



Adhilac



NAVEGANDO



CAMBIO DE RUMBO

Ecuador: Economía y sociedad 2017-2021

Juan Paz y Miño C. (Coord.)

Carlos de la Torre M. - Jonathan Báez V. - Adoración Guamán H.

Andrés Mideros M. - Alejandra Aguirre-Armijos - David Chávez



CAMBIO DE RUMBO
Ecuador: Economía y sociedad 2017-2021

Juan Paz y Miño C. (Coordinador)
Carlos de la Torre M.
Jonathan Báez V.
Adoración Guamán H.
Andrés Mideros M.
Alejandra Aguirre-Armijos
David Chávez



COLECCIÓN NUESTRA AMÉRICA
Organización: Anderson C. Ferreira Brettas

Juan Paz y Miño C. (Coordinador)
Carlos de la Torre M.
Jonathan Báez V.
Adoración Guamán H.
Andrés Mideros M.
Alejandra Aguirre-Armijos
David Chávez

CAMBIO DE RUMBO
Ecuador: Economía y sociedad 2017-2021

Uberlândia (Minas Gerais) Brasil

Navegando Publicações

2022



ADHILAC



NAVEGANDO



www.editoranavegando.com

E-mail: editoranavegando@gmail.com

Uberlândia (Minas Gerais) Brasil

Revisión y edición del texto: María Eugenia Paz y Miño

Portada: Oliverio Romero y Alberto Ponte Preta

Proyecto Gráfico y edición: Anderson C. Ferreira Brettas

Coordinación: Juan Paz y Miño C.

Director General: Carlos Alberto Lucena

C175 – Juan Paz y Miño C. (Coordinador), Carlos de la Torre M. et.al. Cambio de Rumbo. Ecuador: Economía y sociedad 2017-2021 (Colección Nuestra América: Editor: Anderson C. Ferreira Brettas). Buenos Aires: Adhilac - Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe; Uberlândia, MG, Brasil: Navegando Publicações, 2022.

ISBN: 978-65-81417-69-7

1. Historia de Ecuador 2. Lenin Moreno I. Varios autores II. Navegando Publicações. Título.

CDD - 980

Índice para catálogo sistemático

História da América do Sul 980



NAVEGANDO

www.editoranavegando.com
editoranavegando@gmail.com

Uberlândia (Minas Gerais) Brasil

EDITORES

Carlos Lucena (UFU, Brasil)
José Claudinei Lombardi (Unicamp, Brasil)
José Carlos de Souza Araújo (Unibe / UFU, Brasil)

CONSELHO EDITORIAL MULTIDISCIPLINAR

PESQUISADORES NACIONAIS

Afrânio Mendes Catani – USP
Anderson C. F. Brettas – IFMT
Anselmo Alencar Colares – UFOPA
Carlos Lucena – UFU
Carlos Henrique de Carvalho – UFU
Cílson César Fagiani – Uniube
Dermeval Saviani – Unicamp
Elmiro Santos Resende – UFU
Fabiane Santana Previtali – UFU
Gilberto Luiz Alves – UFMS
João dos Reis Silva Júnior – UFSCar
José Carlos de S. Araújo – Uniube/UFU
José Claudinei Lombardi – Unicamp
José Luis Sanfelice – Unicamp
Lívia Diana Rocha Magalhães – UESB
Mara Regina Martins Jacomeli – Unicamp Newton
Antonio Paciulli Bryan – Unicamp Paulino José
Orso – Unioeste
Regina Maura Resende – UFTM
Ricardo Antunes – Unicamp
Robson Luiz de França – UFU
Valdemar Sguissardi – UFSCar
Vera Lúcia Vieira – PUC-SP

PESQUISADORES INTERNACIONAIS

Alberto L. Bialakowsky – Universidad de Buenos Aires
Alexander Steffanell – Lee University (EUA)
Ángela A. Fernández (República Dominicana)
Antonino Vidal Ortega (Rep. Dominicana)
Carolina Crisorio – Universidad de Buenos Aires
Christian Cwik – Universith of Graz (Áustria)
Christian Hausser – Universidad de Talca (Chile)
Daniel Schugurensky – Arizona State University (EUA)
Elsa Capron – Université de Nimés (France)
Elvira Aballi Morell – Vanderbilt University (EUA).
Fernando Camacho Padilla – Univ. Autónoma de Madrid
Francisco Javier Maza Avila – Universidad de Cartagena (Colômbia)
Hernán Venegas Delgado – Univ. Autónoma de Coahuila (México)
Iside Gjergji – Universidade de Coimbra (Portugal)
Iván Sánchez – Universidad del Magdalena (Colômbia)
Johanna von Grafenstein, Instituto Mora (México)
Lionel Muñoz Paz, Universidad Central de Venezuela
Jorge Enrique Elías-Caro – Universidad del Magdalena (Colômbia)
José Jesus Borjón Nieto – El Colégio de Vera Cruz (México)
José Luis de los Reyes, Universidad Autónoma de Madrid
Juan Paz y Miño Cepeda, Pont. Univ. Católica del Ecuador
Michael Zeuske – Universität Zu Köln (Alemanha)
Miguel Perez – Universidade Nova Lisboa
Raul Roman Romero – Univ. Nacional de Colombia
Ronny Viales Hurtado – Universidad de Costa Rica
Rosario Marquez Macias, Universidad de Huelva (Espanha)
Sérgio Guerra Vilaboy – Universidad de la Habana (Cuba)
Silvia Mancini – Université de Lausanne (Suíça)
Teresa Medina – Universidade do Minho (Portugal)
Tristan MacCoaw – Universit of London (Inglaterra)
Victor-Jacinto Flecha – Univ. Cat. N. Señora de la Asunción (Paraguay)
Yoel Cordoví Núñez – Instituto de História de Cuba



ADHILAC

Asociación de Historiadores
Latinoamericanos y del Caribe

www.adhilac.com.ar
info@adhilac.com.ar

Twitter: @AdhilacInfo

DIRECTIVA DESDE 2022

Presidente: Jorge Elías Caro – Colombia

Secretario Ejecutivo: Christian Cwik – Austria

Vicepresidentes: Alejo Maldonado – México

José Álvaro Preudhomme – Panamá; Beatriz Carolina Crisorio – Argentina

Víctor Jacinto Flecha – Paraguay; José Eduardo Franco – Portugal

Max Scriwanek – Curazao; Anderson Brettas – Brasil

René Villaboy – Cuba

Vocales del Secretariado Ejecutivo: Claudia Martínez – Cuba;

Natalia Ceolin e Silva – Brasil; Uwe Christian Plachetka – Austria

Presidente Honorario: Sergio Guerra Vilaboy – Cuba

Miembro Honorario: Juan Paz y Miño – Ecuador

AGRADECIMIENTO Los autores de este libro, expresamos nuestro agradecimiento al profesor Anderson Brettas, del Instituto Federal do Triângulo Mineiro (IFTM), Campus Uberaba, de Brasil, por la acogida y promoción de nuestro trabajo, a fin de que sea publicado. Agradecemos, igualmente, a todas las personas que revisaron esta obra y particularmente a los editores: Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe (ADHILAC) y Uberlândia, MG, Brasil: Navegando Publicações.

ÍNDICE

Introducción	
Lenín Moreno: un “motivador profesional” en la historia 2017-2021	
<i>Juan J. Paz y Miño Cepeda</i>	13
Relato económico oficial: realidad o posverdad	
<i>Carlos de la Torre Muñoz</i>	21
La pandemia neoliberal: captura ampliada, ajustes, deuda externa y precarización laboral en Ecuador 2018-2020	
<i>Jonathan Báez Valencia</i>	37
Derecho del trabajo neoliberal. El Ecuador de Lenín Moreno como paradigma de las normas laborales antisociales	
<i>Adoración Guamán</i>	53
La política económica de Lenín Moreno y su impacto en el bienestar de las y los ecuatorianos	
<i>Andrés Mideros Mora y Alejandra Aguirre</i>	63
Estrategias estatales en el Gobierno de Moreno	
<i>David Chávez</i>	77
Sobre los autores	89

LENÍN MORENO: UN “MOTIVADOR PROFESIONAL” EN LA HISTORIA 2017-2021

Juan J. Paz y Miño Cepeda

El Gobierno de Lenín Boltaire Moreno Garcés, que se inició el 24 de mayo de 2017 y concluyó un día similar en 2021, mereció constantes informaciones periodísticas y editoriales de opinión sobre sus acciones. Hay numerosos blogs, páginas web y medios de comunicación alternativos que dedicaron sus espacios a los temas de mayor preocupación e incidencia social, mientras la gran prensa hegemónica en periódicos, TV y radios, se dedicó a proteger las labores del mandatario y a garantizar sus políticas, identificadas con los grandes grupos económicos empresariales del Ecuador. Aún así y a diferencia de lo que ocurrió con el Gobierno del presidente Rafael Correa (2007-2017), sobre quien se ha escrito numerosos libros¹, tanto por partidarios como por opositores de todos los colores, el de Moreno no ha generado una dedicación ni de lejos similar. Posiblemente el hecho se debe a que nada trascendental deja como positivo para la posteridad y, además, porque los rasgos negativos de su gestión poco o nada atraen a las miradas de los investigadores y de la academia.

Sin embargo, es mejor que siempre quede algún registro histórico de este período presidencial del Ecuador. Y por eso, un grupo de académicos universitarios, dedicados a la investigación en sus respectivos campos, ha decidido escribir los artículos para esta obra colectiva, que se propone dejar el testimonio sobre el Gobierno de Lenín Moreno, enfocando la evaluación desde la perspectiva económica y social.

Añado a esos enfoques esta introducción, que retrata a ese Gobierno desde la visión de la historia, a fin de que se comprenda la dinámica interna de los procesos que ha vivido Ecuador durante los últimos cuatro años.

Comencemos por caracterizar brevemente, a modo de antecedente histórico, lo que significó para el país la década de Gobierno del presidente Rafael Correa (2007-2017). Cabe señalar que, después de casi cinco lustros de edificación del modelo de *economía empresarial-neoliberal*, que produjo la mayor concentración histórica de la riqueza en el país, con deterioro de la calidad de vida y trabajo de la población y, además, el sistemático descalabro de los servicios públicos y, ante todo de la institucionalidad y de la gobernabilidad², con el Gobierno de la Revolución Ciudadana se inició un nuevo *ciclo histórico*, coincidente con el *primer ciclo de gobiernos progresistas* en América Latina. Se recobró el papel planificador y orientador del Estado en la economía, el fortalecimiento de sus capacidades y recursos, la realización de un vasto programa de obras públicas y la extensión de importantes servicios sociales (educación, salud, seguridad social) junto a la atención preferente para las capas medias y populares, tomando como base el Buen vivir (Sumak Kawsay) proclamado por la Constitución de 2008, aprobada por referendo. Correa se identificó con la *nueva izquierda*, proclamó el “socialismo del siglo XXI” y condujo al Estado sobre principios de soberanía, independencia y latinoamericanismo, imponiendo intereses nacionales a los capitales extranjeros y obligando al sector empresarial al cumplimiento de sus responsabilidades públicas, tributarias y laborales. El crecimiento económico incluso aprovechó al sector privado, cuyas utilidades igualmente crecieron.

En definitiva, el Gobierno del *progresismo* recuperó la institucionalidad del Estado, fortaleció la democracia y sentó las bases del modelo de *economía social*, superando la vía neoliberal, lo cual polarizó a la sociedad, pues las derechas políticas, los grupos económicos privados y la gran prensa empresarial, se convirtieron en permanentes opositores al régimen, al haber perdido las riendas de la conducción directa del país de acuerdo con sus intereses. Por otros motivos, también pasaron a la oposición una serie de líderes y fracciones de los movimientos sociales (trabajadores, indígenas y otros) así como de las izquierdas partidistas tradicionales³, que acusaron al Gobierno de “criminalizar la protesta social” y ejecutar un programa “neo-neo-capitalista”. En una sociedad políticamente confrontada ha sido imposible exigir racionalidad para evaluar un ciclo histórico de acuerdo con sus logros, fases o límites y no por los sentimientos y partidismos viscerales. De modo que puede encontrarse suficiente literatura nacional, pero sobre todo extranjera,

¹ En varios artículos publicados en *Historia y Presente*, reseñé las publicaciones que tuvieron mayor impacto. Consultar: <https://bit.ly/2MTaHn8>; <https://bit.ly/37AIlkh>; <https://bit.ly/2Qm77Ee>; y, <https://bit.ly/3wzHTFi>. Además, varios de los autores tan “prolíficos” en publicar libros sobre el correísmo, no escribieron uno solo sobre el morenismo. En plena época morenista continuaron escribiendo libros contra Correa.

² Entre 1979 y 1996 se sucedieron 5 gobiernos; entre 1996 y 2006 hubo 7 gobiernos, 1 dictadura nocturna y los únicos 3 presidentes electos por votaciones populares, fueron derrocados.

³ Entre esos grupos: PCML (Partido Comunista Marxista-Leninista –“chinos”-), UP (Unidad Popular, antes MPD – Movimiento Popular Democrático), un ala del PSE (Partido Socialista Ecuatoriano), así como una serie de líderes de Pachakutik, CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), FUT (Frente Unitario de Trabajadores) y, además, Montecristi Vive, Alfaro Vive y otros grupos similares. Incluso apareció un sector marxista pro-bancario, que convocó a votar por Guillermo Lasso en 2017 y en 2021, para evitar el triunfo del “correísmo”. El activismo permanente que asumió la izquierdosidad –para utilizar un concepto introducido por la investigadora argentina Irma Antognazzi- contra el gobierno de Rafael Correa, contrastó con su tibieza y las componendas políticas frente al gobierno de Lenín Moreno.

para analizar al Gobierno de Rafael Correa y particularmente seguirlo a través de documentos apartados de las pasiones internas, como son los distintos informes del Banco Mundial (BM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, especialmente, los estudios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)⁴, que demuestran los inéditos avances económicos, sociales e institucionales del país durante una década, frente a lo que ocurrió durante las tres décadas anteriores.

En medio de las pasiones que perduran sobre el “correísmo”, también puede encontrarse una serie de límites históricos al ciclo de la Revolución Ciudadana, como el relativo estancamiento del proyecto a partir de 2015/2016 debido a los desajustes de la economía motivados por la conjunción de una serie de factores internacionales e internos, que incluso llevaron a adoptar ciertas medidas de flexibilización laboral⁵. Desde luego, el anticorreísmo ha creado una verdadera “leyenda negra” sobre el período, que no perdona ningún logro ni argumento. A pesar de esos límites, sobre la base del progreso indudablemente construido, se esperaba que el triunfo electoral de Lenín Moreno en 2017 garantizaría la continuidad de la Revolución Ciudadana. Pero eso no ocurrió.

El personaje central del giro gubernamental y de la recuperación del poder privado, empresarial y neoliberal en Ecuador, merece alguna referencia previa. De Lenín Moreno se conoce que tuvo una época juvenil vinculada a la izquierda universitaria y específicamente al MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria). En su vida profesional logró involucrarse en el campo turístico. A consecuencia de un asalto, desde 1998 quedó parapléjico y su movilidad dependiente de una silla de ruedas. Además de empresario del turismo, se convirtió en motivador profesional. Sin embargo, era una persona poco conocida cuando pasó a incursionar en la vida política activa de la mano de Alianza País, el movimiento que lo promovió. Lenín Moreno era “un motivador profesional a través de conferencias que llevan un mensaje de alegría, solidaridad, amor, amabilidad, y humor”, con 10 libros sobre el tema, según la biografía oficial que hasta antes del cambio de Gobierno se conservaba en la página web de la Presidencia de la República⁶. Fue Rafael Correa quien, en definitiva, sacó a Moreno de la oscuridad política y lo encumbró al convertirlo en su candidato a la Vicepresidencia de la República.

De acuerdo con la anterior Constitución de 1998, el vicepresidente debía ejercer las funciones asignadas por el presidente (Art. 173), fórmula que se repitió en la nueva Constitución de 2008 (Art. 149). En consecuencia, Moreno, con el apoyo y los recursos proporcionados por el Gobierno de Correa, llevó adelante un exitoso e inédito programa de atención a las personas especiales (con discapacidad) y ejecutó una serie de acciones que le valieron reconocimiento nacional e internacional. Para las elecciones de 2013 Moreno decidió apartarse de toda candidatura, aunque desde diciembre de ese año, el Secretario General de Naciones Unidas lo designó como Enviado Especial sobre Discapacidad y Accesibilidad, con sede en Ginebra. Pero en 2017, pasó a ser candidato a la Presidencia para el período 2017-2021, nuevamente gracias al auspicio de Alianza País y el apoyo directo de Rafael Correa, quien incluso, durante la campaña, recorrió el país para promoverlo. Cuando Lenín Moreno asumió la presidencia de la República del Ecuador, había motivos suficientes para que el flamante mandatario reconociera a su promotor como “el mejor presidente” y “uno de los mejores hombres que ha tenido la patria”, que sostuviera haber formado parte de la “leyenda de la Revolución Ciudadana y del economista Rafael Correa como su líder”, y que convenciera a la mayoría de ciudadanos (ganó con el 51.16% de los votos) que quedaba asegurada la continuidad de ese proceso.⁷

La identidad duró poco. El Gobierno inició su gestión con un gabinete integrado con figuras del “correísmo” y también por otras nuevas. En pocas semanas la situación cambió, bajo un doble pretexto: de una parte, los “diálogos” que el presidente inauguró para conciliar el camino futuro del país; y, de otra, el destape de sonados casos de corrupción (Odebrecht, PetroEcuador y otros), que sirvieron para minar la imagen del Gobierno de Rafael Correa y atacarlo. Desde junio era evidente la presión empresarial por capturar las decisiones en el Estado; el rompimiento de Moreno con el Vicepresidente Jorge Glas estaba en marcha y desembocó en el juzgamiento y la prisión de Glas, tras un proceso seriamente cuestionado⁸; en octubre los diálogos del Gobierno (Consejo Consultivo, Productivo y Tributario) se habían definido exclusivamente a favor de los criterios empresariales; y al finalizar 2017 la “descorreización” estaba articulada, con el respaldo de las derechas económicas y políticas, pero, sobre todo, con la campaña ideológica promovida a diario por aquellos medios de comunicación privados volcados al mismo combate, así como por una serie de periodistas de “opinión” y de “investigación”, un fenómeno como nunca antes experimentado en la historia contemporánea del país.

El año 2018 fue el de las definiciones totales en dos ámbitos: el político e institucional y la economía. El primer cambio operó a través de la consulta popular de 7 preguntas, realizada el 4 de febrero, que fue apoyada por un *sui géneris* espectro de fuerzas sociales unidas exclusivamente por la consigna de la descorreización: la izquierdosidad,

⁴ Puede seguirse las múltiples referencias que hizo Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, en distintos momentos y, además, los reportes anuales sobre el panorama económico y social de América Latina, en las secciones correspondientes a Ecuador, <https://www.cepal.org/es>.

⁵ A su debido tiempo, hice una crítica a la política de flexibilización laboral que marcaba una nueva fase en el Gobierno. Confer. JPyM, “Revolución Ciudadana ¿en fase de flexibilidad laboral?”, <https://bit.ly/3iypeEU> (8/marzo/2016).

⁶ Presidencia de la República del Ecuador, <https://bit.ly/3tFSdJo>

⁷ “Rafael Correa es uno de los mejores hombres que ha tenido la Patria: Lenin Moreno”, <https://bit.ly/3btjHf4>; “Cuando Lenín Moreno decía que Rafael Correa era el mejor presidente de la historia”, *YouTube*, <https://bit.ly/3w2Lvio>

⁸ “CIDH otorga medidas cautelares a favor de Jorge David Glas Espinel”, 4/enero/2020, <https://bit.ly/3FetuDc>

centro izquierda, marxistas ortodoxos; dirigencias anticorreístas de los movimientos sociales, del movimiento indígena y de las centrales sindicales; varios profesionales de la sociedad civil, además de reconocidas figuras de la vieja política; los más influyentes medios de comunicación privados y, desde luego, los públicos; los diversos partidos de la derecha política, las cámaras de la producción y otras élites nacionales. Todos coincidieron en postular la consigna del “7 veces sí” y se congratularon por el cambiado ambiente político de “democracia” y “libertades”, que “por fin” se vivía con Moreno, tras una década de “autoritarismo”, según lo que afirmaban. De manera que el Consejo Transitorio de Participación Ciudadana y Control Social, nacido de esa consulta y presidido por Julio César Trujillo, llevó adelante la “reinstitutionalización” de las funciones y aparatos del Estado, por encima de la Constitución de 2008, lo que hizo posible, de una parte, captar totalmente la institucionalidad estatal (fiscalía, contraloría, procuraduría, superintendencias, cortes de justicia); y, de otra, lanzar la definitiva persecución al correísmo y sus principales dirigentes o militantes, involucrados, con o sin pruebas, en casos de corrupción reales o forjados. El *lawfare*, la judicialización, la incriminación administrativa, civil o penal, llegaron a niveles insospechados, logrando imponerse en la sociedad una polarizada división marcada por el odio y el revanchismo contra todo aquello que lucía o era tildado de correísta.

Con habilidad política, las acusaciones de corrupción sirvieron para desprestigiar cualquier herencia del Gobierno de Correa. Varios exfuncionarios tuvieron que asilarse en el exterior. El expresidente Rafael Correa también fue enjuiciado y juzgado por “influjo psíquico” en el bullado “Caso Sobornos”. Pero las evidencias sobre la forma en que se forjaron las distintas acusaciones, denunciadas por los abogados defensores y por la opinión pública alternativa, ha comenzado a clarificarse: el 9 de julio de 2021 el Mandato dirigido por Diego García-Sayán, Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, de las Naciones Unidas⁹, reconoció, en forma contundente, inconsistencias e irregularidades en el Caso Sobornos; que la sentencia condenatoria habría sido para evitar la participación de Rafael Correa en las elecciones de 2021; que la creación de un sistema de evaluación de puestos judiciales desde fuera del Poder Judicial habría facilitado armar ese caso; que no se nombraron jueces con apego a los procedimientos; que las presuntas pruebas para la condena se basaron únicamente en testimonios y en un cuadernillo elaborado después de un año de los hechos; y que todo ello explica por qué la INTERPOL se ha negado a emitir la difusión roja en contra de los sentenciados; por todo lo cual el Relator Especial expresa su preocupación sobre la posible violación de la independencia judicial, afectando el debido proceso, la defensa y la legalidad.¹⁰

Por otro lado, el giro económico profundizó su marcha, al quedar definida la subordinación total del Gobierno a los criterios provenientes del sector neoliberal de la empresa privada. Desde mayo 2018 el Ministerio de Economía y Finanzas pasó a manos de Richard Martínez, un economista proveniente del Comité Empresarial Ecuatoriano, algo que se entendió como un triunfo de los gremios para apuntalar el rumbo “correcto” de la economía. Con esas guías, la Ley Orgánica de Fomento Productivo, Atracción de Inversión, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal (agosto), condonó multas e intereses y revisó impuestos, otorgando sustanciosos beneficios para las élites empresariales del país. Tal como ocurriera en las décadas finales del siglo XX, los intereses privados se consolidaron como determinantes de las orientaciones del Gobierno y definitivamente revivió el *modelo empresarial-neoliberal*, bajo la conservadora, atrasada y hasta oligárquica visión del país, que históricamente ha caracterizado a la alta burguesía ecuatoriana. El artículo de Jonathan Báez en este libro, permite comprender esa “captura” del Estado por parte de las élites.

Así, en apenas un año, quedó modificada la correlación de fuerzas en Ecuador. Élites empresariales, partidos de derecha política¹¹ y toda la gama de sectores que encontraron la oportunidad para movilizar su visceral anticorreísmo, adquirieron presencia e influencia. No se habló más de Revolución Ciudadana ni del Socialismo del siglo XXI, conceptos que pasaron a formar parte de un pasado que solo merecía ser destruido, condenado, criminalizado y proscrito. Se llegó a tal nivel de obsesión política que el Gobierno de Moreno encaminó todo tipo de acciones para desmontar cualquier avance de la década anterior, lo que se tradujo en el abandono o deterioro de las inversiones públicas, las obras ya construidas y de los servicios sociales, para lo cual se habló de corrupción y sobrepagos, se desatendieron las escuelas del milenio o entraron en franco deterioro instituciones como el Registro Civil y en riesgo de supervivencia el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Carlos de la Torre demuestra, en el texto que presenta en este libro, la serie de falsedades empleadas en el campo económico para tratar de taponar una conducción que resultó perjudicial para el país.

⁹ OHCHR.org, Communication report and search, Independence of judges and lawyers, ECU 09/jul/2021 al ECU 2/21, <https://bit.ly/3AbcJGa> ; document en pdf: <https://bit.ly/3A8S3yu>

¹⁰ El 15 de abril de 2022, el Reino de Bélgica concedió el *asilo político* a Rafael Correa, bajo consideración de la existencia de persecución política al exmandatario. <https://bit.ly/3wwnF07>

¹¹ En los hechos, los partidos CREO (Movimiento Creando Oportunidades), PSC (Partido Social Cristiano - Madera de Guerrero) y SUMA (Sociedad Unida más Acción) fueron aliados de Moreno y “cogobernaron”. David Villamar demostró que Alianza País (AP), otrora partido del correísmo, desde julio 2017 se unió al morenismo y aprobó, junto con CREO, pero también con el PSC, las leyes impulsadas por el Gobierno de Moreno. “Desenmascarando a los aliados del peor gobierno de la historia” <https://bit.ly/3mop1VQ> (FB, 3/12/2020). Además, en alguna entrevista Guillermo Lasso reconoció que quien había “cambiado” es el Gobierno de Lenin Moreno, “no nosotros”; añadió: “si el Gobierno ha dado un giro ideológico hacia las propuestas de CREO, hacia las propuestas mías, pues obviamente tengo que hablar”; y continuó: “pasaron del chavismo ahora a críticos de Maduro; pasaron de *cheerleader* de Assange a sacarlo de la embajada del Ecuador en Londres; pasaron de un encierro económico, ahora a la apertura para pedir el ingreso del Ecuador a la Alianza del Pacífico... que quede claro: el giro ideológico lo ha dado el Gobierno y bien que lo haya dado...”: https://www.youtube.com/watch?v=qX_jMoVMui0 (minuto 51:50, 21/mayo/2019).

