perfecto con el dólar y circulan paralelamente, también se suele hablar de dolarización.

17 Esto tiene implicaciones de varios índoles: limitación del papel que puede jugar el Banco Central como prestamista en última instancia porque no puede fabricar los billetes necesarios para hacer frente a un pánico bancario, sino que está limitado a entrega las que detiene o puede adquirir con sus reservas internacionales —estos billetes son activos también para el Banco Central, ver artículo de Andrés Arauz citado anteriormente—. Adicionalmente, esto implica que, a diferencia de un sistema con mone-

da propia, el costo de la circulación de billetes para la economía en su conjunto no se limita a los costos de fabricación física (papel, impresión), sino que los medios de circulación tienen que ser adquiridos al costo nominal —para que el Ecuador pueda importar 100 millones de dólares en billetes para cubrir una demanda aumentada de efectivo, el país tiene que haber ganado, como conjunto, 100 millones de dólares, por ejemplo, exportando productos por este valor—. Utilizar billetes norteamericanos como efectivo, si bien puede crear confianza en la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, implica por consiguiente un costo enorme para la sociedad en su conjunto, comparado con un tipo de dolarización con circulación de billetes propios —pero convertibles a paridad de 1:1 con los dólares norteamericanos— o con circulación de medios de pago digitales que son activos-pasivos para la economía nacional —lo que no sería el caso de bitcoins y otras monedas virtuales globales—. El hecho de que en dolarización parte del dinero es un activo y no un activo-pasivo nos muestra también que la dolarización comparte una característica fundamental con los sistemas monetarios del patrón-oro. Esto a su vez sugiere que los debates en la historia del pensamiento económico pueden aportar también a la comprensión de nuestros tiempos, y, ante todo, que no existe una sola forma de manejar la dolarización, así como no existía una sola para el patrón-oro. Véase, p. ej., Arnon, A. (2012). *Monetary theory and policy from Hume and Smith to Wicksell: money, credit, and the economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

19 El proyecto de ley «Trole 4» también reemplaza la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera por una Junta de Política y Regulación y Estabilidad Financiera que ya no controla el sistema monetario. Véase sobre la independencia («autonomía») del BCE más adelante.

20 En rigor, «registra los depósitos del Sector Público No Financiero (SPNF), de personas jurídicas particulares debidamente autorizadas, en el Banco Central del Ecuador y las transferencias a través del Sistema de Pagos pendientes de liquidación, así como el endeudamiento externo propio del Banco Central del Ecuador». (Nótese que no se trata aquí de la deuda pública general, sino solamente de la deuda externa propia del BCE).

21 Éstas son instrumentos clásicos de política monetaria. Los bancos pueden acceder a depósitos adicionales en el Banco Central —para hacer frente a necesidades de transferencias a otros bancos o para poder cambiarlas por efectivo— o bien mediante un préstamo garantizado con activos financieros (mercado abierto) o mediante la venta de activos de su cartera al Banco Central. Si los títulos de deuda pública ya no sirven para efectuar estas operaciones, se pierde un poderoso motivo por lo que los bancos deberían adquirir deuda pública (interna).

22 Costo neto en un sentido contable. La emisión interna puede, por supuesto, significar un costo grande para ciertos sectores y para la sociedad en su conjunto cuando se transforma en un medio para la apropiación rentista de riquezas sociales por parte de los agentes que emiten el dinero. Hemos visto que

la circulación de billetes norteamericanos implica un costo real para el país. El artículo 211 derogaría el art. 96 del COMF que autoriza al Banco Central del Ecuador a cargar las demandas de billetes por parte de los bancos que exceden cierto nivel a los activos externos de los mismos bancos. Sin este artículo, el BCE se verá obligado de importar los billetes solicitados a costa de su propia reserva internacional. Se elimina un posible incentivo para los bancos para favorecer la circulación de formas de dinero que son activo-pasivo para el país —para reducir la costosa circulación de billetes que son activos netos—.

23 De la misma manera, los proyectos de venta/concesión —que están siendo promocionado bajo el eufemismo «monetización de activos públicos»— y de ampliación de la frontera petrolera y minera adquieren un nuevo significado, ya que son otras posibilidades como el sector público puede adquirir los medios para aportar a la reserva internacional.

24 «Materias primas, insumos y bienes de capital que consten en el listado que para el efecto establezca el Comité de Política Tributaria».

25 El art. 120 del COMF dice: «Proporción de liquidez doméstica. Las entidades del sistema financiero nacional, para conservar un nivel de liquidez adecuado que promueva el crecimiento y el trabajo, están obligadas a mantener en el país la proporción de la liquidez total que determine la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera».

26 Para el Banco Central como «gobierno en la sombra» se puede ver el estudio de Richard Werner sobre el Banco Central Japonés (Bank of Japan): Werner, R. (2003). *Princes of the yen: Japan's central bankers and the transformation of the economy*. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe. Existe un buen documental basado en el libro, con subtítulos en español: https://youtu.be/p5Ac7ap_MAY

27 Polanyi, K., Stiglitz, J. E., Levitt, K., Block, F. y Chailoux, L. G. (2017). *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.

LA POLÍTICA MONETARIA Y MEDIOS DE PAGO ELECTRÓNICOS EN EL ECUADOR

ALBERTO LÓPEZ B. | alberto_lopezb@hotmail.com

La teoría y política monetaria tienen relación con la moneda o dinero. Por lo tanto, es importante entender qué es el dinero. Dinero es todo lo que un gobierno establece que debe ser universalmente aceptado como un medio de intercambio dentro de un país. En Ecuador, las distintas formas con la que usted realiza pagos por compra de bienes y servicios son billetes, monedas, cheques, tarjeta de débito, tarjeta de crédito, transferencias electrónicas y dinero electrónico.

Ecuador dolarizó oficialmente su economía en enero de 2000, con lo que prescindió de gran parte de la política monetaria (no puede emitir dinero) y cambiaria (no puede devaluar). El Banco Central del Ecuador no puede actuar como prestamista de última instancia para dotar de liquidez a las instituciones del sistema financiero —que significó el salvataje bancario con sus respectivas consecuencias—. En su lugar, se creó el Fondo de Liquidez. La dolarización produce disciplina fiscal, porque al forzar una política monetaria pasiva elimina el sesgo inflacionario a través del cual el Gobierno puede estar tentado a inflar la economía mediante inyecciones monetarias no anticipadas.

¿QUÉ ES POLÍTICA MONETARIA?

Es el conjunto de decisiones y acciones de la autoridad monetaria, en el Ecuador: Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), que intenta influir en la cantidad de dinero y crédito en circu-

lación para tratar problemas económicos para reducir la inflación, el desempleo o la pobreza. «Para eso, las autoridades monetarias (bancos centrales) utilizan una serie de instrumentos de política monetaria. A menudo, se enfoca en modificar la tasa de interés que se debe pagar al pedir prestado dinero. En una economía oficialmente dolarizada, varios de estos instrumentos están restringidos». (Sherman y Meeropol, 2013).

Sobre política monetaria, el artículo 302 de la Constitución del Ecuador, establece: «Las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera tendrán como objetivos: 1. Suministrar los medios de pago necesarios para que el sistema económico opere con eficiencia. 2. Establecer niveles de liquidez global que garanticen adecuados márgenes de seguridad financiera. 3. Orientar los excedentes de liquidez hacia la inversión requerida para el desarrollo del país. 4. Promover niveles y relaciones entre las tasas de interés pasivas y activas que estimulen el ahorro nacional y el financiamiento de las actividades productivas, con el propósito de mantener la estabilidad de precios y los equilibrios monetarios en la balanza de pagos, de acuerdo al objetivo de estabilidad económica definido en la Constitución» (Asamblea Nacional, pág. 145).

El Código Orgánico Monetario y Financiero en el capítulo 1 regula el sistema monetario en el Ecuador; así, el artículo 94: «De la moneda en la República del Ecua-

dor. Todas las transacciones, operaciones monetarias, financieras y sus registros contables, realizados en la República del Ecuador, se expresarán en dólares de los Estados Unidos de América de conformidad con este Código», por lo tanto, la moneda es medio de pago y la moneda tiene poder liberatorio y curso legal en la República del Ecuador. De otra parte, el artículo 99 establece: «Otros medios de pago: divisas distintas del dólar de los Estados Unidos, cheques, tarjetas de crédito y de débito, transferencias por medios electrónicos o digitales» (Asamblea Nacional, pág. 35).

MEDIOS ELECTRÓNICOS

El artículo 101 del Código Orgánico Monetario y Financiero establece: «Medios de pago electrónicos. Los medios de pago electrónicos serán implementados y operados por las entidades del sistema financiero nacional de conformidad con la autorización que le que le otorgue el respectivo organismo de control. Todas las transacciones realizadas con medios de pago electrónicos se liquidarán y de ser el caso compensarán en el Banco Central del Ecuador de conformidad con los procedimientos que establezca la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Para efectos de supervisión y control en el ámbito de sus competencias, los organismos de control respectivos y el Banco Central del Ecuador, mantendrán interconexión permanente a las plataformas de las entidades del sistema financiero a través de las cuales se gestionen medios de pago» (Asamblea Nacional, pág. 36).

Se entiende por dinero electrónico, todo aquel valor monetario almacenado en un mecanismo de soporte electrónico que es utilizado para realizar transac-

ciones sin que estén necesariamente involucradas las entidades financieras. La aceptación por parte de los consumidores de un nuevo instrumento de pago depende de cuántos comercios lo acepten en la medida que los consumidores lo soliciten y también de acuerdo con la actitud de sus consumidores.

Entre las principales ventajas del dinero electrónico, tenemos: es un método de transacciones voluntario; es más eficiente y no se deteriora y permite pagar el precio exacto; permitirá realizar pagos a través de teléfonos celulares sin necesidad de internet o saldo; no requerirá de una cuenta en una entidad financiera para realizar transacciones; posibilidad de retirar el dinero en cualquier momento; se puede utilizar para pagar servicios públicos; más seguro que el uso del efectivo; control sobre las operaciones y gastos realizados; no tendrá que cargar billetes y monedas para hacer transacciones.

Las desventajas del dinero electrónico son: se debe pagar una comisión mínima para su uso; un corte de energía o cualquier imprevisto en el sistema podría cortar el acceso a los fondos; no es aceptado como método de pago por todas las personas; puede demorar un tiempo para adaptarse y ser aceptado como método de pago.

El 10 de enero del 2011, durante el Gobierno de la Revolución Ciudadana, el Directorio del BCE mediante Regulación n.º 017-2011 emite normas relacionadas con Política Monetaria Crediticia, que regula el dinero electrónico; sistema de pagos y transacciones móviles; participantes, sus obligaciones y responsabilidades; actualización de la billetera móvil; de los servicios ofrecidos por el Sistema de Pagos de

Transacciones Móviles (SPM); de la ejecución de transferencias; de la liquidación de resultados de dinero móvil en las entidades financieras; del control y supervisión del SPM; de la sostenibilidad financiera; del sistema de pagos y transacciones móviles; y suspensión de participación en SPM.

A pesar de que el Estado diseñó una plataforma financiera e implementó incentivos económicos y tributarios, la aplicación y ejecución del «dinero electrónico» fracasó, por presión de la banca privada que defendía su monopolio y por la desconfianza de sociedad ecuatoriana sobre el manejo del dinero electrónico por el Banco Central del Ecuador; además, en lo monetario se demostró que el respaldo de esta moneda electrónica y como billetera en los teléfonos celulares no cubrían la totalidad de las reservas bancarias con el respaldo acumulado en la reserva internacional disponible en el Banco Central del Ecuador.

El Gobierno actual del presidente L. Moreno, en su política económica y monetaria, en diciembre del 2017 expide la Ley Orgánica para la reactivación de la economía, fortalecimiento de la dolarización y modernización de la gestión financiera; en esta ley, reforma del artículo 101 del Código Orgánico Monetario y Financiero sobre «Medios de pago electrónicos», elimina el manejo del dinero electrónico a través del Banco Central del Ecuador, con lo cual cede los medios de pago electrónicos a la banca privada, que serán implementados y operados por las entidades del sistema financiero nacional, e implementa una nueva política monetaria del dinero. Eso da cuenta de que la oposición al manejo del dinero electróni-

co por parte de la banca era tal porque no era manejado por este sector.

Los medios de pago electrónicos serán administrados por el sector financiero privado como un servicio adicional de la banca privada y funcionará en la plataforma BIMO operada a través de BANRED, bajo el mecanismo de billeteras móviles para dos tipos de usuarios: usuarios que poseen una cuenta bancaria y usuarios que no tienen cuenta bancaria, pero pueden abrir una cuenta «básica digital» en su teléfono móvil sin costo, en cualquier banco o cooperativa de ahorro y crédito. El monto de las operaciones —compras, pagos, cobros, transferencias, etc.— se pueden hacer de entre uno hasta sesenta dólares americanos (USD 1 a 60) por transacción, con respaldo del dinero existente en la cuenta del usuario y su control está bajo un código de barras; las tarifas por servicio serán de (0,10) diez centavos de dólar por transacción.

Para incentivar el uso del dinero electrónico, la Asamblea Nacional aprobó reformas tributarias solicitadas por el ejecutivo mediante incentivos tributarios para el pago del impuesto al valor agregado (IVA) mediante la devolución de oficio del 4% por parte del SRI; el impuesto a la renta (IR) pueden reducir la base imponible para su cálculo, en el periodo 2017-2019, al excluir ingresos, costos y gastos realizados con dinero electrónico; y para contribuyentes sujetos al régimen impositivo simplificado (RISE), que son microempresas y pequeñas empresas, tendrían la devolución del 5% del valor que deben pagar si la usan, más un 5% adicional por comprar y vender con dinero electrónico. Para acceder a estos beneficios, las personas naturales y jurídicas tienen que abrir

una cuenta de dinero electrónico

Con estas medidas monetarias, para uso de medios de pago electrónicos, el Estado y la banca esperan la inclusión al sistema financiero ecuatoriano del 50% de la PEA; con lo cual se incrementaría la base monetaria y la banca privada mantiene su poder sobre manejo del dinero y liquidez bancaria; sin embargo, está en manos de la sociedad ecuatoriana aceptar o rechazar los medios de pago electrónicos, para lo cual el Estado y la banca privada deben brindar confianza, garantizar

el manejo del dinero de los usuarios y establecer tarifas del servicio que estén al alcance de los ingresos de las clases sociales media y trabajadora.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución del Ecuador*. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional. (2015). *Código Orgánico Monetario y Financiero*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Sherman, H. J. and Meeropol, M. A. (2013). *Principles of Macroeconomics*. (s. d.).



sección
5

POLÍTICA FISCAL

EL MITO DEL DÉFICIT FISCAL Y LA SUPERSTICIÓN DE LA AUSTRERIDAD

BAYARDO TOBAR | taski7782@hotmail.com

Dirigentes empresariales, analistas económicos, tecnócratas y expertos de los organismos multilaterales que hablan en nombre de la técnica y desde el apoliticismo difunden, con insistencia abrumadora, la tesis de que el problema principal de la economía ecuatoriana es el déficit fiscal originado en «un excesivo gasto público», financiado con los altos precios del petróleo primero y luego, cuando cayó el precio del petróleo, con deuda externa, cuyo pago, se convierte, a su vez, en un nuevo factor del incremento del déficit. Y que, como consecuencia de ello, se torna «inevitable» beber el jarabe del «ajuste económico», pasar de la «despilfarra» a la «austeridad» como una justa penitencia para los «derrochadores» entre otras supercherías que no tienen nada de técnicas ni de apolíticas.

La contradicción entre ingresos y gastos y la tendencia al desequilibrio en las finanzas públicas es parte inseparable e insuperable de la dialéctica de la economía que se desenvuelve a través de superávits que se transforman en déficit y viceversa.

Existen factores objetivos y subjetivos que inciden en el desequilibrio de ingresos y gastos en el presupuesto general del Estado. Entre los factores objetivos destaca uno que es de carácter estructural: el modelo primario exportador de la economía capitalista ecuatoriana. La principal fuente de ingresos para la economía y el

fisco depende de los precios de los productos primarios de exportación, particular y principalmente del petróleo, y el precio de este tipo de los productos primarios se caracteriza por su volatilidad y su tendencia a la baja, razón por la cual el riesgo de pasar del superávit al déficit es permanente, tanto en el presupuesto como en la balanza comercial y de pagos.

Otro factor objetivo que incide en la tendencia del gasto a crecer más rápido que los ingresos está relacionada con los elevados niveles de pobreza y pobreza extrema, desempleo y subempleo, déficit de infraestructura sanitaria y servicio de agua potable, especialmente en las zonas rurales, desigualdad social, desnutrición infantil, etc., que caracteriza a la sociedad. Problemas generados por la economía de mercado sustentada en la explotación del trabajo y la concentración del ingreso y la riqueza en pocas manos que obliga al Estado a intervenir para a través de políticas tributarias, entre otras, preservar el sistema, pero que los capitalistas individuales no alcanzan a comprender.

Los factores subjetivos que inciden en el desequilibrio de las finanzas pública están relacionados con la gestión de los gobiernos. En primer lugar, la ineficiencia para controlar y castigar la evasión y elusión tributaria. Los gobiernos no solo que se hacen de la vista gorda, sino que cada cierto tiempo, como ha sucedido en 5 ocasiones en los últimos 10 años, per-

donan el pago total o de multas e intereses a los deudores tributarios, creando un pésimo precedente que destruye la confianza de la población en el sistema. En la estadística latinoamericana, Ecuador se encuentra entre los países de más alta evasión de impuestos: más del 30% en el IVA y más del 60% en el impuesto a la renta practicada, principalmente, por empresas y profesionales «en libre ejercicio de la profesión».

En segundo lugar, la ineficiencia de los gobiernos para controlar, evitar y combatir la corrupción en las compras y contratos que firman los mismos gobiernos con empresas privadas, nacionales y transnacionales, que en el período de la llamada «Revolución Ciudadana», incluido el actual Gobierno, alcanzó niveles alarmantes. Corrupción galopante que —hay que insistir— hubiera pasado desapercibida de no ser por la acción de la justicia brasileña que destapó el sistema corrupto de ganar licitaciones por parte de la transnacional brasileña ODEBRECHT, misma que mediante el sistema de delación a cambio de rebaja en las condenas, permitió conocer, aunque sea parcialmente, la lista de funcionarios del gobierno ecuatoriano que recibieron coimas a cambios de contratos.

Los grandes beneficiarios de la corrupción en la contratación pública, la gran «despilfarra», de la que habla un dirigente de los comerciantes importadores de Guayaquil, ha sido, son y serán: los altos funcionarios de los gobiernos que contratan, los empresarios nacionales y extranjeros contratados y los banqueros encargados de blanquear los dineros mal habidos —ninguno de los cuales está procesado judicialmente—. ¿Por qué tene-

mos que pagar «todos» los ecuatorianos el robo de unos pocos, con alzas de precios de los combustibles, del transporte, de las tarifas de luz, rebaja de salarios, más desempleo, menos estabilidad laboral y menos asignaciones para salud y educación?

De tal suerte, que no se trata tan solo del «excesivo gasto público en burocracia» o de la «elevada masa salarial del sector público», que repiten como estribillo los economistas especializados en análisis unilaterales: ven el árbol, pero no el bosque. Es verdad que el sistema de selección de empleados y funcionarios públicos es deficiente y, por ello, sufre la población con servicios públicos también deficientes, lo que requiere adoptar medidas para transparentar la selección y la periódica evaluación de desempeño de los servidores públicos, pero también, como lo ha señalado varios analistas, «la eliminación de latuscudos y prebendas de los altos funcionarios, menos publicidad innecesaria y cero viajes inútiles dentro y fuera del país».

El fin último de la ciencia económica y de la política económica no son los equilibrios macroeconómicos, sino el bienestar de la población. A los economistas de la derecha se les reconoce no solo por el unilateralismo, sino también por confundir los medios con los fines.

LA ACADEMIA EN DEBATE: LA REGRESIVIDAD DEL IVA Y LAS ALTERNATIVAS DE LOS IMPUESTOS PROGRESIVOS, EL CONTROL A LA EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL

JONATHAN BÁEZ | baezjonathanx@gmail.com

La reforma fiscal regresiva —basada en impuestos indirectos como el impuesto al valor agregado (IVA)— planteada por el Gobierno para satisfacer los anhelos de las élites nacionales y transnacionales, es uno de los principales ejes de disputa sobre la desigualdad en este momento. En ese sentido, ciertos espacios de la academia son portavoces de esos sectores privilegiados en la búsqueda de legitimar el aumento del IVA o gravar a los bienes y servicios exentos del mismo.¹ No obstante, para generar el debate es imprescindible que los análisis se fundamenten en marcos analíticos y evidencia empírica rigurosa. Por lo que aquí se debate el tema de la regresividad del IVA en contraposición a estos estudios y se plantea como alternativa a los impuestos progresivos, así como un mayor control de la evasión y elusión fiscal para generar procesos de redistribución.

LA REGRESIVIDAD DEL IVA

El análisis de la temática fiscal inicia con el efecto de la Ley de Fomento Productivo (Ley Trole 3) que generó: (1) una serie de remisiones tributarias que beneficiaron a los grupos económicos, éstos se acogieron al pago de USD 801 millones, pero dejaron de pagar USD 987 millones (Báez, 2019); y (2) una serie de exenciones del impuesto

a la renta. Eso derivó en una autoemboscada fiscal, que legitimó la aplicación de una serie de políticas regresivas en materia de equidad social a partir de la carta de intención firmada como parte de la deuda que el país contrajo con el FMI por un crédito de USD 4600 millones.

En esta carta, se explicita que es necesario una reforma tributaria —además, de la ya realizada por la Ley de Fomento Productivo— basada exclusivamente en impuestos indirectos, es decir, regresivos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019, pág. 17) y específicamente el IVA. En medio de esta búsqueda de aumentar este impuesto, los representantes de la élite no se han demorado en situar su postura a favor de esta medida. En la mayoría de los casos carentes de evidencia empírica² y, en otros, forzando los datos y haciendo caso omiso de la literatura sobre este tema para justificar posiciones ideológicas que afectan a la mayoría de la población y benefician a un limitado grupo de poder.

En ese sentido, existen ciertos análisis que tratan de hallar la progresividad en el IVA y justificar de alguna manera gravar los bienes exentos de este impuesto. Desde esa perspectiva, la forma de demostrarlo se realiza a través del estudio de:

[...] Los rubros del gasto corriente de consumo mensual de los hogares, por decil de ingresos, de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales, ENIGHUR (2011- 2012) del INEC [...] comparando la carga del impuesto, así como el gasto en bienes y servicios exentos de IVA, clasificando los productos disponibles en la encuesta de acuerdo con la tarifa de IVA que pagan, en base a las disposiciones legales del régimen y a la clasificación de productos del IPC. (Castillo y Gómez, 2018, pág. 14)

Los resultados hallados indican que:

[...] Los tres primeros deciles consumen aproximadamente el 13,43% del total de bienes y servicios gravados con IVA, mientras que los hogares de mayores ingresos ubicados en los tres deciles superiores (8, 9 y 10) consumen el 55% de éstos. Puede interpretarse este resultado como el nivel de efectividad del impuesto, los hogares con mayor capacidad de consumo pagan en proporción más IVA que el resto. ¿Pero qué sucede respecto de los bienes exentos? Similar al primer efecto, se observa que el mayor volumen de gasto en bienes y servicios exentos de IVA también se acumula en los deciles de mayor ingreso (error de inclusión), con un 43,77% del total del gasto corriente, mientras que los hogares más pobres consumen apenas el 18,77% de estos bienes. (Castillo y Gómez, 2018, pág. 15)

En un primer momento, es pertinente señalar que la regresividad se mide en función del ingreso y no del consumo, como el artículo antes mencionado realiza. En efecto, se compara «la cantidad de impuesto que recae sobre un grupo

de población en función del nivel de ingreso que acumula. Esta relación permite hacer juicios sobre la carga adecuada que debe recaer sobre un tramo de población» (Rojas, 2017, pág. 2). Por lo tanto, es claro que la comparación debe realizarse con el nivel de ingreso de los deciles y no del consumo porque la evidencia se distorsiona y es claro que los deciles de mayores ingresos tienden a consumir más, pero la verdadera cuestión es ¿cuánto representa en relación a su ingreso? En la búsqueda de responder a esta pregunta, se realiza una réplica del estudio mencionado,⁴ pero se compara con el nivel de ingresos según los deciles.

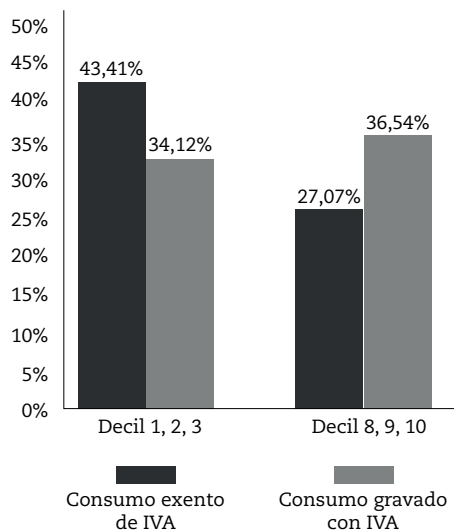
Los resultados (ver Figura 1) indican que en los deciles de menor ingreso, los bienes y servicios exentos de IVA representan el 43,41% del total de sus ingresos. Por otra parte, en los deciles de mayor ingreso alcanza solo el 27,07%. Eso implica que los bienes y servicios exentos del IVA son fundamentales en los hogares de menores ingresos, mientras que en los hogares más ricos tienen un peso considerablemente más bajo (16,34 puntos porcentuales de diferencia). Por lo tanto, el nivel de eficiencia del esquema de exenciones del IVA beneficia a los hogares más pobres. Una política fiscal que trate de gravar a estos bienes y servicios va a tener una repercusión considerable en los hogares más pobres, restringiendo su capacidad de consumo.

Con los bienes y servicios gravados con IVA se observa que, en función del ingreso, su peso es ligeramente distinto entre los hogares más pobres y más ricos (34,12% y 36,54% respectivamente) con una diferencia de tan solo 2,42 puntos porcentuales. Una diferencia aún más leve consi-

derando que la brecha de ingresos entre estos hogares es del 73,50%; a lo que debe agregarse que las encuestas no capturan los ingresos más altos. Eso da la noción de que los bienes y servicios gravados con IVA tienden a la regresividad. No obstante, la información aquí observada se acerca a los resultados del análisis de Rojas (2017):

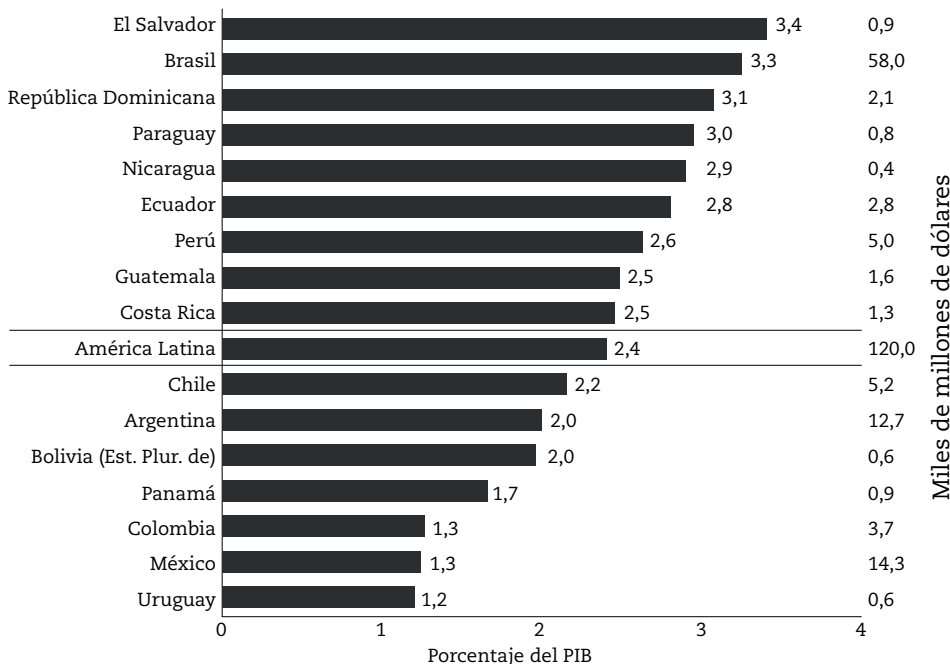
[...] La estructura del IVA en Ecuador es muy cercana a ser proporcional, un resultado que puede llamar la atención, pues lo usual es que este tipo de impuestos sean claramente regresivos. Esta corrección de la regresividad viene dada por la cantidad y tipo de bienes y servicios que no pagan IVA en nuestro país. Al simular el escenario en el que todos los bienes y servicios pagasen IVA, se observa que el IVA sería claramente regresivo. (pág. 8)

FIGURA 1. PARTICIPACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS GRAVADOS Y EXENTOS DE IVA EN EL INGRESO DE LOS HOGARES POR DECILES



Fuente: ENIGHUR 2011-2012-INEC. Elaboración: propia.

FIGURA 2. AMÉRICA LATINA: PÉRDIDAS TRIBUTARIAS ESTIMADAS DEBIDO A LA EVASIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA), 2015 (EN PORCENTAJES DEL PIB Y MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



Fuente y Elaboración: CEPAL (2017, pág. 48).

Y de igual forma, con el estudio de Jorratt (2011) con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos (ENIGHU) de 2003 demuestra que éste es un impuesto regresivo, considerando que todos los índices que evalúan esta temática son negativos. En conclusión, es necesario mantener la exención del IVA a los bienes y servicios para no afectar el nivel de vida de los hogares más pobres y que es necesario mejorar los mecanismos que eviten la evasión del IVA en Ecuador, que es considerablemente alto.

TABLA 1. EQUIDAD VERTICAL EN EL IVA CON BASE DE INGRESOS

| Ecuador | |
|---|---------|
| Gini del ingreso antes de impuestos | 0,5421 |
| Gini del ingreso después del IVA | 0,5478 |
| Índice de Reynolds y Smolensky | -0,0056 |
| Índice de Kakwani | -0,1356 |
| Gini del ingreso después del IVA sin exenciones | 0,5575 |
| Índice de Reynolds y Smolensky | -0,0154 |
| Índice de Kakwani | -0,2215 |
| Gini del ingreso después del IVA sin exenciones y con transferencia a los tres deciles más pobres | 0,5169 |

Elaboración y fuente: Jorratt (2011, pág. 58)

TABLA 2. AMÉRICA LATINA: TASAS DE EVASIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) Y DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE (EN PORCENTAJES)

| | IVA | | Impuestos sobre la renta | | | |
|--------------------------------------|------------|----------------|---------------------------------|--------------|----------------------------------|--------------------------------|
| | Año | Evasión | Año | Total | De las personas jurídicas | De las personas físicas |
| Argentina | 2007 | 19,8 | 2005 | 49,7 | 49,7 | 49,7 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | 2013 | 17,9 | - | - | - | - |
| Brasil | 2015 | 27,5 | 2014 | 28,1 | 26,6 | 34,1 |
| Chile | 2015 | 20,3 | 2009 | 31,0 | 31,0 | 27,0 |
| Colombia | 2015 | 20,1 | 2012 | 34,4 | 34,4 | - |
| Costa Rica | 2013 | 33,1 | 2013 | 66,2 | 70,0 | 57,3 |
| Ecuador | 2004 | 31,8 | 2005 | 63,8 | 65,3 | 58,1 |
| El Salvador | 2010 | 33,1 | 2005 | 45,3 | 51,0 | 36,3 |
| Guatemala | 2015 | 34,2 | 2006 | 63,7 | 62,8 | 69,9 |
| México | 2012 | 24,3 | 2012 | 28,9 | 31,4 | 26,3 |
| Nicaragua | 2013 | 31,8 | - | - | - | - |
| Panamá | 2012 | 39,7 | - | - | - | - |
| Paraguay | 2014 | 30,9 | - | - | - | - |
| Perú | 2014 | 28,3 | 2006 | 48,5 | 51,6 | 32,6 |
| República Dominicana | 2014 | 38,6 | 2009 | 65,2 | 68,9 | 51,8 |
| Uruguay | 2012 | 13,4 | 2013 | - | 39,6 | - |
| Venezuela (República Bolivariana de) | - | - | 2000-2005 | 45,6 | - | - |

Fuente y elaboración: CEPAL (2017, pág. 48).

EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL, IMPUESTOS PROGRESIVOS

En el año 2015, se estima que la evasión del IVA asciende al 2,8% del PIB o USD 2800 millones. Dicha situación, implica que esto es lo pertinente para generar ingre-

sos que sirvan para la redistribución del ingreso.

No obstante, la evasión fiscal en el país es considerablemente más alta en los impuestos progresivos, específicamente el impuesto a la renta (ver Tabla 1). A pesar

ANEXO 1. GASTO EN BIENES Y SERVICIOS GRAVADOS CON IVA

| | Decil 1,2,3 | Decil 8,9,10 | Total | %Decil 1,2,3 | %Decil 8,9,10 |
|---|-------------|--------------|------------|--------------|---------------|
| Bienes y servicios diversos | 37348796,8 | 94469188,2 | 205964198 | 18% | 46% |
| Restaurantes y hoteles | 20867337,5 | 100502872 | 184727177 | 11% | 54% |
| Recreación y cultura | 5258986,6 | 45713218,2 | 69841294,7 | 8% | 65% |
| Comunicaciones | 11356976,7 | 68150520,1 | 118734692 | 10% | 57% |
| Transporte | 11998951,5 | 171909028 | 232505587 | 5% | 74% |
| Muebles y artículos para el hogar y su conservación | 20994322,4 | 49981856,4 | 111731205 | 19% | 45% |
| Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles | 4375719,63 | 17799362,4 | 32667170,2 | 13% | 54% |
| Prendas de vestir y calzado | 31423648,7 | 91972181,3 | 189004174 | 17% | 49% |
| Bebidas alcohólicas, tabaco y estupefaciente | 2998795,92 | 7394930,96 | 17289288 | 17% | 43% |
| Alimentos y bebidas no alcohólicas | 22037920,2 | 33733833,3 | 94151381 | 23% | 36% |

Fuente: ENIGHUR 2011-2012-INEC. Elaboración: propia.

ANEXO 2. GASTO EN BIENES Y SERVICIOS EXENTOS DE IVA

| | Decil 1,2,3 | Decil 8,9,10 | Total | %Decil 1,2,3 | %Decil 8,9,10 |
|---|-------------|--------------|------------|--------------|---------------|
| Bienes y servicios diversos | 1453696,7 | 23148934,6 | 30417483,7 | 5% | 76% |
| Recreación y cultura | 8836568,61 | 16268328 | 39443681 | 22% | 41% |
| Transporte | 23327660,2 | 45733291,3 | 116991855 | 20% | 39% |
| Muebles y artículos para el hogar y su conservación | 154629,677 | 28171581,8 | 30334312,7 | 1% | 93% |
| Salud | 22875218,7 | 95321906,1 | 179090620 | 13% | 53% |
| Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles | 22062248,8 | 68935290,4 | 144675069 | 15% | 48% |
| Prendas de vestir y calzado | 163435,122 | 660870,511 | 1261642,42 | 13% | 52% |
| Educación | 4370396,92 | 74231760,7 | 104381478 | 4% | 71% |
| Bebidas alcohólicas, tabaco y estupefaciente | 0 | 10195,2239 | 14546,3131 | 0% | 70% |
| Alimentos y bebidas no alcohólicas | 131319038 | 152366395 | 490344960 | 27% | 31% |

Fuente: ENIGHUR 2011-2012-INEC. Elaboración: propia.

de que la información se encuentra des-actualizada, de los últimos análisis disponibles se observa que en el año 2004 la evasión del IVA asciende al 31,8%. Por otra parte, la evasión del impuesto a la renta es alarmantemente superior. En el año 2005, alcanza el 63,8% en total, siendo superior entre las personas jurídicas (66,3%) que entre las personas naturales (58,1%). Eso se explica por:

[...] el alto contenido de retenciones en la

fuerza efectuada en los ingresos de asalariados, quienes son los que aportan la mayor parte de la recaudación del gravamen, ya que gran parte de las otras fuentes de renta (dividendos, intereses, rentas de títulos públicos y ganancias de capital) están exentas del impuesto (al menos en el momento de la medición) o tributan a una tasa menor. (CEPAL, 2017, pág. 45)

De esa manera, se observa que la verdadera problemática fiscal se debe a la eva-

sión tributaria, en especial de los impuestos directos o progresivos. A eso se agrega una serie de investigaciones que observan como una necesidad imperante para el aumento del bienestar de las sociedades gravar las ganancias al capital o riqueza (Piketty, 2014; Saez y Zucman, 2019). De igual manera, a los altos ingresos personales como el 1% más rico (Piketty, Saez, y Stantcheva, 2011).

Por otra parte, la elusión fiscal también es un serio problema, relacionado con disminuir el monto gravable del impuesto a la renta a través de distintos mecanismos. Uno de los principales, es el uso de paraísos fiscales: se estima que «por lo menos USD 21 billones de la riqueza financiera privada se refugia en este tipo de jurisdicciones» (Henry, 2012; citado en Ordóñez, 2017, pág. 5). En Ecuador se estima que «si en un grupo económico el número de integrantes domiciliado en un paraíso fiscal aumentan en uno, en promedio el nivel de recaudación total de impuestos disminuye en cerca de USD 1,96 millones» (Báez, 2017, pág. 20). Por tanto, es necesario que tanto la evasión como la elusión fiscal sea controlada y que los impuestos progresivos se conviertan en el eje de redistribución en el país.

La reflexión de este trabajo permite observar que las alternativas para mejorar las condiciones de vida de las personas es una reforma fiscal progresiva que atienda los problemas de evasión y elusión fiscal. No en impuestos indirectos como la opción de aumentar el IVA o gravar los bienes y servicios exentos de este impuesto como se propone. Desde esa perspectiva, los análisis realizados por la academia deben ser rigurosos, tanto analítica como empíricamente, y no que legitimen posi-

ciones que beneficien a un grupo minoritario y afecte a la mayoría de la población.

