

**CANCELAR DERECHOS, RECONFIGURAR EL NEOLIBERALISMO:
AUTOEMBOSCADA FISCAL EN LA LEY DE FOMENTO PRODUCTIVO APROBADA
EN ECUADOR (2018).**

**CANCEL RIGHTS, RECONFIGURE NEOLIBERALISM: SELF-AMBUSH FISCAL IN
THE PRODUCTIVE PROMOTION LAW APPROVED IN ECUADOR (2018).**

Autores:

Jonathan Báez Valencia

Universidad Central del Ecuador, Ecuador

ORCID: 0000-0002-8223-450X

Dirección para correspondencia: jxbaez@uce.edu.ec

Robertho Rosero Enríquez

Universidad Central del Ecuador, Ecuador

ORCID: 0000-0003-4446-6841

Dirección para correspondencia: rmroseroe@uce.edu.ec

Fecha de recepción: 20 de octubre de 2020

Fecha de aceptación: 15 de diciembre de 2020

Fecha de publicación: 4 de enero de 2021

Citación/como citar este artículo: Báez Valencia, J. & Rosero Enríquez, R. (2021). Cancelar derechos, reconfigurar el neoliberalismo: autoemboscada fiscal en la Ley de Fomento Productivo aprobada en Ecuador (2018). *Nullius*, 2(1), 47-62. Recuperado de: <https://revistas.utm.edu.ec/index.php/Nulluis/article/view/2907>

Resumen

Un gobierno sin ingresos es la casi garantía de poblaciones sin derechos. De tal forma que, si las estructuras llamadas a frenar las inequidades en una sociedad son aniquiladas, esto abre el camino para que “la lógica pura de mercado” opere. En efecto, el neoliberalismo se ha implementado. Sin embargo ¿Qué ocurre cuando el gobierno es el mismo impulsor de su destrucción? Nos encontramos ante una autoemboscada fiscal que tiene como fin la legitimización de ese régimen de desigualdad. El objetivo de esta investigación es analizar cómo este proceso tuvo lugar en Ecuador a partir de la identificación de mecanismos específicos en la Ley de Fomento Productivo (2018). A través del método cuantitativo se logró demostrar cómo la aplicación de los articulados en cuatro ejes: i) tributario; ii) petrolero; iii) deuda externa y; iv) financiamiento interno significaron la negación de derechos económicos, salud y educación.

Palabras clave: desigualdad social, gobierno central, salud pública, derecho del trabajo, derecho a la educación.

Abstract

A government without income is the almost guarantee of populations without rights. In such a way that, if the structures called to stop inequities in a society are annihilated, this opens the way for “the pure logic of the market” to operate. In effect, neoliberalism has been implemented. However, what

happens when the government is the very driver of its destruction? We are faced with a fiscal self-ambush that aims to legitimize this regime of inequality. The objective of this research is to analyze how this process took place in Ecuador from the identification of specific mechanisms in the Productive Promotion Law (2018). Through the quantitative method it was possible to demonstrate how the application of the articles in four axes: i) tributary; ii) oil tanker; iii) external debt and; iv) internal financing meant the denial of economic rights, health and education.

Keywords: social inequality, central government, public health, labor law, right to education.

1. Introducción

Las consecuencias de la reconfiguración del neoliberalismo en Ecuador durante el gobierno del presidente Moreno son evidentes y han sido documentadas: aumento de la desigualdad de ingresos,¹ beneficiando a los deciles más altos de ingresos de la población (élites económicas empresariales)² en detrimento de los otros deciles, lo que incluye a la población trabajadora y se manifiesta en el deterioro de los indicadores de empleo –incluida la precarización-³, así como en el retroceso de los indicadores laborales –de los que existe información disponible- establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (2017-2021).⁴

En efecto, se estableció una cancelación de los derechos laborales, en especial los consagrados en la Constitución (2008) que garantizan un trabajo digno, estable y una remuneración justa (Artículos 276 y 328 respectivamente). Dicho proceso se exacerbó con el advenimiento de la pandemia en la que se mostró cómo los ajustes y recortes, característicos del régimen neoliberal,⁵ también cancelaron los derechos a la salud y educación (Artículo 3), cuando explícitamente se señala que ni en estado de excepción se pueden utilizar fondos (reducirlos) de ambos sectores (Artículo 165).

Si bien los resultados son visibles, el camino recorrido para alcanzarlos aparece como una “caja negra” que debe ser develada a través de la investigación empírica. En efecto, si se comprende al neoliberalismo como “la acción transformadora y (...) destructiva de todas las medidas (...) destinadas a desafiar todas las estructuras colectivas capaces de impedir la lógica del mercado puro” (Bourdieu, 2002, p. 3), con acciones específicas como:

(...) promover el recorte de impuestos, la reducción de los servicios públicos, el acoso a los sindicatos, y a lo que representan, y por impulsar la ilusión de que la prosperidad de todos depende de que los más ricos aumenten sus ingresos, alejándose cada vez más del ingreso medio, y del acceso a través del mercado a los servicios que en el modelo socialdemócrata de sociedad constituyen servicios públicos universales. La desigualdad como principio de progreso social sustituye a la visión de una sociedad cohesionada, con buena calidad de vida para todos, y capaz de competir económicamente por la inversión en educación, sanidad e infraestructura” (Paramio, 2009, pp. 52 y 53 citado en Gracia, 2015, p. 8).

Es así que este régimen configura estas acciones con mecanismos específicos que permiten su implementación y, sobre todo, su legitimación. Este es el caso de las leyes.

El uso de las leyes como elemento clave para la subordinación de la sociedad al mercado antecede al neoliberalismo. De esa manera, Polanyi (2007) muestra que la conversión del trabajo, tierra y dinero de no-mercancías a “mercancías ficticias”, tuvo como eje la incorporación de leyes específicas:

¹ Para un análisis del ascenso de la desigualdad en el país en este periodo, utilizando el índice de Palma, se recomienda ver: Báez (2020b).