Con el giro político, institucional y sobre todo económico, el camino quedó despejado para el desenlace soñado e inevitable: en marzo de 2019 el Gobierno anunció, como un “éxito” del país y de la “confianza internacional”, el acuerdo de Servicio Ampliado con el Fondo Monetario Internacional¹². En el marco de tal documento, durante los últimos dos años el Gobierno de Moreno se subordinó tanto a las condicionalidades del FMI como a las exigencias de los grupos económicos internos. Al cumplirse el plan fondomonetarista, se acumularon los motivos de la resistencia ciudadana y en octubre de 2019 estalló una rebelión indígena y popular seguida en todo el país, aunque concentrada especialmente en Quito, que ha sido un hecho de enorme significación histórica en 42 años de vida democrática¹³. El Gobierno sostuvo que se trató de un intento de golpe de Estado, que la violencia desatada fue obra de los correístas y que estuvo amenazada la paz de la república. Pero la represión sobre este movimiento fue de tal magnitud, que la Defensoría del Pueblo presentó un contundente informe, elaborado por una comisión especial, sobre la violación de los derechos humanos que ocurrieron en aquella oportunidad¹⁴ y que incluso advierte sobre la posible existencia de delitos de “lesa humanidad”. Pero no fue el único documento, ya que se une a dos informes anteriores, que coincidieron en señalar esas violaciones: uno, de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet¹⁵ y otro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁶. Este es un asunto que corre el riesgo de quedar en total impunidad. Sin embargo, el autoritarismo se acentuó desde aquella movilización ciudadana, tanto como la persecución política y la judicialización a múltiples actores de esa masiva protesta social. De inmediato vino la Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria (noviembre), otro gran favor al empresariado privado. Paradójicamente, en diciembre la Comisión Multipartidista de la Asamblea Nacional reconoció que, durante las protestas de octubre, no hubo intento de golpe de Estado ni insurgencia¹⁷.

Al llegar el año 2020 y estallar la pandemia del Coronavirus, el país carecía de la infraestructura, los recursos y el personal (ya estaban despedidos centenares de médicos y trabajadores de la salud) para atenderla. El privilegio para los círculos cercanos al Ejecutivo junto a la indolencia y a la ineptitud para asumir soluciones eficaces, se unieron a la más escandalosa corrupción, fruto, entre otros hechos, del reparto de los hospitales para alcanzar aliados políticos¹⁸. La imposibilidad de las movilizaciones sociales por la cuarentena y las restricciones de salud, fue aprovechada para imponer una Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (junio)¹⁹ que concretó la posibilidad de que patronos y trabajadores arreglen las condiciones de su relación ante las nuevas circunstancias, sujetándose a las condiciones establecidas por la misma ley. El capítulo escrito por Adoración Guamán en esta obra da cuenta del camino seguido por la flexibilización de los derechos laborales. El tema de la flexibilidad laboral tiene larga historia, pues desde las décadas finales del siglo XX, el sector empresarial-neoliberal ha sido el más interesado en lograrla, argumentando que el Código del Trabajo pone límites a los emprendimientos y la competitividad. Pero el Código no es un obstáculo para las inversiones. Desde luego, protege los derechos de los trabajadores. De otra parte, al finalizar su período, Moreno logró de la Asamblea la aprobación de la Ley de Defensa de la Dolarización (abril, 2021) que ha sido juzgada como una “privatización” del Banco Central del Ecuador²⁰.

Al romper con el tipo de economía que estableció la Constitución de 2008, el país pasó a vivir una verdadera dictadura económica, pues el modelo neoliberal-empresarial contradice los contenidos de esta Carta. El artículo de Andrés Mideros y Alejandra Aguirre-Armijos en este libro, realiza un pormenorizado recuento de las leyes económicas que se sucedieron para montar el nuevo camino del país. En consecuencia, las capacidades del Estado sistemáticamente fueron recortadas, el gasto y las inversiones públicas se derrumbaron, los servicios públicos se deterioraron, los ingresos tributarios cayeron ante el alivio de impuestos a los sectores tradicionalmente evasores, la deuda pública creció mucho más frente a aquella de la que se acusaba como herencia al Gobierno de Correa, las relaciones laborales fueron precarizadas y flexibilizadas como no había ocurrido durante las cuatro décadas de democracia ecuatoriana

¹² Carta dirigida a Christine Lagarde, Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional, 1/marzo/2019, Richard Martínez Alvarado, Ministro de Economía y Finanzas, Verónica Artola Jarrín, Gerente General del Banco Central del Ecuador, <https://bit.ly/2YnejCi>. De acuerdo con CDES (@CdesEcuador, TW del 23/Sep/2021; 2:53pm), “Ecuador tiene el acuerdo del FMI más agresivo del mundo, según un informe de Oxfam sobre el impacto de las medidas de austeridad antes y después de la pandemia” y cita esa fuente: *Adding Fuel to Fire: How IMF demands for austerity will drive up inequality worldwide* (11 Aug 2021), <https://bit.ly/3EJgRQp>

¹³ Hay varios libros sobre el tema: Franklin Ramírez Gallegos, editor, *Octubre y el derecho a la resistencia. Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador*, Buenos Aires, CLACSO, 2020; Varios, *Ecuador. La insurrección de octubre*, Buenos Aires, CLACSO, 2020; Leonidas Iza, Andrés Tapia y Andrés Madrid, *Estallido. La rebelión de octubre en Ecuador*, Quito, Ediciones Red Kaparo, 2020; Varios, *Luchas sociales, justicia contextual y dignidad de los pueblos*, Santiago de Chile, Ariadna Ediciones, 2020. Hay que sumar otro libro, publicado por María Paula Romo, Ministra de Gobierno de Lenín Moreno, quien escribió (coautora es Amelia Ribadeneira): *Octubre. La democracia bajo ataque*, obra en la que sostiene que la democracia se vio amenazada, la violencia y el ataque a las instituciones se impuso y el Gobierno actuó para garantizar la paz y la seguridad ciudadanas.

¹⁴ *Defensoría del Pueblo*, “Informe de la Comisión Especial para la verdad y la justicia respecto de los hechos ocurridos en Ecuador entre el 3 y el 16 de octubre de 2019”, Sybel Martínez Reinoso (presidenta), Juan Carlos Solines Moreno, Xavier Zavala Egas, <https://bit.ly/32jw1tD>

¹⁵ NNUU, *Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado*, “Ecuador: Bachelet insta al diálogo para prevenir conflictos y crear una sociedad más inclusiva”, Ginebra 29/noviembre/2019, <https://bit.ly/3xaX9cz>

¹⁶ CIDH presenta observaciones de su visita a Ecuador, 14/enero/2020, <https://bit.ly/2QwvJNc>

¹⁷ *Pichincha Comunicaciones*, “Comisión Multipartidista concluye que no hubo intento de golpe de Estado durante protestas de octubre”, 19/12/2019, <https://bit.ly/2W9TD4o>

¹⁸ “Los legisladores supuestamente habrían recibido cargos en los hospitales para amigos y conocidos en sus provincias, a cambio de sus votos en la Asamblea. El mismo presidente Lenín Moreno admitió que este tipo de peticiones existen, aunque negó que se hayan llevado a cabo”, *Primicias.ec*, <https://bit.ly/3oiG9fD> (16/06/2020).

¹⁹ Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, <https://bit.ly/2WCaqx6>

²⁰ “Ecuador: Ley de defensa de la dolarización, no la defiende, la pone en riesgo”, *Confirmado.net*, 25/04/2021, <https://bit.ly/3hrfFba>

nacida en 1979, miles de trabajadores del sector público fueron despedidos y arrancó la privatización de bienes estatales. Hay que sumar el deteriorado cuadro de la atención a la salud con motivo de la pandemia del Coronavirus²¹.

Como era de esperarse (la experiencia de las décadas finales del siglo XX bajo el mismo modelo empresarial-neoliberal igualmente sirven de prueba), en cuatro años, los logros sociales, laborales, institucionales y de calidad de vida, alcanzados en la década pasada, fueron revertidos y el cuadro de desempleo, subempleo, pobreza y concentración de la riqueza que dejó el Gobierno de Lenín Moreno, representa un retroceso del país. Cabe también decir que, además de los propios datos oficiales, existen estudios internacionales y nacionales que demuestran todo lo afirmado y evidencian las nuevas realidades que caracterizan al Ecuador. Entre tantos, puede seguirse al Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central²², o a los Observatorios del IIE de la Facultad de Economía de la PUCE²³. En los textos sobre la economía nacional que contiene este libro se encuentran análisis referentes al tema, los datos que lo sustentan y las fuentes a las que se puede acudir.

Y no es el cuadro completo. Bien podría acumularse el análisis sobre un sinfín de asuntos: la desesperanza social, la impotencia popular ante lo sucedido, la pérdida del orgullo nacional, el sufrimiento frente a la falta de trabajo o de condiciones dignas y garantizadas por el respeto a los derechos laborales; el cultivo de los anti valores más agudos, como el cinismo en el discurso, la mentira convertida en palabra oficial, el privilegio de las élites, el odio político, la indolencia ante la salud colectiva, la traición como práctica, o el arribismo social como ensueño cautivador. Dejó de atenderse, como interesa a un Estado moderno, lo indígena, lo popular y barrial, lo colectivo y ambiental, a la clase media extendida en sus múltiples actividades, a las clases trabajadoras de todas las esferas, como constructoras de valor, riqueza y futuro. A falta de una comunicación veraz y responsable, surgieron una serie de medios alternativos con posiciones críticas, que entraron en la mira de la persecución o la “sospecha”, sin que importara el respeto a la libertad de prensa²⁴. El desengaño generalizado ante la decadencia del país y la pérdida del sentido de futuro, se volvieron en Ecuador las marcas más visibles de la vida cotidiana, por encima de cualquier resultado económico. En 2021 se evidenció la persistente emigración de ecuatorianos, como ocurriera en la primera década del siglo XXI, en un ambiente que cultiva la idea de que lo mejor es irse del país.

Fueron abandonados los principios latinoamericanistas: el Gobierno de Moreno fue el artífice del desmantelamiento de UNASUR y del cierre de su edificio, que estuvo ubicado en una parroquia cercana a Quito, rompió con el ALBA, reconoció a Juan Guaidó como presidente de Venezuela, permitió el ingreso de la policía británica a la sede de la embajada del Ecuador en Londres para que se detenga al periodista Julian Assange, asilado en esa dependencia, sacó del país a las brigadas de médicos cubanos que apoyaban las labores de salud colectiva, se integró al Grupo de Lima y pasó a identificarse con los gobernantes de la derecha regional. Hoy se conoce que apoyó con armas y municiones al Gobierno de Jeanine Añez en Bolivia, un delito en proceso de investigación²⁵.

Mención especial merece la investigación del periodista norteamericano Ben Norton²⁶, quien documenta que desde 2006, la CIA, USAID y la NED, infiltraron organizaciones y captaron personas e instituciones para encaminar la oposición al Gobierno de Rafael Correa, penetrar en el movimiento indígena y dividirlo, promover a la “falsa izquierda”, dividir a los sectores progresistas e incluso alentar la derrota electoral de Andrés Araúz en las presidenciales de 2021, en las que triunfó Guillermo Lasso. Desde luego, el Gobierno de Lenín Moreno estuvo claramente identificado con esas estrategias imperialistas. Nada raro, por consiguiente, que haya quedado en orden la alineación con el continentalismo de interés norteamericano y que, por consiguiente, apenas 6 días antes de concluir su mandato presidencial, Lenín Moreno haya recibido, en el Salón Amarillo del Palacio de Carondelet, a Michael J. Fitzpatrick, Embajador de los EEUU en Ecuador, para entregarle la condecoración con la Orden Nacional Al Mérito en el Grado de Gran Cruz. “Esto es el resultado de los fuertes lazos que hoy unen a nuestras naciones y que no debieron separarse” sostuvo el presidente, quien, además, destacó que la relación con el país norteamericano, que pasa por su mejor momento, derivó en acuerdos comerciales y acercamientos políticos²⁷.

Durante cuatro años, el Gobierno de Lenín Moreno culpó de todo y en cada momento al de Rafael Correa. Empezó por decir que “la mesa no estaba servida”, aludiendo a que recibía un país con una economía en ruinas y una deuda externa fabulosa. Ningún dato real comprueba esas afirmaciones. De hecho, el Banco Mundial (BM), en una breve nota de abril 2017, sostuvo que entre 2006 y 2014 el PIB del Ecuador creció, en promedio al 4.3%, lo que

²¹ La indolencia e ineptitud del Gobierno de Moreno fueron de tal magnitud, que el Gobierno de Guillermo Lasso tuvo que asumir el plan de la masiva vacunación, logrando atender con ella a 9 millones de personas en sus primeros 100 días de gobierno.

²² Universidad Central del Ecuador, Instituto de Investigaciones Económicas, Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura, <https://bit.ly/3hrjXdy>

²³ Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Instituto de Investigaciones Económicas, Observatorios <https://bit.ly/3tNR5n9>

²⁴ *EcuadorInmediato*, que por largos años fue un referente en la comunicación nacional por ser pionero entre los medios por internet, se vio obligado a cerrar; *Hoja de Ruta*, y *Pichincha Universal-Comunicaciones* soportaron constantes acosos; *Ruta-Crítica*, que logró reunir a destacados intelectuales, igual; y la enumeración queda pequeña. Además, se cortaron las señales abiertas de Telesur (Venezuela) y de RT (Rusia Today).

²⁵ *Plurinacional*, “Ecuador «prestó» al régimen de Añez gases lacrimógenos por un valor de \$US 1.3 millones”, <https://bit.ly/3lddnhm> (3/junio/2021); *Pichincha Comunicaciones*, Germánico Rivadeneira, “Golpe de Estado a Evo Morales contó con apoyo del gobierno de Moreno dándole gases y balines para reprimir protestas, según medio boliviano”, <https://bit.ly/3A6psJi> (05/junio/2021)

²⁶ Ben Norton, “Cómo EEUU cultivó a grupos indígenas y ambientalistas en Ecuador para derrotar al correísmo”, *The Grayzone*, <https://bit.ly/3uFgCks> (15/mayo/2021)

²⁷ “Presidente entrega Condecoración ‘Al mérito’ a Embajadores de EEUU y Perú”, *El Telégrafo*, 19/mayo/2021, <https://bit.ly/33UGHjib>

permitió un mayor gasto público y sobre todo social y de inversiones. Gracias a ello, “la pobreza disminuyó del 37.6% al 22.5% y el coeficiente de desigualdad de Gini se redujo de 0.54 a 0.47 debido a que los ingresos de los segmentos más pobres de la población crecieron más rápido que el ingreso promedio”. Sin embargo, el BM reconoce que esos logros cayeron en riesgo por la baja de precios del petróleo, la apreciación del dólar y el terremoto de abril de 2016 en la Costa norte, de modo que entre 2014 y 2016 el desempleo urbano aumentó de 4.5% a 6.5% y el subempleo urbano aumentó de 11.7% a 18.8%, pero en este mismo periodo, la pobreza y el coeficiente de Gini de desigualdad permanecieron básicamente estancados, ya que las medidas que se tomaron por entonces lograron “moderar temporalmente” los efectos recesivos²⁸. Además, una visita del FMI constató: “Es evidente que la economía está recuperándose a buen ritmo tras la recesión de 2016 y que la actividad ha sido más vigorosa de lo que habíamos previsto en nuestras proyecciones más recientes de octubre”²⁹. En la carta de propuesta a Christine Legarde, Directora del FMI, que suscriben Richard Martínez Alvarado como Ministro de Economía y Finanzas, y Verónica Artola Jarrín, como Gerente General Banco Central del Ecuador (1/marzo/2019), se sostiene que entre 2008 y 2018 la deuda pública total del Ecuador pasó del 24% del PIB al 46% del PIB, lo cual incluye la parte de deuda adquirida por el Gobierno de Moreno³⁰. De acuerdo con información reciente, cuando este Presidente asumió el cargo, la deuda era de US\$ 27 971 millones, pero en el último reporte del Ministerio de Finanzas, llegó a US\$ 63 025 millones, es decir, se disparó con Moreno³¹. Sin embargo, la versión oficial siempre fue que el Gobierno de Correa había dejado “sobre endeudado” al país (incluso se fantaseó con una cifra mayor al 70% del PIB), un asunto reproducido y magnificado por los grandes medios de comunicación garantistas del Gobierno de Moreno y repetido incesantemente por todo anticorreísta.

En todo caso, suponiendo que aquella “pésima” herencia era cierta, a Moreno le tocaba enfrentar la situación y administrar la economía con responsabilidad para salir de la “crisis”, pero eso no ocurrió, pues la ineptitud y la irresponsabilidad triunfaron siempre. ¿Cabe imaginar un presidente como Eloy Alfaro quejándose de la ruina económica dejada por los conservadores y paralizar así su gestión? Pero, bajo la doble consigna de descorrezar la sociedad, de una parte y, de otra, achicar el tamaño del Estado, el Gobierno de Moreno literalmente paralizó la obra pública y las inversiones, deterioró los servicios estatales, hasta llegar al cierre de varias empresas públicas como la de ferrocarriles y los correos³². La ineptitud llegó a tal extremo que durante la pandemia del Coronavirus aparecieron los más graves casos de corrupción en torno a la administración de hospitales, provisión de medicinas, adquisición de equipos y, ante todo, cuidado y atención a los enfermos, lo cual motivó las puntualizaciones que el nuevo presidente, Guillermo Lasso, hiciera sobre ese tema³³. De otra parte, sin importar la emergente situación de salud, el Gobierno pagó 865 millones de dólares de capital y 71 millones de dólares en intereses y comisiones por concepto de deuda externa a Goldman Sachs, Credit Suisse e ICBC Standard Plc³⁴. Además, de acuerdo con un reporte internacional, basado en datos de la CEPAL, Ecuador es uno de los tres países latinoamericanos donde más aumentó la pobreza extrema en medio de la pandemia de 2020 (subió de 7.4% al 12.8%)³⁵.

Al concluir su mandato, Lenín Moreno aseguró al nuevo presidente electo, Guillermo Lasso, que la “mesa no está servida”³⁶; pero a esa verdad hay que agregar que la desinstitucionalización del Estado, así como el clima de ilegalismo reinante, bajo la cobertura del cinismo, la mentira y la traición, son las herencias históricas más graves que dejó el Gobierno de Lenín Moreno³⁷. En los días en que se preparaba esta publicación, comenzaron a aparecer los

²⁸ The World Bank in Ecuador, “Ecuador Overview”, Apr. 11/2017 [20/8/17-8:37pm], English, <http://www.worldbank.org/en/country/ecuador/overview>

²⁹ Juan Paz y Miño, “¿Desliz del FMI en Ecuador?”, *El Telégrafo*, 11 diciembre 2017, <http://www.historiaypresente.com/desliz-del-fmi-ecuador/>

³⁰ Esa Carta de Intención se halla aquí: <https://bit.ly/2YncjCi>. Además, un extenso documento de 115 páginas del FMI titulado “Staff Report for the 2019 Article IV Consultation and Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility – Pres Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ecuador” (<https://bit.ly/2Wfs97H>), señala, entre otros datos, que en 2019 la economía ecuatoriana decrecerá en 0.5% y para 2020 solo crecerá al 0.2%; en tanto la tasa de crecimiento en 2021 será del 2.7%, pero en 2022 del 2.3%; y, además, el desempleo crecerá del 3.75% en 2018 al 4.3% en 2019 y al 4.7% en 2020. (Ver: *El Comercio*, <https://bit.ly/2Yf59ru>). Como puede advertirse, son datos sobre el gobierno de Lenín Moreno, previstos antes de que estallara la pandemia del Coronavirus, que volvió peores los resultados.

³¹ *Pichincha Comunicaciones*, “Deuda pública de Ecuador rompió un nuevo record y llegó a USD 63.885 millones en enero 2021”, <https://bit.ly/35uAzyQ> (22/marzo/2021).

³² *El Comercio*, “Moreno oficializa con decretos la extinción de ocho empresas públicas; también suprime el Secob e Inmobiliar”, <https://bit.ly/3AEPLXU>

³³ *Vistazo*, “Exministro de Salud revela recomendación del expresidente Moreno y da detalles sobre listas de vacunación”, <https://bit.ly/2U8hfVv>; (3/junio/2021–17:33); *Primicias*, “Lasso cuestionó el sistema de salud “inoperante” de Moreno”, <https://bit.ly/3cObjaQ>; (31/mayo/2021 . 19:11)

³⁴ “Confirmado: En abril, gobierno pagó por adelantado más de \$936 millones de deuda externa”, <https://bit.ly/2YqrV4r>

³⁵ *BBC*, “Covid-19 en América Latina: los países donde más aumentó la pobreza extrema durante la pandemia (y los dos donde insólitamente bajó)”, <https://bbc.in/3zIP4gq> (20/mayo/2021). Un reportaje de la revista *Gestión* añade: “En julio de 2021, el **subempleo** dio un salto histórico, alcanzando **la tasa más alta** desde 2007 de **24.6%**, es decir que **más de 2 millones** de personas están subempleadas de los 7-8 millones de empleados. El **empleo pleno** también se incrementó, pero de manera marginal abarcando al **31.8%** del empleo total. La **informalidad** se concentra con más fuerza en la zona rural, donde siete de cada 10 trabajadores están en el sector informal, mientras que en las ciudades el 40% son informales. El **permanente estancamiento** económico no permite una salida próspera para los trabajadores del país”. *Gestión*, (26/agosto/2021) <https://bit.ly/3CI8ItG>

³⁶ Incluso el periódico *El Universo* reconoció los fracasos del gobierno de Moreno en su nota titulada “Lenín Moreno se va con una lista de promesas y metas incumplidas tras cuatro años de gobierno en Ecuador”: <https://bit.ly/3nZpi3R>

³⁷ También Fausto Herrera ha desmontado las 10 “mentiras económicas” que sostuvo Moreno. *Confirmado.Net*, <https://bit.ly/3mg6MSs> (21/09/2021).

casos de corrupción³⁸, que se van extendiendo a lo ocurrido en otras instituciones, como la Contraloría General del Estado; al mismo tiempo que el SRI da a conocer las magnitudes de la evasión tributaria privada³⁹.

Desde una perspectiva histórico-estructural, el Gobierno de Lenín Moreno y sus colaboradores, reforzaron un fenómeno especial en la historia contemporánea del Ecuador: la división de la sociedad en dos mundos contrapuestos. El uno es el de las élites económicas y sociales, las derechas políticas, ideológicas, mediáticas, una serie de capas medias conservadoras, las minorías más ricas del país y los poderosos grupos empresariales. Viven un mundo de privilegios y superioridad, desconectados de las realidades populares y creyendo que su modo de vida y su visión de la sociedad son correctos y únicos. Cumplen el mito de la caverna de Platón: las sombras que se proyectan en sus muros creen que pertenecen a la misma realidad que se halla afuera y que nunca han visto⁴⁰. Es entre ellos que Moreno obtuvo el aplauso y el reconocimiento temporales, mereció su protección y pudo cumplir el rol histórico que esas fuerzas esperaban: salvar su institucionalidad, su democracia, sus libertades y su propiedad privada. El texto de David Chávez ubica, con perspicacia, el fenómeno de la hegemonía en el Estado de esas fuerzas.

El otro, es el mundo de las amplias clases medias, trabajadores, campesinos, indígenas, montubios, afroecuatorianos, sectores populares, intelectuales, fuerzas políticas y democráticas, de las nuevas izquierdas, el progresismo y los diversos movimientos sociales. Encarnan las razones correctas de la historia, pero sin la capacidad de unir fuerzas en un bloque alternativo de poder frente al que se creó con motivo de las elecciones presidenciales de 2021. Son los sectores que recibieron los golpes contra los derechos individuales, sociales, laborales, ambientales y colectivos. Su calidad de vida y de trabajo solo se ha deteriorado en cuatro años, porque sus “sacrificios” salvaron la economía del mundo de los grandes negocios.

Ecuador pasó a ser un país singular en América Latina, por la construcción de un sistema de democracia y libertad cuya más remota comparación bien puede hallarse en Grecia o Roma antiguas, cuando esos conceptos se referían exclusivamente al mundo de los amos esclavistas. Así es que bien puede decirse que en Ecuador se construyó una especie de “democracia neo-ateniense”, que se resume en un sistema económico y político orientado para las élites. Es un fenómeno igualmente parecido al que hace tantos años atrás fue estudiado por Charles Wright Mills en su famosa obra *La Élite del Poder* (1956). Dos mundos contrapuestos en la vida del país, plenamente verificable con datos y cifras, pues no se trata de una simple formulación teórica.

Ante el panorama descrito, amplios sectores confiaron que las elecciones de 2021 traerían la oportunidad para revertir el modelo empresarial-neoliberal y oligárquico reconstruido desde 2017. Pero, finalmente, eso no ocurrió. En la segunda vuelta electoral, Andrés Arauz, candidato del progresismo y específicamente promovido por el sector correísta, logró el 47.64% de los votos, pero triunfó el banquero Guillermo Lasso con el 52.36% de la votación. Para apuntalar esa victoria como si se tratara de un cambio de rumbo, ha circulado la forzada idea de que se trata de una ruptura y superación de “14 años” de correísmo y del mismo viejo modelo del “socialismo del siglo XXI”, lo cual es absolutamente falso, carece de cualquier fundamento histórico y no se verifica por ningún dato sustentable. Ocorre todo lo contrario, pues en el pasado inmediato es evidente que el Gobierno de Moreno representó al mismo bloque de poder que venció en las elecciones de 2021. Lo que cabe comprender es que Moreno fue un instrumento útil para realizar el trabajo inicial (el trabajo “sucio”), pero nunca perteneció al círculo del poder que defendió y al que expresó, de manera que una vez fuera, ya es posible lanzarse también contra él, unirlo al correísmo y desprestigiarlo, para sobre esas tumbas levantar el gobierno de los auténticos capitalistas. El célebre Agustín Cueva solía decir que en política el original siempre es preferido a la mala copia y eso es lo que ha ocurrido.

Moreno terminó su mandato con pésima evaluación nacional e internacional⁴¹. Y el 17 de agosto de 2021 salió del país hacia los EEUU⁴², argumentando que iría a visitar a su nieto, aunque el comentario generalizado es que “huyó” definitivamente, para garantizar su impunidad. Allá ha sido invitado a dar charlas de particular importancia para el Instituto Interamericano para la Democracia (un *think tank* de la ultraderecha continental), destacándose como orador central en el “*Foro Defensa de la Democracia en las Américas*”⁴³ y en otro coloquio “*Dictadura de Cuba y las Américas*”⁴⁴, al calor de sus “simpáticos” y famosos discursos “académicos”⁴⁵.

Como en ninguna época anterior, Moreno tuvo cuatro vicepresidentes: a Jorge Glas, electo en binomio y a quien se le mantuvo en prisión, le sucedió (enero 2018) María Alejandra Vicuña; luego Otto Sonnenholzner (diciembre

³⁸ *Pichincha Comunicaciones*, “Casos de corrupción que han salpicado la gestión de Lenín Moreno”, <https://bit.ly/3xtveDL> (24/Mayo/2021).