NOTAS

- 1 En artículos anteriores se manifestó esta preocupación (ver Báez, 2019b).
- 2 Véase <https://lanacion.com.ec/augusto-de-la-torre-ve-necesario-aumentar-el-iva-y-eliminar-impuestos-distorsivos/>
- 3 La equidad vertical «significa que las personas con mayor capacidad contributiva deben pagar proporcionalmente más impuestos» (Jorratt, 2011, pág. 9).
- 4 A continuación se presenta la réplica con los rubros tal como lo realiza el estudio mencionado (ver Anexos 1 y 2).

REFERENCIAS

- Báez, J. (2017). Hilando la desigualdad: Grupos Económicos y paraísos fiscales en Ecuador. *Revista Economía*, 69(110), 13-24.
- Báez, J. (2019a). Grupos Económicos habrían dejado de pagar USD 987 millones de deuda durante la ley de remisión tributaria. *Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura*. Recuperado de <https://coyunturaisip.wordpress.com/2019/05/27/grupos-economicos-habrian-dejado-de-pagar-usd-987-millones-durante-la-ley-de-remision-tributaria/>
- Báez, J. (2019b). La trampa de la regresividad fiscal: Ecuador y el FMI. *Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura*. Recuperado de <https://coyunturaisip.wordpress.com/2019/03/27/la-trampa-de-la-regresividad-fiscal-ecuador-y-el-fmi/>
- Castillo, J. G. y Gómez, N. (2018). Progresividad en los impuestos regresivos: un análisis del impuesto al valor agregado. *Boletín de Política Económica*, (2). Recuperado de http://www.ciec.espol.edu.ec/sites/default/files/BPE_POLITICA%20FISCAL%20AMB%20Y%20AGR.pdf?fbclid=IwAR19q0BFjoxYdtzvD31bvxi-xgvvv7Rq_TEP0Ez3sgmRRLNY1pb6nPTRIV0
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2017). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Jorratt, M. (2011). Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Carta de intención de acuerdo con FMI. *Ministerio de Economía y Finanzas*. Recuperado de <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/LOI-MEFP-Espa%3B10l.pdf>
- Ordóñez, M. (2017). *Lucha contra paraísos fiscales: una mirada crítica*. Quito, Ecuador: Centro de Estudios Fiscales.

- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, UK: The Belknap Press of Harvard University.
- Piketty, T., Saez, E. and Stantcheva, S. (2011). *Taxing the 1%: Why the top tax rate could be over 80%*. Recuperado de <http://voxeu.org/article/taxing-1-why-top-tax-rate-could-be-over-80>
- Rojas, D. (2017). *Análisis de regresividad del IVA en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Servicio de Rentas Internas-Centro de Estudios Fiscales.
- Saez, E. and Zucman, G. (2019). *How would a progressive wealth tax work? Evidence from the economics literature*. Recuperado de <http://gabriel-zucman.eu/files/saez-zucman-wealthtaxobjections.pdf>

VÍA EMPRESARIAL: BAJAR SALARIOS, BAJAR EL IMPUESTO A LA RENTA A LAS GRANDES EMPRESAS, ELIMINAR EL IMPUESTO A LA SALIDA DE CAPITALES, SUBIR EL IVA, ELIMINAR ARANCELES, EXPORTAR O MORIR

BAYARDO TOBAR | taski7782@hotmail.com

«La contradicción es la ley fundamental de la naturaleza y la sociedad y, por consiguiente, también la ley fundamental del pensamiento. No hay cosa que no contenga contradicción; sin contradicción no existiría el mundo —como resumía Mao Tse Dong—: en matemáticas: + y – diferencial e integral; en mecánica: acción y reacción; en física: electricidad positiva y negativa; en química: combinación y disociación de los átomos, en la guerra: la ofensiva y la defensiva»; en economía, capital y trabajo, ganancia y salarios, valor de uso y valor de cambio, son todas parejas de fenómenos contradictorios.

Cuando el movimiento ascendente de una economía dependiente de las exportaciones de productos primarios se interrumpe por la caída de precios de su principal producto de exportación, el petróleo, por ejemplo, baja el ritmo de actividad económica y se afecta, en última instancia, la tasa de ganancia del capital y se agudiza la contradicción entre el capital y el trabajo. Entre los empresarios por mantener y si es posible incrementar sus ganancias reduciendo los salarios y los trabajadores para defender el salario y la estabilidad en el trabajo.

Cuando el Ecuador tenía moneda propia y se presentaba un *shock* externo, la reducción de los salarios y el incremento de las ganancias operaba a través de la devaluación / inflación. En dolarización, ello no es posible porque la moneda es ajena, por tanto, los esfuerzos se centran en la llamada «modernización laboral», misma que debe ser entendida como lo que es: la expresión de una ofensiva del capital en contra del trabajo para mantener sus ganancias en una situación crítica.

La ofensiva del capital contra el trabajo no cesa y se recurre cada vez más a una propaganda engañosa, se afirma:

En primer lugar, que con la reforma laboral se dará empleo a 5 millones de ecuatorianos, especialmente jóvenes y mujeres, que se encuentran desempleados, subempleados, informales o con empleo inadecuado —como quiera llamarse—. No se dice ni cómo, ni en qué tiempo.

En realidad, el problema del desempleo y sobre todo del subempleo es un problema estructural que ni siquiera en los períodos de auge de la economía se ha podido bajar del 50% de la población económicamente

activa (PEA), a nivel nacional, y del 60% de la PEA en el sector rural. No es un problema del «subdesarrollo», sino del sistema.

En efecto, el aspecto más progresista del sistema capitalista es el extraordinario desarrollo tecnológico y su origen se encuentra en la competencia entre capitalistas y en la competencia con los trabajadores para producir más, en menor tiempo y con menos trabajadores. Las máquinas sustituyen al trabajo humano hasta llegar a la robotización de la producción que, al tiempo de superar las contradicciones de origen, genera otras más graves. Un ejemplo, es la concentración de la producción y la conversión del desempleo en un fenómeno global, pues, como resume con claridad Julio Boltvinik:

La automatización y la desterritorialización de la producción conllevan la devaluación de la fuerza de trabajo, el desempleo masivo combinado con la precarización del trabajo que va quedando y, con ellos, la globalización o generalización de la pobreza. El capitalismo solo puede ser salvado con medidas radicales como el ingreso ciudadano universal (ICU) que llevarían a su transformación gradual hacia una sociedad poscapitalista. Si no es radicalmente transformado desde dentro, el capitalismo destruirá el planeta con sus patadas de ahogado. (Boltvinik, 2019)

En segundo lugar, se afirma, sin evidencia empírica alguna, que los salarios están por encima de la productividad del trabajo, sin embargo, a partir de las tablas oferta-utilización del 2017, procesada en la Unidad de Coyuntura del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central, se comprueba que:

La producción por empleado en el Ecuador en 2017 alcanza los USD 1879 al mes, sin embargo, el salario medio mensual de los asalariados bordea los USD 735. De esa manera, existe una brecha del 61% entre la producción del empleado y el nivel de salario percibido. Por otro lado, al analizar detalladamente las 68 ramas de actividad se observa que 54 (un 79%) tienen una brecha por encima del promedio de la economía total. Es decir, que en casi 8 de cada 10 ramas de actividad, la brecha entre el salario percibido y el monto producido por los asalariados supera el 61%. Así, por ejemplo, en el cultivo de banano, café y cacao la producción mensual promedio por empleado declarado asciende a USD 701 y su nivel de salario tan solo alcanza los USD 120 (brecha del 73%). En el caso de la construcción, se observa una producción de USD 2858 y un salario de USD 471 (brecha del 84%). Eso demuestra la enorme capacidad de los empleados para producir ganancias para el empresariado y, al mismo tiempo, el bajo nivel de salarios entregados a este sector. (Báez, 2019)

De otro lado, si de productividad y competitividad se trata, habría que preguntar al Comité Empresarial Ecuatoriano: ¿Es el cambio tecnológico y organizacional un recurso importante en la búsqueda de mejoras competitivas por parte de nuestras industrias? ¿Tiene Ecuador una industria que podría calificarse como innovadora? ¿Cuánto invierte el sector industrial corporativo y el agronegocio en I&D, ingeniería y diseño, capacitación? ¿Por qué son escasos —casi inexistentes— los vínculos de los empresarios con el sistema de c&t en procura de conocimientos para mejorar sus productos y procesos?

En tercer lugar, el economista Augusto de la Torre afirma que «si lo que se quiere es abaratar los costos al productor nacional para mejorar la competitividad externa, lo que habría que reducir es el impuesto sobre la renta corporativa, y no el IVA» (El Comercio, 14 de abril de 2019). Sin embargo, no existe evidencia de que reducir los impuestos o la remisión de multas e intereses a las empresas o corporaciones incremente las inversiones. Todo lo contrario.

En el caso ecuatoriano, por ejemplo, la condonación de intereses y multas a las deudas tributarias y las «generosas exoneraciones tributarias» (W. Spurrier) contempladas en la Ley de Fomento Productivo (agosto 2018), no logró ni siquiera que todos los deudores tributarios paguen sus deudas —a los grupos económicos se les perdonó USD 987 millones y siguen debiendo USD 727 millones—, menos aún que la inversión del sector privado de muestras de que está en capacidad de «sustituir al Estado como motor de la economía».

Para comprobarlo, basta leer la opinión de analistas económicos mediáticos. De Xavier Basantes: la Ley de Fomento Productivo «incluyó incentivos a las nuevas inversiones así como importantes exoneraciones de impuestos [...] creyendo que 114 empresas iban a invertir USD 9400 millones en 48 meses» (El Comercio, 11 de mayo 2019).

De Washington Herrera: «De los sueños de atraer inversiones por USD 9500 millones, solo se ha visto que una gran marca quiere invertir para vender más gaseosas en el Ecuador, pero ésta es una empresa acusada de depredadora del agua, a la que Bélgica, Holanda y Luxemburgo comenza-

ron a cobrarle por el uso y desperdicio de su agua. Tampoco la inversión de USD 750 millones anunciada por una cadena de supermercados tiene efectos multiplicadores importantes, pues se trata de abrir nuevos almacenes de venta de productos nacionales y extranjeros, que de todas maneras tiene que hacerse para mantener su presencia en el mercado» (El Comercio, 25 de septiembre de 2018).

De Walter Spurrier: «Está muy bien que las generosas exoneraciones tributarias hayan estimulado la modernización de las cadenas de distribución de productos de consumo. Pero hoy tiene particular importancia atraer capital vinculado a las exportaciones» (El Comercio, 25 de septiembre de 2018).

De Mauricio Pozo: «[...] Solo en el caso de estas dos variables —ritmo de crecimiento de la economía y monto estimado de inversión extranjera 2019-2022— se puede evidenciar que hay muy poco dinamismo del sector privado, lo que conspira para el crecimiento económico y el empleo. Mantener 4 años de estancamiento sin posibilidad de recuperar un solo puesto de trabajo es un serio problema social y político» (El Comercio, 4 de mayo de 2019).

Para rematar, Gonzalo Ortiz, refiriéndose a los empresarios afirma que: «Como la experiencia lo dicta, ni aunque les atenderan esos pedidos —quitar el Impuesto a la Salida de Divisas, rebajar el Impuesto a la Renta y una extrema flexibilización laboral— estarían satisfechos. Difícilmente van a invertir en el Ecuador, porque, salvo contadas excepciones, no creen en el Ecuador» (El Comercio, 21 de febrero de 2019).

En el caso de Estados Unidos, el crecimiento de la economía y la reducción de

la tasa de desempleo, durante el Gobierno de Trump, no se debe a la reducción de impuestos a las corporaciones y a los más ricos, sino al gasto deficitario que los republicanos —durante el Gobierno de Obama— afirmaban que destruiría EE. UU. y que lo cubren imprimiendo dólares. Es la opinión de Paul Krugman, Premio Nobel de Economía 2008, en el artículo publicado *El País de España* (18.05.2019), sarcásticamente titulado *La teoría económica de Donald J. Keynes*.

En cuarto lugar, el economista De la Torre (*et al.*) también afirma que: «Un estímulo al consumo tendría un efecto expansivo muy modesto sobre la producción nacional porque gran parte del consumo se dirigiría hacia productos importados, en lugar de nacionales, generando poca reactivación económica, a costa de un déficit externo». Ello ocurriría si se incrementa el poder de compra de los sectores de ingresos medios y altos, no los salarios e ingresos de los trabajadores formales e informarles que demandan casi exclusivamente bienes-salarios o de consumo básico; ignora, además, las medidas que se pueden adoptar para limitar importaciones de bienes de consumo suntuario. Subestimar el rol de la demanda efectiva y el mercado interno para reactivar la economía va acompañada de propuestas delirantes como la que sigue a continuación.

En quinto lugar, dice el economista Vicente Albornoz: «Si queremos crecer sostenidamente la única opción que tenemos es hacerlo hacia afuera [...]. La oportunidad está en reconocer que más allá de nuestras fronteras hay mercados que equivalen a 999 veces el nuestro y a los que podemos venderles todo lo imaginable» [...] con la aclaración de que no

producimos «todo lo imaginable», pues, como lo reconoce el propio autor de tan «original» idea: «Claro que primero hay que producir esas cosas y ahí es donde todavía estamos fallando». Sí, no leyó mal, eso mismo propone, la única opción: exportar cosas en las que estamos fallando (*El Comercio*, 19 de mayo de 2019).

Además, de que esta «novedosa» propuesta tiene ascendencia colonial: producir y exportar productos primarios e importar valor agregado, hay que recordar que no existe «una regla universalmente válida entre peso de las exportaciones en el PIB y crecimiento económico. Que tampoco es válida la idea que la liberalización comercial y la reducción de la injerencia gubernamental, son una fórmula mágica del desarrollo y que sólo mediante una estrategia endógena y pragmática de desarrollo del mercado interno y de inserción eficiente y digna en la economía internacional, (Ecuador) encontrará su propio camino hacia la prosperidad» (Boltvinik, s. d.).

REFERENCIAS

- Albornoz, G. V. (19 de mayo de 2019). Dos buenas noticias. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/opinion/buenas-noticias-columna-vice-albornoz.html>
- Báez, J. (9 de mayo de 2019). Nuevas formas de contratación: el empleo como chantaje y ganancia empresarial. Unidad de análisis y estudios de coyuntura. Recuperado de <https://coyunturaaisip.wordpress.com/2019/05/09/nuevas-formas-de-contratacion-el-empleo-como-chantajey-ganancia-empresarial/>
- Basantes, W. (11 de mayo de 2019). Mesa de competitividad, ¿borra y va de nuevo? *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/blogs/solo-para-empresas-y-emprendedores/xavier-basantes-mesa-competitividad-opinion.html>
- Boltvinik, J. (12 de abril de 2019). Economía moral. Keynesianismo bienestarrista y neoliberalismo. Dos variedades del capitalismo. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2019/04/12/opinion/024o1eco>

- De la Torre, A. (14 de abril de 2019). Reducir el IVA es acentuar el estancamiento económico. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/tendencias/reducir-iva-acentuar-estancamiento-economico.html>
- Herrera, W. (25 de septiembre de 2018). Minería y exportaciones. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/opinion/columna-washingtonherrera-mineria-exportaciones-opinion.html>
- Ortiz, G. (21 de febrero de 2019). Trabajando por Correa. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/opinion/trabajando-correa-gonzalo-ortiz-opinion.html>
- Pozo Crespo, M. (4 de mayo de 2019). Mejorar acuerdo con el FMI. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/opinion/columnista-opinion-mejorar-acuerdo-fmi.html>
- Spurrier, W. (25 de septiembre de 2018). Falta el pan. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/opinion/columna-walterspurrer-falta-plan-opinion.html>

GRUPOS ECONÓMICOS HABRÍAN DEJADO DE PAGAR USD 987 MILLONES DE DEUDA DURANTE LA LEY DE REMISIÓN TRIBUTARIA

JONATHAN BÁEZ | baezjonathanx@gmail.com

El nivel de deuda de los grupos económicos ascendía a USD 2144 millones con corte al 27 de julio de 2018. Por otro lado, este mismo nivel de deuda al 11 de febrero de 2019 es de USD 727 millones. Una disminución de aproximadamente USD 1787 millones (71%). En ese sentido, se plantea el siguiente cuestionamiento ¿Se canceló este nivel de deuda? ¿Cuál fue el nivel de no pago como efecto de la remisión tributaria? ¿Cuál es el verdadero nivel de deuda que se pagó? Un análisis del nivel de deuda permite responder estas preguntas. Los resultados indican que los grupos económicos se acogieron al pago de USD 801 millones, pero dejaron de pagar USD 987 millones.

En julio de 2018 se registraron 214 grupos económicos (GE). De este total, 203 presentaron deudas en impuestos al Servicio de Rentas Internas (SRI), es decir, el 95% tenía deudas que ascendían en total a USD 2514 millones. Dicho valor disminuye considerablemente en febrero de 2019; en ese año se registraron 270 GE de los cuales 158 todavía tenían deudas (un 59%) que alcanzan los USD 727 millones. Como se observa, existe una disminución de USD 1787 millones. No obstante, eso no implica que este fue el monto pagado, considerando que en este periodo se realizó una remisión tributaria de intereses, multas y recargos a partir de la Ley de Fomen-

to Productivo» publicada en registro oficial el 21 de agosto del 2018 (ver Tabla 1).

Dicha remisión se aplicó a:

[...] Deudas pendientes, a las declaraciones no realizadas con fecha de vencimiento antes del 2 de abril del 2018 (excluyendo la declaración anual de impuesto a la renta del 2017). Si el contribuyente (persona natural o jurídico) ya hizo la declaración en fechas anteriores y quedó pendiente por pagar el capital o impuesto respectivo, más intereses y multas, puede beneficiarse de esta remisión, pagando sólo el capital. *Tendrán solo un plazo de 90 días hábiles —hasta el 28 de diciembre del 2018— los contribuyentes, cuyo promedio de ingresos brutos de los tres últimos ejercicios fiscales haya sido mayor a cinco millones de dólares; además de los integrantes de los grupos económicos conforme al catastro que mantenga el SRI a la fecha de entrada en vigencia de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo; y los sujetos pasivos que mantengan obligaciones correspondientes a impuestos retenidos o percibidos.*¹

Por lo tanto, eso no implica que los USD 1787 millones fueron pagados. En ese sentido, es necesario desglosar los valores. La tabla 2 presenta la desagregación de deuda entre el saldo de impuestos (capital), intereses, multas y recargos. Desde esa perspectiva, si se agrupa la diferen-

cia entre el nivel de deuda en los periodos de julio 2018 y febrero 2019 (ver Tabla 3), se observa que el saldo de capital que asciende a USD 801 millones y la suma de los intereses, multas y recargos es de USD 987 millones. En conclusión, desde el supuesto que los GE se acogieron al pago del capital para evitar pagar los intereses, multas y recargos, implica que pagaron estos USD 801 millones, probablemente en cuotas. No obstante, dejaron de pagar USD

TABLA 1. DEUDAS DE GRUPOS ECONÓMICOS (EN MILLONES DE DÓLARES)

| AÑO | 27-jul-18 | 11-feb-19 |
|---------------------|-------------|------------|
| Número de GE | 214 | 270 |
| Número de deudores | 203 | 158 |
| Porcentaje deudores | 95% | 59% |
| Cartera firme | 229 | 138 |
| Cartera suspendida | 2144 | 558 |
| Facilidades de pago | 142 | 31 |
| Total | 2514 | 727 |

Fuente: Conformación y comportamiento tributario grupos de económicos (SRI, 2019). Elaboración: propia.

TABLA 2. DEUDA DESAGREGADA DE GRUPOS ECONÓMICOS (EN MILLONES DE DÓLARES)

| 27 de julio 2018 | | | | | |
|---------------------|-----------------|---------------|--------------|----------------|--------------|
| | Saldo impuestos | Saldo interés | Saldo multas | Saldo recargos | Total |
| CARTERA FIRME | 111 | 108 | 4 | 6 | 229 |
| CARTERA SUSPENDIDA | 980 | 1027 | 59 | 79 | 2144 |
| FACILIDADES DE PAGO | 85 | 46 | 5 | 5 | 142 |
| Total | 1176 | 1181 | 67 | 90 | 2514 |
| 11 de febrero 2019 | | | | | |
| | Saldo impuestos | Saldo interés | Saldo multas | Saldo recargos | Total |
| CARTERA FIRME | 72 | 61 | 1 | 4 | 138 |
| CARTERA SUSPENDIDA | 282 | 225 | 14 | 37 | 558 |
| FACILIDADES DE PAGO | 23 | 6 | 1 | 2 | 31 |
| Total | 376 | 293 | 16 | 42 | 727 |

Fuente: Conformación y comportamiento tributario de grupos económicos (SRI, 2019). Elaboración: propia

TABLA 3. DEUDA PAGADA Y NO PAGADA DE LOS GRUPOS ECONÓMICOS (EN MILLONES DE DÓLARES)

| Diferencia | Saldo impuestos | Saldo interés | Saldo multas | Saldo recargos | Total |
|------------|-----------------|---------------|--------------|----------------|--------------|
| | 801 | 888 | 51 | 47 | 1787 |

Fuente: Conformación y comportamiento tributario de grupos económicos (SRI, 2019). Elaboración: propia.

987 millones por la remisión tributaria.

Los resultados muestran, entonces, que existió un beneficio considerable para estos grupos de poder o élite económica empresarial, en lo que a materia fiscal se refiere con la Ley de Fomento Productivo. Por lo tanto, es poco preciso indicar que el objetivo principal dicha ley estaba formulada para beneficiar a micro o pequeñas empresas, cuando se observa que los beneficiarios fueron los grupos económi-

cos. Desde esa perspectiva, el cuestionamiento de ¿a quién favorece la remisión? La respuesta es a quien más debe. En este caso, los mayores deudores son las élites empresariales, que dejan de pagar impuestos y cuya deuda fue exonerada en detrimento de recursos para el Estado y la generación de procesos de redistribución a partir del gasto social, con USD 987 millones que hubieran sido de suma utilidad para no disminuir la nómina de em-

pleados públicos en sectores clave como salud o la reducción de los estipendios a los internos rotativos en este sector; así como la no focalización de uniformes y alimentación escolar² y la inversión pública que dinamiza la economía. A esa perspectiva, es importante adicionar que aún existe una deuda de USD 727 millones que aún están en disputa y son recursos necesarios para las necesidades de financiamiento estatal.

En conclusión, no existe un problema de austeridad, existe un problema de financiamiento por el no cobro a la élite empresarial. Esa misma élite, que tomando decisiones públicas, evitó el pago de los impuestos que adeudaba y que ahora está impulsando una reforma laboral que

augmente sus ganancias, pero precarice a los trabajadores, en especial a los jóvenes y mujeres que se inserten en el mercado laboral. Dicha situación se vuelve más preocupante por la insaciable búsqueda de las élites por eliminar el impuesto a la salida de divisas y la que los impuestos regresivos —como parte del acuerdo con el FMI— sean los principales ingresos del Estado.

NOTAS

1 Véase <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/ley-fomento-productivo-remision-intereses-multas-recargos>

2 Véase <https://www.elcomercio.com/actualidad/le-nin-moreno-uniformes-alimentacion-educacion.html>.

LA DEPREDACIÓN DEL GOBIERNO Y EL FMI: AMNISTÍA Y REFORMA TRIBUTARIA LE CUESTA AL ESTADO ECUATORIANO USD 1310 MILLONES EN 2019. EN CONTRAPOSICIÓN, SE PRETENDE UNA REFORMA FISCAL REGRESIVA, AUMENTO DE PRECIOS EN LOS COMBUSTIBLES, INCLUSO EN LAS TARIFAS DE ELECTRICIDAD.

JONATHAN BÁEZ | baezjonathanx@gmail.com

En los últimos días, existe una voraz búsqueda por parte de los actores gubernamentales y medios de comunicación por situar a la reforma tributaria como un puntal fundamental para la economía ecuatoriana. En ese sentido, se aspira recaudar USD 16576 millones en impuestos. La cuestión es que esta recaudación, por acuerdo entre el Gobierno y FMI, debe ser por vía de impuestos indirectos, que en la mayoría de los casos tienden a ser regresivos. Esta reforma se inscribe en el proyecto de beneficio a las élites que inició con las remisiones y una serie de exenciones tributarias realizadas en 2018, y que ahora implican una pérdida para el año 2019 de 1,2% del PIB en ingresos que ascienden a cerca de USD 1310 millones.¹ No obstante, la situación no se detiene ahí. Las acciones inmediatas también serán:

- Aumentar el precio de la gasolina al por menor, doméstica e industrial
- Aumentar el precio del diesel para ciertas categorías de pesca
- Eliminar los subsidios al gas industrial

- Aumentar el precio de la electricidad
 - Arrendamiento de activos gubernamentales a subcontratistas privados para su uso y mantenimiento temporal
 - Concesión de la planta hidroeléctrica de Sopladora
 - Ingresos por la concesión de líneas eléctricas
- Así lo demuestra la primera revisión del crédito realizado con el FMI el 03 de julio de 2019. En la tabla 3 de dicho informe se observa el panorama antes y después del programa con el FMI. En ésta se observa que las acciones tomadas por el Gobierno en materia de remisión y exenciones tributarias con la ley de fomento productivo le pasan factura a los ingresos del Estado. En 2019 existe una disminución del ingreso en 1,2% del PIB lo que equivale a cerca de USD 1310 millones. De esa manera, se menciona que: «Para 2019, el 1 por ciento del PIB es un efecto único de la recaudación de la amnistía fiscal en 2018, mientras que el 0,2 por ciento del PIB es el efecto de otros cambios fiscales introducidos en 2018» (Fondo Monetario In-

ANEXO 1. TABLA 3: MEDIDAS DE CONSOLIDACIÓN FISCAL (EN PORCENTAJES DEL PIB, SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO)

| | Escenario actual | | | | Diferencia con el programa aprobado | | | |
|--|------------------|------|------|-----------|--|------|------|-----------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2019-2021 | 2019 | 2020 | 2021 | 2019-2021 |
| Ingresos | -0,3 | 1,4 | -0,5 | 0,6 | Ingresos | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Reforma tributaria planificada | 0,0 | 1,4 | 0,2 | 1,6 | Reforma tributaria planificada | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Cambios fiscales adoptados más temprano 1/ | -1,2 | 0,0 | 0,1 | -1,1 | Cambios fiscales adoptados más temprano 1/ | 0,0 | 0,0 | -0,1 |
| Monetización de activos (neto) 2/ | 0,8 | 0,0 | -0,8 | 0,0 | Monetización de activos (neto) 2/ | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Otros ingresos | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,2 | Otros ingresos | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Gasto | 2,3 | 0,6 | 1,4 | 4,3 | Gasto | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Sueldos y salarios | 0,2 | 0,6 | 0,2 | 1,0 | Sueldos y salarios | -0,3 | 0,3 | 0,0 |
| Bienes y servicios | 0,8 | 0,0 | 0,1 | 1,0 | Bienes y servicios | 0,2 | -0,1 | 0,0 |
| Otros gastos | 0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | Otros gastos | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Gastos de capital | 0,5 | 0,1 | 0,6 | 1,2 | Gastos de capital | 0,5 | -0,3 | 0,0 |
| Subsidios de combustible 3/ | 1,1 | 0,0 | 0,5 | 1,6 | Subsidios de combustible 3/ | -0,6 | 0,1 | 0,0 |
| de los cuales: modificación de precio | 0,6 | 0,0 | 0,1 | 0,8 | de los cuales: modificación de precio | -0,7 | 0,1 | 0,1 |
| cambio de política | 0,5 | 0,0 | 0,4 | 0,9 | cambio de política | 0,1 | 0,0 | -0,1 |
| Gasto social | -0,4 | 0,0 | 0,0 | -0,4 | Gasto social | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Total | 2,0 | 2,0 | 1,0 | 5,0 | Total | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

1/ Para el 2019, el 1 por ciento del PIB es un efecto único de la recaudación de la amnistía fiscal en 2018, mientras que el 0,2 por ciento del PIB es el efecto de otros cambios fiscales introducidos en 2018.

2/ Se refiere a los ingresos provenientes del arrendamiento de activos gubernamentales a subcontratistas privados y mantenimiento temporal. Para 2019, esto incluye los ingresos de la concesión de la planta hidroeléctrica de Sopladora. Para 2020, incluye los ingresos por la concesión de líneas eléctricas

3/ Esto incluye: (i) aumentar el precio de la gasolina al por menor, doméstica e industrial, (ii) aumentar el precio del diesel para ciertas categorías de pesca (iii) eliminar los subsidios al gas industrial y (iv) aumentar el precio de la electricidad.

Fuente y elaboración: Fondo Monetario Internacional (2019, 10). Traducción: propia.

ternacional 2019, pág. 10). Se confirma lo que fue mencionado en artículos anteriores de este espacio.

Por consiguiente, la búsqueda de implementar la regresiva reforma tributaria se hace presente para de manera urgente para «corregir» la no entrada de ingresos por exenciones y la generación de una estructura de incentivos para el no pago de impuestos. En efecto, el ofrecimiento de la ley de fomento productivo en realidad no operó y para el año 2019 el monto estimado de no recaudación tenía la capacidad de solventar todo el presupuesto devengado del gasto en bienestar social —equivalente al 1% del PIB— o para mantener los desayunos escolares o el pago de los internos rotativos, equipamiento de hospitales, etc., del sector salud. Es decir, se plantea un traslado de este coste a la mayoría de la población en las acciones señaladas antes. A ello se adhiere que en la remisión planteada tampoco se condicionó al tema de generación de empleo; ¿cuánto se condicionó a las empresas para que esos recursos perdonados se reinviertan en mejorar la capacidad productiva? De ahí, que el tema del empleo no se relaciona tanto con las «rigideces laborales» para contratar y despedir, sino en una falta de inversión del sector privado, aún con todas las concesiones realizadas. En su lugar se busca que la remisión sea transferida al exterior, por ello la batalla por la eliminación del impuesto a la salida de divisas, misma que sin duda debe mantenerse para restringir la fuga de capitales.

En conclusión, se demuestra que la eliminación de impuestos no es de beneficio para la población en conjunto, sino para un pequeño grupo de poder económico.

De tal manera, que en el tema de reforma tributaria regresiva que se adoptará, las medidas que probablemente se realizarán son: (1) el aumento del impuesto al valor agregado IVA o gravar ciertos artículos que hasta el momento no lo están; y (2) ampliar la base imponible, es decir, personas que antes no debían pagar impuesto a la renta por sus bajos ingresos ahora lo harán —a eso se refiere la ampliación del impuesto a la renta y no a gravar a los deciles más altos de ingreso—. En la tabla del SRI, se indica que personas con ingresos de hasta USD 11.270 no pagan este rubro, pero es posible que ahora sí lo hagan. Por tanto, se está afectando directamente a las capas medias y bajas de ingreso, mientras a la élite económica se beneficia de una remisión de aproximadamente USD 987 millones.

En materia de concesiones o monetizaciones, se observa que el objetivo es ceder al sector privado bienes en los que este sector no invirtió nada y obtener beneficios de él no solo con este mecanismo, sino también con el aumento de tarifas como ya fue señalado en el caso del sector electricidad. Específicamente se dice que «las autoridades también han decidido anticipar algunas de las medidas previstas para 2021, incluido [...] la eliminación de la tarifa nocturna para la electricidad y modificaciones a la tarifa de la electricidad social para mejorar su focalización» (Fondo Monetario Internacional 2019, pág. 11). Ése es el gran negocio del sector empresarial capturando al sector público con las concesiones de las empresas del Estado y la feroz búsqueda por concesionar CNT.

Ése es el resultado de la élite empresarial dirigiendo la política económica del

país, ajustando la situación de los sectores medios y, sobre todo, de menores recursos del Ecuador e incluso de ciertos sectores empresariales que ante esta disminución de la demanda interna verá una caída en su nivel de ingresos. Una de las posibilidades de que dichos procesos no ocurran está en gravar los ingresos de los deciles más altos o aumentar el umbral de impuesto a la renta de estos en algún porcentaje —actualmente las personas con ingresos superiores a USD 114.890 anuales pagan el 35%— y no generar un impuesto a la renta plano como sugieren ciertas personas, cobrar las deudas en materia tributaria que en el *ranking* de 500 principales deudores ascienden a USD 1432 millones en el caso de deudas en firme (en proceso de cobro) y a USD 1104 millones en el caso de deudas en litigio —que pretenden modificar, revocar o invalidar un acto administrativo—.² Y el control de la elusión y evasión fiscal.

En que un ejercicio de transparencia permita observar el lugar al que serán canalizados los recursos de los préstamos y si estos van a reactivar la economía nacional o, por el contrario, van a ser utilizados como «una especie de respaldo o colchón en efectivo que tiene el país para atender cualquier evento inesperado». Es un serio cuestionamiento, el preguntarse un evento inesperado como cuál y más importante, a quién. Dadas las acciones —no se utilizan los recursos para inyectar en el interior del país, sino mantenerlos bajo bóveda— lo más probable es que estos actores sean las mismas élites (ver Anexo 1).

NOTAS

1 Según estimaciones del Banco Central del Ecuador, el PIB para 2019 es USD 109,13 mil millones en términos corrientes.

2 Fecha de corte: 10/07/2019.

¿QUÉ SE PRETENDE CONSEGUIR CON LAS REFORMAS TRIBUTARIAS Y FINANCIERAS?

ISAÍAS CAMPAÑA C. | aicampana@uce.edu.ec

Desde el año 2015 hasta el 2019, la economía nacional se mantiene prácticamente estancada y para el año 2020 se prevé una anémica tasa de crecimiento de 0,5%. En este periodo, la tasa de crecimiento promedio de la economía es menor a la tasa de crecimiento de la población, por lo que la población que podría incorporarse al mercado laboral no puede ser demandada por el aparato productivo.

El deterioro de la economía ha derivado en el crecimiento sostenido del déficit fiscal. En 2019, se estima que el déficit fiscal supere los USD 4000 millones como resultado de los mayores gastos del Gobierno central con relación a sus ingresos. La brecha entre ingresos y gastos se ha convertido en un «agujero negro» de la economía nacional, en su mayor parte por el crecimiento del servicio de la deuda pública.

En el marco de la carta de intención suscrita con el FMI, el Ejecutivo se comprometió a reducir el déficit fiscal. Por el lado de los ingresos, incrementando los ingresos tributarios, y el lado de los gastos, reduciendo el gasto corriente, especialmente el componente de sueldos y salarios, y a través de la eliminación de los subsidios a los combustibles.

EL ORIGEN DE LAS MOVILIZACIONES Y LAS PROTESTAS SOCIALES

Los indígenas y pueblos montubios histó-

ricamente han sido excluidos de las políticas económicas que ha ejecutado los sucesivos gobiernos que se han alternado en el poder. Según el Banco Central del Ecuador, 13 millones de ecuatorianos se identifican como mestizos, 1,3 millones como indígenas, 800 mil como montubios (BCE, 2018). En 2018, la incidencia de la pobreza para los mestizos se ubicó en 18,4%, para los montubios 33,5% y para los indígenas 55,6%. La pobreza por región, la Costa registró 23,3%, la Sierra 20,1% y el Oriente 45,5%, donde paradójicamente se extrae el «oro negro» y es una de las fuentes importantes de financiamiento del presupuesto del Estado.

En el área urbana, la pobreza fue equivalente al 15,3% y en la rural 40%, donde se produce insumos para la industria y bienes básicos para la alimentación de la población.

En la pirámide de los ingresos, en la base el 5% de los ecuatorianos viven en hogares con ingreso promedio de hasta USD 160, de ellos USD 210 en el área urbana y USD 117 en la rural. En cambio, en la cima de la pirámide, el 5% de la población viven en hogares con un ingreso promedio de USD 4490, esto es, 28 veces más que los de menores ingresos (*ibidem*).

El indicador de Gini, que mide la desigualdad económica, donde 0 corresponde a la igualdad perfecta y 1 a la desigualdad perfecta, a nivel urbano, en diciembre de 2017 el índice era de 0,43 y al mismo mes

de 2018 sube a 0,45, es decir, aumentó la desigualdad en la distribución de los ingresos (BCE, 2018). Esta inequitativa e injusta distribución del ingreso nacional es uno de los factores determinantes de los conflictos sociales.

El empleo adecuado o pleno empleo bajó sustancialmente del 46,0% de la población económicamente activa (PEA) en septiembre de 2015 al 38,5% al mismo mes de 2019 (INEC, 2019). Simultáneamente a la caída del empleo adecuado, crecieron el desempleo y la informalidad. A septiembre de 2019, el desempleo se ubicó en más de 407.000 personas y el empleo inadecuado, en su mayor parte informalidad, alcanzó a 4,7 millones de ciudadanos, que no reciben un ingreso o que reciben por debajo del salario mínimo, en conjunto suman 5,2 millones de personas y representa más del 50% de la población (*ibidem*).

En las últimas elecciones seccionales, partidarios o adherentes del movimiento de la revolución ciudadana ganaron alcaldías, prefecturas, juntas parroquiales, concejalías, es decir, el correísmo cuenta con un importante contingente de adherentes en el sector público. Determinados dirigentes del movimiento de la Revolución Ciudadana se pronunciaron por la convocatoria a elecciones anticipadas. El exmandatario que lideró la llamada Revolución Ciudadana acuñó la frase «Prohibido olvidar» y, obviamente, sus adherentes no le perdonan al actual mandatario que haya dado un giro radical en la ejecución de la política económica y contribuido a develar los actos de corrupción en la administración anterior.