² Un análisis del incremento de los ingresos de las élites económicas empresariales entre 2013 y 2019, y en la brecha entre el Salario Básico Unificado, se encuentra en: Báez Valencia (2020c). Y el comportamiento de los Grupos Económicos ver: Báez Valencia (2020d).

³ Una estimación de un índice de precarización y de los indicadores de empleo ver: Báez (2020c).

⁴ De un total de 14 indicadores laborales 10 retrocedieron, ver: Báez (2020d).

⁵ Un análisis de los recortes realizados en el sector salud puede verse en: Báez Valencia (2020g).

La célebre reforma de la Ley de Pobres (1834) abolió las disposiciones sumarias que los gobiernos patriarcales habían establecido en favor de los pobres (...). Así fue como se creó un mercado nacional competitivo para la mano de obra (...) la Bank Act (1844) estableció el principio del sistema monetario basado en el oro, la creación de moneda fue sustraída al gobierno sin tener en cuenta las repercusiones sobre el nivel de empleo (...) las leyes sobre cereales (1846) (...) que dejó a los cultivadores del continente, privados de protección, en manos del mercado. Así fueron establecidos los tres dogmas del liberalismo económico, principio organizador de la economía de mercado: el trabajo debía encontrar su propio precio en el mercado; el dinero debía ser proporcionado por un mecanismo autorregulado; las mercancías debían ser libres para circular de un país a otro sin tener en cuenta las consecuencias (Polanyi, 2013, p. 258).

No obstante, es con el advenimiento del neoliberalismo que “los economistas ahora ven el derecho como un medio para legitimar y preservar las políticas que fueron asentadas en las décadas de los años 70 y 80” (Dezalay y Garth, 2002, p. 84). En esta misma línea, el análisis de Castellani (2002) sitúa dos leyes, aprobadas a finales de la década de los 80s, que fueron fundamentales para dar paso al neoliberalismo en Argentina. Se trata de “la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado. Ambas leyes permitieron implementar las reformas estructurales” (Castellani, 2002, p. 104).

En Ecuador, el ascenso del neoliberalismo en la década del 90 tiene a la Ley de Modernización (1993) y la Ley General de las Instituciones del Sistema Financiero (1994) como los principales marcos jurídicos que tuvieron como consecuencia el feriado bancario en 1999 (Acosta, 2001, pp. 339-340), y la posterior dolarización en enero del 2000 (Paz y Miño, 2010). Ambas leyes desestructuraron al Estado, impidiéndoles cumplir sus funciones de garantizar derechos y limitar las fuerzas de mercado (especialmente del sector financiero).

Como se observó, para que la lógica de mercado impere, la implementación de leyes es una característica que tienen como objetivo común destruir las capacidades del Estado (neoliberalismo) ¿Cómo ocurre tal destrucción? La primera respuesta que surge es a partir de dejarlo sin ingresos. En consecuencia, si la Ley de Fomento Productivo aprobada en agosto de 2018⁶ –LFP de aquí en adelante– se sitúa como el elemento inicial de la reinstauración del neoliberalismo durante el gobierno del presidente Moreno (Araúz, 2018; Báez, 2018; Báez Valencia, 2020) ¿Cómo operan los mecanismos específicos en esta ley para que dicho proceso de destrucción tenga lugar? De esa manera, el presente análisis aborda los ingresos que el propio Estado decidió dejar de percibir para cumplir con su rol para restringir la lógica pura de mercado, entendiendo esta noción como una “autoemboscada fiscal”. Por lo tanto, la pregunta de investigación que guía este trabajo es ¿Cómo la autoemboscada fiscal de la LFP (2018) implementó y legitimó la reconfiguración del neoliberalismo en el país?

2. Método

En la búsqueda de responder esta pregunta se realiza un análisis de los artículos específicos de la LFP relativos a los ingresos estatales. Por lo tanto, se analizan aquellos que tratan los ámbitos: i) tributario; ii) petrolero; iii) de deuda externa y; iv) financiamiento interno. En cada uno de estos se presenta un análisis cuantitativo de los resultados del cambio de la normativa a partir de las bases de datos en estos ámbitos y, en medida de la existencia de información, se estiman los montos dejados de percibir que afectan los ingresos del Estado. Los límites del estudio es que los acercamientos son de corte descriptivo y no causal, debido a que cada sección requiere de un análisis a profundidad. No obstante, se presenta un conjunto de información que permite una introducción a cada análisis y que debe ser profundizado en futuras investigaciones.

⁶ Nombre con el que se le conoció a la “Ley Orgánica para el fomento productivo, atracción de inversiones, generación de empleo, y estabilidad y equilibrio fiscal”.

3. Resultados

La recopilación de los principales contenidos que configuran la autoemboscada fiscal de la LFP en los ámbitos de i) remisión tributaria; ii) petrolero; iii) deuda externa y; iv) financiamiento interno se resumen a continuación en la Tabla I:

Tabla I

Autoemboscada fiscal en la LFP (2018)