³⁹ *Expreso*, “Comisión de Fiscalización dice que la Contraloría desvaneció glosas por \$ 844 millones”, <https://bit.ly/3zx6vAk> (16/junio/2021 - 16:25); *El Comercio*, “USD 7600 millones deja de percibir Ecuador por evasión de impuestos”, <https://bit.ly/3wEP0ME> (15/junio/2021 - 00:00)

⁴⁰ A punto de que este libro entrara en edición, un hecho coyuntural ha permitido ratificar y comprobar lo señalado: a fines de octubre (2021) se realizó una publicitada reunión de la intelectualidad política y neoliberal de la derecha más representativa de Quito y de alguna otra región del país. Sin presencia de trabajadores, indígenas o miembros de movimientos sociales, ajenos a todo contacto con la realidad circundante, apartados y reclusos en una hacienda serrana, el grupo acordó los “Consensos de Cusín”, un documento que recoge las 13 fórmulas salvadoras, únicas y verdaderas, para el Ecuador. <https://consensosdecusin.com/declaracioncusin2021>

⁴¹ Moreno es el presidente peor evaluado en América Latina <https://bit.ly/3A8bLJQ> (21/01/2021); y termina su mandato con menos del 10% de aprobación <https://bit.ly/3uC1Rim> (24/mayo/2021).

⁴² *El Universo*, <https://bit.ly/3D9qjL1> (18/08/2021)

⁴³ “Cuatro presidentes de A. Latina defenderán la democracia en un foro en Miami”, <https://bit.ly/3zgewII>

⁴⁴ “Coloquio. Dictadura de Cuba y las Américas”, <https://bit.ly/3Cq1Wbw>

⁴⁵ *EFE*, “El discurso de Moreno en Miami genera incomodidad e indignación en Ecuador”, <https://bit.ly/3nD5zXF>

2018) y finalmente María Alejandra Muñoz (julio 2020). La suerte de personajes decisivos en las acciones de gobierno también merece su epílogo. A siete meses de concluir el Gobierno, el ministro Martínez, orientador de la política económica, renunció. Pasó a trabajar en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con sede en los EEUU⁴⁶. La ministra de Gobierno, María Paula Romo, fue censurada y destituida por la Asamblea Nacional en noviembre de 2020, por el uso de bombas lacrimógenas caducadas y la represión policial⁴⁷ en las protestas de octubre 2019. Un mes antes, el embajador de los EEUU, Mike Fitzpatrick, agradeció a la ministra Romo, “por defender, promover y profundizar la democracia y el Estado de Derecho en el Ecuador”⁴⁸. Se conoció, con posterioridad, que pasó a ser profesora universitaria en EEUU⁴⁹. Juan Sebastián Roldán, quien fuera Secretario General de Gabinete del Ecuador, renunció en febrero 2021. Moreno le reconoció: “Mi profundo agradecimiento a Juan Sebastián Roldán por acompañar mis ideales de transformación y mi empeño por dejar un mejor país que el que recibimos. Su lealtad y aporte son invaluable. Que en el futuro la vida le sea tan grata como él lo ha sido con la Patria”⁵⁰. Pablo Celi, cuestionado Contralor, fue encarcelado por investigación de la Fiscalía sobre presunta delincuencia organizada⁵¹ y también sometido a juicio político en la Asamblea Nacional, que lo destituyó por unanimidad⁵².

Queda el drama de un país sin rumbo para el bienestar general y orientado exclusivamente al bienestar privado, con predominio de los grandes grupos económicos. No es posible prever algún desenlace esperanzador. En todo caso, toca al “mundo de la plebe” la tarea de buscar la construcción de otra democracia, la que es característica de las sociedades contemporáneas más avanzadas, es decir, la que realmente se basa en el poder (*kratos*) del pueblo (*demos*).

Octubre, 2021

⁴⁶ *El Comercio*, <https://bit.ly/3BcmLHx> (7/10/2020)

⁴⁷ *El Comercio*, <https://bit.ly/3Aehtdb>

⁴⁸ Ministerio de Gobierno, <https://bit.ly/3oys945>

⁴⁹ “María Paula Romo ahora trabaja como profesora en la Universidad de Pensilvania”, *Radio Pichincha*, 28/junio/2021, <https://bit.ly/3CsNVKV>

⁵⁰ *El Comercio*, <https://bit.ly/3ox1O6q>

⁵¹ “Pablo Celi renunció a la Contraloría del Estado para ‘salvaguardar’ la institución”, *El Universo*, 5/junio/2021 <https://bit.ly/3ErPxoG>

⁵² “Juicio político terminó en la censura del excontralor Pablo Celi, por unanimidad en la Asamblea”, *El Comercio*, 16/agosto/2021, <https://bit.ly/3buY2mh>

La denominada “posverdad”, eufemismo de los últimos tiempos para nombrar a las afirmaciones falsas que se esgrimen desde la comunicación pública, en particular de determinados poderes y actores interesados en crear relatos afines a sus intereses y necesidades, no ha sido ajena al Gobierno de Lenín Moreno. El giro de timón de ciento ochenta grados que dio a la conducción económica durante el primer año de su mandato estuvo acompañado de un relato oficial que se fue construyendo casi desde su posesión. Este relato fue tejiéndose, para justificar la serie de medidas impopulares que se tomarían durante el resto del período, en un claro golpe a la estabilidad macroeconómica y al bienestar de la mayoría de los ecuatorianos, todo en función de atender obedientemente a los objetivos de quienes habían capturado al Gobierno.

La narrativa oficial se construyó alrededor de la “descorreización” como eje central, echando la culpa de todas las desgracias nacionales al Gobierno anterior del presidente Rafael Correa. Alrededor del discurso de “la culpa es de Correa”, se insertaron al menos tres arietes, dirigidos a penetrar en el imaginario popular como fundamentos de una economía destrozada; a saber: i) el Estado obeso; ii) el país sobreendeudado; y iii) la corrupción (del Gobierno anterior) como devoradora de los recursos públicos.

1. La imprudencia de la mesa no servida y el riesgo país

A las pocas semanas de iniciado el Gobierno de Moreno, el 11 de julio de 2017 declaró públicamente “No hay tal mesa servida, esa es la pura y neta verdad”, con relación a cómo recibía la economía y en alusión a la afirmación que Correa hizo tiempo atrás, en el sentido de que a su sucesor le dejaba “la mesa servida” (*El Comercio*, 2017). Lo relevante es que Moreno hizo este anuncio sin ninguna justificación basada en datos, y sin consultar previamente o advertir a su equipo económico, lo que no solo causó sorpresa en el país, sino que afectó su imagen internacional.

Estas palabras dichas por el propio mandatario, casi que echan por la borda un importante esfuerzo que se venía desarrollando desde el Ministerio de Economía y Finanzas, con el fin de promover a nivel internacional una imagen positiva de la economía ecuatoriana y de las bondades del programa económico que se impulsaba desde el nuevo Gobierno.

Como es de conocimiento público, la relación que mantuvo el Gobierno anterior con los organismos financieros multilaterales, y en especial con el Fondo Monetario Internacional (FMI), no solo que fue fría sino distante. Razones para aquello son muchas, pero más allá de cualquier juicio de valor, se produjeron algunos episodios nada favorables para el bien de esta relación, y no solamente desde el lado del Gobierno ecuatoriano.

Un ejemplo claro es cuando en marzo de 2017, en medio de la campaña por la segunda vuelta, la operadora política de la social democracia alemana en el Ecuador, Cordes, publicaba el artículo “La trampa que asfixia a la economía ecuatoriana” (De la Torre e Hidalgo, 2017) en el que se criticaba el manejo económico del Gobierno de Correa.

Hasta este punto no habría nada inusual, si no fuera porque en la lista de quienes aportaron con comentarios para el artículo, constaba Luca Ricci, quien para ese entonces fungía como jefe de misión del FMI ante el Ecuador. El problema está en que los miembros del *staff* del organismo multilateral, asignados a las misiones en los países miembros, están, por obvios motivos, prohibidos de realizar cualquier comentario respecto a las respectivas economías y, en este caso, en el artículo en mención, se citaba abiertamente al indicado funcionario.

Esta situación llevó a que el Ministro de Economía y Finanzas de ese entonces —autor de estas líneas—, solicite la remoción del señor Ricci como jefe de misión para el Ecuador, lo que fue atendido por las máximas autoridades del FMI de forma inmediata, en claro reconocimiento de la falta.

Ante la realidad evidente de que una relación más fluida y cordial con los organismos multilaterales, en especial con el FMI, podría generar un efecto positivo en la percepción de diversos actores internacionales —particularmente inversionistas y tenedores de deuda ecuatoriana—, respecto de la situación y de la conducción de la economía

ecuatoriana, desde el Ministerio de Economía y Finanzas se procuró el acercamiento a estos organismos y actores. El eje de la estrategia consistía en realizar presentaciones formales a nivel internacional, del programa económico que se implementaría durante el Gobierno de Moreno (en inglés estos eventos se denominan *road shows*), que eran expuestas por la máxima autoridad económica, con mucha rigurosidad y cuidado en los detalles, a funcionarios de los multilaterales y de las principales entidades financieras, y bancos de inversiones.

Es evidente que se necesitaba de un programa muy técnico, consistente y realizable, que fuera creíble, al que se acompañaría con la exposición de las medidas que ya se iban tomando y de los efectos económicos, así fuesen pequeños, que se podían evidenciar en los primeros meses de la gestión del nuevo Gobierno. El objetivo era claro: lograr la reducción del “riesgo país”; es decir, del costo del financiamiento externo del Ecuador, así como la apertura de nuevas posibilidades para el acceso a recursos internacionales en condiciones favorables.

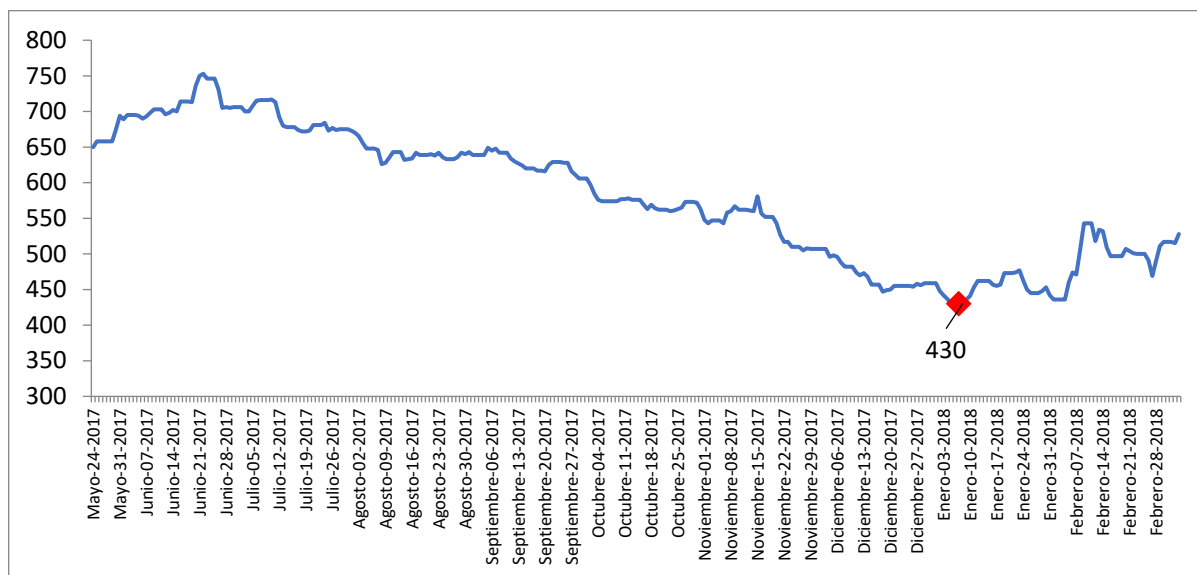
Con el anuncio de Moreno de que “la mesa no estaba servida”, casi se echa a pique los avances que ya se habían dado con la indicada estrategia. Era como darse un tiro en el pie cuando se necesitaba correr. Esta imprudencia, por decir lo menos, obligó al Ministro de Economía y Finanzas a realizar contactos no programados para desactivar el efecto negativo que tuvieron estas declaraciones del presidente.

La estrategia de acercamiento a los multilaterales y a inversionistas internacionales, a pesar de la interferencia de Moreno con sus declaraciones, dio resultados. El “riesgo país” alcanzó, a inicios de 2018, su valor mínimo desde 2014 a la fecha (430 puntos el 7 de enero), lo cual permitió que Ecuador accediera el 18 de enero de 2018 a financiamiento internacional mediante la colocación de USD 3 mil millones a 10 años plazo a una tasa de interés del 7,87% anual. Con esta operación se logró el mayor financiamiento con bonos soberanos en una sola colocación en la historia del Ecuador, así como la tasa de interés fue la más baja en, al menos, las dos últimas décadas. Es importante destacar que la confianza generada por el manejo económico de ese entonces se evidenció con la oferta de USD 9 mil millones que hicieron los inversionistas internacionales ante el anuncio de esta operación. (*El Telégrafo*, 2018b).

GRÁFICO 1

Índice de Bonos de Mercados Emergentes (riesgo país)

Puntos; 24/05/2017-06/03/2018



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Nota: el período corresponde al ejercicio del autor de este capítulo, como ministro.

2. El mito del “Estado obeso”

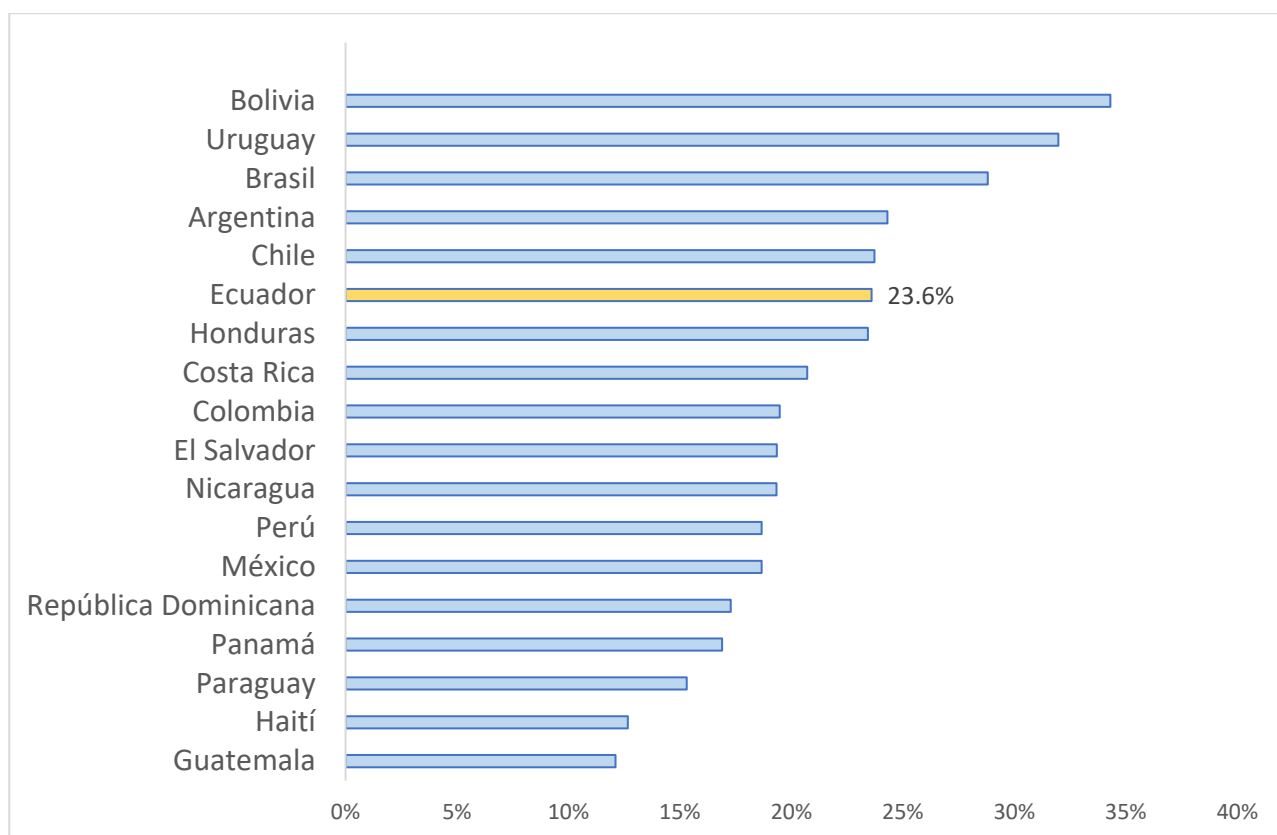
Con la adjetivación “obeso” ya se genera una carga peyorativa para insertar en el imaginario popular una perspectiva negativa del Estado. En estricto sentido, para calificar de obeso a un Estado, debería realizarse el contraste correspondiente —con datos por supuesto— con los tamaños de otros Estados, ya que tendrían que existir también los Estados “esbeltos”, tal vez.

Evidentemente, en el relato oficial del Estado obeso, amplificado por los medios de comunicación y ciertos analistas (Carrera, 2020), nunca se realizó comparación alguna con otros países y peor aún, nunca se presentaron datos que corroborasen la propiedad del adjetivo, pero cuando se contrasta con datos y con fuentes confiables como los de la Cepal, se llega a otra apreciación.

GRÁFICO 2

Gasto total y préstamo neto del Gobierno central de ALC como % del PIB

En porcentajes; 2017



Fuente: CEPAL (CEPALSTAT)

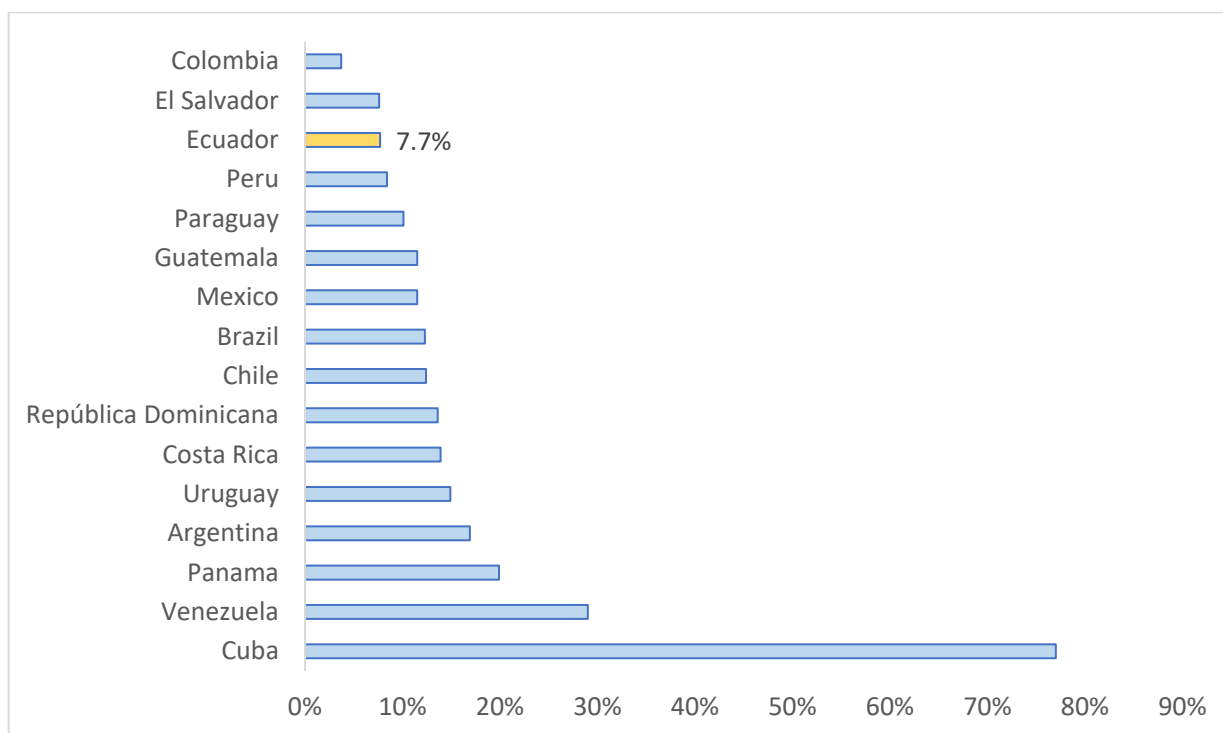
En el gráfico 2, correspondiente al gasto total y préstamo neto para los países de América Latina y el Caribe (medición que da cuenta del tamaño relativo de los Estados en relación con sus economías), en 2017 —año en que inició el Gobierno de Moreno—, se aprecia que el tamaño del Estado ecuatoriano, con 23.6 %, se encontraba un poco por encima de la media regional (21.1 %) y cuatro lugares por sobre la mediana (19.3 %). Chile, Argentina, Brasil, Uruguay y Bolivia se ubicaron por encima del Ecuador con Estados más grandes en términos relativos a sus economías. En apego a los datos, la categorización del Estado ecuatoriano a 2017 sería de un Estado de tamaño medio alto en el contexto de América Latina y el Caribe.

Por otra parte, el discurso del Estado obeso, enfocado desde el exceso de burocracia, se convierte en la justificación mediática para su recorte a través de la desvinculación de servidores públicos, amparada también en la configuración de un “encuadre” de desprestigio a su labor (*El Comercio*, 2019). Pero la realidad nuevamente se impone y en una evaluación comparativa en términos proporcionales del número de servidores públicos respecto a la población económicamente activa para los países de América Latina y el Caribe, se comprueba que Ecuador está entre los que menos servidores públicos tiene, en relación con el tamaño de su fuerza de trabajo.

GRÁFICO 3

Servidores públicos como % de la PEA

En porcentajes; 2011-2019 (datos más recientes publicados para cada país)



Fuentes: Organización Internacional del Trabajo – Banco Mundial.

Nota: Se ha tomado para cada país el dato más reciente publicado entre 2011 y 2019.

De los datos recabados de los servidores públicos, como porcentaje de la PEA para los países indicados en el gráfico 3, el Ecuador, con 7.7 % ocupa el tercer lugar con menor burocracia pública en la región.

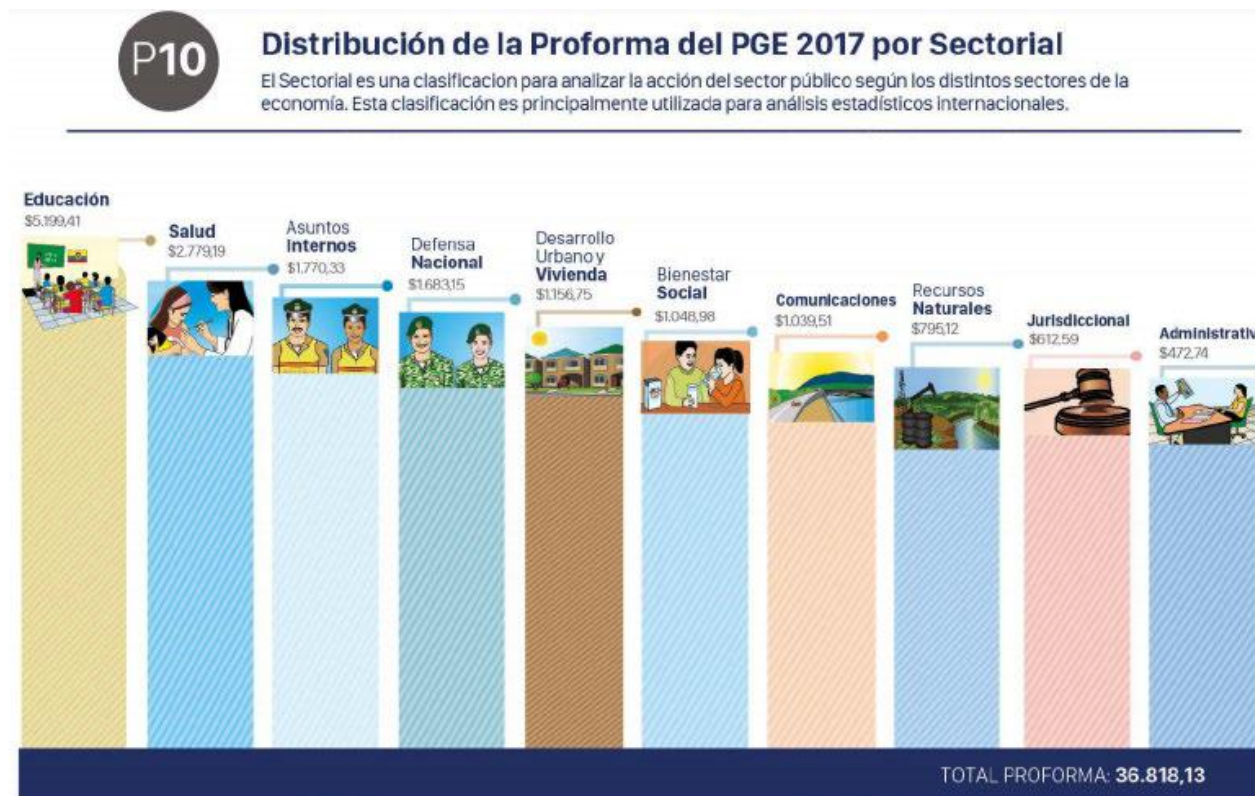
Frente al hecho de que el Estado ecuatoriano en el contexto regional presenta un tamaño medio alto en términos del gasto público, pero con un nivel relativo reducido de su burocracia, es importante identificar desde la perspectiva sectorial en qué espacios se concentra su acción. Nuevamente, con 2017 como año de referencia, se observa que, del total de recursos dirigidos a los diferentes sectores de participación del Estado a través del gasto y la

inversión públicos, el 82.4 % se presupuestó para educación, salud, seguridad interna y externa (asuntos internos y defensa nacional), vivienda y bienestar social, como se aprecia a continuación.

FIGURA 1

Distribución sectorial de los egresos del Presupuesto General del Estado

En millones de dólares; 2017



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas 2017.

Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas.