En los últimos años, en el país se ha incrementado sustancialmente los asaltos,

robos, secuestros, trata de personas, homicidios, especialmente en algunas ciudades de la costa. Igualmente, se registran más de 1600 desaparecidos a nivel nacional. El ingreso sin ningún control de migrantes de origen venezolano, alrededor de 500.000 según fuentes oficiales, dentro de ellos presuntamente también se infiltraron ciudadanos que realizan actividades ilícitas, toda vez que Venezuela es uno de los países más violentos en América Latina, en 2018 registró 81,4 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Todos estos elementos contribuyeron a encender la chispa de las movilizaciones, paros, manifestaciones, protestas, de las diversas organizaciones indígenas lideradas por la CONAIE, organizaciones sociales y sindicales, Federación Nacional de Transportistas, agrupaciones estudiantiles. Las masivas movilizaciones de indígenas, organizaciones sindicales y sociales a escala nacional, que llegaron a bloquear las vías de acceso a las principales ciudades especialmente de la Sierra, impidieron la movilización de pasajeros, insumos para las actividades productivas, gas y productos alimenticios, lo que empezó a generar escasez de productos básicos en algunas ciudades.

En los doce días de las movilizaciones y manifestaciones se registraron actos violentos como el incendio provocado en el edificio de la Contraloría del Estado, la toma de campos petroleros, el intento de ingresar al Fuerte Militar de La Balbina —donde existe material bélico y la Brigada de Aviación del Ejército—, destrucción de tanquetas militares, incendio de vehículos, saqueos en pequeños y grandes negocios, agresiones a vehículos de la Cruz Roja y Cuerpos de Bomberos. Según

el Defensor del Pueblo, como producto de los 12 días de las jornadas de protestas, se produjeron 10 muertes, 1349 heridos y cerca de 1200 detenidos.

Las masivas movilizaciones y manifestaciones de las organizaciones indígenas y sociales, algo inédito desde el retorno a la democracia, obligaron al «Gobierno de todos» a derogar el decreto 883 que eliminaba los subsidios a la gasolina extra, ecopaís y diésel, con lo cual se volvió a la calma relativa a la espera del nuevo decreto que aún no termina de definirlo el Ejecutivo.

EL PROYECTO DE REFORMAS DENOMINADO LEY DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

El Gobierno Nacional envió con el carácter económico urgente un voluminoso proyecto de reformas a 26 leyes y códigos ordinarios y orgánicos intitulado Ley Orgánica para la Transparencia Fiscal, Optimización del Gasto Tributario, Fomento a la Creación de Empleo, Afianzamiento de los Sistemas Monetario y Financiero, y Manejo Responsable de las Finanzas Públicas; en la línea de fortalecer el régimen tributario, la transparencia fiscal, fomentar el emprendimiento y la actividad de exportación en el país e instaurar un régimen fiscal simplificado.

Al abultado paquete de reformas tributarias, se le ha denominado Ley de Crecimiento Económico, como que a través de una ley se va a alcanzar ese tan anhelado objetivo. Con los mismos propósitos se crearon la Ley de Fomento Productivo, Ley Orgánica para la Reactivación Económica, Ley de Equidad Tributaria, entre otras, pero cuyos resultados en los hechos ha sido realmente modestos en el mejor de los casos.

Algunos asambleístas de diversas corrientes políticas, han criticado acerbamente el paquete de reformas por crear nuevos impuestos, no obstante, por el voluminoso proyecto de reformas probablemente no tengan tiempo suficiente para analizar detenidamente su contenido y tampoco consigan los votos suficientes para aprobar o archivarlo y, por ende, entre en vigencia por el ministerio de la ley.

IMPUESTO A LA RENTA ÚNICO AL SECTOR BANANERO

se establece un impuesto a la renta único para las actividades del sector bananero. Para la producción y venta local de banano la tarifa aplicada será el 2% del precio mínimo de sustentación que paga el exportador al productor por caja de banano producida en Ecuador. Esta tarifa se aplicará a personas naturales, jurídicas o asociaciones, la misma que podrá ser reducida al 1% si el agricultor obtiene el certificado de protección de cuencas emitido por la autoridad nacional de agricultura (Art. 24).

Los exportadores de banano deberán pagar una tarifa del 3% del valor de facturación de exportación, restando el precio mínimo de sustentación, o por el precio de compra pagado por el exportador al productor si este fuese mayor al precio mínimo de sustentación, independientemente del volumen exportado. Esta tarifa se aplicará por igual a personas naturales, jurídicas o asociaciones (*ibidem*).

Las exportaciones de banano históricamente han sido uno de los principales productos de exportación del país, en 2018 alcanzaron cerca de USD 3200 millones. En el cultivo de banano, participan personas naturales, empresas, coopera-

tivas, en sus distintas dimensiones; demandan gran cantidad de mano de obra tanto calificada como no calificada. De acuerdo con los porcentajes de impuestos establecidos en función del nivel de ingresos, los montos de recaudación podrían ser sumamente bajos.

IMPUESTO A LA RENTA ÚNICO A LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS

Las personas naturales o jurídicas que realicen actividades agropecuarias en las fases de producción o comercialización local o que exporten podrán acogerse a un impuesto a la renta único conforme a los siguientes rangos de ingresos (Art. 25). A los productores que destinen sus bienes al mercado local se establece un impuesto progresivo en función del nivel de ingresos. En la base, quienes tengan ingresos hasta USD 300.000, se establece una fracción básica de USD 0, y se determina el 1% de impuesto sobre la fracción excedente. En el otro extremo, quienes tengan ingresos mayores a USD 5 millones se establece una fracción básica de USD 76.800 y deberán pagar 1,8% de impuesto sobre la fracción excedente.

Los exportadores de productos agropecuarios, cuyos ingresos sean hasta USD 300.000, tienen una fracción básica de USD 0, y deberán pagar 1,3% de impuestos sobre la fracción excedente. A su vez, los exportadores, que facturen más de USD 5 millones tienen una fracción básica de USD 90.000, y deberán pagar 2,0% de impuestos sobre la fracción excedente.

El sector agropecuario es uno de los componentes más importantes y estratégicos en la generación de bienes y servicios a nivel nacional, representa alrededor del 8% del PIB, demanda gran cantidad

de mano de obra tanto calificada como no calificada. En este sector, desarrollan sus actividades pequeños, medianos y grandes productores, así como empresas en sus distintas categorías. Si se aplica a cabalidad el impuesto a la renta único a las actividades agropecuarias se podría recaudar importantes recursos económicos, no obstante, históricamente se ha registrado altos niveles de evasión y elusión tributaria por lo que va a ser sumamente complejo recaudar mayores impuestos que alimenten a las debilitadas finanzas públicas.

REDUCCIÓN DE TARIFAS PARA VEHÍCULOS

Se establece modificaciones sustanciales a las tarifas para vehículos motorizados de transporte terrestre de hasta 3,5 toneladas de carga. Los vehículos cuyo precio de venta al público sea de hasta USD 20.000 se establece una tarifa del 5% (Art. 42, numeral 2). Camioneras, camiones y vehículos de rescate de hasta 3,5 toneladas de carga, cuyo precio de venta al público sea de hasta USD 30.000 se establece una tarifa de 5%. Vehículos motorizados híbridos de hasta 3,5 toneladas de carga, cuyo precio de venta al público sea de hasta USD 35.000, tiene una tarifa de USD 0.

En Ecuador, en 2018, había más de 2,4 millones de vehículos matriculados; calles y avenidas de las principales ciudades están saturadas por el transporte vehicular que generan contaminación ambiental por la emisión de gases tóxicos. En 2017, 22.891 fallecimientos estaban directamente relacionados con la contaminación ambiental. Sin embargo, con la reducción de impuestos se beneficia a las

empresas comercializadoras, pero en detrimento de la salud de los ecuatorianos.

Aviones, avionetas y helicópteros, motos acuáticas, tricases, cuadrones, yates y barcos de recreo o similares tienen una tarifa únicamente del 15%. La reducción de los impuestos a estos bienes fomenta las importaciones que significa menores ingresos para el fisco y además la salida de capitales.

EL IMPUESTO A LOS VEHÍCULOS MOTORIZADOS

En la matriculación, se reduce la deducción de «valor base» del vehículo cada año únicamente al 10% anual, sin que el valor residual sea menor al 10%, lo que significa que el propietario tendrá que pagar un mayor valor por concepto de impuesto vehicular y durante varios años adicionales.

En 2018, estaban matriculados 2.403.651 vehículos a nivel nacional, de los cuales en Pichincha 540.827, Guayas 529.603, Manabí 207.420, entre otras. En cambio, se exonera el valor de la matrícula a taxis, buses de transporte público de pasajeros, o transporte de carga pesada, que son los que mayormente contaminan el ambiente e infringen la Ley de Transporte Terrestre. En 2018 se registraron 25.530 accidentes de tránsito a escala nacional que dejaron como saldo 2.151 fallecidos y 19.858 lesionados, en su mayor parte como resultado de las infracciones de tránsito (INEC, 2019).

IMPUESTOS A LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Se pueden acoger a este tipo de impuestos las micro y pequeñas empresas, así como los emprendedores que opten por esta modalidad, voluntariamente. Los

contribuyentes determinarán el impuesto a la renta aplicando la tarifa del 2% sobre los ingresos brutos del respectivo ejercicio fiscal.

Las pequeñas empresas demandan gran cantidad de mano de obra tanto calificada como no calificada. La tarifa que se establece por impuesto podría fomentar las actividades de las microempresas y pequeñas empresas siempre y cuando se complementen con políticas crediticias y arancelarias favorables.

IMPUESTO ÚNICO Y TEMPORAL A MEDIANAS Y GRANDES EMPRESAS

En consideración de que las empresas que mayores ingresos tienen, sean la que más aporten, se establece el impuesto único y temporal a las empresas que registren ingresos superiores a un millón de dólares en 2018. El Ejecutivo prevé recaudar por este impuesto USD 530 millones en 2020. Para los ingresos brutos entre 1 y USD 5 millones se establece una tarifa del 0,1%, ingresos entre 5 y USD 10 millones 0,15% y de USD 10 millones en adelante 0,20%. Este impuesto regirá para los ejercicios fiscales 2020, 2021 y 2022.

Una empresa que facturó USD 1,5 millones en 2018 pagará únicamente USD 1500, otra empresa que realizó ventas por USD 7 millones pagará USD 10.500 y una empresa que facturó 500 millones pagará USD 1 millón. Las tarifas del impuesto único son realmente bajas, no obstante, voces de los gremios empresariales se han opuesto a este impuesto temporal porque según ellos van a perder competitividad en los bienes ofertados.

Las personas naturales que tengan ingresos mayores a USD 100.000 al año no podrán deducir los gastos personales en

la declaración del impuesto a la renta. Los empresarios tampoco están de acuerdo con esta medida. Las élites empresariales se oponen a cualquier incremento de impuestos, ¿entonces cómo se va a tratar de mitigar el déficit fiscal que se ha convertido en un agujero negro para las finanzas públicas? El Gobierno Nacional ha accedido a sus demandas como la eliminación del anticipo del impuesto a la renta y la reducción del 5 al 2,5% del impuesto a la salida de capitales.

A inicios de la gestión del «Gobierno de todos», los gremios empresariales se comprometieron a invertir USD 9000 millones en el país, pero hasta la presente fecha no hay evidencias que lo hayan hecho en mínima medida. Por consiguiente, como una obligación moral con la sociedad, se debería aplicar al menos la misma tarifa que se establece para las pequeñas empresas, esto es, una tarifa del 2% a los ingresos brutos de las grandes empresas.

REFORMAS A LAS FINANZAS PÚBLICAS

Se vuelve al concepto de deuda consolidada en reemplazo de la deuda agregada que incluye la deuda que tiene el Estado con otras entidades del sector público como el IESS, con lo cual se daría luz verde a seguir contratando nueva deuda ya sea con organismos multilaterales o con instituciones financieras privadas internacionales para eludir las disposiciones legales referente al «techo» de la deuda pública del 40% del PIB. En las reformas se establece que: «El indicador del saldo se calculará en términos consolidados, deduciendo la deuda y otras obligaciones entre entidades del sector público no financiero y su forma de cálculo será establecida en el regla-

mento de este Código». La deuda pública agregada a septiembre de 2019 asciende a USD 56.899 millones, USD 40.717 millones por deuda externa y USD 16.161 millones por deuda interna, que en conjunto representa el 52,1% del PIB, por encima del «techo» establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Art. 124).

LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO A LOS GAD

Con el propósito de limitar el crecimiento del gasto público a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) e instituciones que forma parte del presupuesto general del Estado, el Art. 102 del proyecto de reformas establece:

El ente rector de las finanzas públicas, sobre la base de la programación cuatrianual, las proyecciones macroeconómicas y el techo de gasto agregado, establecerá los techos de los presupuestos institucionales. Asimismo, determinará los límites máximos de recursos a certificar y comprometer para las entidades y organismos que conforman el Presupuesto General del Estado.

Cada GAD, para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, deberá tomar en consideración los límites de endeudamiento, entre otros, el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al 200%. A su vez, el monto total del servicio de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el 25% de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento.

En otro inciso del mismo artículo, se dispone que se prohíbe a las instituciones públicas y privadas conceder créditos a los GAD que sobrepasen estos límites o que por efecto del crédito sobrepasen esos límites, debiendo someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal. Cada GAD deberá publicar, en concordancia con el calendario fiscal previsto, un informe fiscal que presente su nivel de deuda pública, saldo primario no petrolero, regla de egresos no permanentes del ejercicio inmediato anterior.

RESTRICCIONES AL GASTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Se dispone que cada administradora de fondos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), podrá únicamente incrementar sus gastos en un porcentaje igual o menor al crecimiento de los ingresos de la respectiva administradora. Igualmente, se establece que cada unidad médica del IESS deberá ser autosustentable considerando como ingreso el valor facturado al fondo, por las prestaciones otorgadas. Dichas prestaciones deberán previamente estar justificadas por cada unidad y con la respectiva auditoría médica realizada por un tercero independiente.

Las unidades médicas para que sean «autosustentables» por el número de afiliados que tiene el IESS, como el Seguro Social Campesino, hijos menores de 18 años de los afiliados, ¿tendrán que pagar por los servicios médicos y medicamentos? Con estas disposiciones se van a deteriorar los servicios de salud de la seguridad social. Se imponen sanciones por infracciones como negar el envío de información solicitada por el ente rector de

las finanzas públicas, los funcionarios que lo hicieren serán destituidos y serán responsables personal y pecuniariamente.

REFORMAS MONETARIAS Y FINANCIERAS

En contracorriente a lo que promueve el Gobierno Nacional la reducción del gasto corriente, se crea la Junta de Política, Regulación y Estabilidad Financiera como parte de la función Ejecutiva, cuya función fundamental es velar por la integridad, solidez, sostenibilidad y estabilidad del sistema financiero nacional, de valores y seguros (Art. 204).

La Junta de Política y Estabilidad Financiera será conformada por cinco miembros, elegidos por el presidente de la República por un periodo de seis años. La Junta será presidida por uno de sus miembros a tiempo completo por igual periodo. Entre los requisitos para ser miembro de la Junta, se establece tener experiencia profesional de por lo menos diez años en funciones relevantes en el ámbito monetario o financiero, de seguros o valores, es decir, se da luz verde a los ejecutivos del sistema financiero nacional, salvo en los doce últimos meses que dejaron de laborar.

Pueden participar en las sesiones de la Junta de Política, únicamente con voz, pero sin voto, el presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador, Superintendente de Bancos, Superintendente de Compañías, Valores y Seguros, Superintendente de Economía Popular y Solidaria, Gerente General de la Corporación de Seguros de Depósitos y un delegado del Ministerio de Finanzas. Entre las funciones de la Junta de Política y Estabilidad Financiera está: formular y dirigir las políticas crediticia y financiera; y expedir las

regulaciones micro y macro prudenciales en los ámbitos crediticio y financiero, de seguros y de valores, y de la red de seguridad financiera.

NUEVAS ATRIBUCIONES DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

El órgano máximo de gobierno del Banco Central es el directorio que estará conformado por cinco miembros, dos de los cuales serán a tiempo completo y tres a tiempo parcial, estará presidido por el presidente del Directorio. Los miembros del Directorio serán nombrados por el presidente de la República, por un periodo de seis años (Art. 240). Entre los requisitos, se establece experiencia profesional de por lo menos diez años en funciones relevantes en el ámbito monetario o sistema crediticio, financiero o cambiario, es decir, se prioriza a los ejecutivos de las instituciones financieras.

El objetivo de darle una mayor autonomía al Banco Central del Ecuador se convierte en una quimera, cuando el primer mandatario tiene que nombrar a diez miembros de los directorios del Banco Central y de la Junta de Política, Regulación Monetaria y Estabilidad Financiera.

Se establece la prohibición de que el Banco Central proporcione financiamiento directo o indirecto al Gobierno Central, al Ministerio de Economía y Finanzas, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y a las instituciones públicas (Art. 251). Igualmente, se prohíbe realizar inversiones, incluida la compra de acciones en empresas de propiedad privada y pública, así como la compra de valores o bonos emitidos por dichas empresas.

Mientras al Banco Central se prohíbe suministrar financiamiento a las institu-

ciones del sector público, se faculta emitir valores a corto plazo denominados Títulos del Banco Central (TBC) que serán colocados en el sector financiero privado, es decir, se da luz verde a la emisión inorgánica de dinero.

El Banco Central puede realizar operaciones de mercado abierto con las entidades del sistema financiero nacional, a través de operaciones de reporto con valores emitidos por el BCE. También está facultado para realizar operaciones de redescuento de carteras de crédito, títulos del Banco Central con entidades del sistema financiero nacional. El Banco Central del Ecuador podrá intervenir en la compra, venta o negociación de oro u otros metales preciosos y podrá hacer operaciones en divisas u oro a futuro o mediante otros derivados, en condiciones que autorice su directorio.

Con las reformas propuestas los altos ejecutivos de las instituciones financieras podrán controlar a los organismos rectores y ejecutores de la política monetaria y financiera, quienes podrán, a su vez, establecer libremente el nivel de tasas de interés en el sistema financiero privado, direccionar los créditos en función de sus intereses y generar mayores utilidades.

REPATRIACIÓN DE CAPITALES

De fuentes oficiales se estima que personas naturales o jurídicas, básicamente empresas que forman parte de los grupos económicos, mantienen capitales en paraísos fiscales, recursos económicos por un valor de USD 30.000 millones con el propósito de evadir impuestos o, en el mejor de los casos, pagar lo mínimo. En el proyecto de reformas se dispone lo siguiente:

A efectos de regularizar las correspondientes obligaciones tributarias, créase el Régimen Impositivo, Voluntario, Único y Temporal, aplicable a los residentes fiscales del Ecuador que al 31 de diciembre de 2018, hayan mantenido en el exterior rentas ingresos con Impuesto a la Renta, o realizado operaciones o transacciones monetarias sujetas al Impuesto a la Salida de Divisas, no declaradas o cuyo impuesto correspondiente no hubiere sido objeto de retención y/o pago, en el Ecuador, de conformidad con lo establecido en la ley [sic]. (Art. 452)

En otro inciso del mismo artículo, se determina que los sujetos pasivos que se acojan al Régimen Impositivo Voluntario y Temporal no estarán sujetos a sanciones administrativas derivadas del incumplimiento de sus obligaciones tributarias, procesos de determinación tributaria y a procesos de investigación penal.

Como base imponible, se establece las rentas gravadas o divisas en el exterior, o el valor de mercado de los activos en el exterior que declare el contribuyente con corte al 01 de enero de 2019. Las tarifas aplicables a la base imponible serán del 2% si el pago del impuesto único para la regulación tributaria se realiza hasta el 31 de marzo de 2020, 3% si cancela hasta 30 de junio de 2020 y 4% si paga hasta el 31 de diciembre de 2020.

La información relacionada con la identidad de los sujetos pasivos que se acojan y aquella proporcionada por éstos en el ámbito del Régimen Impositivo Voluntario es de carácter reservada (Art. 463). Con estas disposiciones se podría dar luz verde al blanqueo de capitales, al lavado del dinero proveniente de activi-

dades ilícitas, toda vez que las normas de control en el país son laxas.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Las organizaciones indígenas se oponen a la eliminación de los subsidios a los combustibles y al proyecto de reformas tributarias enviado por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional. Igualmente, los gremios empresariales también se oponen a la creación o incremento de impuestos, hay un bloqueo de las partes involucradas en el tema.

El Ejecutivo envió el paquete de reformas con el carácter económico urgente a la Asamblea Nacional, si los actores políticos no consiguen los votos suficientes para aprobarlas o rechazarlas, podrían entrar en vigor por el ministerio de la ley. El Ejecutivo estima que las reformas en su conjunto van a generar ingresos por USD 700 millones en 2020, pero dado la eliminación y reducción de determinados impuestos que favorecen a los sectores empresariales es probable que no se consiga la meta propuesta.

El Ministerio de Economía y Finanzas se convierte en un súper ministerio que afectaría a la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Empresas Públicas y de otras instituciones del Estado.

En el proyecto de reformas, no se hallan disposiciones para reducir los niveles de evasión y elusión de impuestos, así como para agilizar los procesos de impugnación que realizan especialmente las grandes empresas ante los órganos judiciales que obstaculizan la recaudación de impuestos. No se establece disposiciones sobre las deudas en firme que

tienen los grandes contribuyentes con el SRI. Con corte al 12 de noviembre de 2019, las deudas en firme ascienden a USD 1445 millones y las deudas impugnadas que se ubican en USD 1113 millones, las mismas que en conjunto superan los USD 2500 millones.

El sistema financiero nacional, agosto de 2019, destinó créditos al sector productivo, que incluye al sector agrícola y ganadero, únicamente el 2,6% del total del crédito, al sector comercial el 44,1%, consumo 35,9%, microcrédito 13,7% (SRI, 2019). El sistema financiero nacional debe fomentar las actividades productivas donde se genera valor agregado, esto es, agricultura y manufactura en sus diferentes segmentos. El proyecto de reformas tributarias eufemísticamente se le ha bautizado con el nombre de Ley Crecimiento Económico. Para alcanzar ese objetivo nacional se debería llegar a consensos mínimos con los principales actores sociales, empresariales y políticos.

Cómo se puede fomentar el turismo si en el Patrimonio Cultural de la Humanidad impera la contaminación ambiental y visual, deficiente infraestructura vial, informalidad, inseguridad, saturación vehicular, hoteles y restaurantes cobran a más del IVA, el 10% por concepto de servicios, no hay una cultura para mantener la ciudad limpia, acatar las disposi-

ciones de la Ley de Transporte Terrestre, entre otros temas. Por lo que se requiere un enfoque sistémico para promover el crecimiento económico.

Las reformas monetarias y financieras en lo fundamental son similares a los que estaban vigentes a fines del decenio del 90, donde flotaban las tasas de interés, se concedían créditos vinculados, no había mayor control de la Superintendencia de Bancos y Seguros, hechos que derivaron en la crisis financiera, en la quiebra de un segmento importante de la banca privada y la profunda recesión de la economía nacional.

REFERENCIAS

- Banco Central del Ecuador (BCE). (2018). Reporte de pobreza, ingreso y desigualdad (diciembre 2018). Recuperado de contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/Empleo/PobrezaDic2018.pdf
- Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC). (2018). Anuario de Estadísticas de Transporte (octubre 2019). Recuperado de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Estadistica%20de%20Transporte/2018/2018_ANET_PPT.pdf
- Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC). (2019). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (septiembre 2019). Recuperado de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Septiembre/201909_Mercado_Laboral.pdf
- Servicio de Rentas Internas (SRI). (2019). Radiografía económica y social (octubre 2019). Recuperado de https://cef.sri.gob.ec/pluginfile.php/16551/mod_page/content/193/RADIOGRAFIAECONOMICAYSOCIALIITRIMESTRE2019.pdf

¿ES NECESARIO INCREMENTAR LA TARIFA DEL IVA EN LA REFORMA TRIBUTARIA?

ALBERTO LÓPEZ B. | alberto_lopez@hotmail.com

El impuesto al valor agregado (IVA) juega un rol importante en la economía de la mayoría de los países del mundo. La introducción del IVA en un Estado, como parte de la política fiscal, constituye un hito importante de la tributación fiscal en toda la historia; este impuesto se aplicó por primera vez en Francia en la década de los años 60, posteriormente se implementa en el resto del mundo entre las décadas de los 70 y 80, en 1966 en Brasil, en 1967 en Uruguay, y en el año 1970 se aplicó en el Ecuador.

En la presidencia de José María Velasco Ibarra, mediante Decreto Ejecutivo en 1970, se emite la Ley de Impuesto a las Transacciones Mercantiles (ITM) con una tarifa del 4%; en 1981, para cubrir gastos del conflicto bélico con el Perú, Osvaldo Hurtado sube la tarifa al 5% y en 1983 incrementa el ITM al 6% para financiar gastos ocasionados por el fenómeno de El Niño; en el año 1986, León Febres Cordero sube la tarifa 10% para inversión en gastos del terremoto que destruyó el oleoducto ecuatoriano; en 1989, Rodrigo Borja Cevallos realiza una reforma estructural al sistema tributario ecuatoriano, cambia de denominación el Impuesto a las Transacciones Mercantiles (ITM) por Impuesto al Valor Agregado (IVA), se crea el IVA con tarifa 0% para transferencia de bienes y servicios relacionados con salud, educación y productos de primera necesidad de la canasta básica; en el año 1999, Jamil

Mahuad, para cubrir costos de la crisis bancaria sube la tarifa del IVA al 12%; y, finalmente, el presidente Rafael Correa, en junio del 2016, incrementa la tarifa al 14% hasta mayo del 2017, mediante la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016; y, desde junio del 2017 se mantiene la tarifa del IVA con el 12%.

En el Ecuador, desde 1960 hasta la actualidad, se han realizado alrededor de cincuenta reformas tributarias, durante los 50 años de vigencia del impuesto al valor agregado, la tarifa se incrementó del 4% al 12%, con el único propósito de recaudar fondos para cubrir el presupuesto general del Estado; varios gobiernos en su política fiscal-tributaria presentaron proyectos de reforma para incrementar la tarifa del IVA, algunos proyectos fueron rechazados por la población ecuatoriana y, por ende, no aprobados por el Congreso Nacional; así tenemos: Sixto Durán Ballén propuso el incremento del IVA al 15%, Fabián Alarcón al 15%, Lucio Gutiérrez al 13%, Gustavo Noboa mediante ley incrementó la tarifa del IVA al 14% que fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional. Sin embargo, en diferentes gobiernos han logrado implementar reformas al IVA, establecer normas relacionadas con bienes y servicios gravados con tarifa 12% y 0%, retenciones

del IVA, crédito tributario, devolución del IVA, agentes de retención, declaración y pago, entre otras.

¿ES EL IVA UN IMPUESTO REGRESIVO O PROGRESIVO?

Al ser el IVA un impuesto indirecto que grava a la transferencia de dominio (compra-venta) de bienes o servicios que realizan los contribuyentes; en un Estado: la estructura tributaria constituye la composición de los distintos tributos que conforman un sistema tributario, donde se identifica el aporte de cada uno de ellos con respecto a la recaudación fiscal total del país, por lo que es frecuente hablar de impuestos progresivos y regresivos. Generalmente, los países desarrollados cuentan con sistemas tributarios en los que el impuesto sobre la renta constituye la principal fuente de ingresos fiscales, mientras que en los países menos desarrollados el principal aporte proviene de los impuestos al valor agregado (Conejo, Otoya y Cardoza, 2011). Por sus características, el IVA es un impuesto regresivo porque representa una mayor carga tributaria para las personas más pobres o de bajos estatus socioeconómicos y no afecta a la redistribución de la riqueza.

Se va suponer que una persona percibe un sueldo de USD 400 mensuales, para su manutención destina el 80% de sus ingresos a la compra de bienes y servicios con tarifa 12%, el porcentaje de aporte del IVA al Estado es: $0,80 \times 0,12 = 10\%$; si el sueldo mensual de otra persona es de USD 2500 mensuales, para su manutención destina el 60% de sus ingresos al pago de bienes y servicios gravados con tarifa 12%, el porcentaje de aporte del IVA al Estado

será: $0,60 \times 0,12 = 7\%$. Como se demuestra en los cálculos, podemos concluir: la persona que percibe un sueldo de USD 400 de sus ingresos contribuye al Estado en IVA una tasa del 10%; en cambio, una persona que percibe un sueldo de USD 2500, contribuye al Estado en IVA con una tasa del 7%; por consiguiente, existe una relación inversa entre la capacidad de pago de contribuyente y la tasa tributaria del IVA.

El IVA, a diferencia del impuesto sobre la renta, que es un impuesto progresivo, donde la tarifa impositiva aumenta en medida que los ingresos aumentan, porque a medida que crecen sus ingresos, crece la capacidad económica del contribuyente; en el Ecuador, tal como se demostró en el párrafo anterior, las personas con menores ingresos destinan un alto porcentaje de sus recursos al pago de bienes y servicios de primera necesidad gravados con IVA y un contribuyente al ser consumidor final no tiene posibilidad de recuperar IVA; en cambio, las personas que perciben mayores ingresos, destinan un menor porcentaje de sus recursos al pago de bienes y servicios de primera necesidad, estos gastos son deducibles para el pago del impuesto a la renta mediante la figura de «gastos personales» y los contribuyentes que realizan actividades empresariales o emprendimientos tienen la posibilidad de recuperar el IVA mediante la figura del crédito tributario.

¿CÓMO AFECTAN LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN LA RECAUDACIÓN DEL IVA?

La aplicación del IVA es una forma de impuesto general al consumo no acumulativo que se percibe de todos los agentes económicos que intervienen en el proceso

de producción y distribución de bienes y servicios, la aplicación se realiza mediante de una técnica que fracciona el pago del IVA entre todos los agentes económicos guardando cierta relación con el valor agregado que cada agente económico incorpora al bien o servicio. La curva de Laffer indica que si un gobierno sube más allá de cierto punto su actividad recaudatoria fiscal, es decir, sus impuestos, puede ganar menos dinero que si baja los impuestos sobre los bienes y servicios. Si un gobierno sube demasiado sus impuestos, el precio resultante de sumarle esa subida a los costos y margen de beneficio de un bien o servicio, puede acabar por no hacer deseable el ofrecer ese bien o servicio a quien lo oferte ni adquirirlo a quien lo demande. Es decir, que el productor o el comprador considerarán que no le interesa —o, directamente, no podrá— ofrecer o comprar ese bien o servicio. Como resultado, las ventas de ese bien o servicio, caerán y, como consecuencia de esto último, los impuestos recaudados caerán también (Casparri y Elfenbaum, 2014). Esa afirmación se construye en la búsqueda de legitimar la embestida neoliberal por la disminución de los impuestos corporativos emprendidos por Thatcher y Reagan, mismo que ha sido desarmado por nuevos estudios (Piketty, Saez and Stantcheva, 2011).

Los efectos de las reformas tributarias en el Ecuador, en la última década del 2009-2018, determinan el comportamiento en la recaudación efectiva del IVA; en el año 2009, se emiten normas sobre «Crédito tributario por años anteriores», las recaudaciones en el IVA se incrementaron en el 8%; para el año 2010 el IVA presenta un crecimiento moderado del 4%;

de otra parte, con las reformas del 2011 relacionadas con el Reglamento a la Ley Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, se observa que el IVA crece en una tasa del 23%; para el año 2012, al otorgar crédito tributario del IVA en «Adquisición de chasis y carrocerías a contribuyentes de actividad económica del transporte público de pasajeros» se observa que las recaudaciones efectivas del IVA tienen una tasa de crecimiento del 9%; en el 2013, con el Reglamento para para Aplicación a la Ley de Redistribución de Ingresos para Gastos, el IVA disminuye al 3%; en 2014 se realizan dos reformas: Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal, y el Reglamento a la Ley de Incentivos a la Producción y Prevención del fraude fiscal, el IVA creció al 5%; en el 2015, el Consejo de Comercio Exterior (COMEX) «impone salvaguardias a 2961 ítems con tarifas desde el 5% al 45% en bienes de consumo, intermedios y de capital», esto afectó al IVA con una tasa negativa del 15% (Banco Central del Ecuador, 2018).

Para el año 2016, se implementan tres reformas al IVA: Ley Orgánica de Incentivos Tributarios para varios sectores productivos e interpretativa del art. 547 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Ley Orgánica para Equilibrio de las Finanzas Públicas; y la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de abril de 2016; la recaudación del IVA presenta una leve recuperación del 0,8%; para el 2017, con el Reglamento de Incentivos Tributarios para varios Sectores Productivos en interpretativa del art. 547 del

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera», además, con aplicación de la Ley de Solidaridad, existe un incremento efectivo de las recaudaciones en el 11% en el IVA; finalmente, en el 2018, se emite la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio fiscal, y el Reglamento para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión financiera, con relación al año 2017, presentan una disminución del 12% en recaudaciones del IVA (Banco Central del Ecuador, 2018).

En el Ecuador, el sistema tributario del IVA ha evolucionado conjuntamente con el desarrollo tecnológico y modernización del Estado; en las décadas de los años 70 y 80 los sistemas de declaración y pago del IVA, los contribuyentes realizaban manualmente en formularios, complejos, obsoletos y con trámites engorrosos; la administración tributaria (ex Dirección General de Rentas) mantenía un sistema tributario burocrático, obsoleto y caduco que generaba un alto índice de evasión tributaria; la ex Dirección Nacional de Aduanas también mantenía formularios manuales (DUI, DAS) para la liquidación y pago del IVA en importaciones, que generaban la sobre o subfacturación y el contrabando. En la actualidad, el sistema tributario ecuatoriano se encuentra automatizado con plataformas informáticas en el Servicio de Rentas Internas (SRI) y en el Servicio Nacional de Aduanas (SNA) con una base de datos de contribuyentes especiales, que permite un mayor control

a las operaciones comerciales, industriales y financieras que realizan las personas naturales y jurídicas; desde el año 2018, se implementó el sistema de facturación electrónica para un mayor control, pero aún falta mayor eficiencia y efectividad en la recaudación del IVA.

A pesar de la implementación de técnicas y normas impositivas para recaudación del IVA, en nuestro país aún existe un alto índice de evasión del IVA —estimado en un 31,8% en el Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe de la CEPAL (2017)— que se genera mediante la facturación en la transferencia de bienes y servicios realizadas por los sectores económicos, porque en el sector comercial los contribuyentes (personas naturales o jurídicas) no facturan el total de sus ventas; en las importaciones, la evasión del IVA se realiza mediante la subfacturación o contrabando; estas deficiencias son ocasionadas por falta de control y transparencia en la información procesada en el SRI o SNA, instituciones que lamentablemente no aplican multas y sanciones establecidas en el Código Tributario sobre faltas reglamentarias, evasión y defraudación tributaria. A ello se suma el elevado nivel de gasto tributario (no pago) del IVA que beneficia al decil más rico. En 2012:

[...] Por deciles de población beneficiaria, se tiene que en el 10% de los individuos de menores recursos posee un gasto tributario de USD 40.76 millones por consumo de bienes exentos de IVA, en tanto que el 10% de los individuos de mayores ingresos se beneficia por un monto equivalente a USD 156.52 millones por el consumo de dichos bienes. (Centro de Estudios Fiscales, 2012, pág. 10)

En resumen, es necesario elaborar una reingeniería de procesos en el SRI o SNA, para facilitar el control fiscal y reducir la evasión tributaria, e implementar técnicas de control impositivas más rigurosas al sistema de facturación y transferencia de bienes y servicios entre grandes empresas, pymes y personas naturales para inducir a la facturación real de sus ventas y paraísos fiscales. En el supuesto caso que la facturación actual se incremente en un 20% (del 70% facturación actual al 90% objetivo) y aumente el nivel de ventas vía demanda efectiva, esto permitirá ampliar la contribución del IVA y, por ende, incrementar las recaudaciones efectivas del IVA, en un valor aproximado de USD 1000 millones anuales; sin considerar su efecto multiplicador sobre el impuesto a la renta que podrían incrementarse por un monto similar. Para alcanzar este objetivo, el Estado deberá implementar en los centros educativos programas de educación tributaria, realizar campañas publicitarias sobre cultura tributaria para concientizar a la ciudadanía y contribuyentes, para disminuir la tasa de evasión y mejorar la carga tributaria.

REFERENCIAS

- Alcantara, E. (2010). *Análisis de la movilidad urbana, espacio, medio ambiente y equidad*. Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Asamblea Nacional. (2008). *Ley Orgánica de Educación Superior*. Quito, Ecuador: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional. (2018). *Ley Orgánica de Educación Superior*. Quito, Ecuador: Lexis.
- Banco Central del Ecuador. (2018). *Operaciones del sector público no financiero*. Quito, Ecuador: (s. d.).
- Casparri y Elfenbaum, M. T. (2014). La curva de Laffer y el impuesto inflacionario. *Revista de la Investigación en Modelos Matemáticos aplicados a la Gestión y a la Economía*, (91).
- Centro de Estudios Fiscales. (2012). *Manual de Gasto Tributario*. Recuperado de https://cef.sri.gob.ec/pluginfile.php/16951/mod_page/content/48/manual_gasto_tributario_2012.pdf página 10
- Conejo, C., Otoy, M. y Cardoza, D. (2011, septiembre). *Ingresos fiscales y elasticidades tributarias*, (39-61).
- Consejo de Educación Superior (CES). (2017). *Reglamento de Régimen Académico*. Quito, Ecuador: Registro Oficial.
- Gutiérrez, A. (2013). *Qué es la movilidad*. Bitácora. Universidad Nacional de Colombia.
- Monserat, M. (2017). *Qué es la movilidad urbana. Movilidad, planeación*. (s. d.).
- Piketty, T., Saez, E. and Stantcheva, S. (2011). *Optimal taxation of top labor incomes: a tale of three elasticities*. Discussion Paper n.º 8675, Centre for Economic Policy Research. Recuperado de <http://www.cepr.org/pubs/dps/DP8675.asp>
- Varios autores. (2019). *Seminario-Taller la UCE como sistema de Educación Superior. Vinculación*. Quito, Ecuador.

EL SENTIDO DEL PROYECTO DE LEY DE SIMPLICIDAD Y PROGRESIVIDAD TRIBUTARIA

BAYARDO TOBAR | taski7782@hotmail.com

El 21 de noviembre de 2019, el Gobierno envió a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria, en sustitución del Proyecto de Crecimiento Económico que la Asamblea archivó el pasado 17 de noviembre. El nuevo proyecto pretende corregir la inconstitucionalidad del proyecto archivado al referirse a una sola materia: la reforma tributaria; sin embargo, al igual que el anterior, introduce otros temas, carece de sustento técnico y de información sobre los ingresos netos que se esperan obtener para paliar el déficit fiscal, una vez deducido el gasto tributario —nuevas exoneraciones, deducciones, excepciones, tratamientos preferentes, etc.— que, en vez de disminuir, se incrementa con el nuevo proyecto. Por tanto, de simplificación, ¡ni hablar!