| Ingreso | Normativa | Contenido Principal |
|---------------|---|---|
| Tributarios | CAPITULO I Régimen de remisiones y reducciones Artículos 1-11 | Art. 1.- Remisión de interés, multas y recargos.- Se dispone la remisión del 100% de intereses, multas y recargos derivados del saldo de las obligaciones tributarias o fiscales internas cuya administración y/o recaudación le corresponde únicamente al Servicio de Rentas Internas conforme los términos y condiciones establecidos en la presente Ley y las resoluciones que para el efecto emita el Servicio de Rentas Internas. |
| | CAPÍTULO II Incentivos específicos para la atracción de inversiones privadas. Artículos 26-30 | Art. 26.- Exoneración del impuesto a la renta para las nuevas inversiones productivas en sectores priorizados.- Las nuevas inversiones productivas, conforme las definiciones establecidas en los literales a) y b) del artículo 13 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, que inicien a partir de la vigencia de la presente Ley, en los sectores priorizados establecidos en el artículo 9.1 de la Ley de Régimen Tributario Interno, tendrán derecho a la exoneración del impuesto a la renta, y su anticipo, por 12 años |
| Petroleros | SECCION DECIMO PRIMERA Reformas a la Ley de Hidrocarburos. Artículo 45 | Sustitúyase el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 55, por el siguiente: "Art. (...).- Participación del Estado en los excedentes de los precios de venta de petróleo.- En los contratos de participación de exploración y/o explotación de hidrocarburos, el porcentaje de la participación del Estado se ajustará en función del precio de referencia y el volumen de producción. A medida que el precio de referencia se incremente, también la participación del Estado se incrementará para controlar los beneficios de la contratista por los excedentes en los precios de venta, en ningún caso la participación del Estado será inferior a la participación original establecida en el contrato. El Estado revisará anualmente sus beneficios, que en ningún caso serán menores a los beneficios de la contratista en concordancia a lo previsto en el artículo 408 de la Constitución de la República." |
| Deuda Externa | DISPOSICIONES TRANSITORIAS: DECIMA SEPTIMA | Para el período 2018 - 2021 y hasta alcanzar el límite de endeudamiento establecido en las reglas macrofiscales definidas en esta Ley, no regirá el límite de endeudamiento público del 40% del PIB. |

también aumenten, a la espera de una nueva remisión, lo que también significa menos recursos para el Estado.⁷

Este aspecto fue uno de los principales elementos a ser debatidos en la implementación de la ley. La premisa planteada es que la remisión tributaria por concepto de deudas por impuestos al Estado reactivaría la economía, es decir, crecimiento económico según los impulsores de la ley.⁸ No obstante, la evidencia empírica sobre la reducción de impuestos y crecimiento económico muestra lo contrario (Piketty, Saez, y Stantcheva, 2011; Piketty, 2014). A lo que se agrega el bajo nivel de impuestos pagados por las élites económicas en América Latina (Jiménez y Solimano, 2012; Solimano, 2015) y, en el presente caso, se agrega una remisión que benefició de forma principal a estos sectores.

En efecto, en la remisión realizada en la LFP se estima que a 203 Grupos Económicos se habrían beneficiado del no pago de aproximadamente USD 987 millones (Báez, 2019a) que son recursos que el Estado dejó de percibir. Además, Báez (2019b) en un análisis del total de beneficiarios de esta remisión indica que:

(...) la deuda sería de USD 1268 millones y benefició a 350 mil 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% (p. 1).

En lo a que a disminución de ingresos por las otras exoneraciones tributarias se refiere, el primer informe del FMI indica que en 2019 la reducción será del 1.2% del PIB, equivalente a cerca de USD 1 310 millones (Báez, 2019c). De este porcentaje, “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” (FMI, 2019, p. 10). Por lo tanto, se confirma la deducción de los ingresos tributarios atribuidos a la implementación de la Ley analizada.

Finalmente, en lo que a la generación de una estructura de incentivos para el no pago de impuestos, es decir, el aumento de la deuda tributaria se observa con el incremento del monto de los 500 principales deudores tributarios en aproximadamente un 15% entre mayo 2019 y septiembre de 2020, cuando pasa de USD 2 515 millones a USD 2 898 millones.⁹

Por lo tanto, se observa los recursos que el Estado dejó de percibir –sobre todo de las élites económicas- para garantizar derechos y, cómo se muestra en la introducción, esto incluye la no generación de empleo ni crecimiento, como era la premisa de los que impulsaron la Ley.

3.2. En el ámbito petrolero

El cambio en los ingresos petroleros implicó modificar la Ley No.42 contenida en la Ley de Hidrocarburos (2011) en el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 55 que indicaba que la:

Participación del Estado en los excedentes de los precios de venta de petróleo no pactados o no previstos (...) reconocerán a favor del Estado ecuatoriano una participación de al menos el 50% de los ingresos extraordinarios que se generen por la diferencia de precios. Para los propósitos del presente artículo, se entenderá como ingresos extraordinarios la diferencia de precio descrita multiplicada por el número de

⁷ De igual forma significaría incurrir en gastos y costos por los litigios en los que debe intervenir el Estado para realizar el proceso de cobro.

⁸ Entre los proponentes de la ley se encontraban Richard Martínez y Pablo Campana, ministros del frente económico. Y, en palabras del vicepresidente de la Cámara de Industrias y Producción: “esta medida en conjunto con las exenciones tributarias para la inversión son pasos positivos para impulsar la actividad económica y, al mismo tiempo, generar liquidez y ahorros en las empresas. El dinero que el Fisco deja de recaudar se queda con los agentes productivos y puede servir para la inversión y la generación de nuevas fuentes de trabajo” (Zambrano, 2018).

⁹ Se trata del conjunto de deudas en firme e impugnadas. Para ver la estimación de mayo 2019 ver: Báez (2019d) y de septiembre 2020: Báez Valencia (2020b).

barriles producidos (...) Artículo agregado por Ley No. 42, publicada en Registro Oficial Suplemento 257 de 25 de Abril del 2006.