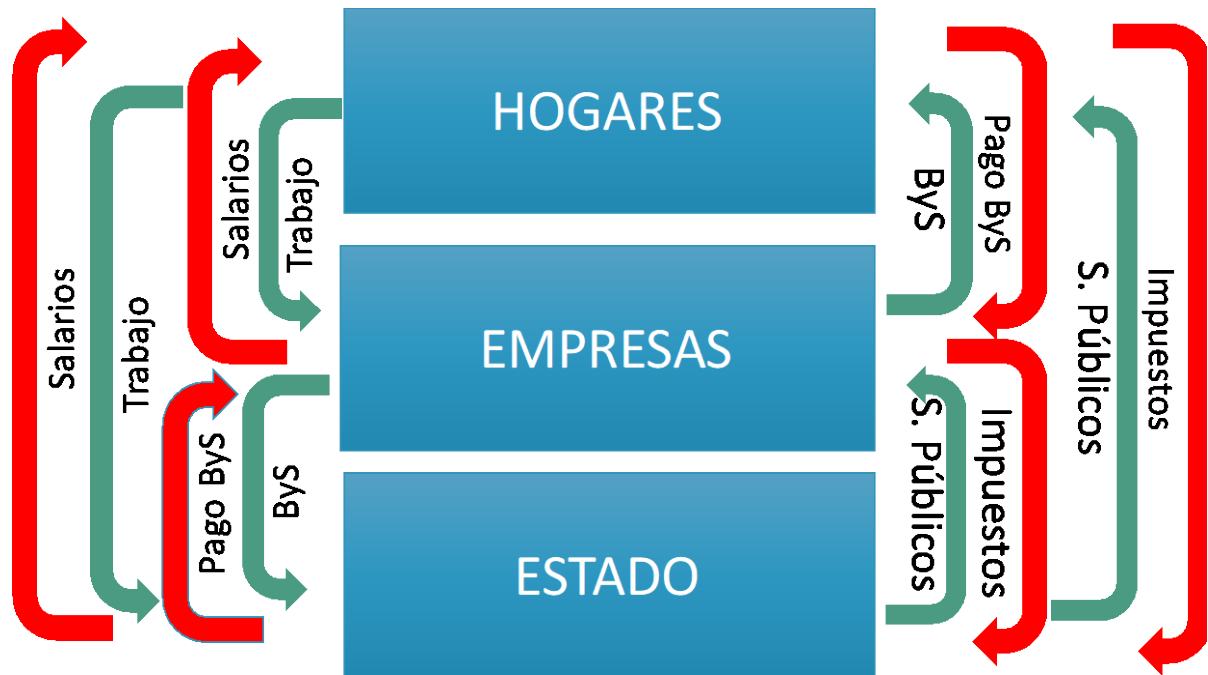
De acuerdo con la información presentada en la figura, y que en términos estructurales es relativamente constante durante los últimos años, más de 8 de cada 10 dólares que se destinan como gasto e inversión públicos a los diferentes sectores en los que se inscribe la acción del Estado, corresponden a áreas fundamentales del desarrollo humano y social de los ecuatorianos y a derechos humanos consagrados en la propia Constitución. Entonces, cualquier recorte del tamaño del Estado que resulte significativo en términos de reducción de egresos, implicará necesariamente la afectación a la prestación de servicios públicos en los sectores descritos.

Pero más allá de la evaluación relativa y correcta del tamaño del Estado ecuatoriano, es importante explicar cuál puede ser la principal razón, entendida o no desde los promotores del concepto de “obesidad”, para que la idea dogmática (o interesada) de reducir el tamaño del Estado sea uno de los objetivos fundamentales del sector empresarial nacional.

Para ello es preciso iniciar con el fundamento básico de la contabilidad nacional de la relación entre los tres “sectores institucionales” —hogares, empresas y Estado— que conforman el espacio macroeconómico e integran a todos sus actores (ONU, FMI & otros 2008). Entre estos sectores, en su interacción económica se desarrollan dos tipos de flujos contrapuestos y equivalentes, los flujos reales y los flujos monetarios, como se aprecia en la siguiente figura.

FIGURA 2

Flujos reales y monetarios entre los sectores institucionales



Los hogares (que representan al conjunto de las personas y de sus intereses en la economía) entregan a las empresas (entidades generadoras de producción y maximizadoras de sus beneficios) su trabajo, así como al Estado (institución que representa al conjunto de la sociedad), mientras que ambas instituciones pagan a cambio salarios. Las empresas, por su parte, entregan a los hogares y al Estado su producción de bienes y servicios, y a cambio reciben los correspondientes pagos monetarios. El Estado proporciona a los otros dos sectores institucionales servicios públicos y recauda para su financiamiento los impuestos.

De esta manera, los denominados “flujos reales” (trabajo, bienes y servicios y servicios públicos), conforman la producción de la economía en un período y corresponden al Valor Agregado Bruto (VAB), variable proxi del PIB. En contraprestación, en pago a los flujos reales, los “flujos monetarios” (salarios, pagos por la adquisición de bienes y servicios y pagos de impuestos) conforman el denominado Ingreso Nacional (Yn). De esta manera el VAB se aproxima en términos de unidades monetarias al Yn.

Una de las formas de medición del PIB, a través del VAB, o en su defecto el Yn, ampliamente utilizada en la contabilidad nacional, es el denominado método del “ingreso” o las “rentas” (ONU, FMI & otros, 2008), y parte de la siguiente expresión:

$$\text{VAB} = \text{Remuneraciones (Re)} + \text{Excedente bruto de explotación (Ebe)} + \text{Impuestos indirectos netos (Iin)}$$

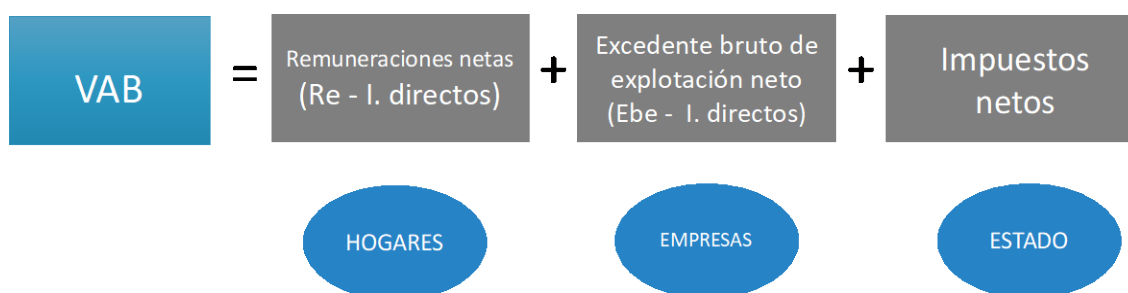
De esta manera, se explica que el VAB (o su aproximación Yn) se reparte entre los actores de los tres sectores institucionales a través de:

Remuneraciones (Re): comprenden los sueldos y salarios de los trabajadores y todo ingreso formal o informal recibido a cambio del trabajo de las personas, actores que conforman el sector de los hogares.

Excedente bruto de explotación (Ebe): incluye todo ingreso o renta recibido por el capital en todas sus formas (utilidades y beneficios empresariales, rendimientos de acciones, rendimientos financieros, arriendos, otros), flujo que agrega los ingresos de las empresas.

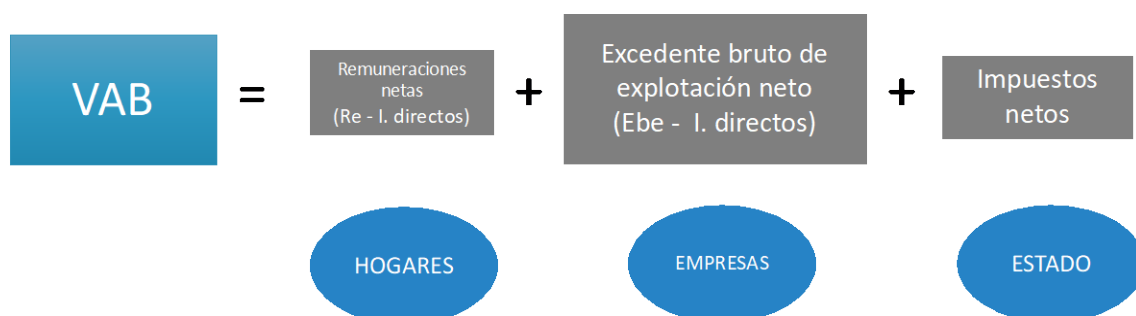
Impuestos indirectos son ingresos netos (In): corresponden a los impuestos indirectos, es decir los aplicados principalmente sobre el consumo (IVA, ICE, otros), deducidos de los subsidios entregados por el Estado.

Los impuestos directos, como es el caso del impuesto a la renta tanto sobre ingresos de trabajadores como del capital, están contabilizados respectivamente en las Re y el Ebe, por lo que, si se los integra al total de impuestos (ingresos) netos del Estado, la expresión anterior queda de la siguiente manera:



Con esto queda clara la base en la que se asienta el eterno pedido de los empresarios de reducir el tamaño del Estado, que va de la mano con la reducción siempre solicitada de impuestos directos (un Estado más pequeño consume menos recursos), y que se suma a la queja permanente de que los salarios son altos.

Como en cada período el VAB es un valor dado, la reducción del tamaño del Estado junto con la reducción de impuestos directos y la contracción del nivel salarial producirá un efecto redistributivo, favorable a los ingresos del capital (empresariales), como se aprecia en el siguiente esquema:

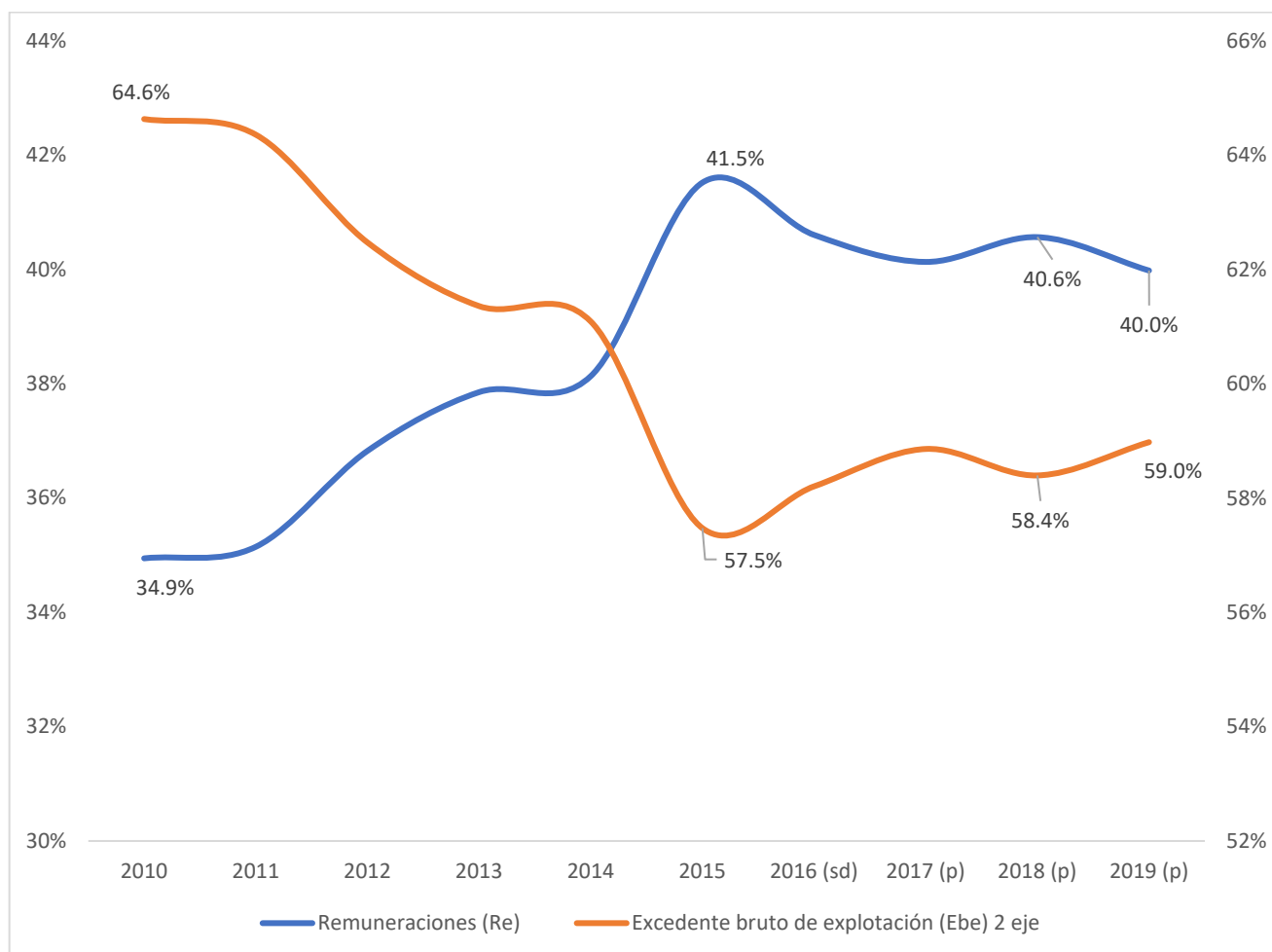


Esta aspiración empresarial ha retomado fuerza, por cuanto en los últimos años han sido las remuneraciones al trabajo las que han ganado terreno frente a las del capital, en una clara evolución positiva en términos redistributivos, como se confirma con los siguientes datos:

GRÁFICO 4

Remuneraciones y excedente bruto de explotación como % del VAB

En porcentajes; 2010-2019



Fuente: Banco Central del Ecuador.

El gráfico 4 presenta, a partir de 2010, un notorio efecto redistributivo en favor de las remuneraciones al trabajo (Re), en relación con las ganancias del capital (Ebe). De un valor de 34.9 % para las Re como porcentaje del VAB en 2010, se alcanzó su máximo histórico en 2015 con 41.5 %, mientras que el Ebe, asimismo en términos relativos, caía en el mismo período de 64.6 % a 57.5 %. Los años 2016 y 2017 evidenciaron una ligera reversión de ambas trayectorias, en gran medida explicadas por los efectos de la caída del precio internacional del petróleo, que se sintió con más fuerza en 2016, y del terremoto que en ese mismo año devastó Manabí y parte de Esmeraldas.

Para 2018 se aprecia una leve recuperación en cuanto al incremento de Re y reducción de Ebe, para luego volver sus trayectorias en favor de los ingresos del capital y en detrimento de los del trabajo, evoluciones de ambas variables, consistentes con el viraje en la política económica del Gobierno de Moreno, con una clara orientación pro empresarial.

Con ello queda claro que el relato del Estado obeso y su supuesta necesidad de reducción, no apuntan en ningún sentido de eficiencia al uso de recursos públicos, sino a la intención de los grandes capitalistas de volcar la distribución de los recursos nuevamente a su favor.

3. El “sobreendeudamiento”

La repetición permanente de que el país está “sobreendeudado”, apela, igual que en el caso del Estado obeso, a dibujar en el imaginario popular una percepción negativa del manejo financiero estatal del pasado. Esta imagen es fácil de asimilar cuando en la cultura ecuatoriana y latinoamericana el concepto de deuda es percibido normalmente de forma negativa. La idiosincrasia nacional, en cuanto a la administración del dinero basada en vivencias personales o familiares, entiende al ahorro como un “valor” y a la deuda como algo que debe evitarse, percepciones que se extienden a la visión popular de una adecuada gestión gubernamental.

Desde el arranque del Gobierno de Moreno, y particularmente con sus primeras operaciones de financiamiento público, se posicionó mediáticamente al sobreendeudamiento, en un inicio en contra del propio Gobierno, cuando todavía se lo ubicaba como la continuidad de la administración previa de Correa, y luego como responsabilidad exclusiva de este último (*El País*, 2017), discurso que se reforzó desde el propio Gobierno a partir de mediados de 2018 con el giro radical que se dio al manejo económico.

Pero más allá del posible efecto de imagen que se pretendió generar internamente, el discurso del sobreendeudamiento casi que da al traste con la estrategia de financiamiento externo, que se venía aplicando en los primeros meses del Gobierno de Moreno. En el marco de la necesidad de cobertura del déficit fiscal presupuestado para 2018, a través de la contratación de deuda pública, los primeros días de ese año se trabajaba para concretar la que fue la más importante colocación de bonos soberanos en la historia del Ecuador. En ese contexto, el contralor subrogante Pablo Celi, había iniciado en agosto de 2017 un examen especial de la deuda pública interna y externa (*El Comercio*, 2018), a lo que complementó con el anuncio, el 8 de enero de 2018, de la conformación de una veeduría de la “deuda pública interna y externa” (*El Telégrafo*, 2018).

Estas acciones, particularmente la conformación de la indicada veeduría, provocaron un “ruido” importante en los mercados financieros internacionales. Precisamente el mismo día que Celi realizaba este anuncio (que a nivel internacional fue recibido como un intento de deslegitimación de los compromisos internacionales del Ecuador con posibilidad de desembocar en su incumplimiento), el EMBI o “riesgo país” se encontraba en 430 puntos, el valor más bajo alcanzado desde el tercer trimestre de 2014, cuando se desplomó el precio internacional del barril del petróleo.

Como resultado de los temores levantados en los mercados financieros internacionales por la conformación de esta veeduría, para el 12 de enero este indicador se incrementó a 462 puntos, lo que daba cuenta de que podía complicarse el proceso de emisión de bonos soberanos, en el que el Ministerio de Economía y Finanzas trabajaba. Como iban las cosas, esta afectación en la imagen financiera internacional del Ecuador desembocaría en un incremento importante del costo financiero (tasa de interés) y en una reducción de la oferta de recursos a los que se podía acceder en la operación prevista.

Como se indicó anteriormente, el 18 de enero, se logró concretar con felicidad y a pesar de esta interferencia, la colocación de USD 3 000 millones a 7.875 % anual y a un plazo de 10 años, con una oferta inicial que alcanzó los USD 9 000 millones⁵³ (*El Telégrafo*, 2018b). Esto fue posible por la acción inmediata y efectiva del Ministro de Economía y Finanzas para atenuar preocupaciones en los mercados financieros internacionales, generadas por esta “iniciativa” del funcionario de Contraloría, lo que implicó la realización de llamadas y envío de mensajes aclaratorios a inversionistas y altos ejecutivos de los principales bancos de inversión del mundo.

Pese al contratiempo, esta colocación de bonos soberanos es la mayor realizada a la fecha y a la tasa de interés más baja en la historia reciente del Ecuador. Esta operación fue definida en el marco de una planificación técnica establecida a partir de la optimización de flujos de recursos necesarios, su temporalidad y fuentes, en procura del menor costo financiero y plazos máximos de repago, a efectos de cubrir el déficit fiscal presupuestado para 2018.

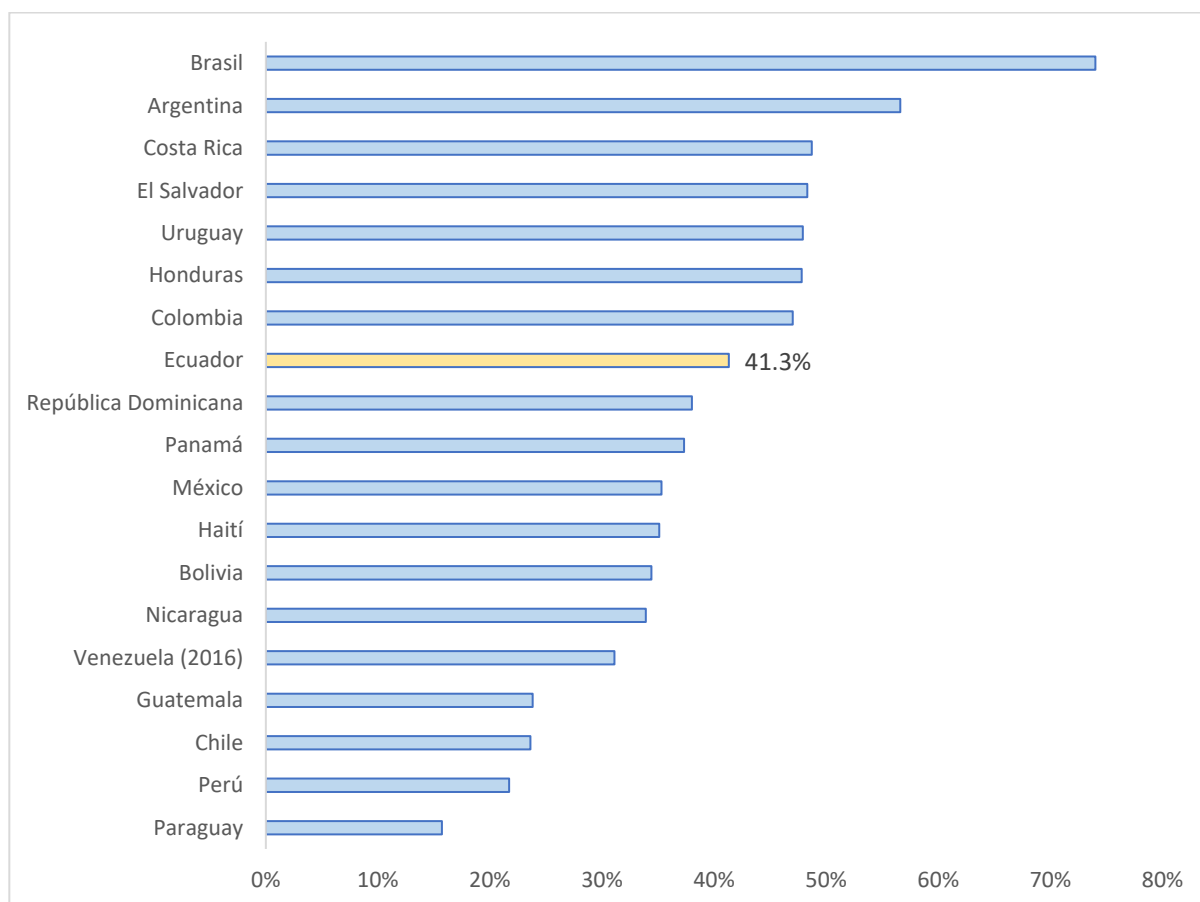
Frente al lugar común en el que se convirtió el discurso del sobreendeudamiento, en particular entre ciertos analistas y “opinólogos”, es importante la verificación de cifras en el contexto regional.

⁵³ La oferta hace referencia a los recursos que los inversionistas estuvieron dispuestos a colocar mediante la compra de bonos soberanos del Ecuador. La decisión de las autoridades económicas fue vender solamente USD 3 000 millones en estos títulos valores, ya que ese era el monto definido en la planificación técnica de financiamiento externo que se había realizado.

GRÁFICO 5

Deuda pública de ALC como % del PIB

En porcentajes; 2017



Fuente: Cepal (Cepalstat).

En el gráfico 5 se aprecia que el total de la deuda pública (interna y externa) para el Ecuador, en el indicado período, alcanzó el 41.3 %, apenas por encima del promedio regional de 39 % y tres lugares a la derecha de la mediana (35 %). Países como Colombia, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Argentina y Brasil presentaron niveles superiores de endeudamiento público, incluso este último en una escala sustancialmente más elevada (74 %).

De esta manera, la veracidad de la afirmación ampliamente repetida del sobreendeudamiento, supuestamente provocado en años anteriores, queda en su totalidad desvirtuada.

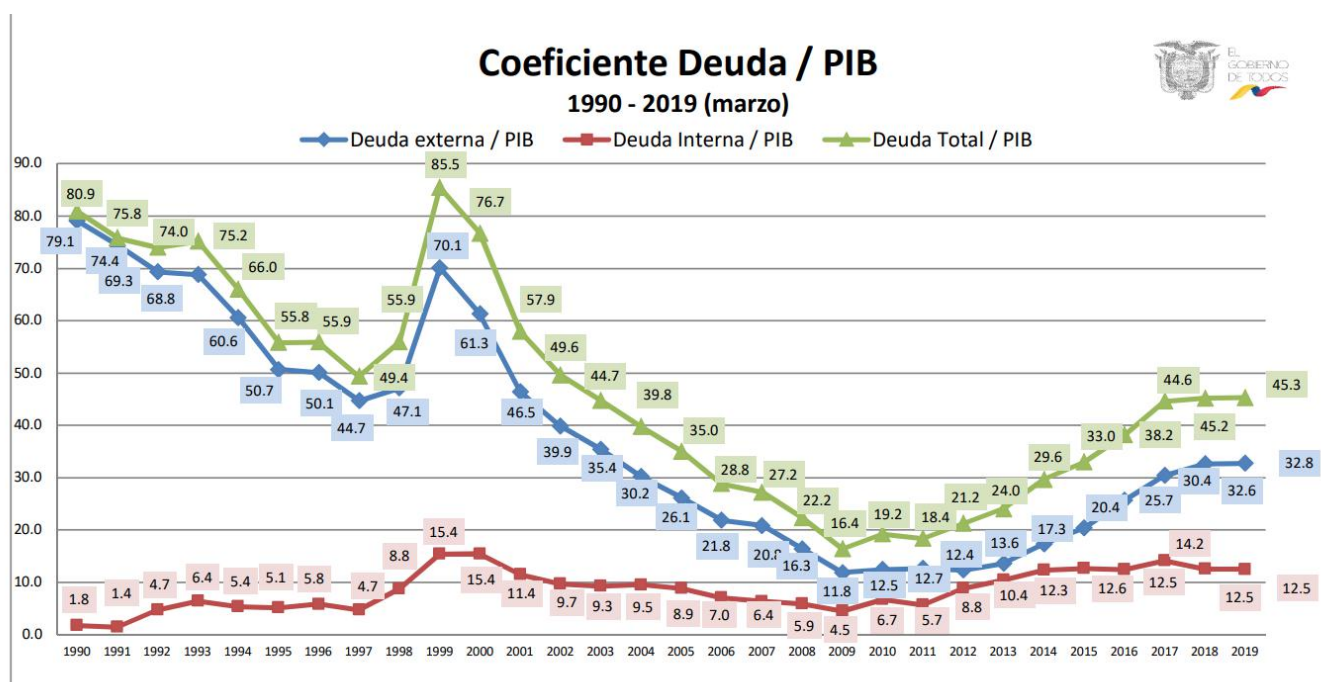
Aun cuando las cifras de organismos internacionales dan cuenta de que el nivel de endeudamiento público del Ecuador se encontraba en niveles medios a inicios del Gobierno de Moreno, la insistencia en su posicionamiento negativo llevó a que en mayo de 2019 el Presidente de la República afirmara falsamente que el “régimen anterior dejó \$75 000 millones de deuda” (*El Universo*, 2019).

Este anuncio contrasta con las cifras oficiales del propio Ministerio de Economía y Finanzas, en las que la deuda pública total para 2017 alcanzaba el 44.6 % del PIB, esto es cerca de los USD 46 500 millones, casi USD 30 mil menos que la cifra dada por Moreno, como se aprecia a continuación.

GRÁFICO 6

Evolución de la deuda pública como porcentaje del PIB

En porcentajes; 1990-2019



Fuente: Subsecretaría de Financiamiento Público (2019).

Nota: la deuda total corresponde al concepto de deuda agregada.

Como se indicó, es habitual que en nuestro medio se proyecte una imagen negativa sobre la deuda, como se mencionó, y más aún cuando es pública, factor que se ha utilizado con fines políticos, particularmente de desprestigio a un gobierno. Por ello es importante explicar, en contraposición al relato oficial y mediático, cómo el financiamiento público es una necesidad de los Estados modernos, y que adecuadamente administrado, es un instrumento fundamental para el desarrollo económico y social de los pueblos.