Y de progresividad, tampoco. Un sistema tributario racional se sustenta en impuestos directos que gravan la renta o las utilidades, en una gestión que reduce a mínimos la evasión y elusión tributarias y fomenta el pago de impuestos transparente el destino de éstos. En su lugar, el Gobierno premia a los que no pagan con generosos planes de remisión tributaria y, siguiendo el guión del FMI, sustituye los impuestos directos por impuestos indirectos que gravan el consumo, como el impuesto al valor agregado (IVA) o el impuesto a los consumos especiales (ICE) —no los que consume el 1,7% más rico de

la población, sino los sectores de ingresos medios y bajos— y solicita una «contribución temporal» a las empresas que facturan más de un USD 1 millón al año, en lugar de hacer efectivo más de USD 1000 millones de deudas tributarias de los grupos económicos que ya tienen sentencia en firme. Ésa es la orientación y el sentido de la reforma tributaria y para disimular incluye un ICE para reducir el consumo de plásticos.

En la misma dirección, las exoneraciones tributarias contempladas en el proyecto, si bien no constituyen una propuesta integral para fomentar las exportaciones, regular las importaciones y equilibrar el déficit de la balanza de pagos tampoco son el resultado del «descuido y la improvisación» y se orientan a incrementar las ganancias de los grupos económicos representados en el Gabinete, vale la pena recordar: el Ministro de Economía, expresidente del Comité Empresarial; el Ministro de la Producción: expresidente de FEDEXPORT; el Ministro de Agricultura, exportador bananero; el vicepresidente, radiodifusor vinculado al sector camaronero. Y, otra vez, para disimular, algún beneficio para los pequeños y medianos productores de banano, «remisiones no tributarias» a favor de los estudiantes de nivel superior, de los damnificados del terremoto del 2016 o de los deudores de la CFN y BANEQUADOR, pero lo fundamental está dirigido a favorecer a

los grandes exportadores de camarones, flores, banano, y pesca a quienes, en el 2018, ya les otorgaron beneficios laborales a través de las llamadas «nuevas modalidades contractuales» y, en el caso particular de los camaroneros, desde enero del 2019 reciben una compensación de 70 centavos de dólar por galón de diésel y esperan beneficiarse también de un proyecto de electrificación financiado por el BID, es decir, con deuda externa pública contratada en el marco de los acuerdos con el FMI. Todo ello a cambio de nada: ningún compromiso para incrementar las exportaciones, mejorar la calidad de los productos, prevenir plagas a través de la inversión en ciencia y tecnología o retornar los dólares al país.

Si con el Proyecto de Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria se aspira a recaudar apenas USD 600 millones frente a un déficit estimado de USD 7795 millones, resulta ingenuo creer que su objetivo es resolver la crisis fiscal, más aún, cuando en el mismo proyecto, el Gobierno, en lugar de renegociar los contratos con las empresas transnacionales de las telecomunicaciones, les prolonga de 15 a 20 años y, en lugar de cobrarles más impuestos — en el 2018 facturaron USD 3700 millones y apenas pagaron impuestos por el 3,65% de esos ingresos— les rebaja el pago por participación de mercado de 5% y 9% al 1,5 y 4,5% de la facturación anual; y, por si eso fuera poco, les ofrece que devenguen el 80% de las tarifas de uso y explotación del espectro radioeléctrico, que le corresponde al Estado, en «inversiones tecnológicas».

En síntesis, si «las reformas tributarias» no contribuyen a solucionar la crisis fiscal y se mantiene la espiral de en-

deudamiento externo; si a pesar de los incentivos tributarios y laborales la inversión privada no despega; si, a la par, se insiste en aplicar un programa recesivo y de achicamiento del mercado interno a través de la disminución de la inversión social, el despido de empleados públicos, el incremento de impuestos al consumo, la flexibilización laboral y la congelación de salarios, toda la política económica se orienta profundizar en lugar de paliar la crisis y mucho menos a reactivar la economía. En este contexto, es completamente previsible que en el nuevo año la banca privada retome la ofensiva para hacerse con el control total de los dólares de la economía —no solo los depósitos del público, también los de la seguridad social y de la reserva internacional— mediante la toma Banco Central («autonomía») para blindarse y hacer realidad la profecía autocumplida de desdolarizar la economía.

Ahí radica la mayor amenaza a la institucionalidad y estabilidad de la economía, de la sociedad y de la política.

ÉLITES ECONÓMICAS EN ECUADOR, REMISIÓN Y CONTRIBUCIÓN PROGRESIVA

JONATHAN BÁEZ | baezjonathanx@gmail.com

Los dos rubros estimados en este trabajo —3% de tipo impositivo efectivo (TIE) a los grupos económicos y 40% a sus socios accionistas con los ingresos personales en la parte más alta de recaudación— se observa que se recaudarían USD 2053 millones, un valor 11,6 veces superior a gravar a las 10.403 empresas esbozadas en el artículo 389 de la ley y se afectaría tan solo al 0,006% de la población.

La Ley Orgánica para la Transparencia Fiscal, Optimización del Gasto Tributario, Fomento a la Creación de Empleo, Afianzamiento de los Sistemas Monetario y Financiero y Manejo Responsable de las Finanzas Públicas del 18 de octubre de 2019, contiene un total de 404 artículos, 8 disposiciones generales, 25 disposiciones transitorias y 4 disposiciones derogatorias. No obstante, en la segunda página se indica que no se estimaron los efectos de aplicar esta ley:

En este sentido, es importante resaltar que en algunos aspectos de las reformas planteadas no se considera la estimación del impacto fiscal debido a la dificultad de identificarlo o porque no existe información al respecto, por lo tanto, se requiere que se realice la cuantificación en el momento que se apliquen las medidas a fin de que la autoridad tributaria y el Ministerio de Economía y Finanzas cuenten con dicho insumo con el objeto de establecer políticas públicas que coadyuven al

mejoramiento y estabilidad de las finanzas públicas.

Por lo tanto, es imperante que se realicen una serie de análisis sobre cada articulado de esta ley para tomar una decisión sobre su aprobación. En un primer momento, las necesidades de ingresos conducen al debate sobre la remisión tributaria de la Ley de Fomento Productivo. De esa manera, es posible observar que el beneficio a los grupos económicos fue preponderante en cuanto a la remisión, según el boletín de prensa del SRI con fecha 15 de enero:

El Servicio de Rentas Internas (SRI) gestionó USD 1268 millones por concepto de Remisión Tributaria del 100% de intereses, multas y recargos, de los cuales USD 1101 millones corresponden a recaudación efectiva y USD 167 millones a facilidades de pago otorgadas a micro, pequeños y medianos contribuyentes. Aproximadamente 350.000 contribuyentes de todo el país se beneficiaron de la Remisión Tributaria, de los cuales el 99,5% corresponden a micro, pequeños y medianos. (2019)

Y considerando que: si inicialmente tenemos que, del total de la deuda pendiente al SRI —un poco más de USD 4600 millones—, USD 2355 millones eran por concepto de multas y recargos, no tiene ningún sustento que hablemos de una condonación por USD 4500 millones —o

por USD 4200 millones—. Y sabiendo que el SRI no recaudó la totalidad del capital de la deuda pendiente, sino USD 1268 millones, aun siendo las multas y recargos el equivalente al 100% de ese capital pagado, la condonación como máximo habría sido igual al capital recuperado, es decir, USD 1268 millones.

Por lo tanto, la deuda sería de USD 1268 millones y benefició a 350.000 contribuyentes. En ese sentido, si a 203 grupos económicos se les realizó una remisión por USD 987 millones, implica que el 0,06% de beneficiarios de la condonación son grupos económicos, pero su monto de remisión corresponde al 78% del total. Por otro lado, el monto disculpado al 99,94% restante asciende al 22%.

Desde esa perspectiva, el presente trabajo analiza uno de los artículos —de la extensa ley— que llevarían a pensar, de manera errónea, que los actores con mayor capacidad económica van a contribuir en la generación de ingresos a través de algunos impuestos. De esa manera, se estima que la contribución puede trasladarse a 232 grupos económicos y sus socios accionistas. En efecto, el artículo 389 de la ley señala que:

Las sociedades que realicen actividades económicas, y que hayan generado ingresos brutos superiores a un millón de dólares en el ejercicio fiscal 2018, pagarán un impuesto único y temporal, para los ejercicios fiscales 2020, 2021 y 2022, a los ingresos extraordinarios, de acuerdo con la siguiente tabla.

Las sociedades pagarán este impuesto teniendo como referencia el total de ingresos contenidos en la declaración del

impuesto a la renta del ejercicio 2018. En ningún caso, este impuesto será superior al 25% del impuesto causado declarado o determinado, del ejercicio fiscal 2018.

| Ingresos brutos (gravables desde) | Ingresos brutos (gravables hasta) | Tarifa |
|-----------------------------------|-----------------------------------|--------|
| 1.000.000 | 5.000.000 | 0,10% |
| 5.000.001 | 10.000.000 | 0,15% |
| 10.000.001 | En adelante | 0,20% |

Es importante mencionar que el aporte gravado al ingreso es correcto, considerando que la utilidad se encuentra distorsionada por la evasión y elusión fiscal de las empresas. Con lo cual se reduce el monto a ser recaudado, al mismo tiempo que se afecta la utilidad de los trabajadores a ser distribuida. En 2005 se estima que la evasión del impuesto a la renta en Ecuador es de USD 2300 millones. En el caso de la elusión, uno de los mecanismos es el uso de guaridas fiscales (Zucman, 2015). En la siguiente sección se observará cuánto dejan de pagar los grupos económicos por tener sociedades en estas jurisdicciones.

La estimación de la aplicación del artículo 389 alcanzaría a «10.403 empresas [que] generarían USD 177 millones solo en un año». Una cifra menor a la que se estima al analizar los ingresos de las empresas que presentaron balances en el año 2018 a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros: 69.767. De ese total las que deberían pagar el nuevo tributo —con sus respectivas tarifas— ascienden a 9.752 y se recaudaría un total de USD 191 millones. Dicho valor, se encuentra subestimado, pues no considera a las empresas financieras que rompieron récord no solo de ingresos, sino en utilidades en ese mismo año.

Sin embargo, de esas 9752 empresas, se encontró que 924 pertenecen a 232 grupos

TABLA 1. GRUPOS ECONÓMICOS, IMPUESTOS Y SU POSIBLE CONTRIBUCIÓN (2017)

| | |
|--|----------|
| Número de empresas con ingresos ordinarios superiores a USD 1 millón y vinculadas a grupos económicos | 924 |
| Número de grupos económicos | 232 |
| Ingresos 2017 (millones USD) | 65576.68 |
| Impuesto a la renta causado 2017 (millones USD) | 1468.62 |
| Tipo impositivo efectivo (impuesto a la renta causado/ingresos) | 2.24% |
| Aporte del 0,20% (millones de USD) | 131.153 |
| Tipo impositivo efectivo (impuesto a la renta causado/ingresos) | 3.00% |
| Aporte del 0,76% (millones de USD) | 498.383 |
| Número de integrantes domiciliados en paraísos fiscales | 378 |
| Promedio integrantes domiciliados en paraísos fiscales | 1.63 |
| Número de integrantes y empresas offshore relacionadas con el grupo económico publicados en <i>Panama papers</i> | 291 |
| Promedio integrantes y empresas <i>offshore</i> relacionadas con el grupo económico publicados en <i>Panama papers</i> | 1.25 |

Fuente: Conformación y comportamiento tributario de los grupos económicos del SRI (fecha de corte: 07 de enero de 2019). Elaboración: propia.

TABLA 2. SOCIOS-ACCIONISTAS DE GRUPOS ECONÓMICOS 2017

| Categorías | N | % |
|---|-----|------|
| Socios accionistas que no registran ingresos | 236 | 24% |
| Socios accionistas en el rango más altos de ingresos del impuesto a la renta. Ingreso superior a USD 115140 con un impuesto fracción excedente del 35%. | 541 | 56% |
| Socios accionistas de grupos económicos | 971 | 100% |

Fuente: Conformación y comportamiento tributario de los grupos económicos del SRI (fecha de corte: 07 de enero de 2019). Elaboración: propia.

TABLA 3. INGRESOS E IMPUESTO A LA RENTA Y SU POSIBLE CONTRIBUCIÓN DE LOS 541 SOCIOS-ACCIONISTAS DE GRUPOS ECONÓMICOS 2017.

| Rubros | Escenario actual | Escenario 1 |
|---|------------------|-------------|
| Ingresos 2017 (millones USD) | 517,89 | 517,89 |
| Impuesto a la renta causado 2017 (millones USD) | 121,16 | 181,26 |
| Tipo impositivo efectivo (impuesto a la renta causado/ingresos) | 23% | 35% |

Fuente: Conformación y comportamiento tributario de los grupos económicos del SRI (fecha de corte: 07 de enero de 2019). Elaboración: propia.

económicos.¹ De esa manera, se observa que la élite económica tiene un conjunto de empresas. En efecto, estos grupos económicos en 2017² obtuvieron ingresos por USD 65.576 millones y el impuesto a la

renta causado fue de USD 1468 millones. Eso implica que el tipo impositivo efectivo (TIE) asciende al 2,24%. Por lo tanto, si a este valor se aplica la contribución especial, de un 0,20% adicional a los ingre-

sos, el TIE aumenta a tan solo el 2,44%. De tal manera, que se alcanzarían ingresos extras por USD 131 millones adicionales. Dado este bajo nivel de TIE, si se aumenta en 0,76% para alcanzar un TIE del 3%, el monto total recaudado sería de USD 1967 millones. Eso implica USD 498 millones adicionales que pueden ser una contribución especial de estos actores.

Por otro lado, también se observa que estos grupos económicos suman 378 integrantes domiciliados en paraísos fiscales y 291 integrantes y empresas offshore relacionadas con los Panama Papers. En promedio, cada grupo económico tiene por lo menos un integrante offshore. Eso implica que tendencialmente no se produce el nivel de impuesto a la renta adecuado, dado que «por cada integrante que se encuentre domiciliado en un paraíso fiscal, un grupo económico dejaría de pagar en promedio USD 1,96 millones de impuestos» (Báez, 2017, pág. 20) (ver Tabla 1).

Dado el registro de las empresas que pertenecen a los grupos económicos, es posible aumentar un 0,76% a cada una de ellas para recaudar el monto antes descrito, y si se agrega un 0,01% por cada integrante domiciliado en una sociedad offshore, el monto recaudado será superior. Y esta medida debe ser permanente y no temporal.

Eso en lo que respecta en el impuesto a la renta de sociedades. Es necesario analizar el impuesto a la renta personal de la élite económica. De esa forma se observa que existen 971 personas que son socios-accionistas de los grupos económicos. En conjunto, en el año 2017 representan el 0,006% del total de la población ecuatoriana³ y controlan el equivalente en ac-

tivos a 1,63 veces el PIB nacional con USD 115.725 MILLONES⁴ (Piketty, 2014). Con sorpresa se muestra que en 2017, un total de 236 (24%) no presentan ingresos, por lo que el impuesto a la renta causado también es 0. Por otro lado, 541 tienen ingresos superiores a la fracción excedente de la tabla del Servicio de Rentas Internas del año 2017 (USD 115.140) y representan un 0,003% de la población. Por consiguiente, el total de ingresos en conjunto de estas personas es de USD 517 millones al año. En promedio tienen ingresos mensuales de USD 79.773, lo equivalente a aproximadamente 213 veces un salario básico unificado del año 2017.

El impuesto a la renta causado de estas 541 personas es de USD 121 millones. El TIE es del 23%, por lo que en el «escenario 1» se plantea que se cumpla el 35% de la fracción los ingresos aumentarían a USD 181 millones. Un incremento de USD 60 millones de lo contemplado. En el «escenario 2» un aumento de la fracción del 5% (40% en total) implica que la recaudación aumentaría a USD 207 millones. Un aumento de USD 86 millones en relación al escenario actual (ver Tablas 2 y 3).

Al agregar los dos rubros estimados en este trabajo —3% TIE a los grupos económicos y 40% a sus socios accionistas con los ingresos personales en la parte más alta de recaudación— se observa que se recaudarían USD 585 millones anuales, un valor 3 veces superior a gravar a las 10.403 empresas esbozadas en el artículo 389 de la ley y se afectaría tan solo al 0,006% de la población. La justificación de la contribución de los grupos económicos y sus accionistas se centra en la enorme asimetría de ingresos y activos que poseen, así como en los beneficios que ha obtenido

históricamente —y recientemente la remisión fiscal—. Ésta es una de las alternativas que deben ser consideradas para que exista equidad social con una carga mínima. Por tanto, las capacidades de aumentar el nivel de contribución de estos actores financiarían los recursos del Estado, mismos que deben ser direccionados en inversión pública y gasto social. No obstante, éste es tan solo el análisis de un artículo y todavía quedan por realizar una serie de análisis de las medidas planteadas, así como medidas como mayor control a la elusión y evasión fiscal.

NOTAS

1 De acuerdo con el artículo 5 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, para fines tributarios, se define como grupo eco-

nómico, al conjunto de partes, conformado por personas naturales y sociedades, tanto nacionales como extranjeras, donde una o varias de ellas posean directa o indirectamente 40% o más de la participación accionaria en otras sociedades.

2 Análisis realizado a partir de la Conformación y Comportamiento Tributario de los grupos económicos del Servicio de Rentas Internas, con fecha de corte 07-ene-2019.

3 La población ecuatoriana alcanzó los 16.776.977.

4 El PIB real de 2017 fue de USD 70.956 millones.

REFERENCIAS

Báez, J. (2017). Hilando la desigualdad: Grupos económicos y paraísos fiscales en Ecuador. *Revista Economía*, 69(110), 13-24.

Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.

Zucman, G. (2015). *La riqueza escondida de las naciones: cómo funcionan los paraísos fiscales y qué hacer con ellos*. México DF, México: Siglo XXI.

SÍ HAY ALTERNATIVAS: CONTROL A LA EVASIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA, EL IVA Y COBRO DE DEUDAS TRIBUTARIAS GENERARÍAN USD 7,7 MILES DE MILLONES

JONATHAN BÁEZ | baezjonathanx@gmail.com

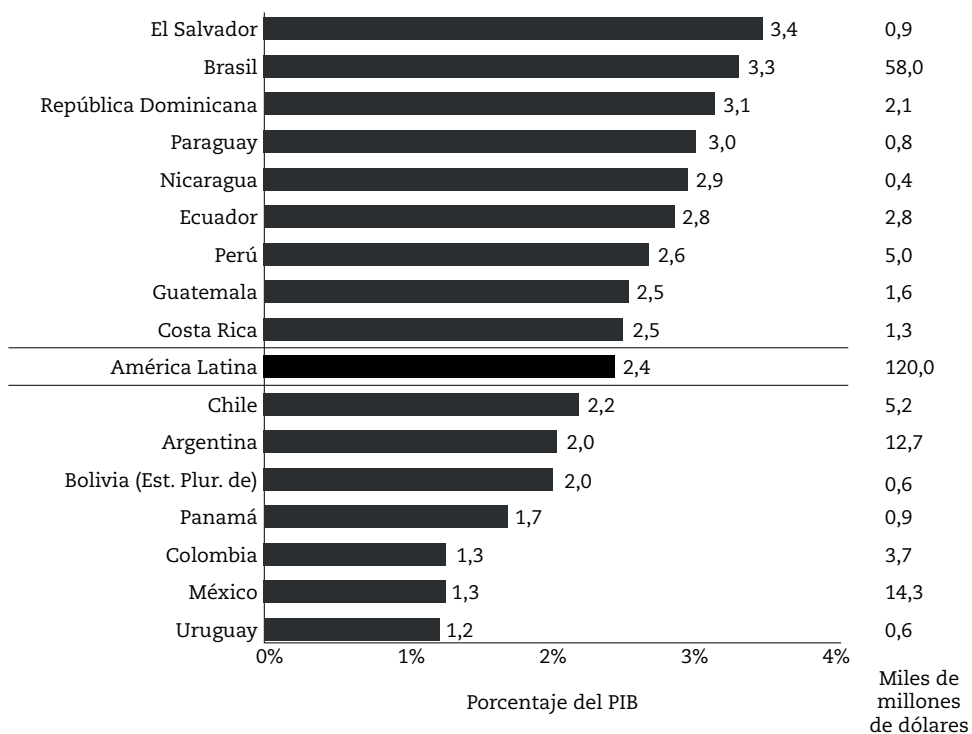
El eje de la reforma tributaria que el Gobierno pretende aplicar en el país ha sido totalmente regresivo: aumentar el IVA, eliminar el impuesto a la salida de divisas, eliminar el anticipo al impuesto a la renta, etc. En resumen, medidas que afectan a los sectores más pobres de la población, pero no trastocan las fortunas y los intereses de los sectores históricamente privilegiados. En ese sentido, las necesidades de financiamiento que tiene el Estado, efecto de una crisis autoinflingida por el manejo de las élites empresariales de la economía, puede solventarse a través de los impuestos progresivos. Desde esa perspectiva, el debate debe trasladarse al campo de los impuestos directos, de la evasión, elusión fiscal y de las deudas por materia impositiva. Si se controla la evasión del impuesto a la renta, se van a tener USD 2300 millones; si se controla el IVA, los ingresos alcanzarían los USD 2800 millones. Si se realiza el cobro de deudas de los 500 principales deudores, se llegaría a tener recursos por USD 2600 millones —USD 1500 millones en deudas firmes y USD 1100 millones en deudas impugnada—. En conjunto, el financiamiento total sería de USD 7,7 miles de millones. De esa manera, tan solo con el 55% de cumplimiento de estas medidas se llegaría a los USD 4200 millones del

préstamo con el FMI y las nocivas reformas tanto laboral como tributaria no serían necesarias (véase tabla 2 del artículo del mismo autor: La academia en debate: la regresividad del IVA y las alternativas de los impuestos progresivos, el control a la evasión y elusión fiscal).

Con el control de la elusión, el monto sería todavía superior, lo que implica mantener el anticipo al impuesto a la renta. Sin embargo, no solo se trata de un tema contable de financiamiento. Es la búsqueda insaciable de obtener ganancias a toda costa con una expoliación de los trabajadores para pagar las nuevas deudas con la colocación de bonos soberanos y el enriquecimiento de los sectores que se beneficiaron de la deuda con organismos multilaterales. Y, sobre todo, mantener y ampliar sus privilegios, no afectarlos en el más mínimo espacio (ver Figura 1).

Por lo tanto, las alternativas deben conducirse por la vía de los impuestos directos, así como mantener el impuesto a la salida de divisas. De esa manera, se va a evitar que la ganancia sea para estos sectores, mientras la desigualdad y pobreza para nosotros. No solo es en el IVA que tendencialmente se produce el efecto «el que menos tiene más paga», la política económica dirigida por las élites rentistas tiene esta insignia como punta de

FIGURA 1. AMÉRICA LATINA: PÉRDIDAS TRIBUTARIAS ESTIMADAS DEBIDO A LA EVASIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA), 2015 (EN PORCENTAJES DEL PIB Y MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



Fuente y elaboración: CEPAL (2017, pág. 48).

lanza. Es en este sentido que las reformas deben ser apreciadas y la afectación de las capas más altas no están en sus marcos de sentido (ver Tabla 1).

TABLA 1. RANKING 500 PRINCIPALES DEUDORES SRI (MILLONES DE DÓLARES)

| | Top 500 | |
|-------------------|-------------|-------------|
| | 20/05/2019 | 30/09/2019 |
| Fecha de corte | | |
| Deudas firmes | 1412 | 1452 |
| Deudas impugnadas | 1103 | 1121 |
| Total | 2515 | 2573 |

Fuente: SRI (2019). Elaboración: propia.



sección
6

POLÍTICA

LA COYUNTURA: ECUADOR, MARZO 2019

FRANCISCO MUÑOZ JARAMILLO | fmunioz@andinanet.net

Do**s** expresiones han definido la trayectoria política del Ecuador durante la presidencia de Lenin Moreno, la una que se formuló al inicio de su Gobierno cuando se destacó el carácter de dilema e incertidumbre que anunciaba la gestión gubernamental del presidente de la república, es decir, de su vinculación o no con el Gobierno anterior de Rafael Correa; y la otra, que se formuló luego de la consulta popular que ponía el énfasis en la transición como el rasgo principal del régimen de Moreno. La una y la otra han expresado en la realidad un momento de ruptura y continuidad en el desarrollo político contemporáneo del Ecuador, y que en múltiples ocasiones se puso de manifiesto a través de la forma ambigua de gobernar y la limitada capacidad de gestión del presidente de la República.¹

Corresponde ahora interpretar la coyuntura, cuando el Gobierno de Moreno ha anunciado su programa económico—hasta el presente solo se conocía medidas puntuales que no configuraban un programa—, vale decir su acuerdo con el FMI y los organismos de cooperación internacional. Se trata en consecuencia en este artículo de caracterizar políticamente el momento de transición que ha vivido el Ecuador desde la asunción a la presidencia de Moreno hasta la actualidad, y situar los rasgos determinantes principales de esta transición en el contexto geoeconómico y geopolítico de la región.

En consecuencia, en este documento se analizará la coyuntura como resulta-

do de los aspectos o niveles sustantivos que ha tomado cuerpo durante el periodo gubernamental desde mayo de 2018 a marzo de 2019. Adicionalmente, se examinarán las principales características de la escena político electoral y se formularán algunas premisas del desempeño electoral correspondiente a este nuevo momento que vive el Ecuador.

UNO

Un primer nivel o factor se refiere a la modificación del régimen político. Sin duda esta fue la apuesta principal de Moreno no bien había llegado a Carondelet el 24 de Mayo de 2017, y que se concretó en el acuerdo de diversos sectores políticos, sociales y cívicos que apoyaron la decisión del Gobierno de convocar a la consulta popular o referéndum en febrero de 2018, con el propósito principal de cambiar las condiciones institucionales, especialmente a los funcionarios del régimen jurídico definido por la Constitución de Montecristi (2008) para administrar los organismos de control y justicia del Estado. Decisión que se dio en medio de la denuncia de corrupción y exigencia de investigación jurídica de los actos ocurridos en la década anterior.

Así, desde la sociedad civil, esta decisión gubernamental que cambiaba las condiciones democráticas de participación y movilización se centró en la anticorrupción, que fue postulada como un rasgo determinante de la gestión del poder en los últimos diez años.

Se requiere, entonces, comprender en las condiciones actuales, que el camino del cambio institucional y de los funcionarios de los organismos de control y justicia, sustituidos por otros ciudadanos por decisión del Consejo de Participación Transitorio constituido por la consulta de febrero 2018, se encuentra determinado jurídica y constitucionalmente por una suerte de ambigua relación entre el estado de derecho —o derechos como define la Carta Magna— y la situación de emergencia política que encuentra en los mecanismos jurídicos de la forma de estado de excepción, que fueron utilizados en la fase correísta, cuando por caso, sin suficiente sustento constitucional del estado de derecho, es decir, arbitrariamente, se modificó en diciembre del 2015 la constitución utilizando la figura de las enmiendas constitucionales, y que en el periodo de Moreno ha sido necesario para cambiar las condiciones institucionales ligadas al correísmo.

En un artículo que circuló en el mes de enero del año en curso, al analizar la situación política estructural de la región se sostiene:

[...] Uno de los temas políticos estructurales más importantes de América Latina es que se viven cambios significativos de la forma de Estado, fenómeno que ha llevado a Mantovani a enfatizar en la estructuración del «Estado de excepción», es decir, un Estado en el que se debilita el [...] orden jurídico, [lo que] se ha convertido durante el siglo xx en forma permanente y paradigmática de gobierno. Una idea que Agamben retoma de Walter Benjamín, en especial de su octava tesis de filosofía de la historia, que Benjamín escribió poco

antes de morir, y que dice: «La tradición de los oprimidos nos enseña que el estado de excepción en el cual vivimos es la regla. Debemos adherir a un concepto de historia que se corresponda con este hecho».²

De tal manera, en síntesis, —continuando con la misma interpretación— los regímenes de excepción ponen por delante el autoritarismo, donde se puede identificar algunos aspectos: la transformación de la vida política de las llamadas democracias (representativas); la ambigüedad del derecho, constitutivo del orden jurídico y el aumento del decisionismo del poder Ejecutivo. En definitiva, el debilitamiento de esa importante función por la cual, como decía Norberto Bobbio, el derecho disciplina a la política.³ Paradoja que se dio en los últimos años y continúa en esta coyuntura de Moreno, puesto que se asiste a formas de politización de la justicia para hacer primar ciertos intereses acorde con la correlación de fuerzas dominante y hegemónica, y que ha sido la tónica de este cambio de régimen.

Hay, por tanto, una necesidad y un límite en la transformación del régimen político, como de la forma de Estado definida por la Constituyente de Montecristi que llevó en la práctica de la gestión gubernamental, conducida por el presidente Rafael Correa (2007-2018), a configurar un ejercicio del poder de carácter estatista, base en la cual se sustentó un régimen político autoritario y, en consecuencia, se desplegó una amplia concentración de poderes en el Ejecutivo que llevó a la subordinación, como pérdida de independencia de las instancias de control y justicia —llamado hiperpresidencialismo—, que la consulta popular de febrero y la es-

tructuración del Consejo de Participación y Control Social transitorio, utilizando los dispositivos de excepción, buscó modificar efectivamente sustituyendo unos funcionarios por otros, los mismos que provenían de la fase y correlación política actual, donde los sectores democráticos que intervinieron en este cambio actuaron en el contexto del predominio ideológico-político de las tendencias de derecha en el continente.

Proceso que, de todas maneras, abrió las condiciones para desestructurar el régimen autoritario implementado durante los últimos diez años, devolviendo derechos y libertades a los sectores subalternos, y dejando además abierto el camino para cambiar el carácter estatista del régimen político y de la forma de Estado.

Para las elecciones seccionales de marzo del 2019, se ha promovido por parte de ciertos sectores económicos, políticos y sociales el voto nulo para la selección universal de los integrantes del Consejo de Participación y Control Social definitivo —incluso por el actual presidente de dicha institución—, así como también se ha demandado la supresión de la elección de los integrantes de este Consejo argumentando la inconstitucionalidad de la elección. Propuestas que se encuentran ligadas a la intención política de generar las condiciones legales necesarias para la eliminación de este aparato del poder del Estado, lo que determinará un nuevo diseño constitucional, que podría concretarse a través de una nueva consulta o referéndum. En este mismo momento la presidenta de la Asamblea Nacional ha propuesto una reforma constitucional que cambie la norma sobre la existencia y facultades del mencionado

Consejo de Participación social, usando una vez más, como en el pasado inmediato, la figura de las enmiendas en forma inconstitucional y arbitraria.

Todo este conjunto de actos y situaciones revelan un ambiente de inestabilidad política y jurídica del Estado y régimen democrático —una verdadera situación jurídica caótica—, que como se viene argumentando por parte de ciertos analistas, y que en mi caso me permití señalar en un artículo de coyuntura anterior, conducirá a la convocatoria de una nueva constituyente que rearme y diseñe una nueva Constitución.⁴ Situación jurídica que, por otra parte, aupará intereses dominantes, principalmente de aquellos que buscan el despojo y la extracción de la riqueza natural. La demanda de inconstitucionalidad para suprimir la consulta popular en Quimsacocha-Girón en la provincia del Azuay respecto a actividades de la extracción minera, tiene este sentido, aunque, dadas las condiciones electorales y la norma que la rige, en las últimas horas ha sido negada por el Consejo Nacional Electoral a representantes indígenas. Cabe entonces, concluir que se asiste en el Ecuador a una situación jurídicamente inestable y caótica para abrir el paso a intereses ligados principalmente al extractivismo, eje de acumulación.

DOS

Un segundo factor o nivel de la coyuntura se encuentra en la definición de la política económica, la misma que se refiere a la modificación o afianzamiento del determinante régimen o patrón de acumulación. Definición económica del Gobierno de Moreno, que muestra la continuidad

de aquella que se implantó y desarrolló en los últimos diez años, centrada en el extractivismo y la reprimarización de la economía. Proceso que, de cierta manera, se complementó con una privilegiada política económica en beneficio de intereses de grupos y sectores ligados principalmente al comercio exterior, y que dio lugar a importantes conflictos entre determinados segmentos económicos, cuando se intentó asumir una línea de cambio de la matriz productiva, y que, particularmente, se expresó en la diferencia, distanciamiento y contradicción al interno del correísmo de grupos que se oponían al Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea. Acuerdo que finalmente se firmó en el año 2014 y fue uno de los factores que afectó a la posibilidad de un desarrollo endógeno, nacional y productivo.

Se vuelve entonces, necesario para explicar este límite estructural adentrarse en la comprensión de la dependencia de la región y de nuestro país a las necesidades de acumulación capitalista de las metrópolis. Cuestión que fue analizada por R. M. Marini en los 70 del siglo pasado, y que hoy adquiere un nuevo matiz por el cambio geoeconómico y geopolítico de la región y el mundo, donde se encuentra, como en el pasado, el privilegio en la producción de las materias primas y alimentos para responder al mercado mundial, especialmente a la importante demanda de la China.

En un artículo que circuló en el mes de enero de este año sobre el triunfo de Bolsonaro en Brasil, me permití decir:

Jair Bolsonaro llega a la Presidencia de Brasil en momentos en que América Latina atraviesa una situación de crisis econó-

mica [...] como manifestación, principalmente, de la baja a nivel mundial en los precios de las materias primas y alimentos (*commodities*), evidenciándose una vez más que América Latina sufre los efectos de la vulnerabilidad propia de la situación de dependencia que décadas atrás teorizaron Ruy Mauro Marini, Agustín Cueva, entre otros, quienes pusieron el énfasis para caracterizarla en la transferencia de valor: «la acumulación para el centro, la des-acumulación para las periferias»,⁵ como decía Agustín Cueva.⁶

La pretensión de escapar —dice Horacio Machado— de los males estructurales del capitalismo periférico-dependiente a partir de la profundización y aceleración de la matriz primario-exportadora —con el único matiz heterodoxo de una «gestión keynesiana» de la renta extractivista—, se evidencia hoy a todas luces como un absurdo total; precisamente porque esa matriz extractivista es la marca de origen, el ADN constituyente y constitutivo de nuestra dependencia; la más profunda y pesada herencia colonial.

Más allá —continúa el mismo autor— de la retórica propagandística, lejos de procesos de industrialización y recuperación de bases materiales para un desarrollo autónomo, durante el ciclo de los gobiernos progresistas asistimos a la intensificación de una dinámica de reprimarización, extranjerización y ultraconcentración de nuestras economías, lo que nos sumergió en escalones más profundos de integración subordinada y dependiente de la acumulación global.⁷

Esta situación de dependencia es lo que llevó a Bolívar Echeverría a hablar de la «fatalidad de América Latina»,⁸ cuando

la región ha intentado tantas veces en su historia impulsar el desarrollo copiando los modelos europeos y norteamericanos.⁹

TRES

Un tercer nivel o factor que caracteriza de manera sustancial el periodo gubernamental de Moreno es la definición de la política internacional. Posición de ruptura respecto al Gobierno anterior, de claro alineamiento con las fuerzas y los intereses venezolanos y regionales que expresan a la oposición venezolana encabezada por Juan Guaidó, articulada a la ofensiva internacional de Estados Unidos, algunos países latinoamericanos y europeos que coinciden en la exigencia de la salida (incluso violenta) del poder del presidente Nicolás Maduro.

Definición gubernamental geopolítica que se aleja de aquella formulada por los gobiernos tanto de México como de Uruguay y de las posiciones democráticas latinoamericanas y venezolanas que ha planteado una negociación política interna y pacífica para resolver el conflicto del país bolivariano. Posición que por otra parte se encuentra ligada no solo al enfrentamiento a los intereses pecuniarios concretos de las grandes potencias como China y Rusia, que en el último periodo han disputado la inversión en el país bolivariano; sino con la situación actual que atraviesa el predominante capital financiero internacional, que luego de la dilatada recuperación de la crisis capitalista de 2008, ante los dilemas que representa la posibilidad de expansión y crecimiento de la rentabilidad o ganancia, requiere campos de inversión y control geoeconómico para ampliar la inversión y especulación financiera y mantener los nive-

les de rentabilidad anterior. Además, en esta definición comentada es necesario tener en cuenta que políticamente Moreno adopta esta mencionada posición por las necesidades del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Mencionada situación que determina la política de organismos, como el FMI, que se reorienta ante la necesidad financiera mundial, e impulsa condiciones más exigentes a los países periféricos o dependientes para posibilitar y fortalecer campos de inversión y especulación. Que en el caso del Ecuador, sin duda se expresa, políticamente, determinado por la hegemonía de la derecha y sectores reaccionarios, y el cambio jurídico-político comentado líneas antes. En este aspecto, es importante recordar y examinar casos como Argentina y Grecia que luego de la imposición fondomonetarista han terminado endeudando extraordinariamente a sus Estados, en tanto la deuda se constituye en un mecanismo destacado de la inversión especulativa del capital financiero.