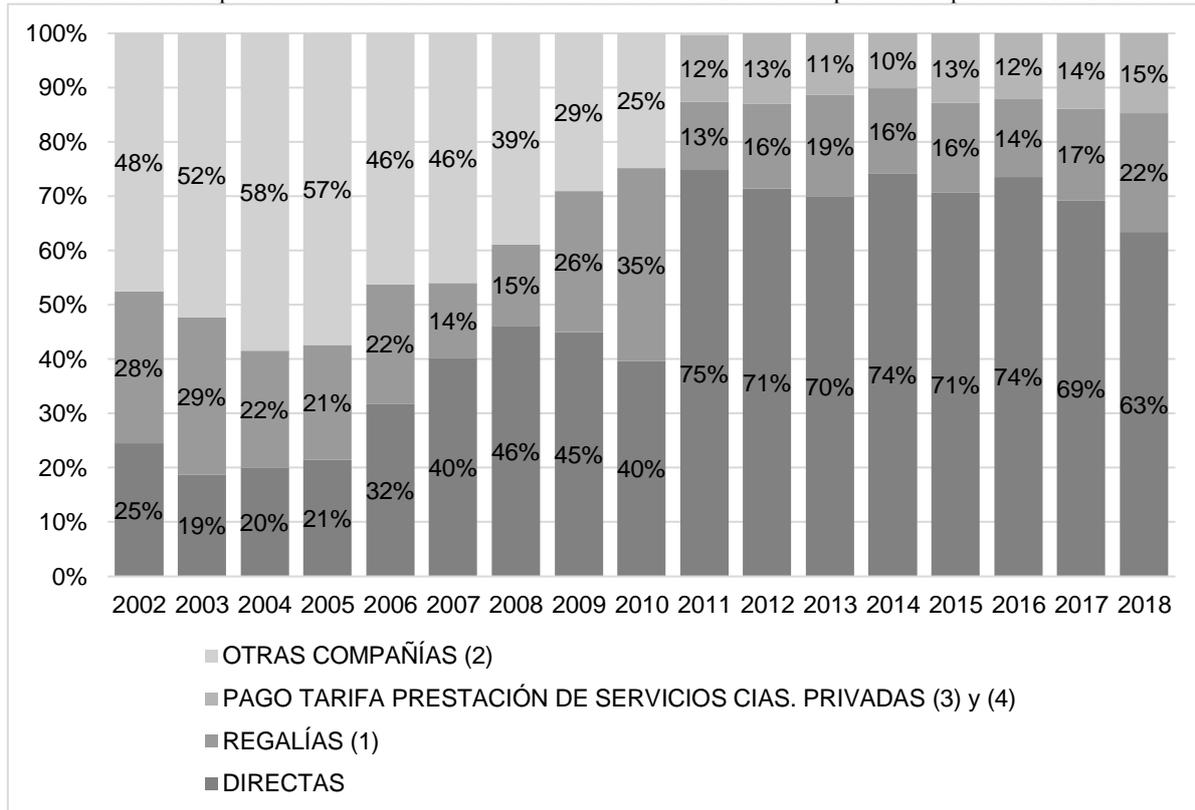
En efecto, se opera un cambio al excedente del precio del barril de petróleo, pasa de un piso mínimo a una ambigüedad que deja al país en duda sobre cuánto recibe de renta petrolera y más grave aún implicaría un retorno a que este recurso nacional sea explotado por compañías privadas, como ocurría en décadas anteriores. Desde luego, el acceso a esta información es limitada, sin embargo, los acercamientos empíricos a cómo se laceraron los ingresos de la actividad petrolera es posible realizarlo al observar la composición de las exportaciones. En el Gráfico 1 se presenta las exportaciones nacionales (directas) entre 2002-2018 así como las que eran realizadas por compañías privadas. En nuestro objeto de análisis es claro que después de que entre 2011 y 2016 las exportaciones nacionales ascendían a más del 70% pero en 2017 estas se reducen al 69% y, finalmente, en 2018 disminuye al 63% lo que es un indicio de que los ingresos petroleros del país han disminuido, situación que se mantiene hasta octubre de 2019 según Báez (2020a).

No obstante, en la información presentada también se observa que el nivel de participación de las exportaciones nacionales de petróleo no siempre fue el principal rubro en la composición del total de exportaciones. Desde esta perspectiva, en el periodo 2002-2005 estas no superaban el 25% en el mejor de los casos, siendo las compañías privadas las principales exportadoras de la materia prima perteneciente al Ecuador. En 2006 existe un aumento de 11 puntos porcentuales en relación a 2005, atribución realizada al cambio en la participación de los excedentes en la mencionada Ley 42: “durante el 2006 la renta del Estado aumentó por concepto de la Reforma a la Ley de Hidrocarburos” (Artola y Pazmiño, 2007, p. 4) y después hay un aumento más alto que alcanza más del 40% de participación nacional en el periodo 2007-2010. Finalmente existe un aumento que supera el 69% en el periodo 2011-2017 y empieza a decaer considerablemente en 2018 como ya se mencionó.

Desde esa perspectiva, la Ley 42 es clave para comprender el aumento en la participación nacional en las exportaciones petroleras y su declive, una vez que la LFP fue implementada. Eso demuestra la importancia de recuperar la soberanía sobre los recursos nacionales para la generación de ingresos que permitan aplicar medidas de redistribución con el objetivo de garantizar derechos. De esta reflexión se deriva que no son solo los aumentos del precio de las materias primas lo que determina una mayor obtención de ingresos, sino la política interna sobre cómo será la distribución en la renta de estas.

Por tanto, los análisis que tratan de legitimar que es el aumento del precio de las materias primas las que determinan mejorías en indicadores sociales como la desigualdad y no la política pública, carecen de este análisis en que parte de la política pública es la soberanía sobre los recursos de los país. En efecto Balakrishnan, Lizarazo, Peralta-Alva, y Tavares (2017) tratan de mostrar que la disminución de la desigualdad en Bolivia se debe al boom del precio de las materias primas y no necesariamente la política pública, pero sus resultados indican que 2/3 de la disminución se explica por este último factor. Sin embargo, no se considera el nivel y el efecto de la renta sobre esas materias primas, mismas que también corresponden a política pública. Por lo que es necesario encaminar estudios hacia esta cuestión.

Gráfico 1. Participación nacional en el total de ventas -en dólares FOB- de las exportaciones petroleras 2002-2018.



Fuente: EP Petroecuador, Secretaría de Hidrocarburos, y Compañías Privadas-IEM-412.