En este sentido, primero cabe aclarar que el manejo financiero del Estado no es comparable con el de una empresa o de una familia, a pesar de que existen algunos principios y elementos comunes. En la explicación de los flujos “reales” y “monetarios” entre los “sectores institucionales” como se detalló en la figura 1, en la sección anterior, la interrelación entre hogares, empresas y Estado, en su simplicidad original, no contempla la inversión en educación, salud, infraestructura, transporte, energía, telecomunicaciones y otros, que constituyen las “capacidades productivas y de desarrollo humano” de una economía. Esta inversión, tanto por sus montos elevados y los extensos períodos para su recuperación, es realizada usualmente por el Estado, además de que es indispensable para impulsar el crecimiento sostenido de la producción desde las Empresas con la participación de los hogares.

Como ya se explicó, los impuestos que recibe el Estado permiten financiar casi exclusivamente los servicios públicos (gasto público), a saber, educación, salud, seguridad y otros servicios administrativos, pero de ninguna manera la inversión pública que corresponde a la construcción de las “capacidades productivas y de desarrollo humano” de la economía. Evidentemente, esta inversión puede hacerse gracias a recursos de deuda pública, lo que convierte al financiamiento del Estado en impulsor del conjunto de la economía, a través de proporcionar mayores y mejores condiciones para que las empresas produzcan más y mejor, y que los hogares contribuyan de mejor manera con su trabajo y así obtengan también mayores ingresos.

A manera de ejemplo de la importancia de la inversión pública en el desarrollo económico, y por tanto del endeudamiento público que la financia, cuando se construye una autopista o una hidroeléctrica, es claro que las personas se beneficiarán porque podrán trasladarse de un lugar a otro con más rapidez, seguridad y comodidad, mientras que tendrán acceso a energía de bajo costo, abundante y limpia. Pero son las empresas las mayores beneficiarias porque

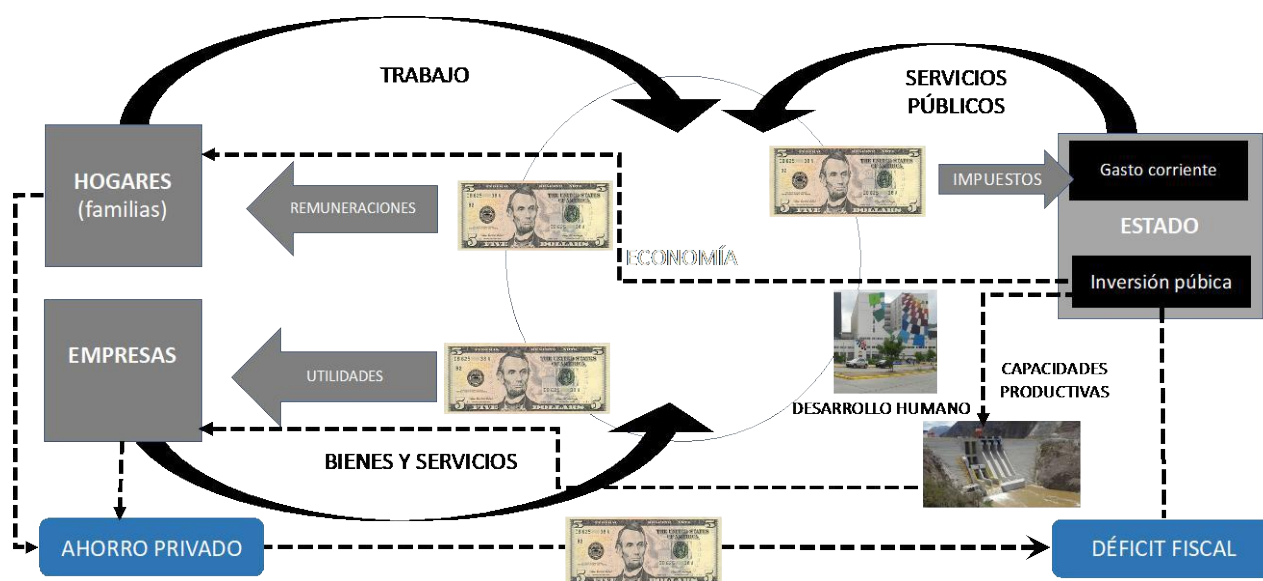
estas obras mejorarán su productividad y competitividad a través de hacer más eficiente el transporte de insumos y mercancías y más barata la operación de sus máquinas y equipos.

Si esto se enmarca bajo una importante inversión en salud con la construcción de hospitales, centros de salud y dispensarios médicos, y su equipamiento, además de la preparación de médicos generales y especialistas, entre otros rubros, se configura uno de los pilares fundamentales del desarrollo humano de los países. Si se agrega la construcción de centros educativos de todos los niveles, con la asignación de becas de estudios para los más capaces, inclusive en el exterior, con la capacitación a maestros y la generación de investigación, lo que se forma es el talento humano y el desarrollo tecnológico que en el futuro van a contribuir de forma importante a la producción de alto valor agregado.

En cuanto al origen de los recursos que financian la inversión y particularmente la pública, por su naturaleza, los hogares y las Empresas son los sectores institucionales capaces de generar excedentes o ahorro. Para los primeros, de los salarios y otras remuneraciones que reciben, la parte no consumida es su ahorro. Lo propio aplica para las segundas, en lo que corresponde a la parte no distribuida entre los propietarios o no reinvertida de las utilidades y de los demás rendimientos del capital. El Estado, por su parte, cuyas actividades no tienen fines de lucro, no genera ningún excedente o ahorro y, al contrario, la inversión que realiza produce un déficit y requiere de financiamiento, como se aprecia en la siguiente figura.

FIGURA 3

Circuito macroeconómico del ahorro privado y la inversión pública



De esta manera, el endeudamiento público es un componente del ciclo o circuito macroeconómico, que permite el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad de forma integral a través del incremento de la producción de bienes y servicios y del desarrollo humano. En este sentido, el endeudamiento público interno o externo es indispensable y se convierte en un factor sustancial y positivo en las economías, mientras sea sostenible en el tiempo y la utilización de los recursos sea óptima en términos de la generación de “capacidades productivas y de desarrollo humano”. No hay país en el mundo que no tenga deuda pública.

Por otro lado, la acumulación de excedentes o ahorro significa precisamente su no utilización en la generación de capacidades productivas y de desarrollo humano. De esta manera, la conformación de “fondos” o reservas financieras debe obedecer a necesidades de liquidez muy puntuales y mínimas en función de su utilización para cubrir gastos excepcionales no previsible. En términos técnicos y no políticos, la conformación de fondos de ahorro estatal y sus montos debe ser el resultado de análisis costo-beneficio económicos, muy precisos en relación a la alternativa de creación y utilización de “espacio fiscal”, es decir, la evaluación de la posibilidad de generación de ahorro financiero por el Estado debe contrastarse en términos de costos de oportunidad, montos requeridos, probabilidades de su uso

y otras muchas consideraciones objetivas, frente a la obtención de recursos a través de la contratación de deuda y sus condiciones.

4. La corrupción y los setenta mil millones

El azote de la corrupción, no solo en el Ecuador sino a nivel regional y hasta global, es un mal que desde tiempos inmemoriales afecta a toda actividad económica y al que hay que hacerle frente con todos los medios. Pero la noción de corrupción es también una herramienta muy potente en el marco de la política como el enemigo común que aglutina a todos en su contra, y más todavía si se le vincula a determinados actores o procesos. En este sentido, la corrupción ha venido a ser el instrumento preferido del Gobierno de Moreno en su relato económico y más en el político, para el señalamiento y estigmatización de personajes de la política nacional y como justificación de acción, y resultados en materia económica.

Es así como “70 mil millones de dólares” se convirtieron en la cifra reina, con la cual se le ha puesto un número a la corrupción en el relato oficial. Magnitud imposible de comprender —un siete con diez ceros—, pero que, para los fines del relato oficial y mediático, se ha vuelto muy popular, particularmente al cuantificar el supuesto desfalco del Gobierno anterior a los fondos públicos. El diario *La Hora*, en su edición digital del 4 de octubre de 2018 publicaba el titular “70 mil millones en pérdidas por corrupción en gasto público durante el correísmo”, una nota de prensa con la fotografía de una escuela del milenio y cuyo pie de foto consta: “Malgasto. El gasto público atado a la infraestructura educativa está entre los más propensos a la corrupción”.

Ya en el cuerpo de la noticia se dice textualmente que: “A través de la investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su último informe ‘Gastar mejor para mejorar las vidas’, y los estudios tanto de la OCDE y la Unión Europea, el cálculo de lo que pierde anualmente Ecuador por corrupción superaría las estimaciones establecidas hasta la fecha” (*La Hora*, 2018).

Solo la mención de la abultada cifra requiere de su dimensionamiento en términos del tamaño de la economía ecuatoriana. Si se la compara con el PIB del Ecuador, este valor se aproxima a los USD 69 555 millones alcanzados el año 2010, lo cual resulta descabellado.

Para reflejar lo disparatada de la cifra, si en un ejercicio teórico al prorratear al supuesto monto de la corrupción a lo largo de 10 años, restando en cada período un valor incremental al PIB nominal, hasta completar en 2017 los USD 70 mil millones, como se aprecia en la tabla 1, y se recalculan los valores del PIB real (base 2007) utilizando los mismos deflatores implícitos, se obtiene tasas de variación menores a las efectivamente realizadas. Con ello se demuestra que con un valor atribuido a la corrupción tan desproporcionado, la economía ecuatoriana hubiese presentado un crecimiento sustancialmente menor al que efectivamente se produjo.

TABLA 1

Producto Interno Bruto, Producto Interno Bruto descontado y tasas de variación

En millones de USD, millones de USD de 2007 y porcentajes

	PRODUCTO INTERNO BRUTO				Descuento por supuesta corrupción	PRODUCTO INTERNO BRUTO DESCONTADO			
	Millones de USD	Millones de USD, 2007=100	Deflactor implícito	Tasa de variación		Millones de USD	Millones de USD	Millones de USD, 2007=100	Tasa de variación
2007	51.007,8	51.007,8	100,0			51.007,8	51.007,8		
2008	61.762,6	54.250,4	113,8	6,4%	3.000	58.762,6	51.615,3	1,2%	
2009	62.519,7	54.557,7	114,6	0,6%	3.500	59.019,7	51.503,5	-0,2%	
2010	69.555,4	56.481,1	123,1	3,5%	4.000	65.555,4	53.232,9	3,4%	
2011	79.276,7	60.925,1	130,1	7,9%	4.500	74.776,7	57.466,8	8,0%	
2012	87.924,5	64.362,4	136,6	5,6%	5.500	82.424,5	60.336,3	5,0%	
2013	95.129,7	67.546,1	140,8	4,9%	7.500	87.629,7	62.220,8	3,1%	
2014	101.726,3	70.105,4	145,1	3,8%	9.000	92.726,3	63.903,0	2,7%	
2015	99.290,4	70.174,7	141,5	0,1%	10.000	89.290,4	63.107,1	-1,2%	
2016 (sd)	99.937,7	69.314,1	144,2	-1,2%	11.000	88.937,7	61.684,8	-2,3%	
2017 (p)	104.295,9	70.955,7	147,0	2,4%	12.000	92.295,9	62.791,7	1,8%	
					70.000				

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Pero el relato de la corrupción amparada en tan voluminosa cifra, nunca contrastada por analistas y medios de comunicación tradicionales, se mantiene hasta la fecha y permanentemente se ha repetido, incluso por autoridades del propio Gobierno.

En noviembre de 2019, la entonces secretaria anticorrupción, Dora Ordóñez, en una entrevista otorgada a la agencia de noticias EFE y recogida por varios medios de comunicación, indicaba que:

“La cifra más elevada de esta presunta corrupción, 70 mil millones, que engloba el cómputo de pérdidas en la nación andina producto de esta lacra, proviene de un estudio regional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre despilfarro y malgasto, también consideradas prácticas corruptas para el Estado, y que se calculan en torno al 7 % del PIB anual” (La República, 2019).

Como se evidencia, medios de comunicación afines al Gobierno y sus propios funcionarios crearon y repitieron un relato de corrupción falso y fuera de toda dimensión en las cifras, al punto de que el propio representante del BID en el Ecuador, Fernando Quevedo, en respuesta a un oficio del asambleísta Mauricio Proaño, indicaba lo siguiente: *“No tenemos constancia de que el Banco haya publicado algún informe detallando lo declarado por la Dra. Ordóñez. Sí existe como se informó previamente un informe de análisis de gasto fiscal en América Latina y el Caribe titulado ‘Mejor gasto para mejores vidas’, en donde podrá revisar cifras al nivel de ALC”.*

Con este ejemplo, uno de muchos más en los que se crean relatos de supuesta corrupción, se da cuenta de que no solo priman en el relato oficial afirmaciones falsas, sino que se llega al extremo de argumentar con datos que alcanzan niveles de fantasía y que solo con su dimensionamiento y análisis, es posible descubrir el engaño.

En conclusión, si en algo se ha caracterizado el Gobierno de Moreno a lo largo de sus 4 años, es que el relato económico oficial se ha construido sobre mentiras repetidas una y otra vez por supuestos analistas y opinólogos, a través de medios de comunicación afines, y ha apelado a generar en el imaginario colectivo sentimientos de reproche y rechazo a un manejo económico que, en los diez años anteriores alcanzó hitos históricos en términos de mejoras en el bienestar material de los ecuatorianos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Central del Ecuador (BCE). (2021). *Información estadística mensual*. Quito: BCE. <https://tinyurl.com/y6ljqz95>. Accedido mayo 2021.
- Carrera, J. (2020, 12 de marzo). Aquí están las pruebas del Estado obeso. *4 Pelagatos*. <https://tinyurl.com/y8svtvej>. Accedido mayo 2020.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2021). *Cepalstat, Bases de datos y publicaciones*. Santiago: Cepal. <https://1bestlinks.net/QH0nm>. Accedido abril 2020.
- De la Torre, A. e Hidalgo, J. (2017). *La trampa que asfixia a la economía ecuatoriana*. Cordes. Marzo 2017. <https://1bestlinks.net/epluE>. Accedido mayo 2021.
- EC. (2010, 22 de octubre). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Coplafip)*. Registro Oficial, Segundo Suplemento No. 306.
- El Comercio. (2017, 11 de julio). Lenín Moreno: ‘Se podía haber sido un poquito más medurado al momento de dejar cuentas en mejores condiciones. *El Comercio*. <https://1bestlinks.net/aJnZd>. Accedido mayo 2021.
- El Comercio. (2018, 8 de enero). Contraloría integró veeduría sobre deuda pública interna y externa. *El Comercio*. <https://tinyurl.com/y7y7tkjd>. Accedido marzo 2020.
- El Comercio. (2019, 30 de enero). El poder de la burocracia. *El Comercio*. <https://1bestlinks.net/mPxmr>. Accedido mayo 2021.
- El País. (2017, 26 de octubre). ‘Ecuador suma 6.000 millones a su deuda en solo cinco meses’. *El País*. <https://1bestlinks.net/zJ0Zh>. Accedido mayo 2020.

- El Telégrafo. (2018, 8 de enero). Contraloría notificó a Correa sobre auditoría de la deuda pública. *El Telégrafo*. <https://1bestlinks.net/PX3el>. Accedido mayo 2021.
- El Telégrafo. (2018b, 18 de enero). El Ecuador emitió \$3.000 millones en bonos soberanos. *El Telégrafo*. <https://1bestlinks.net/3Doq7>. Accedido mayo 2021.
- El Universo. (2017, 16 de julio). A Lenín Moreno le toca pagar “consumo” de una mesa que no estaba “servida”. *El Universo*. <https://tinyurl.com/yevfr8ve>. Accedido abril 2021.
- El Universo. (2019, 17 de mayo). Régimen anterior dejó \$75.000 millones de deuda, aseguró el presidente Lenín Moreno. *El Universo*. <https://tinyurl.com/y9n8b922>. Accedido marzo 2020.
- La Hora. (2018, 4 de octubre). 70 mil millones en pérdidas por corrupción en gasto público durante el correísmo. La Hora. <https://1bestlinks.net/gQV0o>. Accedido mayo 2021.
- La República. (2019, 9 de noviembre). Corrupción durante Correa le costó al país entre 30 y 70 mil millones de dólares. *La República*. <https://1bestlinks.net/nn4G0>. Accedido mayo 2021.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2017). *Visión ilustrativa y didáctica del Presupuesto General del Estado 2017*. Ministerio de Economía y Finanzas. Quito. <https://1bestlinks.net/WXZ0z>. Accedido mayo 2021.
- Organización de Naciones Unidas (ONU), Fondo Monetario Internacional (FMI) & otros. (2008). *Sistema de Cuentas Nacionales SCN 2008*. ONU, FMI & otros. Washington D.C. <https://1bestlinks.net/CYhp9>. Accedido mayo 2021.
- Pichincha Comunicaciones. (2021). BID desmiente afirmación de Secretaria Anticorrupción sobre los USD \$70.000 millones de perjuicio en el anterior Gobierno. *Pichincha Comunicaciones*. <https://1bestlinks.net/S5UGc>. Accedido mayo 2021.
- Subsecretaría de Crédito Público. (2019, marzo). *Boletín de deuda pública*. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas. <https://tinyurl.com/yy2kdwn>. Accedido abril 2020.

LA PANDEMIA NEOLIBERAL: CAPTURA AMPLIADA, AJUSTES, DEUDA EXTERNA Y PRECARIZACIÓN LABORAL EN ECUADOR 2018-2020

*Jonathan Báez Valencia*⁵⁴

La reinstauración del régimen neoliberal en Ecuador, que tuvo lugar con el Gobierno de Lenín Moreno desde mayo 2017, se desenvuelve en un entramado de prácticas y actores que, en distintos campos, tenían como fin su realización y legitimación. En efecto, la subordinación de los derechos de las grandes mayorías a los privilegios de las élites tiene como eje articulador la captura de las decisiones en las instituciones públicas. Desde esa perspectiva, el advenimiento de la pandemia en 2020 por un lado develó los resultados de esas decisiones en el programa de ajustes de desmantelamiento del Estado (sobre todo en el sector salud) y, por otro, exacerbó el alcance de esas decisiones para blindar a esas élites ante el shock de la pandemia del virus en detrimento del resto de la población ya diezmada por la pandemia neoliberal.

El presente artículo tiene como objetivo mostrar cómo el proceso de captura tuvo lugar, junto con sus resultados, en tres momentos que marcaron la emergencia sanitaria: i) los ajustes; ii) el pago de la deuda externa; iii) la precarización laboral. De tal forma que, a partir de la recolección empírica sobre estos actores y sus prácticas, es posible observar y dar cuenta del camino de la reinstauración neoliberal extendida durante la pandemia del Covid-19 en Ecuador.

1. Introducción

La reconfiguración del neoliberalismo se da a través de la captura de las élites empresariales en las decisiones públicas. No obstante, estas requieren de la legitimación de dichas decisiones, a través de una captura ampliada. En efecto, esta es la verdadera pandemia en Ecuador —y los países en general—, pues conduce a la implementación de un régimen de desigualdades que, sin lugar a dudas, va a escoger exterminar vidas para mantener los privilegios de estas élites. Eso se evidenció en lo ocurrido con la emergencia sanitaria en Ecuador. Este trabajo aborda tal proceso a partir de la recolección empírica del despliegue de una serie de actores y sus prácticas a lo largo del texto, para mostrar de esa forma los resultados de la captura ampliada: el neoliberalismo y su legitimación.

El trabajo se encuentra estructurado de la siguiente manera: en un primer momento se muestra la captura ampliada de las decisiones públicas con las “puertas de entrada”, en donde se recogen los mecanismos de la reconfiguración del régimen neoliberal en el país, con el rol legitimador del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio y las instituciones que nombró (incluso de organismos multilaterales y universidades, legitimaciones que se mostrarán a lo largo del texto), así como de la Ley de Fomento Productivo. Después se analiza los efectos con los ajustes en los sectores salud y educativo, con su incidencia en la atención de la emergencia sanitaria. En un tercer momento se observa cómo todo implicó elegir el pago de la deuda externa sobre las vidas y sus consecuencias. En la siguiente sección se muestra que la captura ampliada también permitió proteger al sector empresarial ante la pandemia, en detrimento del sector laboral a partir de la precarización, lo que incluye el sometimiento a la banca para blindar sus ganancias, para después mostrar un proceso novedoso neoliberal no antes visto, se trata de legitimar y asegurar la salida “puertas de salida” del principal actor: Richard Martínez en el Ministerio de Economía y Finanzas. Finalmente se muestra un esquema que trata de bosquejar la captura ampliada de las decisiones públicas.

⁵⁴ Deseo agradecer la reflexión, discusión y edición del texto a mis queridos maestros Juan Paz y Miño, Edison Hurtado y Mauricio Bustamante, por su enorme solidaridad intelectual para que este texto sea posible.

2. Puertas de entrada: La captura ampliada de la decisión pública

La reconfiguración del neoliberalismo⁵⁵ en el Ecuador implicó la captura de las decisiones de política pública por las élites económicas empresariales desde el inicio del Gobierno⁵⁶, proceso exacerbado con la designación del expresidente del Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE), Richard Martínez, como Ministro de Economía y Finanzas en mayo de 2018. No obstante, si bien esta fue una de las principales instituciones controladas —sumándose a otros espacios como el Ministerio de Trabajo, Senescyt, etc. (puertas de entrada)— (Báez Valencia, 2020a), la implementación del neoliberalismo requirió capturar otras instituciones estatales que superaron al Ejecutivo y eran imprescindibles para “legitimar” las decisiones y, por tanto, los resultados de dichos controles (puertas de salida). En efecto, este proceso será clave para comprender lo ocurrido durante la pandemia. De esa manera, el origen de esta captura ampliada se encuentra en la serie de designaciones institucionales que realizó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (Cpccs-T) encabezado por Julio César Trujillo.

3. El CPCCS-T como ejecutor de la captura ampliada del neoliberalismo

El Cpccs-T se posicionó a partir de la aplicación de la pregunta tres y anexo tres de la Consulta Popular y Referéndum realizada el 4 de febrero de 2018⁵⁷. Una consulta que, cabe mencionar, formaba parte de las líneas de acción del Plan de Trabajo del candidato presidencial Guillermo Lasso, la misma que —con una agenda abiertamente neoliberal— planteaba una “reforma institucional del Estado”, un parafraseo de su destrucción y/o desmantelamiento, como se observa a continuación:

TABLA 1. Consulta popular como línea de acción del Plan de Trabajo del candidato Lasso, 2017.

Objetivos específicos	Actividades	Medios de verificación	Supuestos
Implementar una reforma institucional del Estado.	Convocatoria a consulta popular sobre: Reección indefinida y renovación de autoridades de control y supervisión.	Consejo Nacional Electoral.	Ratificación popular sobre reelección indefinida y renovación de autoridades de control y supervisión.

Fuente y elaboración: (Lasso y Páez, 2016, p. 46).

De esa manera, seis consejeros y una consejera iniciaron sus actividades el 28 de febrero de 2018⁵⁸ y, al mismo tiempo, se daba el espacio para cesar a las autoridades de control y supervisión, elemento clave para la implementación de la agenda neoliberal. En la figura 1 se muestra al total de las instituciones cuyas autoridades fueron cambiadas hasta que terminó el mandato del Cpccs-T el 11 de junio de 2019. Un total de 12 cambios en instituciones (43 autoridades)⁵⁹, entre las que se destacan a la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado y Superintendencia de Bancos (área punteada), como aquellas que, según las decisiones tomadas antes y durante la emergencia sanitaria —sección resultados— tuvieron un rol fundamental en legitimar las decisiones de orden neoliberal, realizadas por el Ejecutivo⁶⁰.

⁵⁵ Se comprenderá el neoliberalismo como el desmantelamiento del Estado en tanto limitador de las fuerzas del mercado, es decir “la acción transformadora y, hay que decirlo, destructiva de todas las medidas (...) destinadas a desafiar todas las estructuras colectivas capaces de impedir la lógica del mercado puro” (Bourdieu, 2002, p. 3).

⁵⁶ Para un análisis sociológico sobre la captura de las decisiones de política pública por las élites y el mecanismo de puerta giratoria ver: Canelo y Castellani, 2017; Castellani, 2018; Castellani y Motta, 2020.

⁵⁷ La pregunta decía: “¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el período constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos de acuerdo al Anexo 3?”

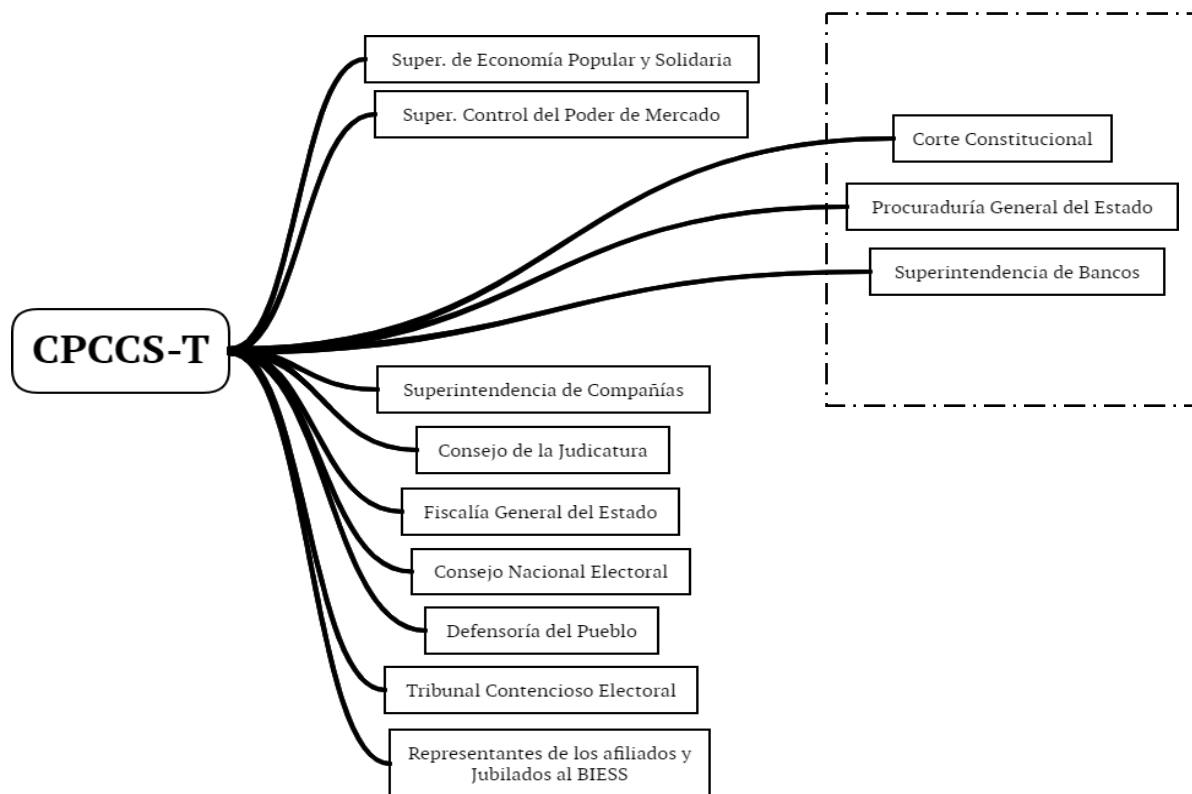
⁵⁸ Los consejeros son: Julio César Trujillo, Luis Macas, Luis Hernández, Xavier Zabala, Eduardo Mendoza, Myriam Félix y Pablo Dávila Jaramillo, este último expresidente de la Cámara de Industrias y Producción de Ecuador (Cpccs-T, 2018).