El respaldo político y financiero del FMI —dice Páez— «garantiza a la vez, paradójicamente, el chantaje (de la condicionalidad) y el oxígeno (en divisas) necesarios para maniobrar en la turbulencia que las propias medidas van creando, pero con un objetivo claro: pavimentar las condiciones de rentabilización predatoria del capital financiero local y global».¹⁰ Y en una investigación en curso respecto a la situación actual del capitalismo, se dice:

Se suman a estas lógicas, del capital financiero, los famosos rescates financieros, que son pagados por el Estado a las entidades financieras durante situacio-

nes de crisis económicas, para lo cual los dueños del capital financiero fuerzan a la sociedad en su conjunto a asumir el riesgo de sus negocios, y aportar al incremento de sus inmensas fortunas. Por ejemplo, los grandes salvatajes o rescates financieros ha contribuido con gigantescas sumas de dineros públicos a banqueros en todo el mundo. En Ecuador el llamado feriado bancario; en Argentina «el corralito». Ocurrió también luego de la crisis del 2008; en Estados Unidos el rescate bancario de USD 700 mil millones en el año 2009; en España el rescate de 100 mil millones de euros; en Grecia el cobro inmisericorde de la deuda al que contribuyeron todos los sectores sociales. En estos ejemplos se evidencia cómo el capital financiero subordina al Estado y a la sociedad entera exigiendo descomunales fortunas y gigantescos rescates para superar las crisis que generan sus propios negocios.¹¹

CUATRO

Estos tres aspectos o niveles examinados —que expresan la continuidad y la ruptura con el Gobierno anterior— la modificación del régimen político, el afianzamiento del patrón de acumulación extractivista ligado al programa económico impuesto por el FMI, así como la política internacional configuran de manera sustancial la correlación y hegemonía de las fuerzas de derecha y reaccionarias en la coyuntura del Ecuador a marzo de 2019. Aspectos estos que ha constituido el mencionado proceso de transición ecuatoriano, el mismo que se ha reflejado en estos dos años de Gobierno.

Así como hace prever, en la fase poselectoral de las elecciones seccionales, situaciones de conflicto político entre di-

versas instituciones y sectores, como por caso la tensión entre la Asamblea Nacional y el presidente Moreno, ligada a la necesidad de control formal del parlamento como de aprobación y promulgación de normas requeridas para los desembolsos efectivos de capital, por las condicionalidades del FMI —despidos de trabajadores del sector público, privatizaciones y una reforma fiscal son las primeras en anunciarse—. También se prevé la tensión que traerá la pérdida de legitimidad y sustento político que se manifestará especialmente como resultado de la limitada o ninguna representación electoral de la agrupación política gubernamental Alianza País. Este mencionado límite influirá en la difícil mantención del acuerdo principal que tiene el Gobierno con el Partido Social Cristiano.

Adicionalmente, se puede adelantar conflictos con los organismos sociales y sindicales opuestos a la apertura internacional y a las imposiciones de flexibilización laboral, de ajustes fiscales, de privatizaciones de instituciones públicas del Estado y de restructuración privatizadora del seguro social. Todo esto dará lugar a un cuadro de inestabilidad gubernamental que puede conducir, en la lucha política, a situaciones emergentes de recambio por una de las vías más expeditas, como es el caso de la llamada «muerte cruzada». De la que se ha hablado en las últimas semanas.

Los últimos incidentes por parte de algunos parlamentarios en la Asamblea Nacional, con su presidenta, que pretendía, según declaraciones grabadas, oponerse a las investigaciones de corrupción del presidente y su familia, exigidas por los sectores correístas, muestra esta tensión

que anuncia importantes desenlaces. De tal manera que, en conjunto, es necesario entender que la correlación de fuerzas está cambiando en la Asamblea Nacional —de cara a una nueva elección de autoridades en ella—, la misma que conducirá a alianzas diversas e incoherentes política e ideológicamente, donde de manera especial se destaca la voz cantante del correísmo.

Adicionalmente, se ha estructurado una escena electoral de carácter dispersa y caótica, la misma que pone de manifiesto la descomposición y dispersión del ámbito político de la vida social, especialmente aquel referido, al régimen partidario. Proceso electoral que ha expresado la existencia de múltiples candidaturas a gobiernos seccionales, la emergencia de partidos y movimientos nuevos, así como la actitud ciudadana que se inclina, en medio del escepticismo político, a privilegiar la abstención o voto nulo. Las encuestas han reflejado una indecisión a 15 días del evento, según la percepción de algunas encuestadoras equivalente a cerca del 20% en un caso, y en otros al 50%.

Asistimos, entonces, a la decadencia de la escena política resultado, por una parte, de los efectos producidos por el Gobierno de Moreno y su alianza con la derecha, los cambios sustanciales de la coyuntura comentados en este artículo, de la coyuntura, y, por otro, las condiciones generadas por el recambio de una fase caudillista y la fuerte hegemonía de un partido de Gobierno de corte predominante, populista y de raigambre autoritario, los mismos que han influido en los límites del sistema partidario generando situaciones que han llevado a la liquida-

ción de organizaciones políticas y sociales. Y que, además, fue el principal actor en el parlamento de los cambios al Código de la Democracia, que entre otros objetivos busca incentivar la configuración de agrupaciones políticas predominantes en línea de partido único.

En medio de esta situación caótica y dispersa y de algunas características descritas sobre la escena electoral, de todas formas se requiere en este artículo, identificar las principales tendencias que se expresan y disputan en el campo electoral, al mismo tiempo que mostrar un tipo de clasificación política coyuntural para examinar los rendimientos electorales de marzo.

En primer lugar, se observa la tendencia de derecha que ha destacado su posición y ubicación en el enfrentamiento político y económico al correísmo, promoviendo una línea de conducción neoliberal, acorde con la ofensiva regional y mundial del capital financiero internacional, comentada líneas antes. La derecha se encuentra dividida reflejando intereses económicos distintos y de carácter regional, pero que además muestran públicamente, actitudes políticas a favor del Gobierno de Moreno como en el caso del partido socialcristiano, o de independencia y oposición como el caso de CREO.

Se puede distinguir también, en segundo lugar, una corriente de centroizquierda dispersa y descompuesta ideológicamente, que ha desdibujado su posición antineoliberal, donde se pueden encontrar agrupaciones tradicionales como la Izquierda Democrática que posiblemente alcanzará la alcaldía de Quito y prefectura de Pichincha; o nuevas agrupaciones como Democracia Sí y Juntos Podemos.

En tercer lugar, se manifiesta en la escena la corriente del llamado correísmo que expresa fuerzas sociales dispersas, de sectores medios y populares que ideológicamente se identifican con una línea nacional, populista y antioligárquica, tecnomodernizadora del capitalismo.¹² Tendencia que sin duda sufre las consecuencias de los actos de corrupción de sus dirigentes y funcionarios que participaron en el Gobierno de Correa, pero anuncia un desempeño electoral relativamente importante; lo que coadyuvará a su recuperación, en medio del enfrentamiento judicial y la investigación y sanción a los actos de corrupción del Gobierno de Correa.

Finalmente, la corriente de las izquierdas y los movimientos sociales, que para muchos se encuentran en un proceso de profunda debilidad y en clara situación de reflujo sin brújula electoral, pero que apuestan a la movilización y resistencia como condición fundamental de su recuperación.

El proceso electoral que se dará el 24 de marzo reviste especial trascendencia para el curso político ecuatoriano analizado en este artículo, y dará cuenta del desempeño de estas tendencias y agrupaciones y eventualmente mostrará la realidad de la correlación de fuerzas, es cierto que a nivel seccional y local, pero determinante para el curso político gubernamental de Moreno y la definición presidencial de 2021.

NOTAS

1 Artículo que ha contado con los importantes aportes de Raúl Borja y la colaboración de Carlos Michelena Ordoñez.

2 Costa, F. (2005). En G. Agamben, *Estado de excepción*. Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo Editora.

3 Muñoz, F. (2019). Bolsonaro, un signo de los tiempos. Recuperado de <http://rebelión.org>.

4 Muñoz, F. (2017). 24 de mayo, dilemas e incertidumbres. Recuperado de <http://lineadefuego.info>

5 Cueva, A. (2004). *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. México DF, México: Siglo XXI Editores.

6 Muñoz, F. Bolsonaro, un signo de los tiempos (op. cit.).

7 Machado, H. (2018). ¿Por qué ha fracasado el progresismo en América Latina? *Rebelión*. Recuperado de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=248493>

8 Echeverría, B. (2010). *América Latina: 200 años de fatalidad*. Recuperado de <http://www.sinpermiso.info/textos/amrica-latina-200-aos-de-fatalidad>

9 Muñoz, F. Bolsonaro, un signo de los tiempos (op. cit.).

10 Páez Pérez, P. (2019). Volverán las oscuras golondrinas. *Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura*. Recuperado de <https://coyunturaisip.wordpress.com/2019/02/28/volveran-las-oscuras-golondrinas>

11 Muñoz, F. y Ordoñez, C. Notas sobre la crisis y la reestructuración capitalista. (Texto inédito, en construcción).

12 Son tendencias neopopulistas inspiradas en la teoría de Chantal Mouffe y Ernesto Laclau, que interpretan el populismo como una vía democrática de exigencia de derechos y resolución de conflictos en las fallidas democracias representativas liberales contemporáneas. Y que inspiran a partidos como el español Podemos.

REFERENCIAS

Costa, F. (2005). En G. Agamben, *Estado de excepción*. Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo Editora.

Cueva, A. (2004). *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. México DF, México: Siglo XXI Editores.

Echeverría, B. (2010). *América Latina: 200 años de fatalidad*. Recuperado de <http://www.sinpermiso.info/textos/amrica-latina-200-aos-de-fatalidad>

Machado, H. (2018). ¿Por qué ha fracasado el progresismo en América Latina? *Rebelión*. Recuperado de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=248493> Muñoz, Francisco. 24 de mayo, dilemas e incertidumbres. Línea de fuego.org. Quito. 2017

Muñoz, F. (2019). Bolsonaro, un signo de los tiempos. Recuperado de <http://rebelión.org>.

Páez Pérez, P. (2019). Volverán las oscuras golondrinas. *Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura*. Recuperado de <https://coyunturaisip.wordpress.com/2019/02/28/volveran-las-oscuras-golondrinas>

¿VANDALISMO, TERRORISMO O LUCHA DE CLASES?

IVÁN FERNÁNDEZ | i.fernandeze@hotmail.com

Bien se ha dicho que «la lucha de clases es el motor de la historia». Hay períodos en que las contradicciones sociales disminuyen y en otros momentos se exacerbaban, dependiendo de las circunstancias. Pueden ser períodos de auge económico en que el Estado y las clases dominantes distribuyen algo del excedente y disminuye la presión social. Pueden ser períodos de represión como fue la época de las dictaduras fascistas en América Latina en las décadas de 1970 y 1980, como la de Pinochet en Chile o del General Videla en Argentina, en que se asesinaba a quien se atrevía a protestar. O pueden ser momentos de crisis social y política en coyunturas de recesión económica o por políticas públicas que afectan determinados intereses. El nivel y las formas de la lucha de clases dependen de cada circunstancia, del grado de organización de los actores sociales y del nivel de la represión con la que generalmente responden los gobiernos.

El mes de octubre y noviembre de 2019 se produjo uno de esos momentos de exacerbación de la lucha de clases en tres países de la región, cada uno por sus propias causas: en Ecuador de 1 al 12 de octubre, en Chile del 15 de octubre hasta inicios del mes de noviembre y en Bolivia a partir de la renuncia del presidente Evo Morales el 10 de noviembre, confirmando la existencia de contradicciones que el capitalismo genera en sus estruc-

turas sociales y que se resuelven a través de la lucha de clases. Ésta es una ley de las sociedades, no depende ni de cubanos, ni de venezolanos, ni de los Latin King, ni de terroristas, como afirmaban en sus fantasías tanto la Ministra de Gobierno del Ecuador como el presidente S. Piñera de Chile.

En el caso de Chile, la revuelta se inició por la subida del precio del pasaje del metro en Santiago, pero fue la chispa que encendió insatisfacciones sociales acumuladas durante 30 años y develo que el «milagro chileno» era un mito. Que la vía neoliberal de desarrollo capitalista, si bien generaba crecimiento económico, éste se concentraba en un reducido número de familias de las clases dominantes y excluía a la mayoría de la población. Solo era cuestión de leer y comprender las pancartas que se exhibieron en la marcha más grande de la historia de Chile donde un millón quinientas mil personas se manifestaron en Santiago: «No más AFP», «Educación gratuita y de calidad», «Acceso a salud gratuita», «Salarios dignos», «No más endeudamiento familiar», «Democracia real», «Nueva Constitución», entre otras. Ahí están las causas por las cuales las clases populares y parte de las clases medias se lanzaron a la lucha. El sistema de privatización de la seguridad social a través de las administradoras de fondos de pensiones es totalmente injusto, paga pensiones de

hambre a los jubilados y las ganancias de las inversiones se las reparten los administradores de las seis AFP existentes.

La privatización de la educación y la salud ha llevado a un endeudamiento insostenible a las familias chilenas para pagar por estos servicios que en toda América Latina son ofrecidos de manera gratuita por el Estado. Los salarios de los sectores populares son de los más bajos de la región a pesar del crecimiento de la economía, por la alta concentración del ingreso. La Constitución Política aprobada en la época de A. Pinochet no es el mejor medio para una democracia real y mantiene en situación de privilegio a los propietarios de las grandes empresas, de los bancos y a las Fuerzas Armadas y Carabineros (policía), donde últimamente se han dado graves casos de corrupción.

En ese escenario, del cual no se salva ni la Iglesia Católica, cuya jerarquía tuvo que renunciar ante el Papa Francisco por los innumerables casos de pedofilia cometidos por sus miembros, era de esperarse la protesta de las clases sociales afectadas que llegó a niveles de represión y de violencia muy graves. Resultado de la represión, no del terrorismo, 21 fallecidos, más de 120 heridos en los ojos y el rostro por bombas lacrimógenas o perdigones disparados por la policía al rostro de los manifestantes, y cientos de detenidos.

En el caso de nuestro país, es conocido que el Gobierno se encontraba agencioso preparando un «paquetazo» económico para cumplir con las exigencias del acuerdo firmado con el FMI. A mediados del mes de septiembre de 2019, las organizaciones que conforman la Confederación de Organizaciones Indígenas del

Ecuador (CONAIE) anunciaron que se retiraron del diálogo con el Gobierno Nacional, pues no se concretaban sus demandas, siempre se reunían con delegados del Gobierno de tercer nivel sin capacidad de tomar decisiones y se les había engañado por más de un año. Por este motivo, se preparaba una gran marcha indígena a la ciudad de Quito para hacer conocer sus demandas. También es conocido que los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador viven en las zonas rurales, donde la pobreza (por ingresos) llega al 43%, casi el doble del promedio nacional. Hay provincias donde la pobreza supera el 50% como Napo (51,6%), Morona Santiago (53%) o Chimborazo (49%). Los más altos indicadores de desnutrición, mortalidad infantil, desempleo, subempleo afectan a los pueblos indígenas. Ellos son la expresión de una exclusión social histórica por parte de toda la sociedad ecuatoriana, de todos los gobiernos y del Estado.

En el contexto de una marcha anunciada, el martes 1 de octubre de 2019, en una cadena nacional de radio y tv, el presidente de la República anuncia sorpresivamente que ha firmado un Decreto Ejecutivo mediante el cual se suprime el subsidio a los combustibles, gasolina y diésel, y que a partir de esa fecha registrarán precios de mercado, lo cual significaba un incremento desproporcionado frente a las condiciones de vida de dicha población. Esa medida causó el malestar de la CONAIE, que adelantó la marcha hacia Quito y el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) llamó a una huelga nacional para el miércoles 3 de octubre. Por su parte, los gremios del transporte pesado, interprovincial, escolar y de taxistas se declararon en paro.

A partir de ese momento, las condiciones para una protesta social masiva estaban dadas y esta se manifestó durante los primeros 12 días del mes de octubre, con una fuerza que ni los propios organizadores se esperaban, pues se unieron sectores populares de las ciudades, estudiantes y algunas capas medias. Es decir, las clases sociales subalternas se movilizaron y entraron en lucha contra el poder del Estado, las Cámaras de la Producción que, en representación de la burguesía, mediante sendos comunicados respaldaron al Gobierno y contra los medios de comunicación que en una actitud racista condenaban la movilización y las protestas. Las crisis políticas tienen algo de positivo y es que emergen las contradicciones de clases y se puede observar con mayor claridad sus intereses y estrategias, el rol del Estado capitalista y los mecanismos de resolución de los conflictos planteados.

Ha transcurrido más de un mes de la protesta social y nadie, desde el poder del Estado, han presentado un solo «terrorista» nacional o extranjero. Un grupo de «quiteños» adoloridos por la «destrucción

del centro histórico», se rasgan las vestiduras y acusan al movimiento indígena de haber «atacado a la ciudad de Quito».

El golpe de Estado en Bolivia que llevó a la renuncia de Evo Morales ha desatado una protesta social de los pueblos indígenas, en particular de los Aymaras en el alto y de los cocaleros de Cochabamba, como respuesta a la represión violenta de los sectores racistas de la ultraderecha y de las sectas evangélicas, que han causado ya más de una docena de muertos y cientos de heridos. Aquí se trata claramente de un terrorismo de Estado a través de la Policía y el Ejército que trata de aplacar la protesta social legítima.

En síntesis, se reactivó la lucha de clases por las contradicciones propias de la dominación capitalista, sea por cumplir los mandatos del FMI en Ecuador, por la exclusión social del modelo neoliberal chileno o por la acción de la ultraderecha evangélica que estaba agazapada en Bolivia. Ni terrorismo ni vandalismo, es la lucha de las clases sociales subalternas o populares las que se manifestaron contra dominación burguesa. Y la lucha continúa.

CINCO LECCIONES POLÍTICAS DEL LEVANTAMIENTO INDÍGENA Y DE OTROS SECTORES POPULARES

IVÁN FERNÁNDEZ | i.fernandeze@hotmail.com

Las crisis políticas tienen algo de positivo y es que emergen las contradicciones de clases y se puede observar con mayor claridad sus intereses y estrategias, el rol del Estado capitalista y los mecanismos de resolución de los conflictos planteados. Las siguientes notas son un intento por sistematizar las lecciones que nos dejó el último levantamiento indígena y de otros sectores populares en el Ecuador en los primeros 12 días de octubre de 2019.

UN «PAQUETAZO» SIN CONSULTAS PREVIAS

Cuando se toman medidas de política económica no se lo hace en un vacío social, son políticas públicas que van a afectar al conjunto de la sociedad. En un país con altas desigualdades y diferencias sociales, esas medidas afectan de manera diferenciada a unos y a otros, por tanto, había que negociar previamente y prever compensaciones sociales para los más afectados. El Ministro de Economía y Finanzas, Richard Martínez, que viene de los empresarios, le preparó al presidente un paquete de medidas solo pensando en los compromisos con el FMI y que, al eliminar los subsidios a los combustibles, les pasó la factura a los campesinos-indígenas donde se concentran los mayores niveles de pobreza, extrema pobreza y exclusión social y, desde luego, a los sec-

tores populares urbanos. Mientras a los empresarios se les baja aranceles e impuestos y a los transportistas se les sube el costo de los pasajes y fletes. A los pobres, nada. Resultado: protesta social, levantamiento indígena y huelga del FUT. Como lo expresaron los dirigentes indígenas en la mesa de diálogo al presidente: «Tienes unos ministros vagos que no planifican y toman medidas desde el escritorio».

BUSCAR CULPABLES: LA CULPA ES DE CORREA. LA CULPA ES DE MADURO. LA CULPA ES DE LOS LATIN KING. LA CULPA ES DE LAS FARC. LA CULPA ES DE CUBA.

Todo esto repetían el presidente y sus voceros. En una situación de crisis política y social provocada por el propio Gobierno, por lo antes indicado, era obvio que los correístas iban a aprovechar para «pescar a río revuelto» y tratar de tumbar al Gobierno por el odio enfermizo que ahora se tienen correístas y morenistas. Incluso se puede pensar que los ataques a la Contraloría y algunos medios de comunicación fueron ejecutados por sus militantes —a pesar de que Salvador Quishpe declaró que identificaron a un militar vestido de civil que incitaba al ataque y tiraba piedras al edificio de la contraloría—. Provocación o no, lo cierto es que no se puede endosar a Correa la capaci-

dad para movilizar a los transportistas, a más de un millón de indígenas en toda la Sierra y Amazonía y a los trabajadores y a otros sectores populares, pues de ser así, el Gobierno ya estaría caído. En cuanto a los otros «culpables», son justificaciones ridículas de las actitudes fascistas del General O. Jarrín, Ministro de Defensa, de la Ministra de Gobierno María Paula Romo y del equipo de esbirros que rodean a L. Moreno. Hay que saber reconocer los errores propios para salir de la crisis, como al final se lo hizo parcialmente.

EL ESTADO COLONIAL SIGUE PRESENTE

Sí, ese Estado excluyente, jerarquizado, represivo, oligárquico, que expresa la dominación de clase, con aparatos ideológicos racistas, sigue vigente. Al otro día de las medidas anunciadas por Moreno, todas las Cámaras de la Producción se pronunciaron a favor y las justificaban (El Comercio 2 y 13 de octubre de 2019), todos los editorialistas en esa semana —Abelardo Pachano, Walter Spurrier, Susana Cordero, Diego Araujo, Oscar Vela, Marco Arauz, Simón Espinosa, Fabián Corral, Miguel Rivadeneira, Vicente Albornoz, entre otros—, se lanzaron en ataques racistas al movimiento indígena y promovieron la imagen de un supuesto «vandalismo y terrorismo» que practican. Un grupo de «quiteños» adoloridos por la «destrucción del centro histórico», se rasgan las vestiduras y acusan al Alcalde Jorge Yunda de «falta de liderazgo». ¿Y los 10 indígenas y ciudadanos fallecidos por la represión? ¿Y los más de 1300 heridos? ¿Y los 850 presos? Más les importa las veredas y cuatro piedras que las vidas humanas, peor aún si son indígenas. ¡Vayan a ver cómo quedan las calles de París cuando

los «chalecos amarillos» salen a protestar ¡ahí nadie los acusa de salvajismo o terrorismo. Son los costos de todo enfrentamiento social con las fuerzas represivas del Estado y que se dan en todas partes del mundo.

LAS ORGANIZACIONES QUE CONFORMAN LA CONFEDERACIÓN DE ORGANIZACIONES INDÍGENAS DEL ECUADOR (CONAIE)

Fundada en 1986, constituyen la fuerza social más avanzada de los sectores populares del Ecuador. Incluso superan al movimiento sindical en organización y capacidad de movilización. Se puede afirmar, sin temor a equivocarnos, que el movimiento campesino-indígena del Ecuador es la fuerza social más avanzada de América Latina o, al menos, de los países andinos y que no es la primera vez que han demostrado capacidad de lucha. Ya lo hicieron en la década de 1960 cuando se movilizaron como Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) por una reforma agraria democrática; en 1990 con la primera gran paralización indígena nacional; en 1999 cuando la crisis bancaria y la dolarización; y ahora, 20 años después, contra el paquetazo impuesto por el FMI. Este último 12 de octubre se cumplen 527 años del inicio de la conquista española y, a pesar de, esa sí, salvaje opresión, los pueblos indígenas siguen en su lucha de resistencia a la dominación. Desde luego hay algunas limitaciones; sus reivindicaciones expresan las necesidades de la diversidad étnica del Ecuador, o sea de las 14 nacionalidades y 16 pueblos indígenas. Hay una débil alianza con el pueblo afrodescendiente y montubio. No se ha producido una alianza estratégica con el movimiento obrero (FUT), que se expre-

se en un programa de gobierno y transformaciones sociales nacionales para la construcción del Estado plurinacional. Son tareas en las que hay que avanzar para poder fortalecer un poder popular.

FALTA DE LIDERAZGOS POLÍTICOS NACIONALES

La crisis que desato el levantamiento indígena evidenció la pésima calidad de la clase política nacional, o mejor dicho la ausencia de una clase política con visión o liderazgo nacional y peor aún de partidos políticos. El presidente de la República que, como jefe del poder Ejecutivo, tiene su asiento en Quito, capital de la república, prácticamente huyó a Guayaquil como si temiera luego de salir huyendo en helicóptero del Palacio de Gobierno como sucedió con el movimiento popular que sacó a Lucio Gutiérrez del poder en 2005. En las cadenas nacionales de radio y tv aparecía con intervenciones entrecortadas buscando culpables y en la mesa de dialogo con los dirigentes indígenas no fue capaz de articular un discurso político orientador que dé salida a la crisis con visión nacional. La Asamblea Nacio-

nal y su presidente brillaron por su ausencia, ni siquiera sesionaron al otro día de las medidas y se dispersaron con «el rabo entre las piernas» durante los 12 días de la protesta social. En su oportunismo, la alcaldesa de Guayaquil, Cinthia Viteri, se declaró en contra de la eliminación del subsidio a los combustibles y no asumió su responsabilidad de fijar el nuevo precio de los pasajes esperando que lo haga el Gobierno (ANT). Al otro día, Jaime Nebot trató de salvar la situación convocando a una marcha por la paz, en la cual criticó al Gobierno por la forma de tomar las medidas, y amenazando a quien se atreva a protestar en Guayaquil, sugiriendo que los indios «se queden en el páramo». Guillermo Lasso respaldó las medidas, pero también observó que no se había considerado las necesidades de «sus hermanos indígenas». El alcalde J. Yunda desapareció y no fue capaz de orientar a los manifestantes sobre el trato a la ciudad. Ningún partido político se manifestó sobre la situación, confirmándose que aquí domina el caudillismo o las personas antes que los partidos. En síntesis, ausencia de liderazgos con visión estratégica de nación.



sección
7

ECONOMÍA INTERNACIONAL

EL AISLAMIENTO DE VENEZUELA, ESTRATEGIA DE CONTROL TOTAL DE LOS EE. UU.

WILSON FLORES H. | wsflores@uce.edu.ec

Con un gran despliegue publicitario, las grandes cadenas mediáticas y la prensa oficial de todo tipo, amanecieron el 10 de enero pasado condenando enérgicamente la toma de posesión —por segunda vez— de Nicolás Maduro como presidente de la República Bolivariana de Venezuela. Este acontecimiento, que sin lugar a dudas había venido siendo fraguado desde que se produjo el triunfo electoral de Maduro en las elecciones de mayo de 2018, es el resultado del nivel de confrontación al que ha llegado la lucha de clases en Venezuela.

La coyuntura política anotada, dispara una sucesión de hechos de alto impacto en la economía, en la correlación de fuerzas políticas¹ y en la agudización de las condiciones generales de vida de la población venezolana. No obstante que el Gobierno de Maduro intenta hacer aparecer una realidad de tranquilidad en la vida cotidiana del país, mientras que la oposición —interna y externa— se afana por mostrar una situación considerablemente convulsa.

Destaca en lo económico, la aplicación de sanciones que afectan directamente la compra y venta de petróleo por parte de EE. UU., que sumadas al embargo de los activos de CITGO² con el argumento de que se preservan recursos para que Maduro no los «desvíe» y que serán devueltos una vez que se haya concretado la «transición» hacia otro Gobierno, con-

figuran un escenario negativo extremo para las finanzas venezolanas³ y profundizan la crisis económica desatada por la guerra económica —recesión e hiperinflación— declarada por las élites locales y por la injerencia extranjera desde el 2013, luego de la muerte de Hugo Chávez.

Para Pasqualina Curcio,⁴ al analizar las causas de la hiperinflación demuestra que ésta es promovida por una manipulación ilegal del tipo de cambio perpetrada por los responsables de *dolartoday.com* que para unos es la «página web, que [...] tiene presencia en redes sociales, publica diariamente la tasa del dólar con respecto al bolívar en el mercado paralelo venezolano, considerado ilegal dentro del control de cambio que opera en el país»⁵ mientras que para otros es el accionar de un verdadero sistema paralelo activado por mafias del mercado negro que genera «mayor volatilidad, incertidumbre y expectativas infundadas de depreciación del bolívar frente al dólar de Estados Unidos»⁶.

Como respuesta, el Gobierno de Maduro ha hecho acopio de medidas emergentes: éstas empezaron con el plan de recuperación económica que tiene como base el uso de la criptomoneda *petro*, el actual despliegue legal en los tribunales de EE. UU. para recuperar los activos de CITGO, el cobro anticipado de los embarques petroleros antes de zarpar de los puertos venezolanos, el plan de ahorro nacional que

se fundamenta en la venta de «pequeños lingotes de oro»⁷ a la población, aprovechando la reserva disponible, entre las más importantes.

El mensaje que fluye detrás de estos eventos es la continuación de una geopolítica intervencionista de vieja data que pretende el remozamiento de la doctrina Monroe distante en forma y fondo al panamericanismo auspiciado en su momento por el mismo Simón Bolívar en el Congreso de Angostura. Más allá, está el intento de EE. UU. por evitar que Venezuela se convierta en «otra Cuba» y garantizar condiciones para un rígido control y abierta depredación de sus recursos estratégicos.

Es importante remarcar que esta coyuntura se erige como la última oportunidad que tendrían las potencias capitalistas de recuperar Venezuela, una vez que han logrado minar la imagen de la Revolución Bolivariana, desacreditando de manera permanente a su proyecto político y a sus líderes más connotados. Se vislumbra, por tanto, un endurecimiento mayor de las medidas coercitivas orientadas a expulsar a Maduro del poder e instalar un gobierno mucho más funcional —encarnado en el diputado Juan Guaidó— que curiosamente desconoce una elección en la que él mismo fue votado.

Todo lo dicho forma parte de un entramado global en el marco de dos hechos sustanciales: frenar la creciente importancia económica, diplomática y geopolítica de China y Rusia en América Latina y evadir los permanentes traspiés políticos de Donald Trump, cuya actuación ha provocado múltiples contradicciones con sus opositores demócratas que pretenderían someterlo a un proceso de destitución

—conocido como *impeachment*— que está contemplado en la Constitución política norteamericana.

En términos de tiempo, esta situación refleja todo un proceso iniciado desde que se instauró la Revolución Bolivariana en 1999, misma que se ha ido empeorando en los dos Gobiernos de Maduro y constituye secuela de una «guerra económica» estimulada desde las élites internas que se han sentido perjudicadas con las políticas públicas de un proyecto que claramente se muestra a favor de las masas desposeídas. Los programas sociales, llamados Misiones Bolivarianas, confirman una ruta que ha estado identificada con la necesidad de redistribuir la riqueza social y una tentativa por mantener la capacidad adquisitiva del trabajador medio venezolano expresada en 35 ajustes al salario básico en los 20 años de revolución,⁸ acción que en términos prácticos en lugar de paliar la situación ha contribuido (sin quererlo) a incitar la hiperinflación en la economía.

En un contexto de conflictos llevados al extremo, la comunicación ha jugado un papel preponderante, convirtiendo a Venezuela en el epicentro de la noticia mundial donde han comparecido desde reportajes que muestran en forma más o menos objetiva la situación que se vive, hasta el despliegue de una posverdad, que repite las mentiras de siempre hipertrofiadas por el poder de los medios de comunicación, tornando muy compleja la distinción entre lo cierto y lo incierto, tanto que la deliberada distorsión que se hace de la realidad se ha convertido en un ámbito propicio para eludir responsabilidades de la multiplicidad de actores en juego. Los grandes medios de

comunicación y sus portavoces criollos, repiten sin cesar la existencia de una catástrofe humanitaria sin precedentes por la alta migración que se ha registrado en los últimos años y muestra un país sumido en el caos por culpa de la implementación de un modelo, a decir de ellos, fracasado. Tal operativo, que difiere mucho de un ejercicio solidario con los afectados, es la evidencia de la manipulación política concertada para aislar política, diplomática y militarmente al Gobierno de Maduro y propiciar un levantamiento que podría desencadenar una cruenta guerra civil. Los acuerdos entre Iván Duque y Mike Pence,⁹ en esta línea, plasman las posturas más radicales que apuestan no solo por continuar promoviendo el desabastecimiento de productos alimenticios y medicamentos diversos, sino que desembosadamente alegan una salida militar que iniciaría con enfrentamientos en las fronteras de Venezuela con Colombia y Brasil.

La relación de fuerzas está signada por la existencia de «dos Gobiernos»: uno elegido y otro autoproclamado, que miden sus fuerzas acaparando sus fortalezas internas y el apoyo de aliados internacionales con intereses estratégicos específicos en esta suerte de poder dual que configura un nuevo episodio de la otrora Guerra Fría. En América Latina, México y Uruguay lideran una iniciativa para superar el conflicto, exhortando el respeto al principio de autodeterminación de los pueblos, la negociación democrática que evite un golpe de Estado y el impedimento a una abierta intervención militar de EE. UU. En este mismo foro, representantes de una dividida Unión Europea reclaman la convocatoria inmediata a nuevas elecciones

generales; por su parte, el Grupo de Lima desconoce al Gobierno de Maduro, reconoce a Guaidó y prepara una ofensiva de ruptura de relaciones diplomáticas acogiendo una propuesta hecha por el Gobierno de Perú.

En suma, el aprovechamiento de la «última oportunidad» que tienen EE. UU. y sus aliados de recuperar Venezuela, está en marcha; sin embargo, las discrepancias de procedimientos, las agendas ocultas y la contraofensiva del gobierno de Maduro, además de propiciar un escenario altamente complejo, podrían alargar el canto de victoria tan anhelado por el imperio.

NOTAS

1 El 23 de enero, Juan Guaidó —presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela— se juramenta como «presidente encargado» del país.

2 Filial de PDVSA en EE. UU.

3 Según BBC MUNDO, el 41% de las exportaciones petrolíferas de Venezuela tienen a EE. UU. como destino

4 Profesora Asociada de la Universidad Simón Bolívar de Venezuela.

5 Véase <https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/>

6 Véase <https://www.telesurtv.net/news/2016>

7 Véase <https://www.hispantv.com/noticias/venezuela/>

8 Véase <https://www.telesurtv.net/>

9 Ambos dirigentes habrían pactado un alianza estratégica «bilateral» en el combate al narcotráfico reiterando la necesidad de presionar al régimen de N. Maduro para afrontar «el trágico colapso que se viene de la democracia en Venezuela».

LA ESTRATEGIA TRUMP PARA AMÉRICA LATINA: DE LA DOCTRINA MONROE A LA DIPLOMACIA DEL «PALO Y LA ZANAHORIA»

WILSON FLORES H. | wsflores@uce.edu.ec

Desarrollar un ejercicio de aproximación a la situación de las economías latinoamericanas y en particular a la de nuestro país, supone ubicar la problemática en el contexto de la estrategia seguida por las economías centrales, especialmente EE. UU. y su gobierno de turno, en el marco de sus políticas de supremacía en la región.¹

El propósito de este ensayo es el de identificar el carácter que tiene la diplomacia actual de EE. UU. en su manifiesta apetencia por: (1) afianzarse como potencia hegemónica, (2) asegurar el control del mercado latinoamericano, y (3) desterrar las posibilidades de retorno del progresismo político que, como movimiento contrahegemónico, sí podría causar severos dolores de cabeza a la política imperial.

La aspiración hegemónica, que no es nueva, continúa una ruta histórica que nos recuerda el uso de los tradicionales procedimientos de la doctrina Monroe, del Destino Manifiesto de J. O'Sullivan, de la política del Gran Garrote de T. Roosevelt, y que hoy, en el siglo XXI, convergen hacia los caminos deliberadamente desplegados por Donald Trump, en su agrídulce disputa económica y política con China y con Rusia, principalmente, aunque en el tablero geopolítico confluyen otras potencias y naciones que conforme a sus intereses mantienen bajos perfiles tácticos.

¿Cómo se manifiesta la ofensiva económica y política de EE. UU.? ¿Cuáles son las principales características de la situación económica de la potencia mundial? ¿De qué manera el comportamiento del hegemón refleja la intencionalidad geoestratégica de control y aislamiento de las economías subalternas? ¿Significa esta coyuntura un desesperado esfuerzo por frenar el rango de influencia que han ido alcanzando potencias emergentes como China y Rusia en la región? ¿Hasta qué punto Cuba, Nicaragua, Bolivia y Venezuela provocan temor entre los halcones del Pentágono, de que pueda producirse una resurrección del progresismo, en un contexto en el que la mayoría de países latinoamericanos ha declinado a favor del imperio y de su política de expansión?

Éstos y otros puntos son posibles de analizar, siempre y cuando en primer lugar, se examinen brevemente las condiciones actuales de la economía norteamericana, requisito importante para poder tener un acercamiento a las particularidades de la estrategia implementada y sus consecuencias en la profundización de la dependencia de nuestra región a los intereses de EE. UU.

**LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ECONOMÍA
NORTEAMERICANA: CONTRASTE ENTRE
LA VERSIÓN OFICIAL Y UN INTENTO DE
VERSIÓN CRÍTICA**

Es conocido que el antónimo de crecimiento no es la estabilidad económica, sino la recesión, y ésta es un fantasma que recorre incesantemente el mundo del capitalismo planetario y que ha llevado a la implementación de múltiples medidas para combatirla. Entre ellas se destaca el plan realizado por la Reserva Federal de los EE. UU. (FED),² para inyectar USD 3,7 trillones adicionales a la economía con el objeto de sacarla de «cuidados intensivos a una unidad de recuperación»³ logrando con ello un espectacular operativo de salvataje de las instituciones financieras atrapadas en los efectos de la Gran Recesión del 2008. En la tabla siguiente se pueden apreciar los resultados de dicha intervención en una línea de tiempo desde el 2015, donde se comienza a sentir la recuperación (ver Tabla 1).

Se observa que la principal diferencia entre las economías en desarrollo y las desarrolladas están en el ritmo de crecimiento. Las economías desarrolladas como EE. UU., Reino Unido, Japón, entre otras, consideran que un aumento alrededor del 2% del PIB anual, es aceptable y estaría acorde con sus expectativas de economías maduras. En cambio, las economías en desarrollo como son los BRICS (Brasil, Rusia, India y China), se piensan en buen estado cuando crecen entre el 6-8% del PIB de forma anual.⁴

Según la información de la tabla, el crecimiento del PIB de EE. UU. en el período descrito ha sido positivo y con un comportamiento estable, aunque con tendencia a reducirse en 2020 y 2021. Si se lo mira en comparación con sus aliados más cercanos, Reino Unido y Japón, el crecimiento en 2019 será mayor en EE. UU. (2,3%) que la suma de sus dos aliados

(2,1%); mientras que en 2020 y 2021 los datos PIB de Reino Unido y Japón juntos superan al de EE. UU. El ritmo de actividad de la economía norteamericana comienza a frenarse respecto del dinamismo ostensible en los períodos 2017, 2018 y 2019.