Elaboración: (Báez, 2020, p. 1)

3.3. En el ámbito de la Deuda Externa

A pesar de que el pago de la deuda externa no limita los ingresos de la misma forma que en los casos de los impuestos y el petróleo en una primera instancia, esta sí cancela derechos pues de los ya disminuidos ingresos del Estado, la elección de su pago subordina necesidades sociales como salud y educación al largo plazo, con lo cual se vuelve parte de la “autoemboscada fiscal”. De tal manera que el cambio de este aspecto también se encuentra en la disposición transitoria décimo séptima de la LFP, convirtiéndose en uno de los puntos angulares de la autoemboscada fiscal durante la pandemia. No obstante, la cancelación de derechos por el pago de la deuda externa no es una novedad, así lo demuestra la tortuosa historia que el país ha atravesado con este tema:

(...) así, por ejemplo, mientras en 1999 se destinaba un 12,9% del PIB al servicio de la deuda, el gasto social apenas recibía un 1,4%. Para el año 2001, luego de la renegociación del año 2000, todavía se destinaron 1.735 millones de dólares al servicio de la deuda, una cifra superior en 2,5 veces a lo destinado para inversiones sociales: educación y cultura 417 millones, salud y desarrollo comunal 137 millones y desarrollo agropecuario 131 millones, en total 685 millones (Acosta, 2002, p. 8).

En efecto, la Constitución de 2008 recoge esta situación, blindando al país de una nueva arremetida (en especial en los Artículos 289 y 290), al menos así se esgrimió cuando fue aprobada. Sin embargo, con la LFP este escudo fue derribado. En primer lugar resulta interesante observar la transgresión de una ley que subordina a la Constitución (pirámide de Kelsen).

Desde luego, eso abre la cuestión de cómo el proceso de “captura empresarial de las decisiones públicas” que implementa el neoliberalismo (Castellani, 2018; Báez Valencia, 2020e) requiere no

solo del Ejecutivo¹⁰ sino de otras instancias estatales, en el presente caso de Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio -CPCCS-T-, liderado por Julio César Trujillo, que durante su periodo cesó a las autoridades de la Corte Constitucional en el mes que se debatía la LFP (CPCCS-T, 2019) por lo que se impedía que la Corte Constitucional declare inviable que el endeudamiento del país supere el 40% del PIB como dispone el artículo 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en concordancia con el artículo 289 de la Constitución (en la sección de discusión se observa cómo esta institución es clave para comprender la cancelación de derechos a la salud y educación, una vez implementada la LFP en la pandemia).

Este artículo permitió que las autoridades de gobierno adquieran deuda externa sin un límite, de esa manera el aumento de la relación deuda pública externa/PIB pasó del 28,1% en 2016 a 51,7% en 2020 (FMI, 2020, p. 10). Es decir que, por un lado el propio informe del FMI señala que la deuda externa en 2016 estaba muy por debajo del 40%, cumpliendo con la Constitución y; por otro, que este artículo permitió el agresivo endeudamiento (con un aumento de 23.6 puntos porcentuales, casi se duplicó) del país.

Dicho endeudamiento, a su vez, fue utilizado para legitimar que su pago era imprescindible e impostergable, por lo que en abril de 2020 durante la emergencia sanitaria y con la necesidad de tener recursos para atenderla, el gobierno nacional a través del Ministro de Economía y Finanzas Richard Martínez anunció el pago de deuda externa por USD 326 millones en un principio, pero después se confirmó que se pagó un total de USD mil millones, en medio de la pandemia (El Mercurio, 2020). Eso implica que los ingresos necesarios ya limitados para atender el derecho a salud y la vida fueron subordinados a satisfacer a los mercados -en realidad tenedores de bonos-, indicando que la única manera de acceder a más recursos vía deuda era realizando esta operación. Es decir, nuevamente se legitimó la negación de derechos por falta de ingresos, gestándose así la autoemboscada fiscal.

3.4. En el ámbito del Financiamiento Interno

Una de las principales fuentes de financiamiento, generalmente a corto plazo, es la política monetaria. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, en el contexto de la pandemia, ha considerado que, dentro de las políticas macroeconómicas activas, los países deben “mantener políticas monetarias expansivas convencionales y **no convencionales**” (CEPAL, 2020, p. 8). Desde un aspecto sin ningún fundamento teórico ni práctico, la LFP en los cambios propuestos al Código Orgánico Monetario y Financiero establece que: “Las entidades financieras públicas, con recursos de inversión doméstica del Banco Central del Ecuador [-BCE-], no podrán invertir en emisiones de entidades públicas.”, coartando la capacidad del BCE en realizar política monetaria y beneficiar sobre la circulación de liquidez en la economía nacional.

Mucho se ha discutido sobre el papel y la potencialidad del BCE en la generación de política monetaria, sobre todo en una economía dolarizada, ya que su papel se centra en el manejo de los “excedentes de liquidez” tal como lo establece el artículo 124 del Código Orgánico Monetario y Financiero:

El [BCE], en coordinación con el ente rector de las finanzas públicas y el ministerio a cargo de la política económica, deberá cuantificar el excedente de liquidez que corresponda destinar a inversión doméstica, a fin de encaminarla a los sectores de interés del Estado.

¹⁰ Aquí resaltan figuras como el expresidente del Comité Empresarial Ecuatoriano Richard Martínez que asume como Ministro de Economía y Finanzas en mayo de 2018 y se une al equipo empresarial del frente económico con Pablo Campana y Raúl Ledesma. No obstante, estas son parte de la tendencia a la captura empresarial en el Gobierno de Moreno: “Se estima que al momento de asumir, del total de ministerios y secretarías, el 35% estaba ocupado por integrantes que alguna vez habían tenido un cargo de alta gerencia en una empresa privada” (Báez Valencia, 2020e, p. 198).

La expedición de la LFP se contrapone claramente porque esta normativa impide la generación de política monetaria expansiva, financiamiento al sector público, vista en todos los países de Latinoamérica a excepción del Ecuador.

La dolarización ha permitido que la economía ecuatoriana mantenga el poder adquisitivo de las remuneraciones, lo cual se establece como una de las ventajas hacia el factor productivo trabajo, frente a devaluaciones que generalmente beneficiaban a los sectores exportadores en decremento de la clase trabajadora.