⁵⁹ Ver anexo 1 para verificar todas las instituciones, autoridades, así como la fecha de sus nombramientos. Por otra parte, es interesante observar cómo una vez nombradas las autoridades por el Cpccs-T, quien fuera su presidente busca la eliminación de esta función del Estado a partir de la conformación del Comité por la Reinstucionalización Nacional, del que era integrante, así como “Rosalía Arteaga, Gustavo Noboa, José Ayala Lasso, Enrique Ayala Mora, Nelsa Curbelo, Simón Espinoza, Hernán Pérez Loose y Pablo Dávila” (García, 2019).

⁶⁰ Las otras instituciones.

De esa manera, una vez controladas estas instancias fue posible implementar las acciones que tuvieron como resultado realizar ajustes en el gasto social, endeudarse agresivamente —incluso sobre los límites constitucionales—, con organismos multilaterales para profundizar los ajustes, todos estos procesos contenidos en la Ley de Fomento Productivo (2018).

FIGURA 1. Instituciones posicionadas por el Cpccs-T 2018-2019.



Fuente: (Cpccs-T, 2019).

4. Ley de Fomento Productivo como mecanismo legitimador del ajuste neoliberal

El neoliberalismo implica la destrucción de las estructuras colectivas capaces de frenar la lógica pura de mercado Bourdieu (2002, p. 3). En efecto, una de esas estructuras es el Estado, con el andamiaje de instituciones y políticas públicas configurado por el Gobierno redistributivo de la Revolución Ciudadana 2007-2016 en Ecuador (Ruiz, 2019). Esta fue desmantelada a través de una autoemboscada fiscal” (Báez, 2018) que consistía en la eliminación de los ingresos estatales, recursos propios indispensables para continuar con las políticas públicas redistributivas sin la necesidad de apelar a financiamientos externos que, generalmente, no solo exigen frenar las políticas redistributivas, sino revertirlas. Condición necesaria para desembolsar este tipo de créditos, generando recortes, desigualdades y, en suma, el neoliberalismo. Beneficiando a las élites económicas nacionales e internacionales en detrimento de la población. De esa manera, el mecanismo utilizado por las élites que hegemonizaron el Estado para legitimar este proceso fue la Ley de Fomento Productivo, enviada por el presidente Lenín Moreno y aprobada en agosto de 2018⁶¹.

En dicha ley se eliminan las principales fuentes de ingresos del Estado: i) petroleros; ii) tributarios y; iii) financiamiento interno mediante operaciones del Banco Central (Báez, 2020; Báez Valencia, 2020a), dando como resultado que el Gobierno se autoemboscó para quedarse sin ingresos y, de tal forma, legitimar la serie de recortes y ajustes, así

⁶¹ En ese aspecto es importante incorporar a la agenda de investigación sobre la captura del Estado en Ecuador para reconfigurar el neoliberalismo a la de la Asamblea Nacional, que fue la institución que en última instancia aprobó dicha ley. De igual forma, el papel del Ministerio de Gobierno precedido por María Paula Romo para las leyes aprobadas después.

como el endeudamiento con organismos multilaterales, entre ellos el Fondo Monetario Internacional (FMI), con su respectiva carta de intención (marzo de 2019)⁶² y así apresurar la agenda neoliberal.

En este último punto se incluye que esta ley también elimina la restricción constitucional al límite de la deuda en la disposición décimo séptima⁶³ exclusivamente para el Gobierno del presidente Moreno. Lo que les permite exacerbar la deuda a niveles impagables. Una situación que la Constitución de 2008 pretendía evitar, pero fue transgredida con la Ley de Fomento Productivo. La institución encargada era la Corte Constitucional. Sin embargo, esto no pudo ser revisado por la Corte debido a que el Cpccs-T encabezado por Trujillo dio vacancia de 60 días para esta institución a partir del 31 de agosto de 2018 (González, 2018), es decir, en los precisos momentos en los que se debatía y aprobaba esta ley, las autoridades estaban en proceso de ser cesadas hasta que finalmente ocurrió. A esto se debe agregar que no solo no había autoridades por el cese, tampoco se daba espacio para elegir encargados, con lo cual las acciones de inconstitucionalidad a esta ley estaban impedidas durante ese tiempo y daban holgura para que los ajustes y el camino al endeudamiento agresivo tuviera lugar sin ningún límite. De tal manera que si la Ley de Fomento Productivo “(...) se publicó en el Registro Oficial el 22 de agosto de 2018 (...) apenas tres días después, el 25 de agosto, ya fue autorizada la primera operación con Goldman Sachs por el Comité de Deuda y Financiamiento” (Arauz, 2020, p. 1).

Desde esa perspectiva, el endeudamiento agresivo es parte fundamental de la reconfiguración del neoliberalismo (Kulfas y Schorr, 2003). Así, aunque en apariencia existan dos momentos y agentes distintos en su implementación: i) el de las élites “locales” adelantando el camino con la Ley de Fomento Productivo y; ii) la llegada de las élites “internacionales” con la carta de intención del FMI para profundizarlos, ambos deben ser consideradas como un conjunto de prácticas y actores.

En efecto, si bien este aún es un terreno de investigación por abordar y reconstruir, una primera pista es que el arribo del FMI al país sucedió antes de la firma de la carta, cuando la Ley de Fomento Productivo estaba todavía en debate, cuando el martes 3 de julio de 2018, representantes del FMI realizaron la presentación de un estudio realizado por este organismo en la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)⁶⁴ para demostrar, sin éxito, que la disminución de la desigualdad se debía más al aumento del precio de las materias primas que a la política pública⁶⁵. Por lo tanto, la presencia de los agentes de este organismo en esos precisos momentos debe ser analizada como parte de la agenda neoliberal, así como el espacio de la UASB que tampoco es azar.

De esa forma, se puede observar la pertenencia institucional del antes mencionado Julio César Trujillo a la UASB. En un libro editado por los docentes de esa universidad Enrique Ayala Mora (quién formaría junto con Trujillo el Comité por la Reinstitutionalización Nacional para eliminar al Cpccs una vez terminado las labores del Transitorio) y de Ramiro Ávila Santamaría (quién formaría parte de la Corte Constitucional nombrada por el Cpccs-T presidida por Trujillo) se relata que:

Durante los noventa, Trujillo se dedicó al ejercicio profesional y a la cátedra [...] asumió la docencia de posgrado en la Universidad Andina Simón Bolívar, fundada en Quito en 1992. Allí dirigió el Taller de Estudios Constitucionales, que se constituyó en el referente de la reflexión sobre la reforma política [...] era docente a tiempo parcial en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador [y] se jubiló como docente en la Universidad Andina, se le otorgó el grado de doctor honoris causa se publicaron varios libros, unos de su autoría y otros en su honor (Ayala Mora y Ávila Santa María, 2019: 23, 35, 43), pp. 23-35-43).⁶⁶

De esa forma se observa —aun inicialmente— cómo se tejieron las redes, agentes, los espacios sociales de pertenencia, las prácticas y la legitimación (Dezalay y Garth, 2002) del régimen neoliberal en el país y la marca distintiva que es la captura ampliada de las decisiones públicas, las mismas que utilizaron a la Ley de Fomento Productivo como

⁶² Firmada por el Lcde Econ. Richard Martínez, Ministro de Economía y Finanzas, y la Econ. Verónica Artola, Gerente General del Banco Central del Ecuador (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

⁶³ En su disposición transitoria décimo séptima menciona: “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.”

⁶⁴ Específicamente se trató del Centro Andino de Estudios Internacionales de la UASB. Ver: <https://www.uasb.edu.ec/contenido?presentacion-del-informe-sobre-desigualdad-del-ingreso-y-ciclos-en-los-precios-de-los-bienes-primarios>

⁶⁵ El estudio concluye que 2/3 de la disminución de la desigualdad es el resultado de política pública (Balakrishnan, Lizarazo, Peralta-Alva y Tavares, 2017).

⁶⁶ En la construcción de esas redes creadas por Trujillo, en el mismo libro también se relata su cercanía con el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), de la siguiente manera: “Al mismo tiempo, estrechó lazos con la organización laboral, no solo con los sindicatos de base, sino también con la dirigencia nacional del Frente Unitario de los Trabajadores (FUT). Además, acompañó el proceso de ascenso del movimiento indígena y se acercó a las organizaciones de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)” (Ayala Mora y Ávila Santa María, 2019, p. 24). Ambas organizaciones sociales dieron su respaldo a la Consulta Popular que permitió el ascenso del Cpccs-T (*La Hora*, 2017; *El Telégrafo*, 2017).

el principal mecanismo, tan eficiente que, en medio de la emergencia sanitaria, también fue utilizado, como se observará más adelante.

5. Los ajustes y sus consecuencias durante la emergencia sanitaria

Las notas periodísticas sobre el excesivo nivel de muertes acontecidas en Ecuador en la pandemia inundaban el mundo, a tal punto que se llegó a considerar al país como el que tenía el nivel de muertes per cápita más alto de Sudamérica, debido al Covid-19 (Millán Valencia, 2020). Por supuesto, esto sin considerar lo precario de las cifras oficiales, que no daban cuenta de la magnitud de la situación y situaban al país no solo como uno de los que más muertes tenía a nivel de la región sino en el mundo. En efecto, Viteri (2020) muestra, con el número de muertes en exceso (981 por cada millón de habitantes),

[...] la aguda crisis que atravesó nuestro país en cuanto a pérdida de vidas durante la pandemia, observándose una enorme brecha entre las cifras oficiales y las cifras verdaderas, que nos ubica de manera indiscutible como número dos en el mundo luego de San Marino, que tiene una población 516 veces menor que Ecuador (p. 1).

Desde esta perspectiva, es claro que el manejo de la pandemia por parte del Estado capturado en el país, derivó en la elección de las ganancias de las élites empresariales sobre las vidas. No obstante, más allá de tratar de clasificar entre muertes debidas a la pandemia del virus y a otras que no lo eran, ambas son el resultado de una pandemia más letal, se trata de la pandemia neoliberal y sus agentes implementadores, responsables de todas estas vidas perdidas, porque al controlar el Estado y reconfigurar un régimen de desigualdades (que les benefició a costa de esas vidas), construyeron campos de concentración de muertes (Therborn, 2015).

Por lo tanto, para comprender cómo este proceso tuvo lugar, es necesario indagar en los ajustes que las élites realizaron en el sector de la salud antes de la llegada de la emergencia sanitaria, lo cual desmanteló la posibilidad de salvar vidas ante la restricción de recursos económicos. En efecto, en un análisis Báez Valencia (2020b) demuestra que:

El gasto en el sector salud disminuyó en aproximadamente USD 66 millones entre 2018 y 2019. Eso implica que las miradas de ajuste y de austeridad implementadas en la práctica significaron menor infraestructura, insumos, a la que se suma la separación de personal y que en conjunto limitan la capacidad de atención en la emergencia. De tal forma que el drástico recorte de la inversión en salud es abismal. Así, es muy preocupante observar la tendencia descendente de la inversión en salud que pasa de USD 306 millones en 2017 a USD 201 millones en 2018 y USD 130 millones en 2019. Eso implica una disminución de la inversión en salud entre 2017 y 2018 del 34 % y después otra disminución adicional del 36 %. Y la situación se agrava más considerando que existe una subejecución del presupuesto en inversión del sector salud. Si en 2017 se alcanzaba a realizar el 87 % del gasto, en 2018 y 2019 apenas el 70 % (p. 1).

Y aún más relevante resulta analizar que en la recortada y ajustada “inversión” del año 2019 en salud, se incorpora un elemento denominado “Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública”, que no es otra acción que el despido o desvinculación de empleados del sector público. Así, este monto es el más alto en lo que a “inversión” en ese año se refiere con USD 39.92 millones (30.79 % del total) (Báez Valencia, 2020c).

Este programa de despidos es uno de los requerimientos de los organismos multilaterales prestamistas del país, específicamente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y ordenado implementar por el Ministerio de Economía y Finanzas encabezado por Richard Martínez (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019, pp. 12-31). Aunque aún no se tiene certeza de cuántos empleos destruidos significó, el proyecto indicaba que los mayores despidos habrían sido en salud y educación. De tal forma que en 2018 se desvincularían a 2453 personas del primero y 9191 del segundo (Ministerio del Trabajo, 2018, p. 64).

Por lo que, si estos querían ser presentados como “ahorros” por las élites, en realidad se trataba del desmantelamiento del Estado, específicamente en los sectores sociales, atentando contra los derechos al acceso a salud y educación. Un hecho cuyo costo frente a una emergencia sanitaria —como la que se experimentó— fue la vida de miles de ecuatorianos y ecuatorianas, consecuencia de las decisiones públicas de estos y su búsqueda de reconfigurar el neoliberalismo en el país. No obstante, la situación no se detuvo allí, pues si bien esto ocurrió antes de la pandemia del virus, durante la emergencia sanitaria, cuando se necesitaban más recursos para atenderla, la consigna del no existen los recursos —mencionada ya como parte de la Ley de Fomento Productivo— se hizo presente nuevamente.

De esa manera, la renuncia de la entonces Ministra de Salud Catalina Andramuño porque “no se recibió ninguna asignación presupuestaria para el manejo de la emergencia por el Covid-19” (Trujillo, 2020)⁶⁷, el 21 de marzo de 2020, es muestra de los recortes en el sector salud de manera más exacerbada durante la pandemia, situación que se comprueba al analizar los gastos en el sector salud que fueron menores en 2020 al compararlos con 2019 —entre enero y junio— cuando no había emergencia sanitaria pero sí los recortes antes mencionados (Báez Valencia, 2020g).

Lo propio ocurría con el ajuste del sector educativo⁶⁸, en especial el sector superior. El anuncio del recorte al presupuesto de las universidades públicas se transformó en una acción del Gobierno —la misma que ya se había efectuado en años anteriores (Rosero, 2019)—. En efecto, se indicó que existiría un recorte de USD 105 millones. La justificación fue que: como el financiamiento de las instituciones de educación superior provenían de ingresos tributarios y al no tenerlos por “la emergencia sanitaria”, entonces se debía dar el ajuste. En palabras del titular de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Senescyt): “los recursos no existen” (Albán, 2020). Así, nuevamente se observa el uso de la autoemboscada implementada a través de la Ley de Fomento Productivo para legitimar los ajustes y, al mismo tiempo, el control de la élite empresarial en el sector educativo, considerando la trayectoria laboral de Agustín Albán⁶⁹, y cuyo papel en que el recorte tuviera lugar, fue decisivo, específicamente en la demanda que varios colectivos y universidades realizaron en la Corte Constitucional y que finalmente dio paso a que el recorte tuviera lugar (Imbaquingo, 2020) y, por consiguiente, menos recursos para estudiantes, contratación de profesores (despidos) y la búsqueda de mejorar la calidad educativa. Eso demuestra la legitimación de la Corte Constitucional de las decisiones tomadas por la élite empresarial.

En fin, los ajustes a la salud y educación, apoloquizados por las élites neoliberales, tuvieron sus nefastas consecuencias. No obstante, las acciones no se detuvieron allí, pues mientras esto ocurría y vidas se seguían perdiendo, la decisión de pagar deuda externa por parte del ministro Martínez se hacía presente, mostrando su jerarquía de importancia.

6. El “mercado” sobre la vida: el pago de deuda externa

Una de las claves para comprender cómo el neoliberalismo, en tanto primacía de la “lógica pura de mercado”, imperó por sobre la vida —como efecto de la captura de la decisión pública por las élites— es el análisis del pago de la deuda externa que realizará el ministro Martínez durante lo más complicado de la emergencia sanitaria.

Los debates sobre esta decisión se centraron en cuánto fue el monto que finalmente se realizó, cuestión pertinente, considerando que la renuncia de la exministra de Salud —como se mencionó antes—, fue estrictamente por los recursos que el Ministerio de Economía y Finanzas no proporcionaba para atender la emergencia sanitaria, demostrando cómo la decisión de salvar vidas no era una prioridad. Dicha decisión fue más que confirmada cuando en rueda de prensa del 23 de marzo de 2020 —días después de la renuncia de la Ministra—, se anunció que se iba a pagar USD 324 millones por deuda externa, monto que conforme avanzaban los días aumentaba: primero se indicó que fueron USD 341 millones (*El Universo*, 2020), después ascendió a USD 1000 millones (*La República*, 2020) y, finalmente se determinó que lo pagado en el mes de marzo fue USD 1297 millones (Arauz, 2020, p. 1).

Estos recursos eran indispensables para cuidar las vidas de las personas contagiadas con el nuevo virus, las que padecían otras enfermedades y el personal de salud que trataba de sostenerlas, todos y todas víctimas de la pandemia. Al mismo tiempo se puede indicar que, si estos fueron recursos faltantes para salvar vidas, pasaron a ser parte del acervo de capital de los tenedores de bonos de deuda externa (el llamado “mercado”), configurándose de esa manera el régimen de desigualdades inherente al neoliberalismo, que subordina las vidas al mercado. Proceso que fue

⁶⁷ Sería sugerente preguntarse, si no hubiera existido la emergencia sanitaria, ¿los recortes en el sector salud y sus efectos hubieran motivado la renuncia, o no se midió la magnitud de sus resultados? O por otra parte, ¿por qué no se realizó un llamado de atención antes, considerando que estos recortes se habían realizado años atrás, lo que dejaba expuesto al país? Lo que finalmente ocurrió.

⁶⁸ Cabe presentar lo ocurrido con las universidades, por la serie de movilizaciones como formas de acción colectiva; sin embargo, es necesario profundizar en lo sucedido con el Ministerio de Educación y sus prácticas neoliberales. Así, la trayectoria profesional de la ministra Monserrat Creamer, demuestra su espacio de pertenencia con la ONG Grupo Faro como su directora, misma que está identificada como representante de Ecuador en la Red Latinoamericana por la Educación (Reduca), que es la que aglutina a “las iniciativas empresariales en materia educativa” y parte del andamiaje del proceso de control sobre el Estado (Castellani, 2019, p. 6).

⁶⁹ En el que se destaca a este con “una amplia carrera en el medio financiero, con experiencia en fusiones y adquisiciones, financiamiento corporativo y capital privado [...] Empezó su carrera en Nueva York, en 1990, en el grupo de Mergers & Acquisitions en Citibank [...] miembro del equipo de CS First Boston que asesoró al gobierno mexicano en la privatización del sistema bancario mexicano, de 1992 a 1993 [...] trabajó en Casa Bolsa Inverlat, donde se especializó en transacciones de compra-venta entre empresas mexicanas y americanas [...] fundó la empresa Cambio.com [...] fundó Univer Milenium del Estado de México S.C.” (Senescyt, 2019).

abiertamente aceptado por el viceministro de Finanzas, Esteban Ferro, el 16 de marzo en una entrevista, en la que indicaba que:

El mercado está innecesariamente nervioso por Ecuador [...] nuestra situación de liquidez es complicada, pero nuestra prioridad es pagar nuestras obligaciones y el Ministerio de Economía está tomando todas las acciones para lograrlo [...] Ecuador [...] no tendrá problemas para hacer el pago final de un bono soberano de 2020 que vence a finales de marzo (Ferro, 2020: 1)⁷⁰.

En efecto, si bien se ha discutido el tema de los recursos no proporcionados y las vidas que costaron, así como el claro beneficio a las élites económicas tenedoras de bonos, aún queda por cuestionarse ¿cómo la captura ampliada de la decisión pública influyó en este proceso?, de tal manera que este pago de deuda externa fue interpelado por algunos colectivos sociales en la Corte Constitucional, sin embargo, dicha demanda fue desestimada (*El Universo*, 2020b). Por tanto, si en un primer momento la ausencia de la Corte Constitucional por vacancia, promulgada por el Cpccs-T permitió el endeudamiento externo agresivo, en un segundo momento, la Corte Constitucional elegida por el Cpccs-T también permitió que el pago de esa deuda externa tuviera lugar y, por tanto, legitimación, blindando al ministro Martínez en esa decisión (como ocurrió también con el recorte educativo). Así es como la captura ampliada de las élites empresariales tuvo lugar y se articularon los nefastos resultados para las mayorías. De esa forma, la lógica de mercado continuaba su implementación en el país. Sin embargo, este conjunto de acciones no se detiene ahí y el siguiente paso fue la precarización de los trabajadores y trabajadoras para “cargar” los costos de la emergencia sanitaria sobre esta población, protegiendo al sector empresarial desde el Ministerio del Trabajo.

7. Élite a salvo: la precarización del trabajo en pandemia

Durante la emergencia sanitaria la precarización del trabajo para proteger al capital fue una de las prácticas más recurrentes. Dichas decisiones, tomadas desde el sector público, tuvieron como eje las acciones implementadas por un “capturado” Ministerio del Trabajo. En efecto, las palabras de su titular sobre a quiénes iba a proteger la institución —en medio de la pandemia— son muy sugerentes: “nosotros tenemos que velar por los derechos de los empresarios, porque esa es nuestra obligación como Ministerio de Trabajo” (Poveda, 2020). No es de sorprenderse, considerando la cercanía de este personaje al sector empleador a través de las cámaras empresariales⁷¹.

Por lo tanto, el control empresarial nuevamente se hace visible a través de los acuerdos ministeriales que derivaron en una ola de despidos masivos con beneficios para el sector empleador, pero perjudicial para el sector trabajador. De esa manera, la expedición que realizara Poveda del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-081 del 10 de abril de 2020 —que reformó el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2017-135—, “dejó a discrecionalidad del sector patronal el aplicar la fuerza mayor [la pandemia] como condición de despido” (Báez Valencia, 2020d, p. 1).

Y así fue aplicado por el sector empleador, a tal punto que, según información del número de desafiliaciones por la patronal a trabajadores en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), solo a mayo de 2020 se registraron más de 115 mil despidos (Báez Valencia, 2020e). Un análisis más reciente por el número de contratos terminados en el Ministerio de Trabajo indica que entre marzo y agosto se despidió a más de 175 mil personas, las mismas que ahora debían enfrentar la situación sin un empleo y sin haber recibido las compensaciones por despido, como dictan los derechos laborales consignados en el Código del Trabajo; muestra de ello es que el número de denuncias ascendían a más de 31 mil, significando un crecimiento del 487 % en ese mismo periodo (Báez Valencia, 2020d).

Esta información que proviene de registros administrativos se contrasta con la observada en la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo realizada por el INEC, la misma que debido a los continuos cambios en la muestra, así como los cambios en la forma de recolección de información (telefónica y presencial), si bien distorsiona las cifras y no permite estimaciones ni comparaciones, muestra que la mayor causa de desempleo es por el despido intempestivo (32 %) y no por el cierre o liquidación de empresas (5 %), corroborando que se decidió salvar al sector patronal y no al trabajo (Báez Valencia, 2020f). De esa manera se demuestra que se otorgaron todas las condiciones para que el

⁷⁰ Esteban Ferro además muestra poca indiferencia con uno de los mecanismos que desfalca al Estado en sus ingresos; se trata de la tenencia de paraísos fiscales. En efecto, tenía acciones en Riomanzo SA radicada en Panamá y que, solo cedió estas cuando fue nombrado como viceministro (*El Universo*, 2020). De esa manera, se muestra que la presencia empresarial implica prácticas que usa esta élite tradicionalmente, pero que esta vez en el Estado son un riesgo extremadamente alto para el bienestar general, pues estas prácticas son elevadas a políticas (elusión de impuestos/ocultamiento de capitales), por lo que el beneficio para este sector se institucionaliza y legítima, así como el perjuicio a las mayorías, tal como ocurrió en Ecuador y no existe límites para tal situación.

⁷¹ Luis Poveda Velasco, como muestra su trayectoria profesional, estuvo al servicio del sector empleador. Fue asesor de la Cámara de Industrias de Guayaquil, representante de los empleadores en el Consejo de Salarios y representante alterno por la Federación de Cámaras Industriales del país en el Consejo Nacional del Trabajo y Salario (Ministerio del Trabajo, 2020).

sector empleador despidiera a sus trabajadores sin perjuicio alguno para los primeros, pero a costa de la precarización de las vidas de los segundos; confirmando los riesgos de la primacía de los intereses privados en las decisiones públicas.

En medio de esta arremetida del capital contra el trabajo, durante la emergencia sanitaria se aprobó la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19, en junio —conocida como Ley Humanitaria— que se centra en la “flexibilización” del trabajo (Silva, 2020), sueño anhelado por las cámaras empresariales, pues, si ya los despidos sin consecuencias se lograron con los acuerdos ministeriales, aún faltaba el tema de las contrataciones y las jornadas de trabajo (Paz y Miño y Báez, 2019; Báez, 2019), logradas con la mencionada ley⁷².

Aún los efectos de la Ley Humanitaria están por medirse. De la última información del Ministerio del Trabajo, entre agosto y noviembre se registran 20 321 nuevos contratos bajo las nuevas modalidades planteadas en este cuerpo normativo, así como los cambios en las jornadas laborales para los contratos vigentes. No obstante, considerando que el objetivo era la flexibilización, destruyendo lo alcanzado con la promulgación del mandato 8 de 2008 que prohibía la tercerización y el contrato por horas (Báez, 2019b), la precarización probablemente es la característica de estos y los próximos contratos. Así, se dejó a buen recaudo a las élites, mientras la aniquilación de las condiciones de vida de los y las trabajadores tenía lugar. En definitiva, se trata de la reconfiguración de la precarización como signo distintivo del mercado de trabajo, dando lugar a que la lógica de mercado impere en las relaciones laborales y, por lo tanto, el neoliberalismo (práctica recurrente durante el Gobierno del presidente Moreno)⁷³.