EE. UU., según la fuente consultada, espera un crecimiento del PIB de 2,3% para 2019 y 1,9% en 2020. Esta ralentización, pues en 2018 el crecimiento es de 3,0%, estaría originada en factores internos — fin de la reforma fiscal de Trump y el impacto retardado de las cuatro subidas de las tasas de interés determinadas por la FED en 2018— y externos —la guerra comercial que redundaría en una desaceleración global de la economía—. La propia FED ha señalado que el ritmo de la actividad económica actual de los EE. UU., como moderada en comparación con los períodos anteriores.

La interpretación que podría hacerse en torno a esta realidad está relacionada con los efectos de la guerra comercial que EE. UU. mantiene con China, también influyen las discrepancias y desencuentros que se han observado con Rusia, Unión Europea, Corea del Norte, México, Cuba, Venezuela e Irán, que ha motivado la imposición de múltiples sanciones de todo tipo, que afectan sensiblemente el libre curso del comercio internacional.

El efecto político que se desprende del comportamiento diplomático de la potencia mundial, sella la diferencia entre las ideologías unipolar y multipolar expresadas en la disputa por aplicar las políticas proteccionistas del presidente Trump y las políticas de libre cambio que son reivindicadas incluso por la misma China. Dése un vistazo a la siguiente figura (ver

Figura 1), donde se expone la evolución del PIB estadounidense por componentes: consumo e inversión. Se nota que el consumo de las familias y las empresas va perdiendo impulso en lo que va de 2019, con respecto al 2018 y esta desaceleración mostraría los efectos de las disputas comerciales y eventualmente, de prolongarse una caída de esta variable pondría en problemas al empleo.

De acuerdo con Bloomberg,⁵ la inversión en vivienda y bienes duraderos registraron tasas negativas en el primer trimestre de 2019 y no existirían posibilidades de una recuperación rápida hacia finales del 2019. Sin embargo, fuentes como el informe anticipado del Departamento de Comercio,⁶ destaca que en el primer semestre de 2019 se observa una importante inversión estatal en obras de infraestructura —carreteras locales e interestatales— y confirma una contracción en la construcción de viviendas, por quinto trimestre consecutivo. Los analistas concluyen que la confianza de los consumidores ha disminuido en comparación con los máximos de 2018, aunque se mantiene en niveles relativamente más resistentes.

Si se da un vistazo al ritmo de la inflación, calculado por el clásico Índice de Precios al Consumidor (IPC) se aprecia, no obstante, su generalizada utilización por parte de los Bancos Centrales y por las oficinas de estadísticas económicas de varios países, que en el caso de la Reserva Federal (FED) no es asumido como la medida principal, sino el denominado PCE —Personal Consumption Expenditure— o Índice de Gastos de Consumo Personal al que se le atribuye una mayor precisión y proximidad con la realidad del compor-

tamiento de los precios (ver Tabla 2).

De acuerdo con Bankinter,⁷ la inflación medida por IPC es de 1,9 en 2019 mientras que el indicador PCE se sitúa en 1,5%, por debajo del 2% esperado por la FED. Cabe señalar que, por tradición, en EE. UU. el uso de indicador PCE reporta datos de la tasa de inflación con una diferencia promedio de 0,4 puntos porcentuales respecto de los proporcionados por el IPC. Este diferencial se debería a la metodología de cálculo: para deducir el IPC se realizan encuestas a las familias «[...] con el fin de determinar las diferentes ponderaciones que se asignan a los diversos grupos de gasto que forman parte del índice de precios»; en cambio, para el PCE «las ponderaciones cambian todos los meses al actualizarse en función de los datos reales de consumo».⁸

Se piensa que la continua apreciación del dólar y una supuesta «ausencia» de presiones salariales impiden pronosticar un repunte de la inflación en los próximos meses. En la reciente actualización del cuadro macro, la FED no prevé llegar a su objetivo de inflación (PCE) hasta el año 2021. La previsión de la inflación en EE. UU. calculada en forma sistemática por la Universidad de Michigan⁹ se sitúa en 2,7% para el 2019 y es, en general, un indicador representativo obtenido a través de encuestas telefónicas que se hacen a los hogares acerca de tres áreas sensibles: finanzas personales, condiciones comerciales y poder adquisitivo, que este centro educativo procesa y complementa con los índices IPC y PCE.

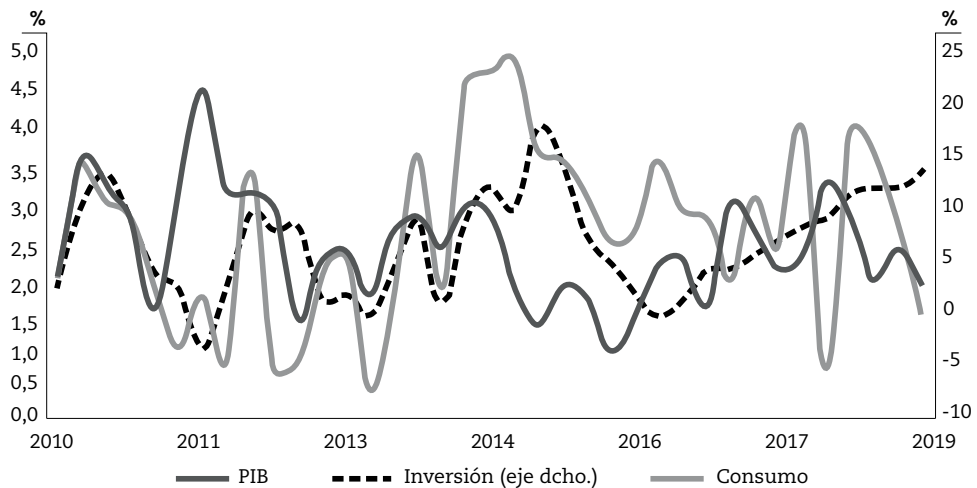
Por su parte, la tasa de desempleo que estima el porcentaje de la fuerza de trabajo total que está desempleada, pero que busca activamente empleo y está dispues-

TABLA 1. PREVISIÓN DEL PIB PARA 2010 Y 2021

| PIB de las economía desarrolladas | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 est. | 2020 est. | 2021 est. |
|-----------------------------------|------|------|------|------|-----------|-----------|-----------|
| España | 3,4 | 3,2 | 3,0 | 2,6 | 2,2 | 1,9 | 1,7 |
| Portugal | 1,5 | 1,4 | 2,7 | 2,1 | 1,8 | 1,7 | 1,6 |
| EE. UU. | 2,4 | 1,6 | 2,3 | 3,0 | 2,3 | 1,9 | 1,8 |
| Reino Unido | 2,3 | 2,1 | 1,7 | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 1,5 |
| Irlanda | 25,2 | 5,0 | 7,2 | 6,7 | 4,2 | 3,6 | 2,5 |
| Suiza | 0,8 | 1,3 | 1,6 | 2,5 | 1,5 | 1,6 | 1,6 |
| Japón (año natural) | 1,4 | 1,0 | 1,9 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 1,0 |
| China | 6,9 | 6,7 | 6,9 | 6,6 | 6,2 | 6,0 | 5,8 |
| India (año natural) | 7,5 | 7,9 | 6,4 | 7,4 | 6,8 | 7,5 | 7,6 |
| Brasil | -3,5 | -3,5 | 1,0 | 1,1 | 2,5 | 2,8 | 2,8 |
| Rusia | -2,8 | -0,3 | 1,6 | 1,7 | 1,6 | 1,7 | 1,8 |

Fuente: Blog Financiero Bankinter (2019).

FIGURA 1. EVOLUCIÓN DEL PIB POR COMPONENTES



Fuente: Bloomberg (s. d.).

ta a trabajar, exhibe datos considerados por el Gobierno como «[...] un indicador positivo para el mercado de trabajo en los EE. UU. y debe ser tomado como positivo para el dólar».¹⁰ De esto se ufanan el Gobierno y las autoridades económicas, pues la tasa 2019 (3,6%) reflejaría, según ellos, un descenso del desempleo «no visto desde 1969» y haría presumir que se mantendrá estable o tenderá a dismi-

nuir aún más hasta el 2021. Se destaca también, en la versión oficial que la tasa del llamado «infraempleo»¹¹ se encuentra en 6,8 puntos porcentuales (ver Tabla 3).

Si bien la tasa de desempleo registra mínimos históricos, Bankinter sostiene que «[...] la creación de empleo se ha enfriado» y a todas luces esta realidad conecta con la debilidad manifiesta que expresa el consumo. El Gobierno de Trump

supone que una tasa de desempleo en esos niveles no provoca presiones salariales al alza y más bien revela que todavía queda capacidad ociosa en el mercado laboral.

Desde una visión que intenta ser crítica, la situación actual de EE. UU. puede leerse acopiando otros contrastes menos alentadores que los señalados por las fuentes oficiales y las afines al régimen de Trump. Amparadas en la idea de que la economía debe crecer incesantemente, las economías centrales —entre ellas EE. UU.— desde la Gran Recesión de 2008, han venido impulsando la herramienta de política monetaria llamada flexibilización cuantitativa (*quantitative easing-QE*) como una forma de incrementar la oferta de dinero y, como tal, la reserva del sistema bancario, para, con ello, disminuir las tasas de interés a largo plazo. Cabe indicar que este recurso se utiliza cuando los procedimientos tradicionales de control no funcionan al confirmarse que las tasas de interés se encuentran cercanas a/o en cero.

Esta política que, según Rallo (2019), debiera ser «la excepción y no la norma en un país»,¹² se ha convertido en una opción que inmoviliza la economía, los bancos beneficiados con nueva liquidez no prestan, las familias no gastan. Los intereses tienden a cero lo cual infla el valor de los activos, medida que viene a constituirse en una estrategia de confiscación para evitar que la gente ahorre.

Michael Hudson,¹³ en EE. UU., observa una realidad de imposición de tasas de interés negativas. Con estas tasas se garantizan créditos ilimitados y un control del mercado de valores. Con intereses bajos se pueden comprar empresas a precios

muy baratos —una suerte de filibustería moderna— y con ello inflar el precio de las acciones. En su obra *Superimperialismo: la estrategia económica del Imperio Norteamericano*, publicada en 1972, Hudson¹⁴ sostiene que el sistema perdona las deudas a los más poderosos, lo cual no sucede con persona alguna. Para este autor, las tasas de interés negativas serían el mecanismo idóneo para perdonar las deudas a los bancos (acreedores), pues a las personas (deudores) no se les perdona nunca.

Esta situación expresaría dos cosas:

(1) Que la economía de EE. UU. continúa centrada principalmente en el accionar del capital financiero-especulativo, que pone en una suerte de jaque a la economía real. En este contexto, surge un enfrentamiento, inevitable, entre una potencia emergente (China) que se ha convertido en «la fábrica del mundo» con una potencia en declive (EE. UU.) que funge de «el consumidor del mundo» que no invierte en empresas fabriles ni en tecnología, pues todo esto —en virtud del pasado y el presente neoliberal— se encuentra deslocalizado en varios países, entre ellos, la misma China y la India. El dinero fiat,¹⁵ contrario al dinero duro que fomenta la economía real, es una entealequia que se funda en una supuesta confianza política muy dudosa en la acción del Estado y en una enorme fuerza militar.

(2) Que después de 2008, gracias al salvataje, los bancos hacían alarde una gran liquidez, hoy se registran crecimientos muy bajos (0,5-1%) que harían pensar que si no mejoran, la economía norteamericana se enfila hacia una nueva recesión, con consecuencias nefastas sobre todo para las clases medias, en un país en el que

TABLA 2. INFLACIÓN MEDIDA POR IPC (%)

| IPC | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|
| España | 0,0 | 1,6 | 1,1 | 1,2 | 1,3 | 1,5 | 1,6 |
| Eurozona | 0,2 | 1,1 | 1,5 | 1,8 | 1,3 | 1,4 | 1,5 |
| Portugal | 0,4 | 0,9 | 1,5 | 0,7 | 1,0 | 1,2 | 1,4 |
| EE. UU. | 0,5 | 2,1 | 2,1 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 2,1 |
| R. Unido | 0,2 | 1,6 | 3,0 | 2,3 | 1,9 | 2,0 | 2,0 |
| Irlanda | 0,0 | -0,2 | 0,3 | 0,7 | 0,5 | 0,8 | 1,3 |
| Suiza | -1,3 | 0,0 | 0,5 | 0,9 | 0,5 | 0,7 | 1,0 |
| Japón | 0,2 | 0,3 | 1,0 | 0,3 | 1,1 | 1,4 | 1,5 |
| China | 1,6 | 2,1 | 1,8 | 1,9 | 2,2 | 2,3 | 2,4 |
| India | -2,4 | 2,1 | 3,6 | 2,1 | 3,3 | 3,7 | 4,2 |
| Brasil | 10,7 | 6,3 | 3,0 | 3,7 | 4,2 | 4,0 | 3,9 |
| México | 2,7 | 2,8 | 6,2 | 4,8 | 3,7 | 3,3 | 3,1 |
| Turquía | 7,7 | 7,8 | 11,1 | 16,3 | 17,0 | 12,0 | 9,0 |

Fuente: Blog Financiero Bankinter (2019).

las visiones críticas consideran que «EE. UU. es un país rico, pero pobre»; la tasa oficial de pobreza es de 12,3% que significa 40 millones de personas en esta situación, 18,5 millones en pobreza extrema, 5,3 millones en condiciones similares a los pobres extremos del tercer mundo y cerca de 600.000 personas sin hogar (homeless).¹⁶ La deuda no financiera es de alrededor de usd 18 billones¹⁷ y la mayoría de deudas de las tarjetas de crédito proviene de estudiantes que no pueden pagar sus estudios.

La desigualdad extrema, que se corrobora con que el 1% de la población más rica controla el 20% de los ingresos nacionales,¹⁸ expresa la orientación que tiene el modelo económico para favorecer a los segmentos de más altos ingresos, afectando los procesos de movilidad social con salarios bajos y una creciente criminalización de la pobreza. Todo ello, junto al recrudescimiento de la aporofobia¹⁹ y los prejuicios étnicos y sociales como los que se observan con los inmigrantes mexicanos y centroamericanos, configurarían un escenario de esclavitud remozada y la

vuelta al feudalismo o más exactamente a la creación de un neofeudalismo —relación patrón-siervo— que profundizaría la discriminación estructural y que constituye una interesante hipótesis a trabajar.

Steve Keen,²⁰ en su libro *La economía desenmascarada*, publicado en 2016, asegura que desde los años 80 el sector financiero no le puede vender deuda a las empresas, por lo que decide vendérsela a las familias. La contracción del consumo hace que el crecimiento del PIB no sea el mejor, no obstante que las cifras oficiales sostengan que hay estabilidad. La deuda familiar es uno de los asuntos más complicados que tiene la economía norteamericana. Keen advierte²¹ que las condiciones de la economía ha revelado las falacias del monetarismo, como aquella de señalar que solo el Estado emite dinero, siendo que los bancos privados también lo hacen. Cuando un banco otorga un crédito, está creando dinero y, con ello, infla el precio de los activos.

Las cifras oficiales y los análisis sesgados hacia el mundo de las finanzas, centran la atención en el IPC y PCE, pero no

en el índice de precios de los activos. Las corporaciones compensan sus pérdidas convirtiéndose en beneficiarios de las grandes subvenciones que les concede el Estado. El capitalismo se solaza indicando que ante cualquier señal negativa que presagie crisis, los bancos centrales están prestos para efectuar salvatajes.

Las condiciones que afectan a la economía de la mayor potencia mundial necesitan encontrar una válvula de escape, y ésta reside no solo en las manifestaciones de una abrupta diplomacia del «bravucón del barrio» tanto a nivel interno como a nivel externo, sino que se expresa en una muy bien delineada reproducción/aplicación de un esquema de dominación imperial que como diría Rudolf Hilferding²² en su tiempo «necesita un Estado políticamente poderoso que pueda seguir su propia política comercial independientemente de los intereses contrarios de otros Estados». Se puede afirmar que en sus estudios, Hilferding demostró que la expansión imperialista hacía menos vulnerables a las crisis a los países capitalistas.

Las esclarecidas afirmaciones de Hilferding permiten confirmar que todo lo anterior se estaría traduciendo en el contenido de la estrategia aplicada por Washington a América Latina y a otras regiones del mundo que refleja fielmente la teoría del «palo y la zanahoria». A decir de Claudio Katz en la caracterización que hace del imperialismo en el siglo XXI, se trataría de una «recolonización política y militar de la periferia, apoyada en la creciente asociación de las clases dominantes locales con sus socios de EE. UU.».²³

En el siguiente segmento, se continuará

tratando esta temática, involucrando en ello los escenarios de la correlación de fuerzas y los principales actores en juego.

LAS ESTRATEGIAS GEOPOLÍTICAS Y GEOECONÓMICAS EN LA REGIÓN

Para el profesor Wolf Grabendorff,²⁴ por la acción del proceso de globalización, el concepto clásico de geopolítica debe ampliarse con la concurrencia del término «geoeconomía» que yuxtapuesto al de gobernanza, permitiría examinar con mayor precisión una coyuntura que pone al máximo la maquinaria productiva, financiera y militar de las grandes potencias, para conseguir que todos los países posibles se conviertan en aliados de una u otra de sus tesis. Esto se volvería una necesidad perentoria por «el mero hecho de que el sistema financiero transnacional nueva o administre cuatro veces más capital que el producto social bruto global revela toda la indefensión de la comunidad de Estados» (Grabendorff, 2017, págs. 62-63).

En este contexto, cobra mayor relevancia direccionar el análisis dilucidando el fondo y la forma cómo se ejerce una diplomacia bilateral múltiple de la potencia estadounidense hacia sus «aliados», en avenencia con la llamada estrategia *America first*,²⁵ y que comprende aspectos vitales como: la competitividad económica, cesión o negativa de ventajas arancelarias y comerciales, democracia y derechos humanos —en aquellos países considerados totalitarios por EE. UU.—, seguridad nacional de EE.UU. (narcotráfico, terrorismo y crimen organizado), migración, entre otros; manejados (cada uno de ellos) con diferentes tonos e intensidades dependiendo del país de que se trate y la

TABLA 3. TASA DE DESEMPLEO (%)

| DESEMPLEO | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|
| España (EPA) | 20,9 | 18,6 | 16,5 | 14,5 | 13,6 | 12,8 | 12,1 |
| Eurozona | 10,4 | 9,6 | 8,7 | 7,9 | 7,5 | 7,4 | 7,4 |
| Portugal | 12,2 | 10,5 | 8,1 | 6,7 | 6,6 | 6,5 | 6,5 |
| EE. UU. | 5,0 | 4,7 | 4,1 | 3,9 | 3,6 | 3,6 | 3,6 |
| Reino Unido | 5,1 | 4,8 | 4,5 | 4,0 | 4,1 | 4,0 | 3,9 |
| Irlanda | 9,4 | 7,9 | 6,7 | 5,7 | 5,4 | 5,0 | 5,0 |
| Suiza | 3,3 | 3,3 | 3,2 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| Japón | 3,3 | 3,1 | 2,7 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| China | 4,1 | 4,0 | 3,9 | 3,8 | 4,1 | 4,2 | 4,3 |
| Brasil | 9,0 | 12,0 | 11,8 | 11,6 | 11,6 | 11,2 | 11,0 |
| México | 4,4 | 3,9 | 3,3 | 3,4 | 3,6 | 3,8 | 3,8 |
| Turquía | 10,3 | 10,9 | 10,9 | 14,0 | 15,0 | 12,0 | 10,0 |

Fuente: Blog Financiero Bankinter (2019).

conformidad con los escenarios estratégico y geopolítico y —ahora último también— con el cálculo electoral del presidente Donald Trump.

En esta línea, y a nuestro juicio, se observa que EE. UU. mantiene relaciones bilaterales o multilaterales de acuerdo a sus intereses estratégicos, negocia la cooperación en línea al hecho cierto de que, en mayor o menor medida, todas las economías latinoamericanas dependen de la economía norteamericana, y aprovecha la innegable ausencia de cohesión en la región latinoamericana. En tal sentido, se supone que ha dividido el subcontinente latinoamericano en tres clases de países: los «peligrosos», los «moderados» y los «incondicionales».

Los considerados «peligrosos» para su seguridad nacional, pues se declaran abiertamente por fuera de los dictados imperiales y reivindican un proceso de desarrollo autónomo opuesto a la dependencia y al injerencismo norteamericano. En este grupo de países se encuentran:

(1) Cuba, contra quien EE. UU. ha retomado agresivamente el bloqueo económico impuesto desde la década de los años

60 del siglo xx y que, dada la aspereza de las declaraciones, las acciones en contra de un reciente restablecimiento de relaciones diplomáticas, ese país se ha quedado con un inestable margen de maniobra en su política exterior que le impele necesariamente a trazar una política de alianzas que le acercan a Rusia y China en un afán por sostener su economía en el contexto que reivindica el multilateralismo.

(2) Venezuela, que soporta los efectos derivados de una guerra comercial —impulsada por la oposición y sostenida por EE. UU.— que intenta estrangular su economía, provocar una guerra civil, poner a esa nación en ciernes de una guerra convencional con Colombia y Brasil y de ser invadida militarmente por la potencia; todo ello, con el objeto de favorecer los intereses económicos y políticos de sectores de la burguesía venezolana, que le son afines, para de esta forma garantizar el control de ingentes recursos naturales que posee este país.

(3) Bolivia, para quien se reserva un conveniente silencio hasta no contar con condiciones adecuadas para desplegar un boicot severo contra el proyecto de Evo

Morales, intención que ya se vislumbra —en la antesala de las elecciones presidenciales de octubre— en la postura de ciertas élites bolivianas que impulsan un programa de oposición que contempla, entre otras intrigas, adelantar procesos secesionistas en dicho país.

(4) Nicaragua, cuyo acercamiento a China en 2014, para impulsar dos proyectos geoeconómicos: la instalación de una gran empresa de telecomunicaciones china en territorio nicaragüense y la construcción de un canal interoceánico; y, la cooperación con Rusia, en 2017, para la instalación de una estación de rastreo satelital²⁶ detonó un «calentamiento de las calles» (golpe blando) que pretendió derrocar al gobierno de Daniel Ortega y qué provocó más de 300 muertos. Los vaticinios de la calificadora de riesgo Moody's Analytics²⁷ ubica en 2019 a Nicaragua como la única nación centroamericana en zona de recesión, con una caída del 4% de su PIB.

Los considerados «moderados», con los cuales Trump creería poder negociar e impulsar procesos de intermediación en sus áreas de influencia, dada la situación que han adquirido en el concierto regional e internacional. En este grupo estarían:

(1) México, es el segundo país que más inversión de EE. UU. recibe —según el US Congressional Research Service—²⁸ hasta lo que va de 2019 (como monto acumulado) un flujo cercano a los USD 100.000 millones—. Si a esto se suma que el 81% de las exportaciones mexicanas se hacen con EE. UU., la especulación de que este país pueda —en la lógica de Trump— transformarse en un rehén funcional no es descabellada. Sin embargo, el tratamiento excluyente y discriminatorio con los países

de Centroamérica, a quienes Trump califica como países inviables y les retira el apoyo económico como consecuencia del fenómeno migratorio, provocó un impasse diplomático que fue aprovechado por la Casa Blanca para incrementar la campaña de construir un muro fronterizo para evitar la «invasión» de migrantes hacia EE. UU., junto con ello, y con el acostumbrado tono, se amenazó con imponer sanciones económicas a México, que si bien fueron sorteadas con habilidad por el Ejecutivo mexicano, dejó a este país prácticamente atado a una trama en la que se ve obligado a facilitar las decisiones de EE. UU., pero también le ha empujado a buscar formas de revisar su actuación en el marco del TLCAN, compromiso que constantemente Trump amenaza con cancelar, ampliando las posibilidades de intercambio con otras economías emergentes como son Rusia y China.

(2) Uruguay, que es un país que ha construido una imagen sólida en la región, expresada en el mantenimiento de una economía estable, aquilatada por la embajada de EE.UU. en ese país, cuando afirma que:

El Gobierno de Uruguay reconoce el importante papel que cumplen las inversiones extranjeras en el desarrollo económico y sigue manteniendo un clima de inversiones favorable que no discrimina a los inversores extranjeros.²⁹

Se destaca como característica principal de la política exterior uruguaya, el apoyo irrestricto que este país ha dado a todos los procesos de integración política y económica regional sin ninguna clase de exclusiones. No obstante, el pragmatismo

económico exhibido por Uruguay, es importante tener en cuenta la capacidad política que ha desarrollado para sustentar una línea mediadora en conflictos graves para la región como es el caso venezolano.

(3) Panamá, el motor de su economía continúa concentrándose en las grandes inversiones que se hacen a través del Canal y que han tenido efecto en el incentivo de otras actividades relacionadas (construcción, transportes, comunicaciones) aunado a la sólida actividad financiera y de servicios. El PIB panameño se acelerará de alrededor de 4% en 2018 a poco más de 5% en 2019. La estrecha relación de la economía panameña con el mercado estadounidense continúa siendo un motor impulsor de la actividad económica. Su ubicación estratégica le permite al país mantenerse como centro financiero regional y de atracción para los negocios internacionales.³⁰

(4) Costa Rica, que desde hace muchos años es considerado «un ejemplo» de estabilidad económica, política y social en Centroamérica, junto con una percepción de que es un lugar propicio para desarrollar negocios competitivos e impulsar importantes experiencias de innovación por los altos niveles de productividad y eficiencia alcanzados, desde la óptica de la economía capitalista. Las estimaciones de Moody's Analytics aseguran que el crecimiento de la economía costarricense se ubicará en una tasa de 3% y que estará superando la desaceleración observada el año 2018, gracias a la apuesta que el Gobierno ha hecho de concentrar un importante número de TLC con varios socios internacionales, así como acuerdos de promoción de inversiones con 14 países entre los que se encuentra, obviamente, EE. UU. Los países que comulgan incondicional-

TABLA 4. BALANZA NO PETROLERA

| | 2017 | 2018 | 2019 | A17-18 | A18-19 |
|---|------|------|------|--------|--------|
| X | 676 | 438 | 438 | -35% | 0% |
| M | 477 | 499 | 587 | 5% | 18% |

Fuente: Fedexpor (2019).

mente con las tesis norteamericanas son aquéllos que se sienten «beneficiados» por los ofrecimientos/otorgamientos de cooperación económica y se consideran fortalecidos por el apoyo que reciben por la administración Trump, para la implementación de un modelo neoliberal «remozado» que preside la agenda de la «nueva derecha» latinoamericana del siglo XXI:

(1) Argentina, que tal como sucedió en los años 90 del siglo XX, se posiciona como la «punta de lanza» de la influencia de EE. UU. en América Latina. Junto con Brasil impulsan un tratado de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea —criticado agriamente por Trump— y allanan el camino para la suscripción de un gran acuerdo comercial con EE. UU., gestado en el marco de la Cumbre del G-20 en Osaka, que será aprovechado como una ventaja en la guerra comercial con China³¹ para tratar de reducir su influencia en la región. El Gobierno de M. Macri ha puesto en jaque la economía argentina a partir de la implementación de un gigantesco ajuste neoliberal acordado con el FMI, que ha llevado a la sociedad al borde de un estallido social que pretende ser sofocado con una activa intervención de las FF. AA. en asuntos de orden público y en la sospechosa instalación de varias bases militares norteamericanas³² en sitios estratégicos del territorio de ese país.

(2) Brasil, si Argentina se posiciona como

«punta de lanza», el gigante sudamericano lo hace, a instancias de Trump, como un «nuevo gendarme»³³ que va a liderar un poderoso bloque económico en la región, lo cual, en perspectiva, le origina una incómoda situación al tener, con toda seguridad, que desarrollar acciones orientadas a impedir la presencia regional de las potencias BRICS —sobre todo China y Rusia— de las que este mismo país forma parte. En ese contexto, el gobierno ultraderechista de Jair Bolsonaro juega un rol importante pues ha aceptado de buen agrado que en este año Trump declarara a Brasil «[...] un aliado preferente fuera de la OTAN».³⁴ como en su momento lo hiciera con Argentina y Colombia; y, el ofrecimiento de respaldar el ingreso de Brasil en la OCDE, «el club de los ricos», que pondría a soñar a las élites brasileñas su acceso al «primer mundo». Sin embargo, la situación interna del país se deteriora cada vez más, el plan económico no ha sido lo suficientemente solvente para controlar la recesión registrada en 2016 y garantizar ritmos de crecimiento aceptables. Crece el descontento popular con una tasa de desempleo que bordea el 13% de la PEA³⁵ —22% para jóvenes de 18 a 29 años—, la intensificación del subempleo y una continua precarización laboral.

(3) Chile, que califica su relación con EE. UU. como «prioritaria» basada en una amistad de largo aliento basada «[...] en valores y principios compartidos como la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el valor de la libertad».³⁶ En este contexto, Chile, junto a Colombia, ha liderado procesos como la creación del Foro de Integración Sudamericana (PROSUR) en abierta contradicción con UNASUR y una fuerte pre-

sión diplomática contra Venezuela. Para Chile, EE. UU. es el «mayor inversionista» en tanto que China es su «principal socio comercial», situación que lo pone en una encrucijada en su relación con EE. UU., que favorece el ejercicio de la alegórica política imperial del «palo y la zanahoria». No obstante, este país también ha impulsado fuertemente la salvación del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP) de 2016, que se cayó por la postura de EE. UU. de mantener una política unilateral y proteccionista, sustituyéndolo por el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) o TPP11 —Chile, Australia, Brunéi, Canadá, México, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam—, con una clara visión librecambista.

(4) Paraguay, que de acuerdo con la CAF³⁷ acusa, al igual que las demás economías latinoamericanas, un grave problema de productividad, expresado en la debilidad de «los mecanismos de entrada y salida de empresas, la baja innovación y una ineficiente distribución del empleo y capital entre los establecimientos productivos, incluyendo a aquellos que están en la informalidad» y debido, según la fuente, a un rezago en el acceso a financiamiento externo —que podría provenir de EE. UU.— y a la falta de incentivos a las alianzas público-privadas en infraestructura y en la creación de clústeres productivos.

(5) Perú, en un contexto signado por la crisis política y democrática, el Gobierno interino de Martín Vizcarra —que sustituyó al de Pedro Pablo Kuczynski, quien fuera obligado a renunciar y condenado penalmente por corrupción— ha privilegiado la apertura de mercados con socios como EE. UU., China, Japón y Aus-

tralia. Su gobierno es débil y ha perdido legitimidad, al igual que la gran mayoría de los actores políticos peruanos. Ni siquiera las reuniones del llamado Grupo de Lima, realizadas con miras (casi exclusivamente) a profundizar la presión contra el gobierno de Venezuela (aislamiento y derrocamiento), permitieron poner de manifiesto los particulares problemas institucionales y políticos que tiene este país, que ha ido perdiendo (de manera sistemática) influencia en el concierto geopolítico de la región, aunque comparte la visión y demuestra un alto nivel de funcionalidad con la estrategia implementada por Trump para América Latina.

(6) Colombia, que constituye un caso aparte en la región sudamericana, por venir jugando un rol similar a ser un «Israel» de América Latina,³⁸ dada su abierta colaboración con los regímenes norteamericanos, ha debido —según lo señala el profesor Grabendorff— perder posiciones alcanzadas en el marco de la implementación del Plan Colombia y ceder a las exigencias de Trump sobre aplicar un plan agresivo de control de la producción y tráfico de drogas y retomar las controvertidas fumigaciones con glifosato para erradicar el cultivo. El peligro del no cumplimiento es que Colombia dejaría de recibir el apoyo financiero tan necesario para el proceso de paz, puesto a prueba por las últimas acciones, omisiones y decisiones del gobierno de Iván Duque, respecto de la Justicia Especial por la Paz (JEP) y por la ola de ejecuciones y asesinatos a líderes, lideresas sociales y efectivos desmovilizados. Esta situación confirma la fragilidad del proceso político colombiano y el poder de los grupos de presión económica que apoyan el paramilitarismo y el

Gobierno de la nueva derecha, que podría verse complicada en las próximas elecciones de octubre de 2019.

(7) El Triángulo del Norte: Guatemala, Honduras, y El Salvador, mantendrá en 2019 el ritmo de crecimiento mostrado en el 2018 con las exportaciones de materias primas, pero siempre apoyado en el flujo de remesas³⁹ provenientes de sus trabajadores en los EE. UU. Si bien esto explica el avance del mercado interno en estos países, básicamente por el impacto que dichos flujos tienen en familias de bajo ingreso, pero con una alta propensión al consumo,⁴⁰ prefigura una condición de dependencia extrema con la economía norteamericana, que se agudiza con el fenómeno migratorio que, hoy por hoy, se encuentra en el ojo del huracán geopolítico que estremece a la región.

A manera de recapitulación, es menester señalar que la coyuntura económica favorable que América Latina vivió en el periodo 2003-2008 que coincidió con la denominada Gran Recesión en las economías centrales, la rápida recuperación de la «tormenta perfecta» durante 2009 y 2011 gracias a la aplicación de políticas heterodoxas de tipo anticíclico y el financiamiento negociado con China y que marcó una etapa posneoliberal signada por el retorno del Estado, comenzó a atascarse desde 2012, aunque de forma más clara entre 2014 y 2016 provocando el final del boom de las commodities y sumiendo a muchos de los países latinoamericanos en un nuevo ciclo de crisis que devino —en términos políticos— en el triunfo electoral, en algunos casos, en golpes de Estado blando, en otros, de una nueva derecha regional que llegó con pretensiones de quedarse e implementar

una agenda que recupera lo más conflictivo y controversial de un neoliberalismo remozado, pero que en el fondo esboza los mismos objetivos de la política económica consumada en las dos décadas perdidas (Ruiz, 2018).⁴¹

EL CASO ESPECÍFICO DEL ECUADOR EN LA TRAMA GEOESTRATÉGICA DE TRUMP

El discurso oficial del presidente L. Moreno reivindica la hazaña de haber devuelto el país a las cercanías de las economías más fuertes del mundo, toda vez que durante 10 años (2007-2017) estuvo alejado de «socios importantes» como EE. UU., país al que considera su principal socio comercial. Esto lo ha venido señalando en repetidas ocasiones el canciller José Valencia, para quien esta actitud demuestra el afán de «aperturismo» de la nación.⁴² Tal decisión de política económica, se traduciría en la negociación de nuevos acuerdos comerciales y de inversión de nuestro país con EE. UU., la UE y China, y, más recientemente, el pedido que hiciera Moreno de admisión a la Alianza del Pacífico, que a decir de funcionarios del comercio exterior, se producirían «en mejores condiciones» que los actos entablados anteriormente.

Sin embargo, esto no ha traído el beneficio esperado por el optimismo gubernamental, pues las relaciones de intercambio entre el Ecuador y los EE. UU. evidencian preocupantes asimetrías en el comportamiento de la balanza comercial que arroja, según FEDEXPOR⁴³ los siguientes datos: entre 2018 (USD 1441 millones) y 2019 (USD 1559 millones) las exportaciones totales con EE. UU. se incrementan en un 8%, mientras las importaciones 2018 (USD 1063 millones) y 2019 (USD 1521 millones) lo hacen en un 42%, notándose el

peso que tiene la política proteccionista de la nación norteamericana. Si se miran los datos de la balanza no petrolera, el camino es muy similar (ver Tabla 4).

La caída y el estancamiento de las exportaciones en el período 2017-2019 son síntomas de la situación descrita, en tanto que el incremento de las importaciones entre 2018 y 2019 confirma la tendencia que obligaría al Ecuador a negociar nuevos acuerdos y a lanzarse a la búsqueda de una mayor competitividad, reduciendo costos internos.

De otro lado, las constantes visitas de altos jerarcas del gobierno de Trump — Mike Pence, Mike Pompeo, Paul Manafort — al Ecuador, ha proporcionado los frutos deseados y han permitido saldar ciertos escollos molestos para la ejecución eficiente de la estrategia continental de la administración norteamericana, resumiremos algunos de ellos en los que Moreno ha tenido una participación protagónica:

- (1) Crear muy rápidamente las condiciones para la implementación de una agenda económica afín a las demandas conservadoras de la economía, se pueden citar como ejemplos: la remisión de más de USD 4000 millones al gran capital, por concepto de moras en las obligaciones que este mantenía con el Estado, la utilización de eufemismos como «concesiones» para impulsar políticas de privatización de activos estatales eficientes, la reducción del déficit fiscal a costa de la desocupación de miles de trabajadores, la eliminación de programas sociales considerados ineficientes que, sin embargo, se pretende privatizarlos y una creciente informalización de la economía;
- (2) asegurarse de que por la vía de la poli-

tización de la justicia (*lawfare*), la vía política (*posverdad*) y la vía de la manipulación mediática (*fake news*), el progresismo y otros sectores críticos con el régimen queden cercados y sin ninguna posibilidad de participar democráticamente, por el temor a que puedan retomar la conducción política del país;

(3) comprometer al país en el conflicto colombiano, a través de una presencia mayor en la frontera norte, acogiendo la política de seguridad que impone EE. UU.;

(4) sumar al Ecuador a las presiones diplomáticas y políticas contra el Gobierno de Venezuela, por ejemplo, la integración al Grupo de Lima, el reconocimiento de Juan Guaidó como «presidente» de ese país y los duelos verbales con el presidente Maduro;

(5) retirar la condición de asilado de Julian Assange y entregarlo a la justicia inglesa, poniendo a este personaje en una ruta de ser extraditado a los EE. UU., donde ya le espera una condena de 175 años; e

(6) impulsar —con inusitada virulencia— una campaña legal y mediática de persecución política contra el expresidente Rafael Correa, exacerbando y banalizando el tema de la corrupción, que le ha llevado (incluso) a retirar la función de investigación que le corresponde al CPCCS y entregarla a la Secretaría Anticorrupción, cuya autoridad máxima se encuentra cuestionada; medidas éstas que, a decir de fuentes confiables, permitirían (en)cubrir ciertos episodios, como INA Investment, donde estaría involucrado el mismo presidente y su familia.