En este sentido es importante establecer que una de las principales funciones del BCE, en una economía dolarizada, es gestionar la liquidez de la economía para impulsar los objetivos de desarrollo del país, función que la LFP arrebató a la política monetaria del país, es decir, que impide el financiamiento interno y legitima que el asumir deuda externa es necesario, cuando aplicar las medidas previas y que cancela la LFP hubiera sido una manera de solventar las necesidades de recursos económicos para mantener vigentes los derechos.

Las operaciones de financiamiento desde los Bancos Centrales hacia la política fiscal (Meyer y Rosero 2019), han sido y son instrumentos cotidianos en la generación de política pública, pero en Ecuador se ha constituido un elemento de debate que cae en intereses particulares¹¹ frente a los objetivos que la sociedad se puede plantear a corto, mediano y largo plazo. El costo de oportunidad de un manejo eficiente de la liquidez ecuatoriana puede ahorrar al país ingentes recursos, necesarios para el combate de la emergencia sanitaria y la reactivación económica, por lo que urge “devolver las capacidades de creación monetaria” del BCE (Meyer, 2020) y limitada por la LFP.

Es imprescindible que el BCE retome el cálculo de los excedentes de liquidez, disposición legal que no ha cumplido, para un manejo técnico de la capacidad y potencialidad sobre un adecuado manejo de liquidez, en una economía dolarizada.

4. Discusión

4.1. La cancelación y legitimación de derechos en acción

Una vez analizados los ámbitos en que la LFP (2018) estableció los ejes de la autoemboscada fiscal en Ecuador, esto legitimó por un lado los ajustes con la serie de despidos del sector público y los recortes en áreas sociales y, por otro, que el gobierno iniciara el ciclo de endeudamiento con organismos multilaterales, proceso que exacerbó los ajustes previamente realizado.

Dichas acciones, y sus consecuencias, fueron develadas de manera especial en el sector salud con el advenimiento de la pandemia del Covid-19 (Báez Valencia, 2020h; Báez Valencia, 2020g) y, posteriormente, en el sector educativo, sobre todo en el nivel superior universitario. De esa manera, la frase “los recursos no existen” (Albán, 2020) fue la constante durante este periodo para legitimar la cancelación de derechos.

A tal punto llegó la problemática de la falta de ingresos para atender la pandemia que la Ministra de Salud de ese momento presentó su renuncia indicando que “no se recibió ninguna asignación presupuestaria para el manejo de la emergencia por el covid-19” (Trujillo, 2020). Un análisis de los gastos en el sector salud demostró que estos fueron menores en 2020 al compararlos con 2019 cuando no había emergencia, entre enero y junio los meses más complicados de la pandemia (Báez Valencia, 2020).

Como se observó en el ámbito de la deuda externa, el pago de esta se realizó en detrimento de los recursos necesarios para atender la emergencia sanitaria, garantizando el derecho a la salud (El Universo, 2020). En el caso de la educación superior (universitaria), durante mayo 2020 con la emergencia sanitaria, se anunció el recorte de aproximadamente USD 105 millones, debido a que el financiamiento provenía de de recaudaciones tributarias y que estas no existían. Tal plantamiento fue

¹¹ Dentro de los excedentes de liquidez, la reserva monetaria se constituye el hecho generador de política monetaria. En el Ecuador los dos principales rubros de las Reservas Internacionales lo constituyen el encaje bancario y los depósitos del sector público.

avalado por la Corte Constitucional (Imbaquingo, 2020), legitimando la cancelación del derecho al no recorte presupuestario de la educación ni en estado de emergencia por la “inexistencia de recursos”. En ambos casos, colectivos plantearon demandas de inconstitucionalidad, que finalmente fueron rechazadas, con lo cual los recortes y la cancelación de derechos fueron legitimados

4.2. La LFP como parte de la globalización neoliberal

En fin, la evidencia muestra que la negación de derechos -característica del neoliberalismo- tiene su legitimación en que no existen ingresos y que el mecanismo que permitió esto fue la LFP (2018). Ahora, si bien la aprobación de dicha norma jurídica se estableció antes de que el gobierno asumiera deuda con organismos multilaterales y, de hecho, la ley fue también su legitimador, la literatura indica que la implementación del régimen neoliberal pasa por:

[Una] gran red jurídica de la globalización económica neoliberal [en la que se ubican] dos tipos de redes: 1) las redes jurídicas económicas transgubernamentales, y 2) las redes privadas económicas de autorregulación transnacional. En el caso de las redes jurídicas transgubernamentales, los centros de producción jurídica son, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y el Instituto para la Unificación del Derecho Privado. En las redes privadas económicas de autorregulación transnacional, organismos privados internacionales, por ejemplo, la Cámara de Comercio Internacional, son los centros de producción jurídica para sus agremiados, y utilizan el poder, la presión o la persuasión para que las regulaciones producidas sean adoptadas por las legislaciones nacionales (Gracia, 2015, p. 31).

Por lo tanto, es erróneo afirmar que la formulación de la LFP fue un interés solamente interno de los actores que implementaron el régimen neoliberal en el país porque se implementó antes de la llegada de las redes jurídicas transgubernamentales, al contrario, es necesario analizarla como parte de un proceso a partir de una serie de redes y procesos que dan lugar a su realización. Un camino que tiene como uno de los ejes la legitimación de que es necesario acudir a organismos como el FMI, BID, Banco Mundial, etc. y que se construye con la articulación entre estos actores y actores nacionales. Desde luego este no es el espacio, pero es imprescindible una investigación que aborde específicamente esta temática. No obstante uno de las primeras pistas visibles de cómo esta red y sus acciones se han conformado con el FMI, se dio antes de la carta de intención con este organismo, antes de la aprobación de la LFP, sino el martes 3 de julio de 2018 en medio de los debates de esta Ley (lo que mostraría su presencia), con la presentación de un estudio realizado por este organismo en la Universidad Andina Simón Bolívar, citado en el presente trabajo¹² pues se trata de un documento que trata de legitimar, sin lograrlo, que más que políticas públicas (contrarias al neoliberalismo) son los precios de las materias primas.