Si la precarización es uno de los mecanismos de la desigualdad, implementados por la élite empresarial para mantener, reproducir y mejorar sus posiciones sociales (Pérez Sáinz y Mora, 2008; Pérez Sáinz, 2014), el mejoramiento de sus condiciones también están por estimarse. Este es un punto fundamental pues, entendiendo el efecto de la reconfiguración del neoliberalismo en el aumento de las desigualdades, no solo se trata de mostrar la afectación “desde abajo” sino mostrar los beneficios “desde arriba” (Benza y Heredia, 2019). Por consiguiente, si la evidencia empírica muestra un aumento de la precarización para el sector laboral antes de la llegada de la emergencia sanitaria⁷⁴, el mejoramiento de las condiciones de la élite empresarial también son parte de esta relación y muestran cómo estaban protegidas por las decisiones públicas.

De esa manera, el beneficio a las élites empresariales antes de la llegada de la pandemia es marcada, con aumentos de su riqueza y patrimonios en 2019 (Báez Valencia, 2020h), así como de sus ingresos: llegando incluso a ganar 131 veces lo equivalente a un salario básico unificado (SBU) en 2019, un nivel que representa un aumento del 49 % de esta razón, en comparación a 2016 cuando se logró disminuir a 88 veces (Báez Valencia, 2020i). A lo que se puede agregar su última victoria con el congelamiento del SBU para 2021, acción que buscaron durante tres años consecutivos con o sin pandemia (Báez Valencia, 2020j).

Sin lugar a dudas, el beneficio obtenido durante la emergencia sanitaria va a mostrar el exacerbamiento de sus posiciones de privilegio no a pesar de la pandemia, sino con la orientación neoliberal como principal mecanismo y que utilizó a la emergencia para hacer realidad su reconfiguración en el país, muestra de lo cual es que los activos de los bancos entre enero y agosto de 2020 son superiores a los de 2019 en el mismo periodo (Báez Valencia, 2020k). Por otro lado, la población usuaria de la banca se vió desprotegida ante los pagos que debía hacer por los créditos y préstamos adquiridos.

Esto debido a que se dejó a los y las usuarias que negocian con los bancos, situación que solo se reafirmó con la Ley Humanitaria, como menciona el presidente de la Asociación de Bancos, la reestructuración se realiza “caso por caso, como se ha venido haciendo en la emergencia” (Prado, 2020) y cuando se efectuó una renovación de la prórroga, esta también señala que “los usuarios podrán negociar directamente con las instituciones financieras los nuevos plazos” (López, 2020), según el delegado del presidente Moreno a la Junta Monetaria, (espacio de decisión conjunta de estas decisiones y de la que Richard Martínez era presidente). Finalmente, la titular de la Superintendencia de Bancos, la entidad destinada a regular al sector financiero, afirma que: “la renovación del diferimiento no será automática ni obligatoria y surtirá efecto si lo solicita el cliente o con su expresa autorización, en caso de que la entidad financiera, por iniciativa propia proponga ampliar la prórroga” (Arregui, 2020).

⁷² De tal manera que la emergencia sanitaria también fue utilizada como instrumento para favorecer este anhelo del sector empresarial. En efecto, eso plantea la necesidad de comprender el proceso de cooptación experimentado en la Asamblea Nacional pues, junto a la aprobación de la Ley de Fomento Productivo, entre otras, se ha institucionalizado el neoliberalismo en el país. Desde luego, este no es el espacio para realizar esa reflexión porque debe tener un análisis exhaustivo a profundidad, pero genera pistas para continuar con este análisis.

⁷³ Para ver este proceso se recomienda ver la sección de “La Captura de las élites empresariales en acción: En el trabajo” en Báez Valencia (2020a).

⁷⁴ El índice de precarización vuelve a situarse en niveles elevados desde 2017 hasta 2019, periodo en el que es posible estimarlo (Báez, 2020e), después de disminuir considerablemente. Sin lugar a dudas la promulgación del mencionado mandato 8 tuvo relación, pero aún está por explorarse esa causalidad.

Eso mostraría que en ningún caso se emitió una acción regulatoria a la banca para proteger a sus usuarios. Si se considera la serie de despidos realizados, que precarizó la vida de las personas, esto aumenta aún más en las personas con deudas en el sistema financiero. La institución que aparece, como se indicó, es la Superintendencia de Bancos, precedida por Ruth Arregui quién fuera nombrada por el Cpccs-T. Un análisis de su trayectoria profesional permite observar que si en primera instancia participó en la Superintendencia de Bancos en los noventa, después fue funcionaria del sector financiero (bancos) (Arregui, 2019). Dicha situación es un claro ejemplo de puerta giratoria, que debe ser prohibida y que inhabilitaba su postulación para la Superintendencia, considerando que en la normativa de impedimentos, en el literal Q se establece que:

[...] no pueden tener interés patrimonial, u otros conflictos de interés, en entidades reguladas o en entidades que asesoren a bancos. Arregui es propietaria y gerente de una consultora que afirma tener como clientes a varios bancos regulados por la Superintendencia (Guayaquil, Solidario, Finca, Diners, Credifé Banco Pichincha) (Araúz, 2019, p. 1).

A pesar de estos lineamientos, el Cpccs-T decidió nombrarla. De tal forma que la protección a los bancos estaba asegurada con el control privado de las decisiones públicas de la institución que debía regularlos y, sobre todo, durante una emergencia sanitaria. Así, la Superintendencia de Bancos legitimó las decisiones del Ejecutivo a través de la Junta Monetaria. Aún está por estimarse los efectos de la desprotección de los usuarios de la banca y el nivel de endeudamiento al que se verán sometidas las familias. En efecto, las élites se encuentran protegidas, a salvo. Sin embargo, la situación todavía no se detiene allí y el siguiente paso es preparar la salida de sus ejecutores.

8. Puertas de salida: la captura ampliada de la decisión pública

Una vez puesto en práctica el beneficio a las élites empresariales, aunque la otra cara de la moneda sea un país destruido y miles de vida perdidas, el “premio” no puede ser otro que alcanzar un espacio en uno de los acreedores de la agresiva deuda externa asumida por estas mismas élites. Se trata del paso de Richard Martínez al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como vicepresidente, tras su renuncia como ministro de Economía y Finanzas. Aunque su nombramiento se relaciona con una serie de redes internacionales y de la lógica de funcionamiento de esta institución en la implementación del régimen neoliberal⁷⁵, en el presente trabajo nos centraremos en cómo este tuvo lugar en el país.

En ese sentido, lo que destaca en primer lugar es la remembranza de actores que, una vez jugado su papel en el posicionamiento de las élites (y devastación de los pueblos), su destino (premio) es su estancia en alguna de las instituciones transnacionales parte de ese posicionamiento, así como el retorno de algunos de estos actores a la toma de decisiones de política pública.

De tal manera se recuerda el paso de Ana Lucía Armijos (relacionada con el feriado bancario y su beneficio a las élites financieras) al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial⁷⁶. Esta última institución fue el destino de Augusto de la Torre, después de ser gerente del Banco Central del Ecuador (1993-1997), en especial durante el Gobierno del presidente Sixto Durán Ballén y vicepresidente Alberto Dahik⁷⁷, periodo en el que se fraguó el marco jurídico del feriado bancario. Se menciona que en 1995 tanto Armijos como de la Torre participaron de la renegociación de la deuda externa (*El Telégrafo*, 2020) y que junto a Lasso como vocal de la Asociación de Bancos, en la Junta Monetaria, participaron del salvataje bancario al entregar “el primer crédito subordinado por 485 400 millones de sucres, con lo que dio inicio a la peor crisis de la historia contemporánea de Ecuador” (*América Economía*, 2017, p. 1).

En 2020 tanto De la Torre como Dahik se convirtieron en parte del Consejo de Asesores en materia económica del Gobierno del presidente Moreno, junto a Manuel González y Vicente Albornoz. El primero cumple actividades como director del Centro de Investigaciones Económicas y Empresariales (CIEE) de la Universidad de Las Américas (UDLA) (CIEE, 2018), el segundo es director del Centro de Estudios Económicos y Sociales para el Desarrollo (Cesde), de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (UESS) (Cesde, 2020). Por su parte, Albornoz es

⁷⁵ Para una comprensión de este funcionamiento se recomienda ver el trabajo de Vivares (2013).

⁷⁶ Como Ministra de Economía y Finanzas, junto al entonces presidente Jamil Mahuad declararon el 11 de marzo de 1999 el feriado bancario en el país, después en agosto de 1999 se informó que renunciaba a esta cartera y pasaba a ser embajadora de Ecuador en España, su sucesor sería Guillermo Lasso (*El Tiempo*, 1999). No obstante, en un documento del Banco Mundial con fecha 9 de julio de 2001 ella aparece como Economista Superior, Jefa de Equipo de un proyecto de préstamo para Panamá (Banco Mundial, 2001).

⁷⁷ “Dahik fue enjuiciado política y penalmente en 1995. Según reportes en medios de la época, los diputados de oposición acusaron a Dahik de mal manejo de los fondos reservados del Estado, enriquecimiento personal y entrega de presupuesto a ciertos diputados a cambio de la aprobación de ciertas leyes.” (GKCity, 2020, p. 1).

decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la UDLA⁷⁸ y González es profesor de la Escuela Politécnica del Litoral (Espol). Es interesante en este punto observar que tanto la UDLA, como la UESS son consideradas como Grupos Económicos (élites empresariales), incluso vinculados con paraísos fiscales (Báez Valencia, 2020).

De retorno al caso de Martínez, si bien los actores antes mencionados salieron a estas instituciones internacionales, una característica fueron los procesos judiciales que atravesaron. No obstante, Martínez “aseguró su salida” al BID cuando el titular de la Procuraduría General del Estado dictaminó que este organismo “no es una institución financiera internacional en los términos definidos por el ordenamiento jurídico ecuatoriano, especialmente, en los artículos 178 y siguientes del Código Monetario y Financiero” (Salvador, 2020, p. 3).

Eso le permitió ingresar al BID y, de cierta manera, legitimar que no está realizando una transgresión de la Constitución del Ecuador que señala en su artículo 153: “una vez hayan cesado en su cargo y durante los siguientes dos años, no podrán ser funcionarios de instituciones financieras internacionales acreedoras del país”, norma que deviene de lo ya ocurrido años atrás pero que no evitó que ocurriera con Martínez, pues el control privado sobre las decisiones públicas también alcanza a la PGE, porque su representante fue nombrado por el Cpccs-T, de hecho es la primera autoridad en ser posesionada (anexo 1); en el caso de la Corte Constitucional y una posible demanda, este hecho también lo blindó, además del hecho —ya mencionado en varias ocasiones— sobre el accionar de la corte. Desde esa perspectiva, se configura la legitimación de las decisiones de política pública por las élites empresariales y llevadas a cabo por Martínez, asegurando su salida.

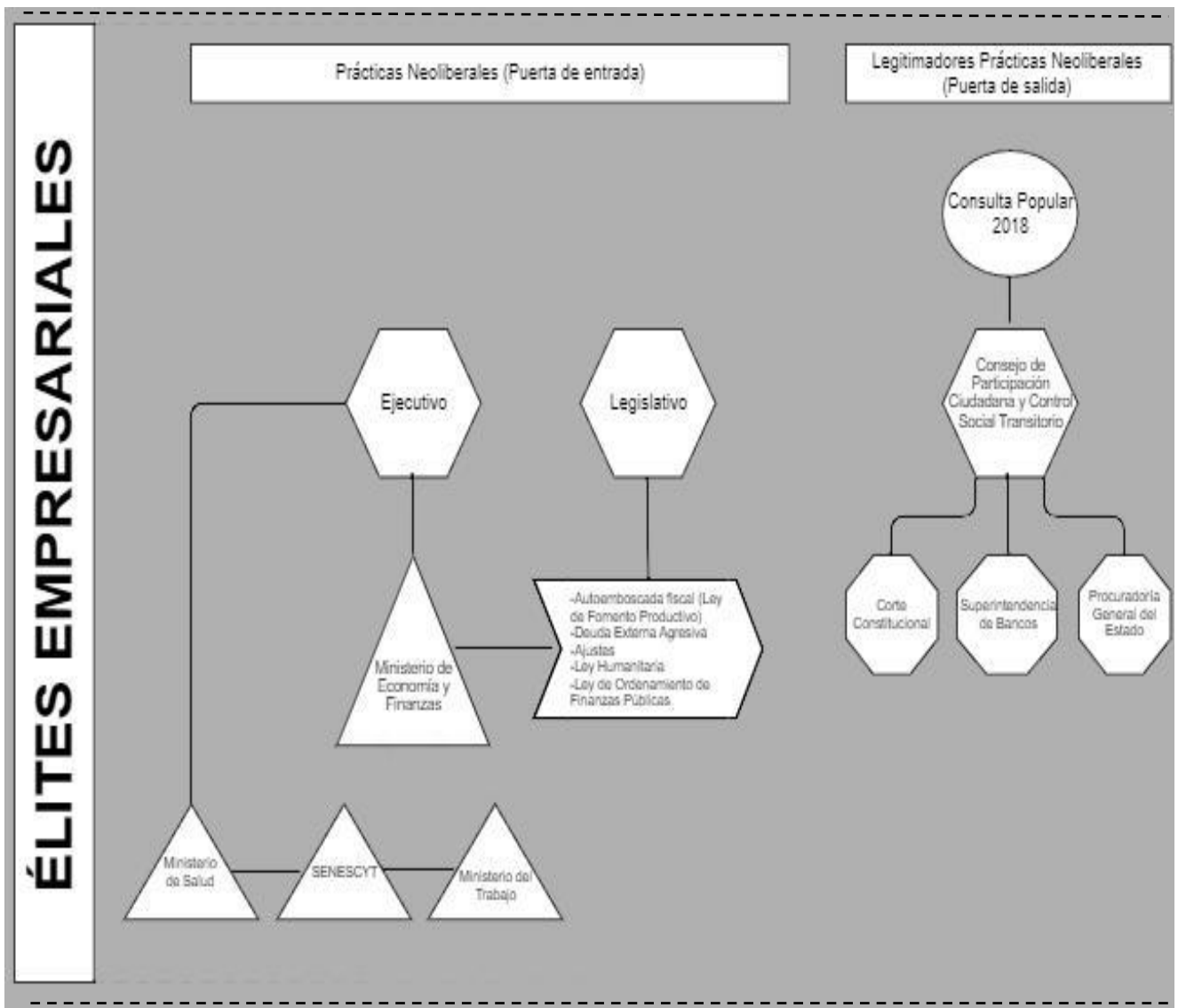
De esta experiencia solo queda por mencionar que, como señala Gracia (2015), en la implementación jurídica del neoliberalismo, para evitar su reconfiguración no solo basta la disputa por implementar una constitución garantista de derechos (que es un enorme avance para los países para disputar los regímenes de desigualdad), también es imprescindible “someter a derecho y a controles democráticos a los poderes fácticos transnacionales y dotar de legitimidad democrática a las instancias supranacionales” (Gracia, 2015, p. 24). Así por ejemplo, se puede someter a instituciones como el BID a rendir cuentas por lo ocurrido con Martínez, así como generar desincentivos para los nuevos actores que pretendan reconfigurar el neoliberalismo en el país y la región.

9. Conclusión

La captura ampliada de las decisiones públicas para implementar el neoliberalismo tuvo una serie de actores y prácticas que, a través de distintos mecanismos, lograron accionar y legitimar dichas decisiones. El presente trabajo permitió observar cómo esto se evidenció durante la emergencia sanitaria. Analizar, aprehender y develar esta trama es uno de los primeros pasos para impedir que una situación parecida vuelva a ocurrir, a partir de la construcción de contramecanismos que eviten la reconfiguración de un régimen de desigualdades y su impunidad. De esa manera es posible situar a las vidas por sobre los privilegios y las ganancias como lo principal en el orden de prioridades de las políticas públicas. Una situación que tiene como principal acción impedir una nueva captura ampliada. En efecto, al final se presenta un esquema que resume lo analizado en el estudio (figura 2).

⁷⁸ Aquí puede indicarse que la institución de procedencia del Ministro de Salud Juan Carlos Zevallos es la UDLA, quien fue nombrado después de la renuncia de Andramuño.

FIGURA 2. Esquema de la captura ampliada de las decisiones públicas para implementar el neoliberalismo



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albán, A. (2020, 7 de mayo). *No hay recorte a las Universidades, pasa que los recursos no existen*. (P. Comunicaciones, Interviewer).

América Economía. (2017, 14 de marzo). El exgerente del Banco Central en el Gobierno de Sixto Durán Ballén, Augusto de la Torre, en entrevista con algunos medios de comunicación ha señalado que el primer ajuste que hay que hacer es reducir el tamaño del Estado. *América Economía*.

Araúz, A. (2019, 10 de enero). *La Superintendencia de Bancos ¿para el grupo que gestionó el Banco Central con Pedro Delgado? ¿para un banquero offshore?*

Arauz, A. (2020, 14 de mayo). *Ministro de Finanzas perdió una apuesta ante Goldman Sachs y Credit Suisse: al país le costó \$760 millones en 'margin calls' en medio de la pandemia*. From Observatorio de la Dolarización:

Arregui, R. (2019). *Currículum Vitae*. Quito.

Arregui, R. (2020, 10 de junio). Plazos de prórroga de deudas en bancos se fijarán caso por caso. (E. Comercio, Interviewer). Quito. *El Comercio*

- Ayala Mora, E., y Ávila Santa María, R. (2019). *Julio César Trujillo en sus propias palabras*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Báez Valencia, J. (2020a). Captura empresarial del poder: preludeo del Paro Nacional. En F. Ramírez Gallegos, *Octubre y el derecho a la resistencia: revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador* (pp. 195-220). Buenos Aires: CLACSO.
- Báez Valencia, J. (2020b, 26 de marzo). *Los recortes cobran factura al Ecuador: La inversión en salud se redujó un 36% en 2019*. From Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura. Instituto de Investigaciones Económicas-UCE.
- Báez Valencia, J. (2020c, 16 de abril). *En 2019 la "inversión" en despidos del sector salud es más alta que la inversión en infraestructura, equipamiento y mantenimiento*. From Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura. Instituto de Investigaciones Económicas-UCE.
- Báez Valencia, J. (2020d, 17 de diciembre). *Entre marzo y agosto de 2020 se dieron por terminado más de 175 mil contratos laborales, las denuncias al código del trabajo aumentaron un 487% con más de 31 mil*. From Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura IIE-UCE.
- Báez Valencia, J. (2020e, 12 de junio). *¿De qué se ríe el titular del Ministerio del (no) Trabajo? Desempleo y Pobreza en el Ecuador 2017-2019*. From Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura IIE-UCE.
- Báez Valencia, J. (2020f, 12 de agosto). *La mayor causa del desempleo durante la pandemia en Ecuador es el despido intempestivo*. From Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura IIE-UCE.
- Báez Valencia, J. (2020g, 31 de julio). *El gasto en salud en Ecuador de 2020 durante la pandemia fue menor al de 2019*. From Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura del Instituto de Investigaciones Económicas-UCE.
- Báez Valencia, J. (2020h, 14 de junio). *Los grandes ganadores del Gobierno de Moreno: Grupos Económicos 2017-2019, riqueza, salida de divisas, paraísos fiscales y deuda tributaria*. From Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura del Instituto de Investigaciones Económicas-UCE.
- Báez Valencia, J. (2020i, 11 de septiembre). *¿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 Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura-Instituto de Investigaciones UCE.
- Báez Valencia, J. (2020j, 19 de noviembre). *Durante tercer año consecutivo sector empresarial quiere congelar el salario básico unificado*. From Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura.
- Báez Valencia, J. (2020k, 11 de octubre). *La banca nunca pierde: Activos y Patrimonio del sistema financiero aumentan durante la emergencia sanitaria*. From Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura IIE-UCE.
- Báez Valencia, J. (2020l, 12 de mayo). *Grupos Económicos con universidades 2017: Paraísos fiscales, salida de divisas y deuda tributaria*. From Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura IIE-UCE.
- Báez, J. (2018). *Ley Trole 3: autoemboscada*. From Revista Crisis.
- Báez, J. (2019, 3 de junio). *¿Diagnóstico del sector laboral o sesgo de opinión de la élite empresarial?* From Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura IIE-UCE.
- Báez, J. (2019b, 11 de junio). *Acuerdo por el empleo y la innovación o imposición de las élites empresariales*. From Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura IIE-UCE.
- Báez, J. (2020, 10 de marzo). *Escenario complicado para Ecuador: Caída del precio del barril de petróleo, ley de fomento productivo y participación de las exportaciones nacionales*. From Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura-Instituto de Investigaciones UCE.
- Báez, J. (2020e, 23 de enero). *Empleo en Ecuador 2019: La población menos asegurada en los últimos nueve años*. From Unidad de análisis y estudios de coyuntura. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Central del Ecuador.
- Balakrishnan, R., Lizarazo, S. V., Peralta-Alva, A., y Tavares, M. M. (2017, 9 de febrero). *Terms of Trade Booms and Busts and Inequality*. Washington: International Monetary Fund.

- Banco Mundial. (2001). *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount Of Us\$10.5 Million to the Republic of Panama for a Public Policy Reform Technical Assistance Project*. Report No. 22521 PAN.
- Benza, G., y Heredia, M. (2019). La desigualdad desde arriba: análisis de los estratos socio-económicos altos de Buenos Aires (1980-2010). *Trabajo y Sociedad* 32, pp. 5-23.
- Bourdieu, P. (2002). The essence of neoliberalism. *Le monde diplomatique*, 528.
- Canelo, P., y Castellani, A. (2017). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Informe de Investigación N.1 del Observatorio de las Élités Argentinas del IDAES-UNSAM, Buenos Aires.
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, pp. 48-61.
- Castellani, A. (2019). *¿Qué hay detrás de las fundaciones y ongs educativas? las redes de influencia público-privadas en torno a la educación. Argentina (2015-2018)*. Buenos Aires: Citra UMET-Conicet.
- Castellani, A., y Motta, G. (2020). La exposición a los conflictos de interés y la captura de la decisión pública en el gobierno de Cambiemos. Análisis de las redes de articulación público-privada en el gabinete nacional (Argentina, 2018). *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 12(16), pp. 77-119.
- Cpccs-T. (2018). *Boletín de Prensa No. 001*. Quito.
- Cpccs-T. (2019). *Boletín de Prensa No. 539*. Quito.
- Dezalay, Y., 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 Telégrafo. (2017, 13 de noviembre). Conaie apoya la consulta popular. *El Telégrafo*.
- El Telégrafo. (2020, 10 de diciembre). En 1995 el Banco Continental obtuvo 10 créditos. *El Telégrafo*.
- El Tiempo. (1999, 31 de agosto). Ecuador se queda sin Ministra de Finanzas. *El Tiempo*.
- El Universo. (2020, 22 de abril). Gobierno pagó \$341 millones por capital e intereses de los bonos 2020. *El Universo*.
- El Universo. (2020b, 2 de abril). Corte Constitucional desestima demanda de incumplimiento por pago de deuda. *El Universo*.
- Ferro, E. (2020, 16 de marzo). *Exclusive: Ecuador Shoring up Credit Lines, Coping with Oil Price Drop* - Deputy FinMin. (J. Bruni, Interviewer) Latinfinance.
- García, A. (2019, 6 de abril). Trujillo conforma un Comité para viabilizar la eliminación del Consejo de Participación Ciudadana. *El Comercio*.
- GKCity. (2020, 13 de noviembre). Alberto Dahik será parte del consejo de asesores económicos de Lenín Moreno. *GKCity*. /
- González, M. (2018, 1 de septiembre). La Corte Constitucional entró en vacancia de 60 días. *El Comercio*.
- 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, 10 de septiembre). Corte Constitucional emite sentencia para recorte del presupuesto de universidades. *El Comercio*.
- Kulfas, M., y Schorr, M. (2003). *La Deuda Externa en Argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- La Hora. (2017, 5 de octubre). FUT pide votar SÍ en la consulta popular. *La Hora*.
- La República. (2020, 30 de mayo). Martínez admite que pagó US\$1.000 millones en deuda externa en abril. *La República*.

- Lasso, G., y Páez, A. (2016). *Plan de trabajo-elecciones 2017*. Quito.
- López, M. (2020, 10 de junio). Plazos de prórroga de deudas en bancos se fijarán caso por caso. *El Comercio*.
- Millán Valencia, A. (2020, 2 de abril). Coronavirus: ¿por qué Ecuador tiene el mayor número de contagios y muertos per cápita de covid-19 en Sudamérica? *BBC News*.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Carta de Intención de acuerdo con FMI*. Quito.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Programa de modernización de la administración financiera (EC-L1249)*. Quito.
- Ministerio del Trabajo. (2018). *Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública CUP 30400000.1780.7402*. Quito.
- Ministerio del Trabajo. (2020, 20 de marzo). *Luis Arturo Poveda Velasco es el nuevo Ministro del Trabajo. Bienvenido a la familia MDT y éxitos en sus nuevas funciones*. Quito.
- Paz y Miño, J., y Báez, J. (2019). *Ecuador: Alcances de las reformas laborales propuestas por sectores empresariales*. Quito.
- Pérez Sáinz, J. P. (2014). *Mercados y bárbaros. La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina*. San José de Costa Rica: Flacso.
- Pérez Sáinz, J. P., y Mora, M. (2008). *Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina. Una propuesta analítica y metodológica*. San José de Costa Rica: Flacso.
- Poveda, L. (2020, 19 de mayo). Medidas laborales adoptadas por el Gobierno nacional. Quito. *Ecuador TV*.
- Prado, J. J. (2020, 25 de mayo). *El acuerdo entre las partes, de la ley humanitaria, incluye el pago de deudas*. (E. Tapia, y P. Alvarado, Interviewers). Quito. *El Comercio*.
- Rosero, M. (2019, 3 de noviembre). Universidades y politécnicas revisan posible recorte a sus presupuestos para el 2020. *El Comercio*.
- Ruiz, M. (2019). Desafiando al neoliberalismo desde la mitad del mundo: repolitización de la economía bajo la Revolución Ciudadana. *Propuestas para el Desarrollo 3*, pp. 129-2148.
- Salvador, Í. (2020). *¿De acuerdo con el régimen jurídico ecuatoriano el Banco Interamericano*. Oficio No. 10669, Quito.
- Senescyt. (2019, julio). *Agustín Albán Maldonado CV*.
- Silva, M. V. (2020, 28 de octubre). Seis modalidades nuevas agregan flexibilidad a la relación laboral. *El Comercio*.
- Therborn, G. (2015). *La desigualdad mata*. Madrid: Alianza Editorial.
- Trujillo, Y. (2020, 21 de marzo). Andramuño dijo que no hubo recursos para atender Covid-19; Ministro de Finanzas lo niega. *El Comercio*.
- Viteri, C. (2020, 12 de junio). *Covid-19 en Ecuador: El mayor impacto per cápita del mundo*. From UAEC del Instituto de Investigaciones Económicas-UCE.
- Vivares, E. (2013). *El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso [Ecuador].