A lo anterior habría que sumarle la contraprestación, es decir, «la zanahoria»: ésta viene de la mano de la concreción

que el Gobierno agenció con el acuerdo de endeudamiento con el FMI, supuestamente para fortalecer la economía —por el destino que tendrá el crédito y por la condiciones laxas del financiamiento—, que había quedado prácticamente «quebrada» y «sobreendeudada» —a decir de los portavoces del Gobierno— por las ejecutorias desmedidas (léase gasto público) del Gobierno anterior. La carta de intención suscrita ya ha logrado la realización de dos desembolsos: de USD 652 millones el primero, y de USD 251 millones, el segundo; a los que se suman: USD 500 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), USD 150 millones del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y otros USD 500 millones otorgados por el Banco Mundial. Que en total ascienden a la suma de USD 2053 millones en lo que va del 2019.

Como justificativo a todas estas acciones y decisiones, nunca ha dejado de faltar excusas hábilmente fabricadas y adaptadas para cada situación, las mismas que ha sido magnificadas por un impresionante despliegue de los medios de comunicación oficiales y privados, mientras que aspectos críticos que comprometerían al régimen y a las élites económicas y políticas, son convenientemente ocultados a la opinión pública.

CONCLUSIONES

El carácter de la diplomacia, para América Latina, impulsada por la administración de Donald Trump responde, como obviamente se podría entender, a una estrategia que está finamente diseñada, en el orden de lo que los expertos llaman la ingeniería geopolítica. Sus resultados, sin embargo, no siempre coinciden con el di-

seño original, por lo que la potencia se ve obligada a tomar otras medidas como aquélla de ejercer un control autoritario sobre nuestros países, para obligarlos a cumplir con compromisos adquiridos y, así, evitar consecuencias no deseadas en sus realidades económicas y políticas.

El centramiento en la dinámica del capital financiero, que el Gobierno de Trump continúa experimentando y su apuesta por beneficiar a los sectores de más altos ingresos, pone a la economía norteamericana en riesgo de una nueva recesión que, de acuerdo con varias fuentes, tendría consecuencias nefastas para los sectores medios y pobres de la sociedad,⁴⁴ en tanto que los sectores acomodados y las élites acceden a permanentes exenciones y subvenciones por parte del Estado.

Las condiciones que afectan a la economía de la mayor potencia mundial, necesitan encontrar una válvula de escape y ésta reside no solo en las manifestaciones de una abrupta diplomacia del «bravucón del barrio» tanto a nivel interno como a nivel externo, sino en una muy bien delineada reproducción/aplicación de un esquema de dominación imperial que ha sido ejercida desde finales del siglo XIX, escenario donde EE. UU. empezó su carrera hegemónica.

EE. UU. ejerce una diplomacia bilateral múltiple con sus «aliados», en avenencia con la llamada estrategia *America first* que comprende aspectos vitales como: la competitividad económica, cesión o negativa de ventajas arancelarias y comerciales, democracia y derechos humanos, seguridad nacional, migración, entre otros; manejados (cada uno de ellos) con diferentes tonos e intensidades dependiendo del país de que se trate y la con-

formidad con los escenarios geopolíticos y con el cálculo electoral del presidente Donald Trump.

Para la región, sin perjuicio de que la gran mayoría de países ha vuelto a la órbita de EE. UU., la única opción que se vislumbra como una barrera de defensa es, la integración, pero no la que está presente en las agendas de los mandatarios actuales que procura un «regionalismo abierto» a decir de Ruiz⁴⁵ «centrado únicamente en aspectos puramente comerciales y transaccionales donde prima la racionalidad neoliberal», sino una modalidad propia acentuada en lo que somos como cultura de paz y rectorando el fortalecimiento de la soberanía de cada uno de los países de la patria latinoamericana. En ese sentido, la CELAC⁴⁶ continúa siendo una excelente opción.

NOTAS

- 1 La adaptación de la teoría del «palo y la zanahoria» fue expuesta inicialmente por Sherman Kent en su libro *Inteligencia estratégica para la Política Mundial norteamericana* (1949).
- 2 El Sistema de Reserva Federal, conocido como Reserva Federal o simplemente FED (Federal Reserve System), es el modelo de sistema bancario existente en EE. UU. (Economipedia)
- 3 Véase <https://admiralmarkets.es/education/articles/forex-strategy/>
- 4 Véase <https://admiralmarkets.es/education/articles/forex-strategy/>
- 5 Bloomberg L. P. es la empresa que fundó Michael Bloomberg en 1981 en Nueva York, dedicada a ofrecer servicios de información financiera en tiempo real. Véase <https://blog.selfbank.es/bloomberg/>
- 6 Véase <https://www.france24.com/es/20190427-economia-trump-crecimiento-eeuu-2019>
- 7 Bankinter es un banco español altamente reputado por sus informes financieros anuales sobre las principales economías del mundo. Véase <https://www.bankinter.com/banca/inicio>
- 8 Véase <https://www.rankia.com/blog/gestion-del-ciclo/>
- 9 La universidad imprime dos versiones de estos datos (preliminar y revisada) separadas por 15 días una de la otra. Como el comunicado preliminar es el

más temprano, tiende a tener más impacto.

10 Véase <https://es.investing.com/economic-calendar/unemployment-rate-300>

11 Empleo en condiciones laborales inferiores a la calificación profesional requerida y mal remunerado. Véase <https://www.um.es/neologismos/>

12 Véase <https://www.elcato.org/que-es-y-que-efectos-tiene-una-flexibilizacion-cuantitativa>

13 Profesor de la Universidad de Misuri en Kansas City. Exanalista de Wall Street.

14 Entrevista en Keiser report RT (16.07.2019).

15 Dinero por decreto es una forma de dinero sin valor intrínseco. Su valor se basa en su declaración como dinero por el Estado.

16 Informe sobre EE. UU. realizado por Philip G. Alston, relator sobre pobreza extrema y derechos humanos de la ONU (2017).

17 Keiser report, RT (programa del martes 09 de julio de 2019).

18 *Ibidem*.

19 Neologismo acuñado por Adela Cortina con el que llama la atención sobre que llamamos xenofobia o racismo al rechazo a inmigrantes o refugiados, cuando en realidad esa aversión no se produce por su condición de extranjeros, sino porque son pobres. Véase <https://www.diariocritico.com/>

20 Profesor de economía y finanzas en la Universidad de Western, Sídney, Australia.

21 Entrevista en Keiser report RT (16.04.2019).

22 La obra cumbre de Rudolf Hilferding se denominó *El capital financiero*. Estudio sobre el desarrollo reciente del capitalismo, escrita en 1910, fue una de las fuentes de V. I. Lenin para su *Imperialismo, fase superior del capitalismo*.

23 Véase <https://katz.lahaine.org/el-imperialismo-del-siglo-xxi/>

24 Wolf Grabendorff: es politólogo y consultor en temas de relaciones internacionales y de seguridad en América Latina. Fundador y director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA).

25 Engloba cuatro prioridades vitales para el gobierno de D. Trump: proteger el territorio estadounidense, promover la prosperidad, preservar la paz gracias a la fuerza y hacer progresar la influencia de EE. UU.

26 Véase <http://www.resumenlatinoamericano.org/>

27 Véase <https://www.moodyanalytics.com/-/media/article/2019/perspectiva>

28 Véase <https://www.bbc.com/mundo/noticias-43677336>

29 Véase <https://uy.usembassy.gov/es/informe-2019-sobre-clima-de-inversiones>

30 Véase <https://www.moodyanalytics.com/-/media/article/2019/perspectiva>

31 Véase <https://elpais.com/internacional/2019/07/05/>

32 La Ministra del Interior del Ecuador, María Paula Romo, «denunció» hace pocos días la infiltración en el país de efectivos del Estado Islámico. En Argentina,

en la provincia de Misiones, hay una base de tarea, cerca de la triple frontera, con el objetivo de combatir el narcotráfico y ante la supuesta presencia de Hezbollah. Esto demuestra que es parte de una estrategia continental.

33 Estados Unidos ofrece a Brasil, inclusive, apoyar su candidatura para que forme parte del Consejo de Seguridad de las NN. UU. Véase <https://www.tellesurtv.net/staff/ggorraiz>

34 Notificación oficial de D. Trump al Congreso de EE. UU., que legitima a este país como un comprador preferente de armas norteamericanas.

35 Véase <https://es.investing.com/economic-calendar/brazilian-unemployment-rate-411>

36 Véase <https://minrel.gob.cl/>

37 Banco de Desarrollo de América Latina, antiguamente Corporación Andina de Fomento. Véase <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2019/>

38 Dicho por Hugo Chávez en 2009, a propósito de la retórica guerrillista del expresidente Álvaro Uribe.

39 Un estudio de la ONG Diálogo Interamericano, con sede en Washington, examinó las remesas que llegan a 15 países de la región, en un flujo que —se calcula— alcanzó los USD 73.000 millones en 2017.

40 Véase <https://www.moodyanalytics.com/-/media/article/2019/perspectiva>

41 Véase <https://lalineadefuego.info/2018/03/27/>

42 Véase <https://www.peru-retail.com/ecuador>

43 Véase <https://www.expreso.ec/economia>

44 Ahora mismo, el Gobierno ha eliminado el subsidio de alimentación a los más pobres, conocido como Programa de Cupones para Alimentos (SNAP)

45 Véase <https://lalineadefuego.info/2018/03/27/>

46 Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe.

REFERENCIAS

- Álvarez, F., Eslava, M., Sanguinetti, P., Toledo, M., Alves, G., Daude, C. y Allub, L. (2018). *RED 2018. Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial* (report). Caracas, Venezuela: CAF.
- Ammous, S. (2018). *El estándar de bitcoin: dinero sano en una era digital*. Wiley, Nueva Jersey: (s. d.).
- Embajada de Estados Unidos (2019). Informe 2019 sobre Clima de Inversiones (Segmento de Uruguay). Montevideo, Uruguay.
- Grabendorff, W. (2017). Los dueños de la globalización. Cómo los actores transnacionales desmantelan el Estado (latinoamericano). *Revista Nueva Sociedad*, (271).
- Grabendorff, W. (2018). América Latina en la era Trump ¿Una región en disputa entre Estados Unidos y China? *Revista Nueva Sociedad*, (275).
- Hudson, M. (1972). *Superimperialismo: la estrategia económica del imperio estadounidense*. Holt, Rinehart and Winston.

Keen, S. (2015). *La economía desenmascarada*. Madrid, España: Capitán Swing.

Rallo, J. R. (2015). *¿Qué es y qué efectos tiene una flexibilización cuantitativa?* Instituto Cato. Recuperado de <https://www.elcato.org/>

Ruiz, M. (2018). *Auge y crisis del posneoliberalismo en América Latina*. Universidad Central del Ecuador.

HUAWEI Y EL CONFLICTO CAPITALISTA

PLANETARIO: NOTAS REFLEXIVAS Y

CONJETURAS

FRANCISCO MUÑOZ JARAMILLO | fmunioz@andinanet.net

El presente artículo busca examinar algunas características de la situación política coyuntural de dimensión planetaria, a la luz del conflicto suscitado en días pasados con la empresa china Huawei y el Gobierno de Donald Trump. Son tesis/hipótesis que constituyen una línea de interpretación general a ser desarrollada en el próximo periodo en el marco de la investigación sobre el capitalismo planetario.

UNO

En nombre de la necesidad de la protección de la seguridad nacional de EE. UU., ante el posible espionaje de la empresa asiática, que lleva a incluirla en la lista de censura del Gobierno norteamericano, el presidente Trump emite el 15 de mayo del presente año, un decreto prohibiendo a las corporaciones y empresas norteamericanas vincularse con Huawei. En consecuencia, genera la decisión de la corporación norteamericana Google de suspender el sistema operativo Android distribuido a la empresa asiática para la fabricación de teléfonos inteligentes.

Difícil situación que genera en el mundo entre los usuarios de los teléfonos chinos, una situación de incertidumbre respecto al funcionamiento normal de los mencionados dispositivos. Al mismo tiempo, se manifiestan situaciones críti-

cas en empresas norteamericanas o europeas relacionadas con la empresa china en tanto proveedoras de distintos componentes para la fabricación de celulares Huawei. Y, adicionalmente, tensiona la relación con la corporación norteamericana Apple, que tiene deslocalizada la producción fabril en China y mantiene un importante nivel de producción y empleo, y eventualmente puede sufrir, como dicen algunos analistas, una represalia del Gobierno asiático expulsándole de su territorio. Cosa difícil y casi imposible si se toma en cuenta la realidad económica global y la conducta cautelosa del Gobierno chino para negociar con los EE. UU. y avanzar a paso firme con su hegemonía.

Se producen, asimismo, situaciones comerciales inestables en el mercado mundial, y se ahonda la llamada guerra comercial entre EE.UU. y China que se inició en el 2018 y que tiene que ver, en particular, con la tensión hegemónica en torno a la disputa por la primacía en la tecnología de punta del desarrollo capitalista, el mismo que transita a un nuevo momento cualitativamente superior al anterior (5G),¹ donde aparentemente China tendría mejores condiciones de desarrollo que EE. UU.

En estas circunstancias, tan pronto se emite el decreto por parte de Trump, el representante de la empresa asiática

anunció la creación de un nuevo sistema operativo en base a tecnología 5G que reemplace al proporcionado por la Corporación Google.

En medio de este entramado de situaciones, acontecimientos y decisiones, dos días después de emitido el decreto, el atrabiliario presidente norteamericano decidió dar un plazo de tres meses para aplicar el mencionado instrumento jurídico, y anunció que en el acuerdo comercial que se negocia entre EE. UU. y China se podría privilegiar la solución de Huawei.

Conflicto, entonces, de dimensión planetaria que se da en un momento especial del proceso de globalización mundial, y que requiere una reflexión teórica e interpretativa de la situación del capitalismo planetario y de la fase actual de la globalización, de tal manera, de trascender el fenómeno y generar conjeturas e hipótesis que hagan posible desentrañarlo teóricamente, desde el pensamiento crítico, más allá del dato empírico, la noticia y la anécdota generada en estos días y que permitan superar la incompreensión, la mistificación y la tergiversación del conflicto suscitado con la empresa asiática.

DOS

AL MENOS TRES TESIS O HIPÓTESIS DEBEN SER DESTACADAS EN ESTA LÍNEA INTERPRETATIVA

Primero. El mencionado conflicto pone de manifiesto el grado de profundización de la globalización y, en consecuencia, el incremento de la interrelación productiva, tecnológica y comercial del capitalismo, donde se combinan diversos procesos productivos deslocalizados para la fabri-

cación de una determinada mercancía. Concurren, entonces, en la producción de celulares Huawei diversas empresas capitalistas, como corporaciones transnacionales, europeas y norteamericanas, orientadas a producir dispositivos, componentes, aplicaciones y sistemas operativos del mencionado producto. Interrelación que evidencia, por otro lado, en esta fase de la globalización, la fuerte y singular presencia del gigante asiático y sus empresas vinculadas; y muestra su significación práctico material como nueva potencia que disputa la hegemonía mundial; desarrollo que, por otra parte, se encuentra en territorio chino, donde empresas norteamericanas que producen para el mercado global, como es el caso de Apple.

Los impulsos endógenos nacionalistas de Trump que buscan defender el mercado, las empresas norteamericanas y el desarrollo de la tecnología de punta y de seguridad nacional, se encuentra en esta encrucijada de las nuevas y efectivas condiciones económico-materiales-tecnológicas —las llamadas fuerzas productivas— del capitalismo actual que crea el contexto para limitar u obstaculizar la aplicación del decreto emitido el 14 de mayo. Se producen, en consecuencia, efectos en el nivel de la superestructura, como es el caso del límite de la ideología nacionalista promovida por Trump, y de su figura emblemática, conduciendo al huésped de la Casa Blanca a debilitar su posición dura y aceptar la determinante presencia transnacional frente a la supuesta necesidad nacional del Estado norteamericano. Contradicción de hondura que refleja un nuevo momento del ordenamiento económico y político del mundo capitalista globalizado, así

como la decadencia del Estado nacional y su cambio de función, modificando el convencional sistema político imperante y la democracia liberal; produciendo, al mismo tiempo, fenómenos que muestran el desarrollo en el mundo de expresiones políticas de corte nacionalista, populista y fascista que limitan la tradicional democracia representativa.

Segundo. El conflicto examinado, por otro lado, evidencia la lucha de tendencias al interior de la globalización. En un artículo que hice circular en los primeros días de enero del presente año me permití citar una interpretación de Walter Formento,² el mismo que sostenía que en el desarrollo actual de la globalización se puede distinguir algunas tendencias. Una línea *globalista financiera* ligada a las grandes corporaciones transnacionales y al pujante y hegemónico capital financiero, expresado políticamente en el Partido Demócrata norteamericano. Otra tendencia, denominada por el mismo autor, *continentalismo financiero*, la misma que se encuentra más cerca de los intereses del complejo militar industrial norteamericano, representado políticamente en el Partido Republicano estadounidense, donde se ha hospedado Trump para acceder a la presidencia de la república; y una tercera tendencia, la *globalización productiva*, representada principalmente por la China.

Para efectos de la interpretación de este artículo —tomando en cuenta lo descrito y la cita de pie de página—, se puede decir que en el fenómeno examinado se expresa una tensión mundial en al menos tres principales bandas. Una, referida a la confrontación de intereses entre estas dos tendencias mundiales: la *globalista financiera* y la *continentalista*, que expresan

políticamente la tensión al interior de Estados Unidos, de dos partidos, el Demócrata y el Republicano. Otra, que evidencia la confrontación de dimensión mundial entre la tendencia del *continentalismo* y aquella representada por China, referida al *globalismo productivo*. En esta segunda banda se encuentra, de manera particular, el conflicto analizado.

Adicionalmente, se puede identificar situaciones de cercanía e interrelación, así como de conflicto, entre la tendencia *globalista financiera* y la *globalización productiva* representada por China, que evidencia su fuerza hegemónica y capacidad para desplazar a otros sectores y posiciones, como aquellos que representan una política e ideología nacionalista que obstaculizan el curso de la globalización planetaria.

El conflicto que ha surgido con Huawei constituye, entonces, un hecho que refleja este conjunto de contradicciones y nos permite prever la línea de solución de conflictos o de viabilidad económica y política en el mundo, donde se inscribe el acuerdo comercial entre China y EE. UU., el mismo que puede superar la amenaza de guerra y el chantaje norteamericano conducido por el atrabiliario Trump y dar paso a la mantención y continuidad de Huawei en su empuje tecnológico de punta y en su relación con corporaciones norteamericanas y europeas.

Tercero. El mencionado conflicto se da en el contexto político de la lucha interna norteamericana, representada por la tensión, ya aludida, entre el partido republicano y el demócrata, que hizo posible la presidencia de Trump y abrió un línea de comportamiento gubernamental, ligada a pasiones e ideologías nacionalistas de

corte endógeno que hizo pensar a algunos analistas en una suerte de presidente de corte fascista y guerrillero conductor de los destinos de los EE. UU. en el siglo XXI. La propia guerra comercial ha estado relacionada con esta línea de comportamiento ideológico-político.

Situación que, por otro lado, muestra los niveles posibles de enfrentamientos institucionales norteamericanos: Ejecutivo-Congreso-Cámara de Representantes, y electorales que en el 2020, serán decisivos para dirimir la presidencia norteamericana. Distintas encuestas y opiniones de analistas prevén una reelección del presidente Trump que, naturalmente, agudizaría conflictos internos y mundiales, como el que se analiza en este artículo, y profundizaría situaciones críticas de la llamada guerra comercial en curso, como también evidenciaría la presencia de una u otra tendencia mencionadas en la disputa hegemónica mundial.

En la evolución de esta nueva situación creada, donde se muestra la fuerza de tendencias y potencias mundiales y su posible desenlace, a tres días de emitido el decreto de Trump que afecta a la empresa Huawei, la presidenta demócrata de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, aviva el conflicto con el presidente norteamericano en torno a la acusación de encubrimiento del juicio sobre las conflictivas relaciones entre Rusia y EE. UU. en las elecciones pasadas, y amenaza con abrir un expediente para iniciar un juicio político (*impeachment*) al presidente Trump y alcanzar su destitución. En efecto, el día 30 de mayo en una nueva incursión del fiscal norteamericano, Mueller, que lleva el mencionado caso, deja abierta la puerta para que el Congreso pueda iniciar un

trámite de juicio político a Trump, tomando en cuenta siempre la situación política y electoral actual, que los demócratas —interesados en el *impeachment*— deberán medir para ingresar a dicha ofensiva y hacer posible el recambio electoral del atrabiliario presidente norteamericano.

Tendencias, intereses, objetivos y hechos circunstanciales que configuran la escena coyuntural, y que pueden eventualmente provocar contradicciones entre las grandes tendencias globalizadora o, a su vez, dar paso a un nuevo momento hegemónico donde no todos pueden ganar, pero sí generar situaciones de subordinación que determinan la pérdida de EE. UU. en la disputa mundial bajo análisis. Circunstancias políticas, por otro lado, que muestran procesos de descomposición política mundial como, por caso, la presencia fuerte de los populismos y las derechas fascistas que deben ser tomadas en cuenta en la incidencia del desenlace final de este momento globalizador del capitalismo planetario.

NOTAS

1 La tecnología 5G está caracterizada por 8 especificaciones: una tasa de datos de hasta 10 Gbps, de 10 a 100 veces mejor que las redes 4G y 4.5G, latencia de 1 milisegundo, una banda ancha 1000 veces más rápida por unidad de área, hasta 100 dispositivos más conectados por unidad de área —en comparación con las redes 4G LTE—, disponibilidad del 99,999%, cobertura del 100%, reducción del 90% en el consumo de energía de la red, hasta 10 diez años de duración de la batería en los dispositivos IoT (internet de las cosas) de baja potencia. Véase <https://www.gemalto.com/latam/telecom/inspiracion/5g>

2 Señalamos en otro momento: «Como observa Walter Fomento en una entrevista sobre los poderes mundiales, hay claras tendencias globalizadoras como el *unipolarismo financiero globalista*, donde se encuentran posiciones como la «globalista-financiera», en primer lugar, ligada a sectores hegemónicos del Partido Demócrata norteamericano de B. Obama y B. Clinton; en segundo lugar, el «continentalismo financiero» relacionado con los intereses del complejo militar industrial norteamericano. // Cabe así mismo diferen-

ciar la tendencia de la «globalización productiva» en tanto proceso multilateral productivo (no financiero) que ha impulsado, principalmente, desde la China, un proceso de activación comercial y productiva, conocida como la Ruta de la Seda; finalmente — dice el mencionado autor— se encuentra el llamado «multipolarismo de concepciones religiosas y culturales». // Caracterización que nos permite observar que el proceso de expansión económica impulsado por la China, principalmente a través de la ruta de

la seda, puede convertirse en una salida para el capital financiero internacional, que expresó su límite en la debacle del año 2008. Así, esta iniciativa china daría lugar a la inversión de la sobreproducción del capital financiero, en pos de incorporarse a la órbita productiva, lo que podría anticipar procesos de conflicto y alianza entre el globalismo financiero y los países del BRICS, principalmente China».

DESIGUALDAD EN ECUADOR: LA PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO DEL DECIL MÁS RICO AUMENTÓ ASÍ COMO EL ÍNDICE DE PALMA

JONATHAN BÁEZ | baezjonathanx@gmail.com

La situación del país es complicada, los niveles de precarización, pobreza y desigualdad muestran un alza preocupante que se traduce en una pérdida de bienestar para la población ecuatoriana. Sin embargo, eso no implica que todos los sectores de la población se encuentren en esta situación, sobre todo con el tema de la desigualdad. En ese sentido, se observa que el decil más rico (decil 10) aumenta su participación en el ingreso (per cápita) a junio de 2018 con un 36,1%, considerando que en junio de 2017 alcanzaba el 34,9%. Por un lado, eso implica una recuperación de cierto sector privilegiado de la población en sus ingresos. Por el otro, que en los sectores de la población más vulnerable —que acumulan una serie de desventajas históricas— ven disminuir su participación (ver Figura 1).¹

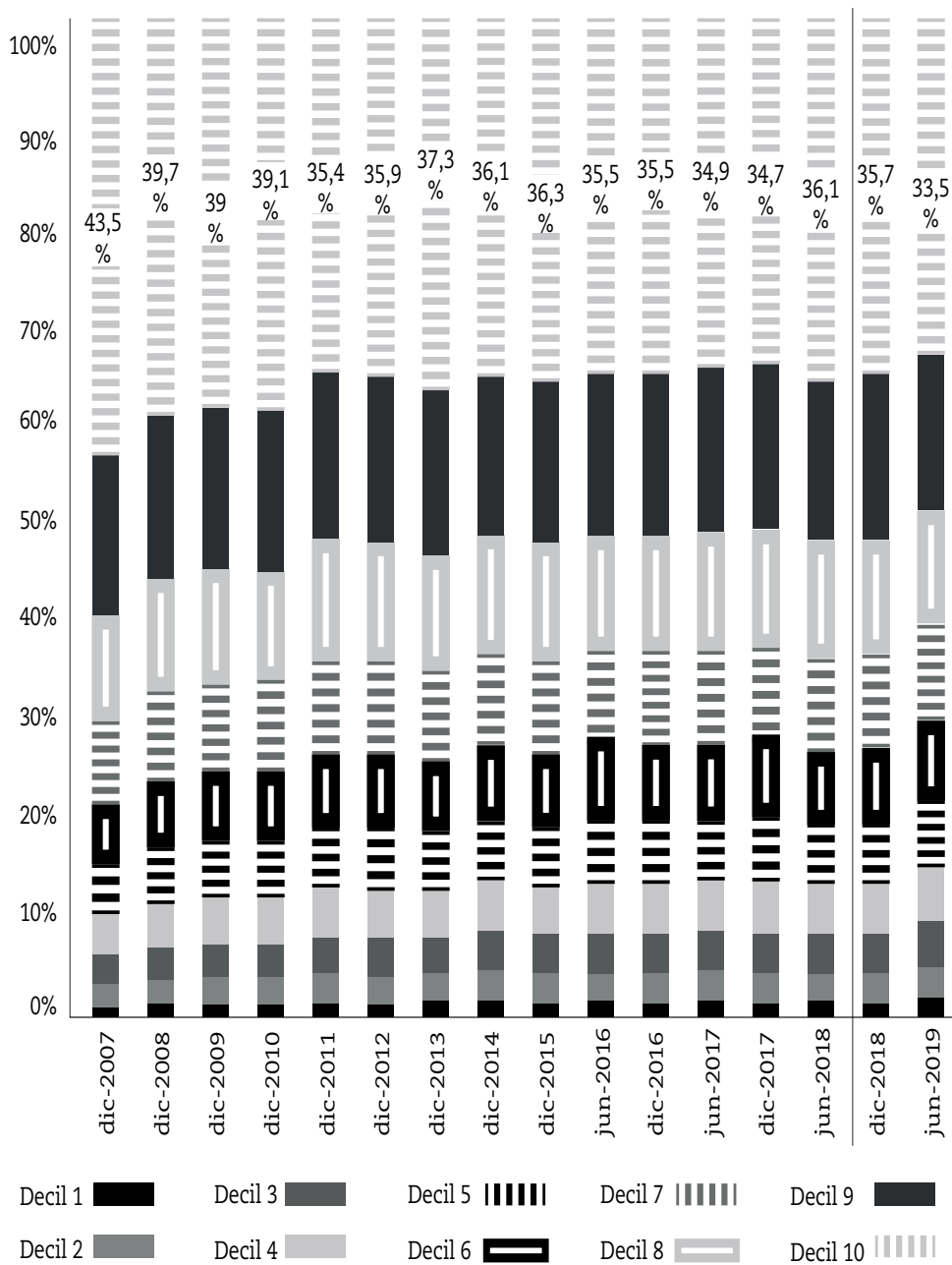
La última afirmación se realiza en función del análisis del índice de Palma.² Los resultados muestran que en diciembre de 2007 el 10% más rico se llevaba más del cuádruple de la proporción del ingreso que el 40% más pobre. Dicha situación se transforma en los siguientes años y el índice disminuye hasta diciembre de 2017 a 2,54. No obstante, en junio de 2018, el índice tiende a aumentar, pero en un nivel nunca antes observado: aumenta

en un 6% (entre junio 2017 y junio 2018). Por tanto, el decil más rico nuevamente tiene un peso importante en la proporción del ingreso (ver Figura 2). En resumen, la desigualdad se encuentra imperante en la sociedad ecuatoriana.

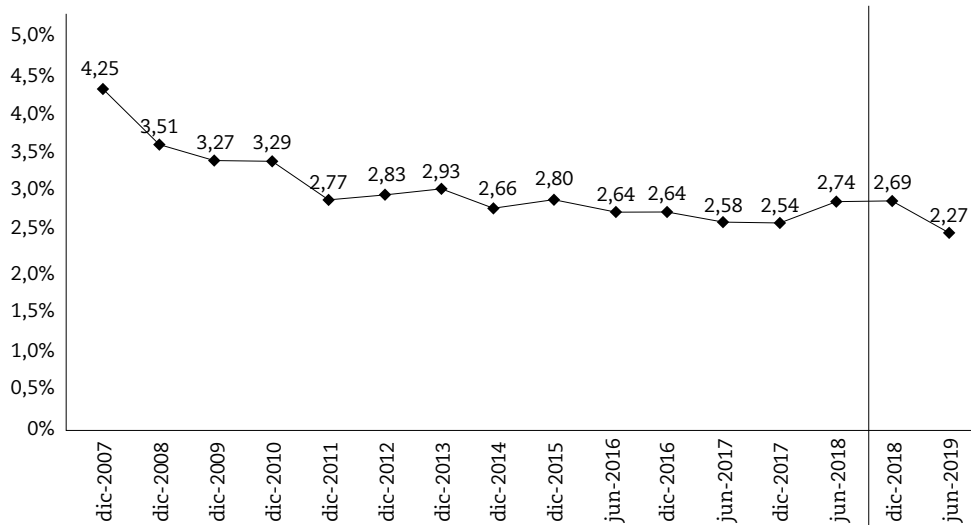
IMPOSIBILIDAD DE COMPARAR

Es importante señalar que el presente análisis se realiza hasta junio 2018 porque se trata del último periodo en que los datos son confiables. De esa manera, en diciembre de 2018 existe un quiebre estructural de la muestra, pues se disminuye en un 46% entre diciembre de 2017 y diciembre de 2018. En ese sentido, es más probable eliminar a las personas con ingresos bajos por su peso en la población y no permite realizar comparaciones con años anteriores. A eso debe agregarse que se desconoce qué muestra permanece en junio de 2019. Por lo que estos dos periodos de análisis no son considerados porque implican un nuevo periodo a partir del cual se deben empezar a realizar los análisis e interpretaciones (ver Figura 3). En fin, los resultados resaltados en rojo no implican una disminución tanto de la proporción del decil más rico así como del índice de Palma. Estas decisiones no permiten realizar un acercamiento a la si-

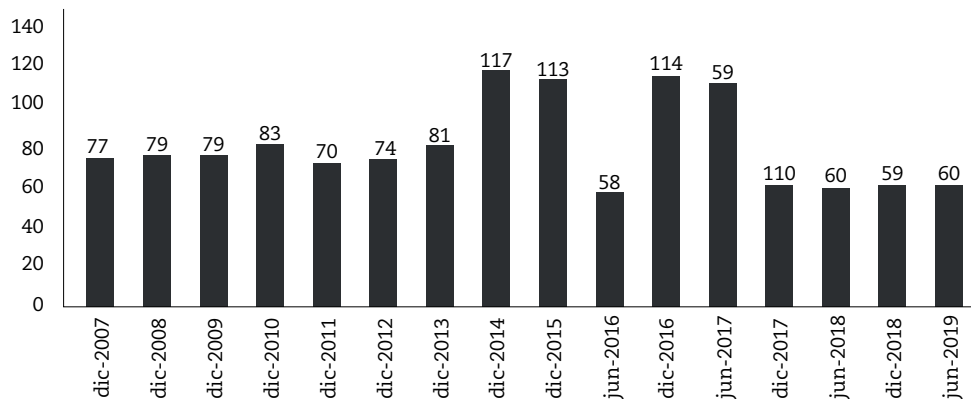
FIGURA 1. PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO PER CÁPITA POR DECILES 2007-2019



Fuente: ENEMDU 2007-2019. Elaboración: propia.

FIGURA 2. ÍNDICE DE PALMA 2007-2019

Fuente: ENEMDU 2007-2019. Elaboración: propia.

FIGURA 3. TAMAÑO MUESTRAL 2007-2019 (EN MILES DE PERSONAS)

Fuente: ENEMDU 2007-2019. Elaboración: propia.

tuación socioeconómica del país y debe ser atendida por las instituciones encargadas de la elaboración y producción de información de manera rigurosa.

LIMITACIÓN Y PROSPECTIVA

El análisis tiene como fuente la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subem-

pleo (ENEMDU). Por consiguiente, ésta no captura a las élites económicas (Piketty, 2014; Pérez Sáinz, 2015). En efecto, el decil más rico probablemente represente a las personas de ingresos medios altos. Así, es posible que la desigualdad medida a partir de los índices y medidas presentados en el presente análisis sea reservada en

comparación con la verdadera inequidad al considerar las élites y la serie de beneficios que el Gobierno le ha otorgado con la Ley de Fomento Productivo o, como se la conoce, Ley Trole 3, como resultado de la captura del Estado que ha derivado en el despido o no renovación de contratos de trabajadores del sector público —en especial del sector salud—, disminución y no ejecución de inversión pública, disminución del gasto social —lo que atenta con el poder adquisitivo de las personas pues les obliga a utilizar mayores recursos en servicios públicos—. Y, al mismo tiempo, se ha autoinflingido una crisis de ingresos estatales que legitimó un crédito con el FMI que delinea la política económica. Desde esa perspectiva, los deseos de privatizaciones disfrazadas de concesiones como en el caso de la electricidad aumentarán el precio de las tarifas, como señala el acuerdo con el FMI.

CONCLUSIÓN

Los resultados indican que la desigualdad se profundiza en el país —la proporción de los ingresos decil más rico aumenta y la de los sectores más pobres disminuye (índice de Palma)— y las medidas que actualmente están en discusión van a exacerbarla. La reforma tributaria regresiva, que quiere aumentar el impuesto al valor agregado (IVA) o gravar a productos de la canasta básica como alimentos, va a ge-

nerar una disminución más pronunciada de los sectores de la población vulnerable. Por lo tanto, son los impuestos directos los que deben aumentar: impuesto a la renta personal y de sociedades, así como los que restringen la fuga de capitales —impuesto a la salida de divisas—. Por otro lado, la reforma laboral no debe estar sesgada a las exigencias del sector empresarial, sino a aumentar la demanda efectiva, lo que implica no precarización, ni trabajo por horas, aumento del salario promedio real, salario básico unificado, así como la garantía de derechos laborales con las indemnizaciones adecuadas por despidos.

NOTAS

- 1 Esto también ocurrió con la pobreza, considerando que solo aumentó en las clases vulnerables.
- 2 El índice de Palma «mide la relación entre el porcentaje del ingreso que se lleva el 10% más rico y lo que se lleva el 40% más pobre, que es donde existe la desigualdad». Véase Palma (2016).

REFERENCIAS

- Palma, J. (2016). *Do nations just get the inequality they deserve? The 'palma ratio' re-examined*. Cambridge, UK: (s. d.).
- Pérez Sáinz, J. P. (2015). *Miradas sobre las desigualdades en América Latina. La metáfora de los vasos*. Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales, Flacso-Ecuador, Quito.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, UK: The Belknap Press of Harvard University.

LAS TRANSFERENCIAS DE DIVISAS HACIA EL EXTERIOR REALIZADAS POR LOS GRUPOS ECONÓMICOS AUMENTARON 21% ENTRE 2016 Y 2017

JONATHAN BÁEZ | baezjonathanx@gmail.com

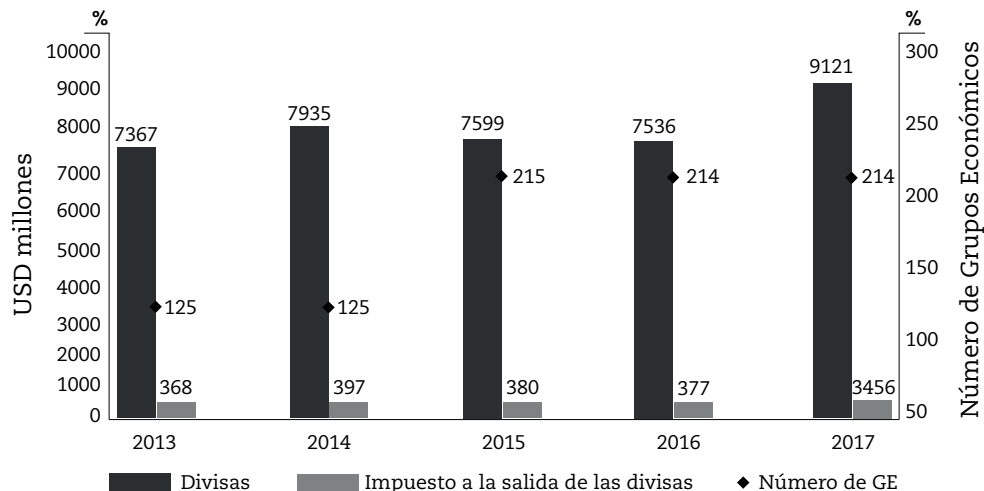
El Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) es una forma de «penalizar la salida de capitales golondrina» y [posibilita] que las divisas provenientes de la actividad económica se inviertan en territorio nacional (SRI-CEF, 2012, pág. 298). En ese sentido, la importancia de este impuesto radica en la estructura de incentivos que genera para la regulación de la fuga de dólares del país. Un impuesto fundamental, considerando que la transferencia, envío o traslado de divisas realizadas por los grupos económicos se incrementó en un 21% entre 2016 y 2017. De esa manera, en el último año se estima que salieron cerca de USD 9 120 millones hacia el exterior.