De tal forma que el camino con la construcción de marcos de sentido, reuniones, etc. del régimen neoliberal antecede a la aprobación de la ley y tiene a estos y otros mecanismos que también forman parte de su aplicación y constituyen una agenda de investigación aún por explorar, en la que las redes jurídicas transgubernamentales juegan un rol fundamental.

5. Conclusiones

Los resultados esbozados en el presente trabajo permiten observar cómo la implementación de la LFP (2018) fue uno de los mecanismos para la reconfiguración del neoliberalismo, en tanto una autoemboscada fiscal que dejó sin ingresos al Estado y legitimó los recortes, despidos en sectores sociales, así como el endeudamiento agresivo con organismos transnacionales que al derivar en la

¹² Ver la sección sobre el ámbito petrolero en este trabajo.

subordinación de recursos a su pago en detrimento de necesidades sociales se opera en el largo plazo una cancelación de derechos (como ocurrió con la emergencia sanitaria), lo que le hace parte de la autoemboscada fiscal. Por tanto, es necesario considerar las especificidades de cada articulado para profundizar en el conocimiento del despliegue de las acciones que implican la reconfiguración del neoliberalismo, para generar alertas sobre nuevos intentos de implementarlos.

En el análisis sobre la reconfiguración del neoliberalismo y sus mecanismos es necesario indagar en las redes que se construyen entre organismos transgubernamentales y actores locales, lo que incluye los marcos de referencia que se van generando a partir de estudios y análisis que tratan de legitimar ese régimen. De esa manera se logra evitar la trampa que trata de dicotomizar si dicha implementación pasa por uno u otro actor.

Finalmente, una de las principales lecciones que deja el presente análisis es que la captura de la decisión pública por parte del sector empresarial supera al Ejecutivo y toma otras instancias, lo que genera graves transgresiones a las constituciones y, por ende, a los derechos. Por consiguiente, no es suficiente la disputa interna sino que se hace necesario limitar a los organismos transgubernamentales, en otras palabras:

(...) no basta con construir un nuevo Estado constitucional con garantías de legitimidad democrática y de protección de los derechos humanos al interior de los Estados —aunque es importante hacerlo porque es una parte del problema, sino que es necesario someter a derecho y a controles democráticos a los poderes fácticos trasnacionales y dotar de legitimidad democrática a las instancias supranacionales (Gracia, 2015, p. 24).

De tal forma se generarían contramecanismos a los intentos de imponer el régimen neoliberal.

Referencias

Acosta, A. (2001). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Acosta, A. (2002). *Ecuador: deuda externa y migración, una relación incestuosa*. Buenos Aires:

CLACSO.

Albán, A. (2020, Mayo 7). No hay recorte a las Universidades, pasa que los recursos no existen. (P.

Comunicaciones, Interviewer) From <https://bit.ly/3jGGqXV>

Araúz, A. (2018, Mayo 24). *Evaluación de la Ley Trole 3 (I): Suicidio fiscal*. From Observatorio de la Dolarización: <https://bit.ly/3b0rLDj>

Artola, V., & Pazmiño, M. F. (2007). *Análisis de los Fondos Petroleros en el Ecuador*. Apuntes de Economía No. 53, Banco Central del Ecuador, Quito.

Báez Valencia, J. (2020e). Captura empresarial del poder: preludeo del Paro Nacional. In F.

Ramírez Gallegos, *Octubre y el derecho a la resistencia : revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador* (pp. 195-220).

- Báez Valencia, J. (2020a, Julio 31). *El gasto en salud en Ecuador de 2020 durante la pandemia fue menor al de 2019*. From UAEC del IIE-UCE: <https://bit.ly/2O1zRhW>
- Báez Valencia, J. (2020b, Septiembre 28). *En firme...las deudas tributarias: 500 principales deudores deben USD 1 578 millones*. From UAEC del IIE-UCE: <https://bit.ly/3tQyjNm>
- Báez Valencia, J. (2020c, Septiembre 11). *¿Desigualdad en el Gobierno de Moreno? En 2019 las élites empresariales ecuatorianas ganaron lo equivalente a 131 veces un salario mínimo, demoran menos de dos horas en obtenerlo*. From UAEC-IIE UCE: <https://bit.ly/2N0jmaJ>
- Báez Valencia, J. (2020d, Junio 14). *Los grandes ganadores del Gobierno de Moreno: Grupos Económicos 2017-2019, riqueza, salida de divisas, paraísos fiscales y deuda tributaria*. From UAEC del IIE-UCE: <https://bit.ly/3aYkK5I>
- Báez Valencia, J. (2020g, Marzo 26). *Los recortes cobran factura al Ecuador: La inversión en salud se redujó un 36% en 2019*. From UAEC. IIE-UCE: <https://bit.ly/3tOesOO>
- Báez Valencia, J. (2020h, Abril 16). *En 2019 la “inversión” en despidos del sector salud es más alta que la inversión en infraestructura, equipamiento y mantenimiento*. From UAEC. IIE-UCE: <https://bit.ly/3qeoXbR>
- Báez, J. (2018b). *Ley Trole 3: autoemboscada*. From Revista Crisis: <https://bit.ly/3rKM0eG>
- Báez, J. (2019a). *Grupos Económicos habrían dejado de pagar USD 987 millones de deuda durante la ley de remisión tributaria*. From UAEC. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Central del Ecuador: <https://bit.ly/3ab6tDs>
- Báez, J. (2019b, Octubre 26). *Élites económicas en Ecuador, remisión y contribución progresiva*. From UAEC del IIE-UCE: <https://bit.ly/2MZkBqP>
- Báez, J. (2019c, Julio 11). *La depredación del Gobierno y el FMI: Amnistía y reforma tributaria le cuesta al Estado ecuatoriano USD 1 310 millones en 2019. En contraposición se pretende una reforma fiscal regresiva, aumento de precios en los combustibles, incluso en las tarifas de e*. From UAEC del IIE-UCE: <https://bit.ly/3tNCJ7y>