El ISD inició con la Ley para la Equidad Tributaria aprobada en el 2007 con un nivel del 0,5%. En el año 2009 aumentó al 1% del impuesto y en 2010 se duplicó al 2%. Desde el año 2012, este impuesto alcanzó el 5%. De tal manera, que «estimaciones del Servicio de Rentas Internas indican que el (ISD) representa USD 1080 millones anuales para el Estado. [En] enero de 2018, el SRI recaudó USD 114 millones por este tributo; en el mismo mes de 2017 recogió USD 97 millones» (Morán, 2018). No obstante, su función de controlar la salida de divisas permite que en «el

país se queden unos USD 2000 millones, de los USD 25.000 millones que salen anualmente». (Revista Líderes). De esa manera, la insaciable búsqueda de sacar dólares de la economía ecuatoriana se limita.

Sin embargo, la inclusión de las élites empresariales que capturaron el Estado, no tardaron en oponerse al ISD. La posición del ministro de Comercio Exterior eran claras: «Estamos proponiendo que para nuevas inversiones no se aplique el 5% del ISD». En efecto, la ley de fomento productivo —articulado que es la gran victoria de la plutocracia empresarial— recoge este pedido y establece exoneraciones. No obstante, su eliminación aún no fue alcanzada. Por tal motivo, una nueva ola de reformas en el campo económico está siendo planteada para generar un «ambiente de libertad para que los empresarios puedan traer sus dineros e invertirlos. Esto vendrá acompañado de menores pagos por salida de capitales». En otras palabras, se está gestando un ambiente para que los capitales golondrina aniden en el país. Por consiguiente, el ISD es el principal obstáculo para que este proceso tenga lugar. De esa forma, los pedidos de los intelectuales de la élite empresarial pueden ser una vez más escuchados, junto al acuerdo con el FMI y la posible eliminación del ISD.

FIGURA 2. ÍNDICE DE PALMA 2007-2019



Fuente: ENEMDU 2007-2019. Elaboración: propia.

En ese contexto, es importante mencionar la persistente búsqueda de sacar capitales por parte de los poderosos grupos económicos del país. El cálculo de las transferencias de divisas realizadas por esta élite es posible calcularla con la base de «Conformación y Contribución del Impuesto a la Renta (IR) de los Grupos Económicos (GE)» elaborado por el SRI. En esta base se presenta el ISD causado en un determinado año y una operación permite determinar el monto total al cual fue aplicado dicho impuesto, considerando que se tiene información desde el año 2013 y el ISD es del 5% en todo el periodo hasta 2017.

De esa manera, se observa que la salida de capitales en el periodo 2013-2014 se ubica por sobre los USD 7000 millones. En el año 2014 es interesante que el monto casi alcance los USD 8000 millones. Un año en el que la situación del país fue complicada por la disminución del precio de

barril de petróleo y que se desplomaría al año siguiente. Eso da lugar a pensar en formular una serie de hipótesis alrededor del accionar que tienen las élites en momentos de crisis nacionales ¿Invertir en la recuperación o sacar capitales? Al parecer, la segunda opción es la predilecta considerando que en ese año solo se registraron 125 GE, por lo que, en 2014 el promedio de transferencias hacia el exterior es el más alto de todo el periodo con USD 63 millones por cada GE. Por otro lado, en el año 2017 las transferencias al exterior aumentan en un 21% en comparación al año anterior, es decir, en este año se estima que los GE transfirieron cerca de USD 9121 millones hacia el exterior. Dicho monto, no se encuentra sesgado por el aumento del número de GE identificados por el SRI, dado que desde 2015 se estabiliza en aproximadamente 214, e implica una acelerada salida de divisas (ver Figura 1).

Ese considerable aumento necesita de una explicación más exhaustiva, sin embargo, es probable que la inclusión de representantes de grupos económicos en el Gobierno —especialmente en el Comercio Exterior— se relacione con una limitación al ente regulador (SRI) y se genere una serie de incentivos para mantener un control más laxo de la salida de capitales, lo que implicaría una articulación entre hipótesis de salida y entrada en los riesgos de la captura de la decisión pública, según lo explica Castellani (2018):

Hipótesis de entrada. Aquellos funcionarios que registran una experiencia previa en el sector privado dentro del área que ahora les toca regular se verán más inclinados a favorecer a este grupo de empresas que aquellos que no poseen ningún tipo de vinculación pasada. Hipótesis de salida. La posibilidad futura de realizar una carrera lucrativa dentro de alguna empresa del área regulada, podría inducir en los funcionarios un comportamiento favorable hacia la empresa en cuestión, bajo el supuesto de que las empresas se ven inclinadas a contratar para sus puestos directivos a aquellas personas que, en su paso por el Estado, mostraron una mayor predisposición para resolver sus problemas y apoyar sus causas. (pág. 57)

Desde esa perspectiva, la apuesta por eliminar el ISD no es macroeconómicamente viable y provocaría una salida masiva de dólares de la economía, situación que complicaría la vida de la población no acomodada del país. En ese sentido, los capitales golondrina se extenderán y no generarían un beneficio para el Ecuador, considerando que también generarían una necesidad de reformar regresivamente la legislación en materia laboral, para acelerar los ciclos de ese tipo de capitales. Por esos motivos, es necesario mantener el ISD, dado la serie de concesiones que se realizó al empresariado en la Ley de Fomento Productivo y examinar las nuevas reformas a ser realizadas.

REFERENCIAS

- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, (s. d.), 48-61.
- Morán, J. (17 de febrero de 2018). Campana criticó tributo a la salida de divisas. *El telégrafo*. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/campana-critico-tributo-a-la-salida-de-divisas>
- Revista Líderes. (s. f.). *El Impuesto a la Salida de Divisas es el gravamen más criticado*. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.revistalideres.ec/lideres/impuesto-salida-divisas-gravamen-criticado.html>
- SRI-CEF. (2012). *Una nueva política fiscal para el Buen Vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.

CAPTURA DE LAS ÉLITES Y DESIGUALDAD

EN ECUADOR

JONATHAN BÁEZ | baezjonathanx@gmail.com

Un aumento de la desigualdad se observó en 2018 y una característica que marcó este proceso fue la captura de la decisión estatal por parte de las élites ¿Existe relación entre este crecimiento de la captura y el aumento de la desigualdad? Para intentar responder y problematizar esta respuesta, se recurre a información de la encuesta aplicada por la Corporación Latinobarómetro, sobre las percepciones de los años disponibles para el país y de la encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo urbano-rural, así como a las utilidades del sector bancario. Los resultados muestran que la captura tiene una correlación positiva — coeficiente de 0,57— con la desigualdad en Ecuador. En otras palabras, que grupos poderosos se encuentren en espacios de decisión no muestra evidencia de generar efectos deseables para la sociedad en conjunto, por el contrario, solo beneficia a la clase dirigente de la misma, lo cual se demuestra en la utilidad bancaria más alta observada en el mismo año.

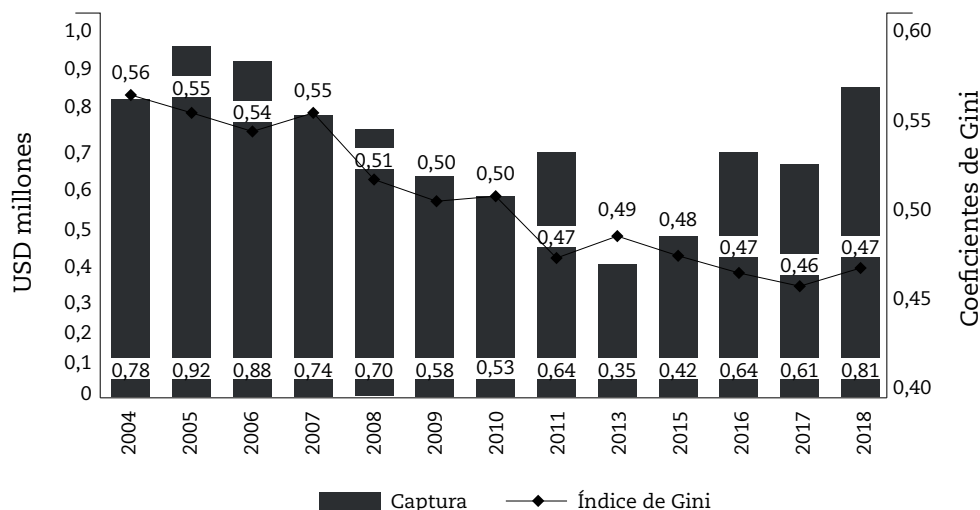
La captura de la decisión estatal por parte de los grupos poderosos se encuentra en el debate de la acción de las élites para beneficiarse de su presencia en el Estado. En efecto, su presencia en lugares de decisiones puede esbozarse como:

[...] La pérdida de autonomía del Estado a la hora de formular e implementar políticas públicas a través de dos mecanis-

mos principales: (a) la captura regulatoria, cuando los sectores económicos sensibles a la regulación estatal toman el control de las instancias decisorias de gobierno y/o las agencias regulatorias, de forma directa (puerta giratoria de entrada) o indirecta (lobby), y (b) la captura cultural, una forma mucho más difusa pero no por eso menos importante, por la cual las empresas se benefician de la acción de las agencias públicas porque los funcionarios comparten un mismo conjunto de creencias y visiones sobre el sector en cuestión, un ethos favorable al mercado. (Castellani, 2018, pág. 56)

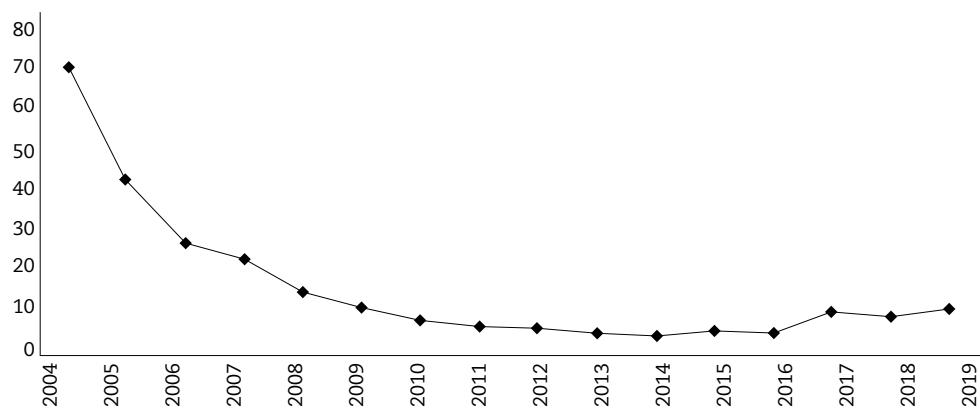
De esa manera, se observa un marco analítico que permite comprender la acción de estos grupos en los Estados y la estructura de incentivos que genera. En el presente caso, se analiza su relación con la desigualdad desde una perspectiva descriptiva. Por consiguiente, se muestran las trayectorias del nivel de captura y la inequidad medida por el índice de Gini (ver Figura 1). El gráfico muestra una tendencia declinante de la percepción de que se gobierna para grupos poderosos en su propio beneficio entre 2006-2013. A partir de 2015 empieza a aumentar, pero en 2018 alcanza un nivel no observado desde el 2006. Una propensión hacia la disminución de la desigualdad se articula al proceso antes descrito. No obstante, esta última disminución se mantiene constante hasta 2017, a diferencia del crecimiento

FIGURA 1. CAPTURA DE LA DECISIÓN ESTATAL Y DESIGUALDAD 2004-2018*



Nota: *Se refiere a la pregunta elaborada por la Corporación Latinobarómetro: En términos generales ¿Diría Ud. que (el país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo? Aquí: 'Grupos poderosos en su propio beneficio'. La forma de cálculo es determinar el cociente entre el número de personas de 18 años y más que opina que el país está gobernado por grupos poderosos para su propio beneficio y el total de la población del mismo grupo etario. Fuente: CEPAL-Latinobarómetro-ENEMDUR. Elaboración: Jonathan Báez.

FIGURA 2. ÍNDICE PROMEDIO DE GOOGLE TRENDS TEMA «CORRUPCIÓN» EN ECUADOR 2004-2019



Fuente: Google trends. Elaboración: Jonathan Báez.

de la percepción de captura por ciertos grupos poderosos del Gobierno.

Es probable que entre 2015 y 2017 la

percepción sobre los grupos poderosos se modificara en la población como efecto de

un alineamiento de estos mismos secto-

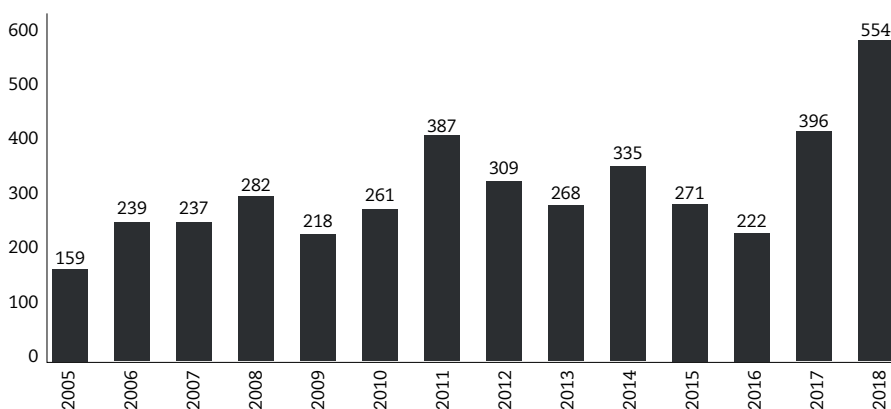
res que, a puertas de un proceso electoral, observó una oportunidad¹ para profundizar el trabajo político fundamentado en la corrupción y posicionando a lo empresarial privado (mercado) como el único espacio capaz de «enfrentarla». De esa manera, un índice que permite ver el interés por un tema específico, generado a partir de las búsquedas en el motor Google,² muestra que la «corrupción» era más buscada en 2004 y 2006, disminuyendo sistemáticamente hasta permanecer constante entre 2010 y 2016 (ver Figura 2). Es solo a partir de 2017 que tiene un ligero repunte, lo cual se explica por el trabajo político antes descrito. Dicho proceso, incluyó una consulta popular que abanderada como el instrumento de lucha contra la corrupción, significó la eliminación de la ley de plusvalía; un catalizador de la redistribución de la riqueza en el país. A su vez, devela la posición del nuevo gobierno.

Por lo tanto, se observa una instrumentalización de la corrupción. Sin embargo, la evidencia señala que la desigualdad continuaba su trayectoria descendente; no como una tendencia automática, sino como una apuesta de acciones específicas como la redistribución efectuada vía política fiscal y recuperación de la renta petrolera para invertirlos en proyectos estatales y gasto social.³ En efecto, la no inclusión de ciertas élites en los espacios de gobierno fue una característica que acompañó estos procesos de redistribución y que la no presencia de las élites depredadoras condicionaba que efectivamente pueda realizarse; situación que se transforma con la llegada del presidente Lenin Moreno y se expresa en su gabinete inicial, mismo que termina de sellarse con la llegada de un representante del Comi-

té Empresarial Ecuatoriano como máximo representante del frente económico en 2018, ubicándolo en el Ministerio de Economía y Finanzas —acompañando a otros actores en el Ministerio de Comercio Exterior, del Trabajo y de Agricultura—. De tal forma que se develó la fuerte presencia que estos grupos poderosos ejercerían en las decisiones estatales.

En ese año, la percepción de que los grupos poderosos gobiernan asciende del 61% en 2017 al 81%. Eso implica que en el 2018, aproximadamente 8 de cada 10 personas consideran que el país está gobernado por grupos poderosos para su propio beneficio. Desde esa perspectiva, además de varias operaciones, la formulación de la Ley de Fomento Productivo fue la acción que se implementó para beneficiar a la élite empresarial, efecto de su presencia en el Estado. Sin embargo, ésta fue aprobada y discutida entre mayo y agosto de 2018, fecha similar a la que se levantó la encuesta —entre el 15 de junio y 2 de agosto 2018—. En ese sentido, es posible que esta discusión —dado su énfasis en la remisión de multas, cargos e intereses efecto del no pago de impuestos por grandes empresas y grupos económicos— marcará el resultado; no queda claro si esta respuesta sobre la percepción de los grupos poderosos gobernando se debe a la implementación de esta ley, a la inclusión de las élites en el gobierno u otros factores más. Lo cual plantea una agenda de investigación abierta.

No obstante, los resultados no se hicieron esperar, el único año en que aumenta la desigualdad y la captura de decisión estatal en beneficio de ciertos grupos poderosos es 2018: a nivel nacional, en diciembre de 2017 la desigualdad por coeficiente

FIGURA 3. UTILIDADES DEL SECTOR BANCARIO 2005-2018 (MILLONES USD)

Fuente: Superintendencia de Bancos/Asobanca. Elaboración: Jonathan Báez y Richard Ramírez.

de Gini era del 0,459 y en 2018 del 0,469. Sin embargo, la variación no es estadísticamente significativa. En el área urbana, la desigualdad aumenta del 0,435 al 0,452 y es estadísticamente significativa. Por otro lado, las utilidades de los bancos aumentan a USD 554 millones. Las más altas en el periodo 2005-2018. En 2017, se observa que también son altas con USD 396 millones, cifra que solo se iguala a 2011 cuando los precios del petróleo estaban en su punto más alto.⁴ Eso implicaría que, a pesar del clima de austeridad anunciado y postulado por el Gobierno actual, se produce una bonanza importante para el sector bancario (ver Figura 3). Es probable también que la cifra tan alta de 2018 corresponda a una cifra más transparente debido a la serie de incentivos que se producen para el no pago de impuestos —tales como el anticipo al impuesto a la renta y una serie de exenciones tributarias al mismo—, así como una regulación más laxa. De tal manera que, además de utilizar mecanismos para eludir impuestos tales como paraísos fiscales con pre-

cios de transferencias, entre otros, el no pago está institucionalizado por la Ley de Fomento Productivo. Por tanto, no existen incentivos para ocultar la riqueza.

En conclusión, la evidencia muestra que la captura de decisión estatal por parte de las élites genera un aumento de la desigualdad, lo que queda claro con su presencia en el año 2018. En este año se muestra señales de beneficio a un cierto grupo poblacional y perjudica a otro gran conjunto: el aumento de la desigualdad y la pobreza no se hizo esperar, pero solo en las capas vulnerables de la sociedad ecuatoriana. No obstante, las utilidades bancarias son las que más aumentan. En ese sentido, todavía es pertinente cuestionarse si la austeridad es para todos o para una cierta élite, misma que se beneficia del aparato estatal.

NOTAS

1 Estos sectores o élites poseen repertorios de acción e indicios de acción que deben investigarse. Por otro lado, sobre las elecciones como espacios para interpelar: «David Snyder y Charles Tilly examinaron los picos y los valles de la violencia en Francia a partir

de 1830, descubrieron que estaban más relacionados con las oportunidades electorales y los cambios de régimen que con las privaciones y las dificultades» (Tarrow, 1994, pág. 148).

2 «Google, el motor de búsquedas más popular de nuestros días, hace público un índice basado en el número de búsquedas por tema que recibe día con día. Dicho índice va de 0 a 100, en donde 100 corresponde al día y al término con más búsquedas de todo el periodo, y se construye con base en una muestra del total de búsquedas que Google recibió en el lugar determinado. De este modo, aunque no podamos saber con exactitud cuál es el número total de búsquedas que recibe cada término, sí podemos entender cómo es que el interés por dichos temas va evolucionando a través del tiempo» (Campos y López, 2018).

3 En el caso de la pobreza, se observa que una reducción de 12,5 puntos porcentuales se explica [...] por un lado, el crecimiento real del consumo hizo que la pobreza se reduzca en 5,4 puntos porcentuales y, por otro, el efecto redistribución provocó una dismi-

nución de 7,1 puntos porcentuales (INEC, 2015, pág. 21).

4 En 2011, el precio del petróleo bordeaba los USD 97,65 por barril; mientras que en 2017 era de USD 45,84 Y 2018 hasta septiembre de 62,22.

REFERENCIAS

- Campos, R. y López, S. (2018). *¿Qué pueden decirnos las búsquedas en Google de esta elección presidencial?* Nexos. Recuperado de <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=9014>
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, (s. d.), 48-61.
- Tarrow, S. (1994). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, España: Alianza Editorial.



sección
9

COMUNICADOS

La Unidad de Coyuntura y el Instituto Superior de Investigación y Posgrado (ISIP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador al país:

LAS MEDIDAS ECONÓMICAS NO RESUELVEN EL DÉFICIT FISCAL NI REACTIVAN LA ECONOMÍA

El presidente Lenin Moreno Garcés y su Frente Económico han impulsado un paquete de medidas económicas profundamente lesivas para el interés colectivo (mayoritario) que, a criterio nuestro, no contribuyen a resolver el déficit fiscal ni promueven la reactivación de la economía. De esta manera, el paquete de medidas, desde la base conceptual y empírica, apuntaría más bien a resultados contrarios.

La idea —insistente— de que la nueva deuda es un signo de confianza del capital extranjero en la economía del país es ilusoria, más bien constituye la evidencia innegable del fracaso de los planes aplicados desde enero 2018 para reactivar la economía, equilibrar las finanzas públicas y legitimar la firma de acuerdo con el FMI; por el contrario, lo que se ha conseguido es allanar las condiciones para adoptar, entre otras medidas, la supresión de los subsidios a los combustibles y el envío a la Asamblea Nacional de una serie de reformas tributarias y laborales.

La eliminación del subsidio a los combustibles tiene un impacto negativo en el poder de compra de los ecuatorianos similar a una elevación del IVA, sobre todo en los sectores de ingresos medios y bajos, como consecuencia del inevitable traslado del precio de los combustibles a las tarifas del transporte de personas y carga afectando el precio de los bienes y servicios de consumo masivo.

La reducción de aranceles con el fin de abaratar los bienes importados estimula una mayor salida de capitales. Para ello el ejecutivo propone: (1) la eliminación o reducción de aranceles para maquinaria, equipos y materias primas agrícolas e industriales; y (2) la eliminación de aranceles a la importación de celulares, computadoras y tabletas. En este marco, se espera la reducción a la mitad del impuesto a la salida de divisas (ISD) para materias primas, insumos y para bienes de capital; la disminución del impuesto a los vehículos de menos de USD 32.000 para uso productivo; y la eliminación de anticipo del impuesto a la renta. Creer que la resolución del déficit fiscal se solventa con la disminución de la recaudación tributaria es una contradicción dantesca.

Con la reducción de los aranceles aumentarán las importaciones, que (ya) superan el valor de las exportaciones, esto agrava aún más el déficit comercial y de pagos que, sumado a la presión del servicio de la deuda externa, compromete la estabilidad de la dolarización que se dice defender. A ello hay que agregar la reducción de los ingresos netos de divisas por concepto del envío de remesas. El efecto global ge-

nera una enorme presión sobre la balanza de pagos y sobre la misma dolarización.

En materia de reformas laborales se propone la incorporación de nuevos trabajadores, particularmente jóvenes, en condiciones de precarización —trabajo por horas, inestabilidad por despidos intempestivos, teletrabajo, etc.—, y por primera vez un impuesto al trabajo: el «pago» de un día de sueldo por mes adoptado antes en casos de catástrofe grave y por tiempo limitado, como en el terremoto del 2016—. Se prevé la reducción de los sueldos y salarios de los empleados públicos a través de medidas como la renovación de los contratos ocasionales con un 20% (menos) en su remuneración y, adicionalmente, la disminución de 15 días de vacaciones anuales para los servidores públicos en desmedro de sus derechos laborales.

Por el otro lado, medidas como la contribución de las empresas con ingresos superiores a los USD 10 millones al año generarían para el fisco unos USD 100 millones (anuales); propuesta poco útil e inconcebible sobre todo frente a la obligación legal y ética de los empresarios para cumplir con sus impuestos en lugar de evadirlos o de judicializarlos para no pagarlos. En ese sentido, según datos de la CEPAL, hemos demostrado que si el Estado disminuye la evasión del impuesto a la renta y del IVA, utilizando la vía coactiva para deudores inescrupulosos (en un 55%), obtendría recursos por un monto de USD 4200 millones. Esto, sin duda, vuelve innecesario el endeudamiento con el FMI y otros organismos y, sobre todo, deslegitima el paquete de medidas adoptadas y propuestas.

En síntesis, las acciones promulgadas por el Ejecutivo no reactivan la economía ni contribuyen a solucionar el déficit fiscal, al contrario agravan la situación económica acarreando lesivas y graves consecuencias para el tejido social. Las exoneraciones de impuestos y aranceles en favor de determinados sectores empresariales —recordemos la condonación de multas e intereses por deudas tributarias—, en definitiva, no contribuyen a generar confianza ni estabilidad social.

El carácter disperso y contradictorio del paquete de medidas devela la ausencia de una estrategia económica coherente y articulada a partir del interés general y nacional. El sometimiento de la política económica en beneficio de ciertos grupos empresariales debe terminar. Nuevamente el costo del paquete de medidas será trasladado a los creadores de la riqueza nacional: los trabajadores de la ciudad y el campo, los sectores más vulnerables de la sociedad, los desempleados y los subempleados, a los cuales se pretende neutralizar con un irrisorio bono de USD 15 y la ilusión del Plan Casa para Todos.

¡No más!

D. M. de Quito, 3 de octubre de 2019

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR A LA COMUNIDAD

Las medidas económicas propuestas para resolver los problemas económicos y sociales que se han acumulado históricamente y que se han agudizado en la última década, no son una solución y, más bien, han suscitado una grave conmoción social. En términos generales, estas medidas responden a un modelo ya ensayado y que ha fracasado en este y otros países. En consecuencia, la Universidad Central del Ecuador emite el siguiente pronunciamiento:

Los subsidios a los derivados del petróleo son política de Estado desde 1974, aunque en 2018, este Gobierno ya liberalizó el precio de la gasolina súper. Hoy, con la eliminación de los subsidios, según cifras oficiales, se generará un ahorro anual de USD 1400 millones al fisco: USD 370 millones provenientes de las gasolinas extra y ecopaís; y el diésel arrojaría unos USD 1030 millones. Sin embargo, no se ha expuesto con claridad cuál será el destino de estos recursos.

El incremento no selectivo del precio del diésel y gasolina ha provocado una subida en los precios del transporte y, consecuentemente, es previsible una elevación en los costos de insumos, bienes y servicios. Por lo tanto, para los pequeños productores agropecuarios este incremento es un serio golpe, pues no podrán movilizar sus productos y se intensificará su dependencia de los intermediarios. Esto los llevará a una extrema pauperización con impactos en las condiciones de vida, especialmente en salud y nutrición.

Se entiende, entonces, la movilización masiva de los pueblos indígenas que en su mayoría se dedican a la actividad agropecuaria, así como de otros sectores sociales que se ven afectados por estas medidas.

Si bien los subsidios a los combustibles, tal como se han manejado, han sido regresivos, por cuanto han favorecido mayoritariamente a los sectores pudientes, ahora, con la propuesta del Gobierno, se afecta aún más la capacidad adquisitiva de los pobres del campo y la ciudad. La medida debe ser revisada para evitar esta afectación.

La propuesta de reforma laboral del Gobierno es inconstitucional y atenta a contra los derechos de los trabajadores. Además, menoscaba severamente la economía familiar. Consecuentemente, la Universidad Central del Ecuador expresa su desacuerdo con esta propuesta y exhorta a la Asamblea Nacional a negar su aprobación. El Gobierno debió incluir medidas que permitan eliminar la evasión y elusión tribu-

taria. Si se cobrara solo la mitad del monto que se evade de los impuestos a la renta e IVA, más las deudas tributarias que se encuentran pendientes de los 500 principales deudores, en total USD 7700 millones, según análisis de la CEPAL, sería innecesario el acuerdo con el FMI y las medidas que afectan a la población. Téngase en cuenta que la remisión tributaria benefició a 214 grupos económicos a los que ya se les condonó más de USD 980 millones, recursos que son necesarios para cubrir el gasto social en educación y salud.

Por otro lado, la reducción del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) favorecería la salida de capitales. La reducción de aranceles para bienes de consumo, que también forma parte de la propuesta del Gobierno, incentivaría las importaciones. Con estas medidas saldrían más dólares de los que ingresarían a nuestra economía. Por lo tanto, serían medidas negativas para la dolarización.

En el contexto de la reacción social suscitada por las medidas, la declaración del estado de excepción ha agudizado la represión y la violencia dificultando el diálogo para lograr soluciones consensuadas a la crisis. Por esta razón, la Universidad Central del Ecuador demanda la derogatoria del estado de excepción como una premisa para hacer posible el diálogo entre el Gobierno y los movimientos indígenas y sociales.

Como universidad pública, instamos al Gobierno a trabajar por el bienestar de todos los ecuatorianos y, más aún, por la población pobre y vulnerable. La condición del diálogo implica respetar los derechos humanos, evitar el abuso de la fuerza pública, erradicar todo tipo de violencia y la destrucción de bienes públicos y privados, facilitar el derecho a la deliberación y a la participación, sin la cual se pone en riesgo la democracia.

La Universidad Central del Ecuador con el compromiso que le caracteriza con la sociedad ecuatoriana, ofrece su capacidad institucional para apoyar los esfuerzos conducentes al diálogo y a la restauración de la paz.

Dado en la sala del Honorable Consejo Universitario, en la sesión del día ocho de octubre de dos mil diecinueve.

Dra. Paulina Armendáriz L. de Estrella, MSc.
Secretaría General y del Honorable Consejo Universitario
Universidad Central del Ecuador

LA UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR FRENTE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA LA TRANSPARENCIA FISCAL, OPTIMIZACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO, FOMENTO A LA CREACIÓN DE EMPLEO, AFIANZAMIENTO DE LOS SISTEMAS MONETARIO Y FINANCIERO, Y MANEJO RESPONSABLE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Manifiesta su preocupación por el escaso debate y limitada socialización, así como por la falta de cifras que evidencien los costos y beneficios que generaría este proyecto de ley. La complejidad de este cuerpo normativo, que afecta a 22 leyes e incide en todos los ámbitos de la economía, tiene implicaciones que menoscabarían los derechos a la salud y a la educación establecidos en el artículo 3 de la Constitución, conforme se expone a continuación.

El artículo 16 del proyecto incluye en el artículo 9.1 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario a los servicios educativos y de infraestructura hospitalaria, como sectores estratégicos, con exoneraciones de pago de impuesto a la renta. Con esto se fomenta la participación del sector privado en estas actividades, pero se afectan las acciones y los recursos del Estado para garantizar los derechos a la salud y a la educación.

Con relación al impuesto a la renta, el mencionado proyecto de ley incluye nuevas e inequitativas deducciones tributarias, reduce el número agentes económicos que retienen impuestos para transferirlos al Servicio de Rentas Internas (SRI) y elimina la obligatoriedad del anticipo del impuesto a la renta. En el año 2018, del total de las recaudaciones del impuesto a la renta un 54% provino de las retenciones.¹ Por lo tanto, los cambios propuestos tendrían un impacto negativo en las futuras recaudaciones, lo cual afectaría a los presupuestos de salud y educación que dependen de estos tributos.

El artículo 12 propone la reserva de la información tributaria de los contribuyentes, lo que es contrario a la tendencia internacional hacia la transparencia como mecanismo para evitar la evasión y elusión. El país no necesitaría aumentar los tributos si se controla la evasión. Según la CEPAL,² la evasión del impuesto a la renta y del IVA representa millonarias pérdidas para el fisco. Además, este ocultamiento dificultaría la recaudación de las deudas tributarias acumuladas, que a septiembre del año 2019 ascienden a más USD 2500 millones según estimaciones del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central del Ecuador.³

Para asegurar la transparencia, el proyecto de ley también debería incluir el requisi-

to de adecuada información contable, que es la base para la toma de decisiones en el sector microempresarial, porque permite obtener indicadores económico-financieros precisos y confiables para instaurar políticas de crédito.

El proyecto de ley subordina el cumplimiento de los objetivos de desarrollo a los techos de gasto establecidos en las nuevas reglas fiscales (artículos 85 a 121). Concentra las decisiones en el Ministerio de Finanzas, el cual establecerá a su criterio las inversiones sociales críticas, lo que dificultará la planificación institucional para el cumplimiento de los mencionados objetivos.

Sumamos nuestra preocupación a la expresada por diversos actores de las instituciones de regulación, sobre las reformas al Código Monetario y Financiero incluidas en el proyecto de ley, porque otorgan un papel predominante y decisivo al sector financiero privado en el control de la liquidez del país. Esto podría afectar la estabilidad del sistema financiero y poner en riesgo a la dolarización.

Por lo expuesto, la Universidad Central del Ecuador considera que este proyecto de ley debe ser negado por la Asamblea o retirado por el Ejecutivo, a fin de que sea re-elaborado de manera consensuada con los distintos sectores sociales y de la economía.

La Universidad Central del Ecuador se compromete a continuar el análisis de los problemas que afectan la situación fiscal del país, para presentar propuestas rigurosamente elaboradas a la legislatura y demás instituciones del Estado.

Dado en la Sala de Sesiones del Honorable Consejo Universitario, el día 13 de noviembre de 2019.

Dr. Fernando Sempértegui Ontaneda
RECTOR

Econ. Nancy Medina Carranco
DECANA FACULTAD CIENCIAS ECONÓMICAS
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN TÉCNICA

Dra. Paulina Armendáriz
SECRETARIA GENERAL (E)

- 1 SRI (2019). Estadísticas de Recaudación (véase www.sri.gob.ec/estadisticas/)
- 2 CEPAL (2017). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe (pág. 48).
- 3 ISIP (2019). Sí hay alternativas: control a la evasión del Impuesto a la Renta, el IVA y cobro de deudas tributarias generaría USD 7,7 miles de millones.

Publicado en El Comercio el sábado 16 de noviembre del 2019.

La Unidad de Coyuntura y el Instituto Superior de Investigación y Posgrado (ISIP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador al país:

EL PROYECTO DE LEY DE «CRECIMIENTO ECONÓMICO» DEBE SER INMEDIATAMENTE ARCHIVADO

El artículo 136 de la Constitución establece que los proyectos de ley enviados a la Asamblea Nacional para su conocimiento y resolución, deben ser presentados con la suficiente exposición de motivos y referirse a una sola materia. Contrariando esta disposición, el Gobierno ha enviado el proyecto de ley llamado de «Crecimiento económico» que afecta 22 cuerpos legales incluyendo leyes orgánicas, sobre distintas materias y sin estudios técnicos sobre su impacto en la economía, con la confianza de que el desconcierto y la inacción legislativa terminen poniéndola en vigencia a través del ministerio de la ley.

Las medidas, cuyos efectos consideramos perjudiciales para la estabilidad económica, social y política nacional entrañan, en términos reales, una reducción del espacio de soberanía nacional en los ámbitos fiscal, monetario y financiero.

En materia fiscal, se lesionan las condiciones de educación y transparencia que permiten detectar niveles de ingresos, impuestos directos, la evasión y elusión, el uso de paraísos fiscales, etc., por parte de los grandes grupos económicos del país. Al margen de —quizás— una de las iniciativas más destacables donde se propone (simbólicamente) grabar nuevos impuestos a los ingresos de las empresas que superan el millón de dólares; en efecto se reduce (aún) más la presión impositiva, además de vulnerar, de manera estructural, la eficacia recaudatoria mediante la eliminación del anticipo de impuesto a la renta, la exoneración de las utilidades en el cálculo de la renta gravable de las personas naturales y la eliminación parcial del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD).

Ante esta realidad, insistimos en la necesidad de procurar la sostenibilidad fiscal, no mediante la reducción de la inversión social, sino a través una recaudación más eficiente y progresiva de impuestos. Si se controla la evasión del impuesto a la renta, se contaría con USD 2,3 miles de millones; si se mejora la eficiencia recaudatoria del IVA, se alcanzaría USD 2,8 miles de millones; si se prioriza el cobro a los 500 principales deudores, se dispondría de USD 2,6 miles de millones —USD 1,5 miles de millones en deudas firmes y USD 1,1 miles de millones en deudas impugnadas—. En conjunto, estas iniciativas sumarían USD 7,7 miles de millones; sin embargo, si solo se efectiviza un 55% de éstas se llegaría a los USD 4,2 miles de millones, valor similar al préstamo con el Fondo Monetario Internacional. Por otro lado, si el Tipo Impositivo Efectivo para los grupos económicos alcanza el 3% y se aumenta un 5% la fracción excedente

a sus socios accionistas, con los ingresos personales en la parte más alta de recaudación, se obtendría USD 2053 millones, un valor 11,6 veces superior al que se estima al gravar a las 10403 empresas mediante el artículo 389 de esta ley, afectando (solo) al 0,006% de la población.

Otro tema de alarma y preocupación nacional es la reorganización radical del sistema monetario y financiero ecuatoriano. A través de ciertas modificaciones sustanciales al Código Orgánico Monetario y Financiero, se pretende apartar al Banco Central del control de los poderes democráticamente constituidos, allanándose el camino para que éste pase a ser regulado por el sector bancario y financiero privado, tal como sucedió en los años 90 y que condujo a la crisis bancaria y a la dolarización. Se menciona que no hay dólares en la economía, sin embargo, se incentiva paradójicamente, por un lado, la salida de capitales y, por otra parte, se promueve la colocación de los respaldos bancarios de los depósitos en el exterior mediante la eliminación de la reserva mínima de los bancos y del coeficiente de liquidez doméstica. Con la propuesta de alcanzar un respaldo absoluto de los pasivos del Banco Central del Ecuador con reservas internacionales, se otorga un acceso prioritario de los bancos a estas reservas.

Otros aspectos, no menores, se refieren a medidas que provocan efectos contrarios a los que sugiere el nombre del proyecto de ley, como la supresión de la personería jurídica de las cajas de ahorro; el levantamiento de la prohibición de que los bancos puedan absorber a cooperativas; la viabilidad para que actores que controlan el sector financiero puedan ser propietarios de medios de comunicación y, además, la concesión turística en Galápagos.

El archivo del proyecto de ley debe preceder al inicio de un debate nacional que incluya a las universidades del país y a representantes de la sociedad civil.

¡No podemos esperar más!

D. M. de Quito, 1 de noviembre de 2019

Instituto de Investigaciones Económicas
Universidad Central del Ecuador