- Báez, J. (2019d, Octubre 1). *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*. From UAEC del IIE-UCE: <https://bit.ly/2NmzfrK>
- Báez, J. (2020a, Marzo 10). *Escenario complicado para Ecuador: Caída del precio del barril de petróleo, ley de fomento productivo y participación de las exportaciones nacionales*. From UAEC-Instituto de Investigaciones UCE: <https://bit.ly/3qeCsIv>
- Báez, J. (2020b, Marzo 4). *El ascenso de la desigualdad en Ecuador: El índice de Palma se encuentra en su nivel más alto en cuatro años*. From UAEC del Insituto de Investigaciones Económicas-UCE: <https://bit.ly/3pevUsd>
- Báez, J. (2020c, Enero 23). *Empleo en Ecuador 2019: La población menos asegurada en los últimos nueve años*. From UAEC del IIE-UCE,: <https://bit.ly/374Mep3>
- Báez, J. (2020d, Febrero 2). *El retroceso en los indicadores laborales del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, incluyendo el trabajo infantil*. From UAEC del IIE-UCE: <https://bit.ly/2MUeAvm>
- Balakrishnan, R., Lizarazo, S. V., Peralta-Alva, A., & Tavares, M. M. (2017, Febrero 9). *Terms of Trade Booms and Busts and Inequality*.
- Bourdieu, P. (2002). The essence of neoliberalism. *Le monde diplomatique*, 528.
- Castellani, A. (2002). Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea. In CLACSO/UNESCO, *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe* (pp. 81-142). Buenos Aires: CLACSO.
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, 48-61.
- CEPAL. (2020). *Estudio Económico 2020: Políticas Macroeconómicas activas para la recuperación y transformación económica y social*. Santiago de Chile: CEPAL. From <https://bit.ly/3d1swyj>

- CPCCS-T. (2019). *Consejo Transitorio concluye su período extraordinario de transición*. Boletín de Prensa Nro. 539, Quito. From <https://bit.ly/3bbwG4r>
- Dezalay, Y., & Garth, B. (2002). *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados Latinoamericanos*. Santiago: ILSA/Universidad Bolivariana.
- El Mercurio. (2020, Mayo 30). Richard Martínez confirma y justifica salida de 1.000 millones de dólares. *El Mercurio*. From <https://bit.ly/3tP6KUA>
- El Universo. (2020, Abril 2). Corte Constitucional desestima demanda de incumplimiento por pago de deuda. El Universo. From <https://bit.ly/3d4vfaw>
- FMI. (2019). *Ecuador : 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*. Country Report No. 19/210, Washington, D.C.
- FMI. (2020). *ASSESSMENT OF THE RISKS TO THE FUND AND THE FUND'S LIQUIDITY POSITION*. Washington, D.C. From <https://bit.ly/3p9CEaJ>
- Gracia, J. C. (2015). LAS CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DEL NEOLIBERALISMO. *Cuestiones Constitucionales*, 32, 3-44. doi:10.1016/j.rmhc.2016.03.001.
- Imbaquingo, J. R. (2020, Septiembre 10). Corte Constitucional emite sentencia para recorte del presupuesto de universidades. *El Comercio*. From <https://bit.ly/3abI3Kj>
- Jiménez, J. P. (2012). *Impuesto a la Renta Personal y Equidad en América Latina: Nuevos desafíos*. From CEPAL.
- Jiménez, P., y Solimano, A. (2012). *Elites económicas, desigualdad y tributación*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Meyer, E. (2020, Marzo 31). *Urge devolver la capacidad de la creación monetaria a la sociedad ecuatoriana para hacer frente a la emergencia actual*. From UAEC del IIE-UCE:
<https://bit.ly/3qbDXHG>
- Meyer, E., y Rosero, R. (2019, Julio 4). *Cómo interpretar a los préstamos del Fondo Monetario Internacional FMI (demás multilaterales) y su relación con la dolarización*. From UAEC del IIE-UCE: <https://bit.ly/377kLDj>
- Paz y Miño, J. (2010, Abril 18). Ecuador: Las décadas “neoliberales”. *El Telégrafo*.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.
- Piketty, T., Saez, E., & Stantcheva, S. (2011). *OPTIMAL TAXATION OF TOP LABOR INCOMES: A TALE OF THREE ELASTICITIES*. Discussion Paper No. 8675, Centre for Economic Policy Research. From <https://bit.ly/2LGHE98>
- Polanyi, K. (2007). *La gran transformación*. Buenos Aires: Quipu.
- Polanyi, K. (2013). Nuestra obsoleta mentalidad de mercado. *Sociología Histórica*, 567-583.
- Solimano, A. (2015). *Elites económicas, crisis y el capitalismo del siglo XXI. La alternativa de la democracia económica*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica Chile S.A.
- Trujillo, Y. (2020, Marzo 21). Andramuño dijo que no hubo recursos para atender covid-19; Ministro de Finanzas lo niega. *El Comercio*.
- Zambrano, P. (2018, Mayo 30). Gobierno de Ecuador busca que remisión tributaria permita beneficio entre Estado y empresas. (D. L. Hora, Interviewer)

Contribución de los autores

| Autores | Contribución |
|--------------------------|--|
| Jonathan Báez Valencia | Concepción y diseño, redacción y revisión del artículo. Investigación bibliográfica sobre las Revoluciones Alfarista, Juliana y Ciudadana. |
| Robertho Rosero Enríquez | Redacción y revisión del artículo. Investigación bibliográfica sobre la Revolución Juliana. Aportes con datos sobre la Revolución Ciudadana. |