ANEXO: Instituciones y autoridades posesionadas por el Cpccs-T

INSTITUCIÓN	AUTORIDADES
Procuraduría General del Estado	Dr. Íñigo Salvador Crespo
	Designado 23 de julio de 2018
Superintendencia de Economía Popular y Solidaria	Dra. Sofía Margarita Hernández
	Designada 13 de agosto de 2018
Superintendencia de Control del Poder de Mercado	Dr. Danilo Sylva
	Designada 23 de octubre de 2018
Consejo Nacional Electoral	Principales:
	Dr. Luis Verdesoto
	Dr. Fernando Pita
	Ing. José Cabrera
	Dra. Diana Atamaint
	Ing. Estela Acero
	Suplentes:
	Dra. Mérida Nájera
	Sr. Hugo León
	Abg. Ezequiel Morales
	Abg. María Kronfle
Abg. Mónica Noriega	
Designados 16 de noviembre de 2018	
Consejo de la Judicatura	Dra. Carmen Maldonado
	Dra. Patricia Esquetini
	Dr. Fausto Murillo
	Dra. Ruth Barreno
	Dr. Juan José Morillo
	Designados el 23 de enero de 2019
Corte Constitucional	Dr. Luis Salgado
	Dra. Hilda Nuques
	Dr. Agustín Grijalva
	Dr. Ramiro Ávila
	Dr. Alí Lozada
	Dra. Daniela Salazar
	Dr. Pablo Herrería
	Dra. Carmen Corral
	Dra. Karina Andrade
	Designados 28 de enero de 2019
Fiscalía General del Estado	Dra. Diana Salazar
	Designada el 1 de abril de 2019
Superintendencia de Compañías	Abg. Víctor Anchundia
	Designado 14 de marzo

Defensoría del Pueblo	Dr. Freddy Carrión
	Designado el 10 de abril
Tribunal Contencioso Electoral	Principales:
	Dr. Eduardo Torres
	Dr. Joaquín Viteri
	Dr. Fernando Muñoz
	Suplentes:
	Dr. Wilson Ortega
	Dra. Flérida Coloma
	Dr. Juan Maldonado
	Dr. Richard González
Dr. Roosevelt Cedeño	
Designados el 10 de abril	
Representantes de los afiliados y Jubilados al BIESS	Principales:
	Dr. Wilmer Córdor (afiliados)
	Dr. Marco Naranjo (jubilados)
	Suplentes:
	Ing. Mónica Ayala (afiliados)
	Ing. Alex Espinosa (jubilados)
Designados el 10 de abril	
Superintendencia de Bancos	Eco. Ruth Arregui
	Designada el 23 de abril

Fuente y Elaboración: (Cpccs-T, 2019).

DERECHO DEL TRABAJO NEOLIBERAL. EL ECUADOR DE LENÍN MORENO COMO PARADIGMA DE LAS NORMAS LABORALES ANTISOCIALES

Adoración Guamán

1. Introducción

El 1 de octubre de 2019, el presidente de la República del Ecuador, Lenín Moreno, anunció en cadena nacional una serie de nuevas medidas económicas y laborales que pensaba acometer en el marco del cumplimiento del acuerdo entre el Ecuador y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Las medidas concretamente anunciadas por el presidente consistían en políticas de ajuste económico y social, orientadas a rebajar la carga tributaria a los grandes grupos económicos, liberalizar el comercio (retirar o reducir de aranceles), reducir el impuesto de salida de divisas sobre las materias primas, precarizar las condiciones laborales en el sector público y privado, así como acometer una serie de privatizaciones. La eliminación del subsidio a los combustibles, vigente en el país desde hace 40 años, se adoptó de manera instantánea mediante el Decreto Ejecutivo 883.

Con la eliminación del subsidio, los precios del diésel se duplicaron, la gasolina normal se elevó un 25 % y el del transporte aumentó en un 40 %. Las protestas contra las reformas anunciadas, con un enfoque claro de rechazo al acuerdo con el FMI, se desataron desde el día siguiente y fueron contestadas por el Ejecutivo de inmediato. La adopción del decreto de Estado de Excepción (Decreto Ejecutivo 884) y la actuación desproporcionada de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, convirtieron el Paro Nacional en una confrontación de doce días⁷⁹ que se saldó con 249 presuntas violaciones de derechos humanos, incluyendo seis ejecuciones extrajudiciales, 22 atentados contra el derecho a la vida, tres casos de violencia sexual y 20 lesiones oculares⁸⁰.

El acuerdo firmado entre Ecuador y el directorio del FMI en febrero de 2019 ha tenido un intenso impacto en materia laboral, sin embargo, sería un error afirmar que los cambios en el derecho del trabajo ecuatoriano derivan únicamente del desarrollo formal de este pacto fondomonetarista. Como se desarrolla en las siguientes páginas, el giro hacia un ordenamiento laboral netamente neoliberal, con una ruptura total de los más básicos equilibrios capital-trabajo, comenzó con la llegada al poder de Lenín Moreno en la segunda mitad del 2017. De manera previa a efectos de situar el debate, el siguiente apartado se dedica a un breve repaso del marco teórico relativo a la evolución del derecho capitalista del trabajo al derecho del trabajo neoliberal.

2. Formación y declive del derecho capitalista del trabajo

Una correcta valoración de la evolución del derecho del trabajo debe atender a sus orígenes, situados sin duda en el ámbito europeo y vinculados con el nacimiento y desarrollo del Estado social⁸¹. Caracterizando rápidamente el mismo, es posible afirmar que el Estado social, como tipo ideal en el ámbito europeo, tuvo tres rasgos fundamentales: un fuerte reconocimiento de derechos de igualdad y bienestar (redistribución de la riqueza), la participación de las clases populares en la toma de decisiones políticas (redistribución del poder) y el establecimiento de mecanismos de solución pacífica de los conflictos entre capital y trabajo.

El conocido “pacto social”, evidentemente asimétrico, supuso la aceptación por parte del trabajo de la lógica del beneficio privado y la preeminencia del mercado, como instrumento central del crecimiento económico a cambio

⁷⁹Entre los días 28 y 30 de octubre de 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) visitó Ecuador para analizar la situación de los derechos humanos en el país tras las protestas sociales registradas entre el 3 y el 13 de octubre de 2019. Sus observaciones se presentaron el 14 de enero de 2020. Están disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/008.asp>. Por su parte, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas manifestó el 23 octubre de 2019 su consternación por la respuesta de las fuerzas de seguridad frente a las protestas. Vid información disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5db1efd24.html>. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de Naciones Unidas señaló que “El Comité está preocupado por las modalidades de implementación del estado de emergencia, declarado el 3 de octubre de 2019, frente a las protestas contra la adopción de algunas medidas de austeridad, en particular en lo que pueda afectar a la suspensión de la libertad de asociación. Al Comité también le preocupa la situación de violencia en el contexto de la protesta social en oposición a las medidas de austeridad, en ocasiones con actos de vandalismo, y el uso, en momentos desproporcionado, de la fuerza frente a manifestantes y defensores de derechos humanos, incluso por parte de la fuerza militar (art. 2, párr. 1)”. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Ecuador. 14 de noviembre de 2019. Naciones Unidas.

⁸⁰Estos hechos fueron objeto de una investigación llevada a cabo por la Comisión Especial para la Verdad y la Justicia, creada por la Defensoría del Pueblo de Ecuador, que presentó su informe el 17 de marzo 2021. La investigación se plasmó en el *Informe de la Comisión Especial para la Verdad y la Justicia respecto de los hechos ocurridos en Ecuador durante las protestas de octubre de 2019*. Disponible en: <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2942/1/PE-002-DPE-2021.pdf>

⁸¹Ciertamente, las primeras normas de contenido laboral surgieron durante el siglo XIX; sin embargo no puede hablarse de ordenamiento como tal, con recepción constitucional y ámbito general hasta la segunda mitad del siglo XX.

del desarrollo de determinados derechos sociales, representados por las organizaciones sindicales (Alonso, 2001). La construcción de este pacto capital-trabajo se ligó al entorno fordista-keynesiano y a la generación de un modelo de empleo en el que el vínculo obrero-pobreza, característico de la primera industrialización, se escindía y la exclusión se alejaba de las mayorías sociales. Estas mayorías se integraban a través del trabajo asalariado, concentrado de manera preferente en la figura del varón y cruzado permanentemente por la división sexual del trabajo. De hecho, nunca está de más recordarlo, los ordenamientos laborales en permanente desarrollo se basaron en la realidad de un trabajador arquetipo: varón, blanco y padre de familia. Bajo el molde impuesto por el fordismo, se estableció como tipo ideal el contrato de trabajo subordinado, indefinido y a tiempo completo (Gorz, 1997). Esta fórmula no tuvo en cuenta, evidentemente, la realidad del trabajo de cuidados que quedaba completamente invisibilizado y no valorado, algo que ha lastrado el conjunto de su evolución y evidentemente la realidad de las mujeres en el mundo del trabajo asalariado.

Aun señalando este lastre no cabe duda de que, con la constitucionalización y el desarrollo del derecho al trabajo, el empleo remunerado y formalizado se convertía en un elemento central en torno al cual se construyeron los derechos que conformarían la ciudadanía (Maestro, 2000). Así, trabajo con derechos, individuales y colectivos, sindicatos y democracia se unían de manera aparentemente indisoluble. El reconocimiento constitucional y el desarrollo normativo del “sujeto trabajo” en su vertiente colectiva, convertía al sindicato en actor político, con capacidad de influir en las decisiones del Estado y en la construcción de las normas reguladoras del trabajo asalariado. Nació así el denominado “derecho capitalista del trabajo”. Un ordenamiento laboral que, con mayor o menor capacidad, dependiendo de la específica realidad nacional, se desarrolló en el marco europeo y tuvo una exportación y un reflejo desigual, pero evidente, en los marcos normativos latinoamericanos.

Teniendo esto claro, no resulta baladí recordar que este ordenamiento laboral vinculado al constitucionalismo social, a la democracia, nunca ha sido ni emancipador ni mucho menos revolucionario. Sin embargo, y a diferencia del modelo anterior, el derecho capitalista del trabajo tuvo —y aún mantiene— un claro componente de clase. Así, si bien se ha afirmado que el derecho capitalista del trabajo se constituyó como un instrumento para salvaguardar el sistema de explotación de la fuerza de trabajo, colocando cortafuegos a la contestación anticapitalista y a la reivindicación sindical (Jeammaud, 2008), también es innegable que, a cambio, se obtuvo el reconocimiento de un conjunto de derechos a las clases trabajadoras, ciertamente con intensidad diferente según el género, la nacionalidad o la edad, entre otras. En otras palabras, los derechos laborales se concibieron como un orden que permitía la pervivencia del sistema capitalista, pero que a la vez conseguía una realidad más soportable para la clase obrera, a la vez que se legalizaba, definía e institucionalizaba en términos jurídicos el conflicto industrial (Romagnoli, 2005). De hecho, la capacidad sindical y su gestión del conflicto industrial hicieron evolucionar, con carácter reversible y en diálogo permanente, el carácter “transaccional” de los ordenamientos laborales hacia un carácter “tuitivo”.

Los rasgos tuitivos de los ordenamientos laborales han sido atacados por las instituciones financieras internacionales, especialmente a partir de los años noventa, aunque se pueden rastrear diversas ofensivas antilaborales con anterioridad (Guamán, 2020). Lo que es indudable es que en los años noventa las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional en sentido precarizador se multiplicaron no solo en materia laboral, pero con especial incidencia en la misma, durante el bien conocido Consenso de Washington. Los análisis de la política del FMI durante esta etapa son muy numerosos. A modo de rápido resumen puede acudirse al análisis de Nemiña y Larralde (2020) que señalan cómo en la década de los noventa el Fondo,

impulsó las reformas estructurales en la periferia (en especial en los países de ingreso bajo) a través de sus recomendaciones y condicionalidades incrementando la cantidad y las áreas de actuación. Las reformas impulsadas incluyeron la reestructuración del Estado, privatización de empresas públicas, desregularización y flexibilización de mercados, liberalización del comercio y desregularización de la cuenta de capital y financiera. Tras la “crisis del tequila”, el FMI asumió el rol de prestamista de última instancia y garante del repago de las deudas externas.

El propio Fondo reveló, en su informe titulado *Stabilization and Reform in Latin America: A macroeconomic perspective on the experience since early 1990s* (Singh, 2005), que entre las principales recomendaciones para los países de América Latina “a fin de aumentar el crecimiento económico” se encontraban las siguientes: promover la apertura económica y la liberalización del comercio; reducir al máximo la intervención del Estado en la economía; reducir el gasto social para el saneamiento presupuestal; en materia laboral, desregular y flexibilizar el mercado laboral a fin de hacer frente a la excesiva rigidez laboral en la región. Las repercusiones laborales del Consenso de Washington han sido bien documentadas por laboristas como Óscar Ermida o Adrian Goldin. Destacaban Ermida (1999) y Goldin (2000), que a lo largo de los años ochenta y sobre todo noventa, los ordenamientos laborales experimentaron en América Latina, y muy especialmente en América del Sur, un proceso de desregularización impuesta, no negociada, incondicional y sin contrapartidas, que introdujo una profunda precariedad en las relaciones individuales de trabajo, acentuó la inestabilidad, la descolectivización e individualización de las que antes eran relaciones colectivas, e incluso alentó la deslaboralización.

Esta intromisión del FMI en materia laboral se mantuvo tras el Consenso. Como relata el Informe Bohoslavsky, entre los años 1994 y 2007, el 50 % de todos los programas de préstamo del FMI conllevaban condiciones

laborales. Además, y en concreto, un tercio de las cartas de intención firmadas entre el FMI y estados entre 1998 y 2005 contenían compromisos de flexibilizar la regulación del mercado de trabajo.

Siguiendo con el recorrido histórico y centrando la mirada en América Latina es interesante señalar un cierto repliegue del FMI durante una década cuyo inicio se puede cifrar en 2003. A partir de esa fecha y por un periodo largo, países como Brasil, Argentina y Uruguay cancelaron el total de su deuda mientras que otros como Ecuador consiguieron mayores márgenes de autonomía frente al capital financiero. Las razones del repliegue son variadas. Nemiña y Larralde (2020) señalan entre otras la bonanza económica, la decisión política de los gobiernos del ciclo progresista, el restablecimiento del acceso a los mercados internacionales de crédito, la política preventiva de acumulación de reservas y la asistencia financiera de China. Todos estos factores combinados pudieron desplazar durante años al FMI como prestamista, manteniéndose su rol como garante o consultor y con la novedad de que cuatro países de la región (Brasil, México, Chile y Perú) se convirtieron en prestamistas del Fondo. Además, siguiendo siempre a los autores señalados, la presencia del Fondo se mantuvo en dos aspectos, la aprobación de créditos precautorios a México, Colombia y Centroamérica y los desembolsos a países del Caribe.

Que no interviniera con la misma intensidad en América Latina no supuso, en absoluto, una inacción del Fondo como prestamista. De hecho, aun cuando con matices, la transferencia transatlántica de aquellos postulados y mecanismos del Consenso de Washington, se plasmó en la Unión Europea durante la crisis comenzada en el año 2008. Los paralelismos entre la estrategia seguida durante la aplicación del Consenso de Washington y aquellas “cartas de intención” y los memoranda impuestos por la Troika en el posterior “Consenso de Bruselas”⁸², son más que evidentes (Guamán y Noguera, 2015). En concreto, en materia laboral debe recordarse que entre 2010 y 2015 se emprendieron reformas en el sentido precarizador antedicho en 89 países. Además de los países afectados por el Consenso de Bruselas, 49 eran países en desarrollo. Las cifras no han descendido significativamente en el último lustro y la intensidad de los compromisos de reforma de las normas laborales se ha acentuado en países como Ecuador o de Argentina.

El regreso del Fondo a América Latina era, para diversos analistas, solo una cuestión de tiempo. Diversos condicionantes como la falta de consolidación de una institucionalidad regional que permitiera la asistencia financiera mutua, la caída de los precios de las *commodities* (Nemiña y Larralde, 2020), el descenso brusco de las remesas (fruto de la crisis financiera internacional) y la llegada al poder de gobiernos que aplicaron recetas neoliberales abrió las puertas de nuevo al desembarco del Fondo en su más clásica realidad.

Así, en el año 2018 se firmó un acuerdo *stand by* entre Argentina y el FMI, que contenía el programa concesional más elevado de la historia de la relación entre ambos sujetos de Derecho Internacional que además adelantaba un desembolso igualmente histórico (del 75 %) en plena campaña para la reelección de Mauricio Macri. Poco tiempo después, el presidente del Ecuador, Lenín Moreno solicitó la intervención del Fondo.

El rápido repaso acometido en este epígrafe evidencia cómo la devaluación del trabajo, reduciendo los derechos laborales tanto individuales como colectivos, ha sido la tónica general diseñada e impulsada por las instituciones financieras. El efecto deconstituyente de estas dinámicas ha sido señalado en numerosas ocasiones y para distintos escenarios. El reconocimiento de los errores de aquella línea de devaluación interna y precarización laboral⁸³ no ha impedido que el FMI siga imponiendo las mismas premisas y dinámicas en sus acuerdos recientes. Ecuador es la prueba de ello.

3. Reformas laborales preparatorias del acuerdo con el FMI

El marco jurídico de las relaciones de trabajo y de seguridad social en el Ecuador ha experimentado desde la Constitución de Montecristi una profunda transformación tanto en el ámbito del empleo público como en el privado y tanto en lo relativo a las relaciones laborales individuales como colectivas. Desde aquel momento hasta la actualidad es posible determinar dos grandes etapas, una primera de avance en los derechos laborales individuales y en la mejora

⁸² Por Consenso de Bruselas entendemos el periodo de ajuste impuesto a los Estados Miembros de la UE, fundamentalmente entre 2009 y 2015, en primer lugar desde la Troika y en segundo lugar desde las “Recomendaciones por país” y el “Semestre Europeo”.

⁸³ Es útil recordar el análisis del FMI respecto sus propios errores en Grecia: *However, there were also notable failures. Market confidence was not restored, the banking system lost 30 percent of its deposits, and the economy encountered a much deeper- than-expected recession with exceptionally high unemployment. Public debt remained too high and eventually had to be restructured, with collateral damage for bank balance sheets that were also weakened by the recession. Competitiveness improved somewhat on the back of falling wages, but structural reforms stalled and productivity gains proved elusive. Given the danger of contagion, the report judges the program to have been a necessity, even though the Fund had misgivings about debt sustainability. There was, however, a tension between the need to support Greece and the concern that debt was not sustainable with high probability (a condition for exceptional access). In response, the exceptional access criterion was amended to lower the bar for debt sustainability in systemic cases. [...] There are also political economy lessons to be learned. Greece's recent experience demonstrates the importance of spreading the burden of adjustment across different strata of society in order to build support for a program. The obstacles encountered in implementing reforms also illustrate the critical importance of ownership of a program, a lesson that is common to the findings of many previous EPEs.* June 2013, IMF Country Report No. 13/156.

de las condiciones de trabajo de las mayorías sociales (con algunas sombras) hasta el año 2016; y una segunda de brutal retroceso desde el año 2017 hasta la actualidad.

La Constitución de Montecristi marcó sin duda un punto de inflexión, nada sencillo para el ordenamiento jurídico laboral. El Código del Trabajo vigente codificado en el año 2005, tiene sus orígenes en 1938. La inadecuación del texto a la realidad establecida en la Constitución exigió una primera larga etapa de reforma permanente, tanto para adecuar su contenido al reconocimiento del trabajo con carácter tuitivo y garantista que realiza la actual Constitución de 2008, como para mejorar la regulación de diversas instituciones laborales. A estas reformas tuitivas le siguieron otras, desde el 2017 en sentido totalmente contrario. El resultado es un ordenamiento “parcheado”, carente de sistematicidad y con evidentes incongruencias que deben corregirse, siendo la vía más apropiada una reforma integral, aunque desde luego la actual relación de fuerzas desaconseje acometer este reto en el momento presente.

La situación anterior a la Asamblea Constituyente de 2007 reflejaba una indudable apuesta por la devaluación laboral como vía para la atracción de inversión extranjera y para el aumento de las rentas del capital frente a las del trabajo, una situación que se reeditó veinte años después en el Gobierno de Lenín Moreno.

Cabe recordar que en 1990 se expidió la Ley de Régimen de Maquila y de Contratación Laboral a tiempo parcial; en 1991 entraba en vigencia la Ley de Zonas Francas que admitía la posibilidad de que la contratación temporal sin causa; en 1991 se expidió la Ley 133 reformativa del Código de Trabajo, que aumentó el número de trabajadores/as exigidos para conformar una organización sindical pasando de quince a treinta personas; a continuación se aprobó la Ley para la Transformación Económica del Ecuador que permitió la remuneración por horas y el despido libre; le siguió la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana que aumentó la precarización laboral facilitando la contratación temporal y limitando los derechos colectivos. Finalmente, y entre otras modificaciones, la reforma al Código de Trabajo de junio de 2006 que maximizó las facilidades para la terciarización,

La Constitución de 2008 supuso un cambio de paradigma en cuanto a la consideración del trabajo reconociendo tanto su centralidad en la economía como su posición sobre el capital y su objetivo fundamental, la consecución del buen vivir.

En materia de derechos laborales el mandato constitucional contenido en el art. 33 es perfectamente claro: “El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”. Además, la Constitución del Ecuador declara “un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” (Art. 1), teniendo como deber primordial “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes” (3.1 CE).

El bloque de laboralidad, que se encuentra en la vanguardia del panorama comparado en cuanto al grado de protección y desarrollo de los derechos laborales y de seguridad social, se recoge entre los artículos 325 y 333 de la Constitución, que enmarcan los márgenes inamovibles para la estructura normativa del sistema laboral ecuatoriano y que presentan un grado de evolución especialmente interesante en cuanto al concepto de trabajo, la lucha contra la precarización y la terciarización y búsqueda de la eliminación de la división sexual del trabajo entre otras cuestiones.

En concreto, cabe remarcar que el art. 325 de la Constitución de Montecristi, auténtica piedra de base del bloque de laboralidad de esta norma, señala que el Estado debe garantizar el trabajo y que se reconocen todas las modalidades de trabajo, con inclusión de las labores de autosustento y cuidado humano; también se reconocen como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores y un buen número de cuestiones que determinan de manera clara el carácter tuitivo que debe tener el ordenamiento laboral ecuatoriano, como por ejemplo, el mandato constitucional de respetar el principio de *favor laboris*.

Además, el conjunto de los parámetros que enmarcan el Trabajo en la Constitución del Ecuador compromete al Estado a garantizar asimismo el pleno empleo, la eliminación del subempleo y del desempleo (326) y prohibir cualquier forma de precarización (327.1), así como proteger los derechos reproductivos (332). La Constitución reconoce el derecho de formar sindicatos, la libertad sindical positiva y negativa, el derecho a la contratación colectiva y a la huelga, con los límites derivados de la ley (326). Además, en su artículo 325, referido a las modalidades de trabajo, reconoce como sectores sociales productivos a todos los trabajadores, independientemente de si trabajan “en relación de dependencia o de forma autónoma, con inclusión de labores de auto sustento y cuidado humano”. Todas ellas gozan de reconocimiento y protección del Estado. Por añadidura, el Art. 329 señala: “Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos [...]. Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo”. Asimismo, también reconoce el derecho de los trabajadores/as por cuenta propia a organizarse (Art. 326.7).

Como resulta lógico, existe un entrelazamiento entre Constitución económica y el modelo social, de tal forma que su existencia requiere obligatoriamente de una intervención del Estado en la economía, a través de toda una serie de políticas redistributivas de la riqueza que permitan sufragar los costes que conlleva y una serie de políticas que incidan directamente en el mercado de trabajo, para permitir la realización del derecho a un trabajo digno y al reconocimiento del trabajo de cuidados y su dignificación.

Este marco constitucional no impidió que, fundamentalmente a partir de 2017 comenzaran a adoptarse normas en sentido claramente precarizador y contrario a los principios constitucionales, devaluando de manera rápida las condiciones de trabajo y rompiendo las líneas rojas constitucionales señaladas previamente.

Este proceso “deconstituyente” por la vía de la actuación directa del Ejecutivo en materia laboral comenzó poco después de la toma de posesión del Gobierno de Lenín Moreno. Debe tenerse en cuenta que, como relatan Weisbrot y Arauz (2021), el Gobierno de Moreno solicitó un préstamo al FMI ya en octubre de 2017, pocos meses después de llegar al poder⁸⁴. Las negociaciones se mantuvieron en la sombra, incluso se negaron, hasta tres meses antes del anuncio del cierre del acuerdo. Sin embargo, mientras se sostuvo la negociación, el Gobierno fue adoptando las precondiciones exigidas para posibilitar el acuerdo. En otras palabras, la captura corporativa comenzó a los pocos meses de la llegada al poder de Moreno⁸⁵.

Uno de los paradigmas de esta captura ha sido el Ministerio del Trabajo y en concreto el ministro Raúl Ledesma⁸⁶, cuya vinculación con el sector empresarial bananero era evidente. El ministro, haciendo un uso desviado del artículo 23.1 del Código de Trabajo, comenzó a utilizar la figura del acuerdo ministerial para ir configurando un nuevo modelo de relaciones de trabajo, en un principio sector por sector y posteriormente de manera generalizada. Las reformas acometidas a través de estos acuerdos se orientaron a permitir una protección absoluta de los intereses de la empresa, por dos vías fundamentales: la primera, a través de la reducción los poderes de la inspección de trabajo; la segunda, mediante la generalización de la contratación temporal y la flexibilización de la jornada.

Debe tenerse en cuenta que el texto del artículo 23.1 del Código del Trabajo permite que “el Ministerio del ramo regule aquellas relaciones de trabajo especiales que no estén reguladas en este Código, de acuerdo a la Constitución de la República”. Sin embargo, los acuerdos ministeriales aprobados vulneran de manera frontal los diques tuitivos del bloque de laboralidad de la Constitución de Montecristi. Para demostrar esta afirmación vamos a hacer un breve recorrido por algunas de las reformas laborales realizadas en los años 2017-2020:

- Acuerdo Ministerial 110 de 11 de septiembre de 2017, para “expedir las normas generales aplicables a las inspecciones integrales del trabajo”. El Acuerdo establece un procedimiento para la inspección integral de campo que incluye el aviso al empleador con 15 días de antelación. Evidentemente, este aviso resta eficacia a la labor de la inspección.
- Acuerdo Ministerial No. MDT-2018-0074, mayo de 2018, para sector bananero. Establece el contrato de Trabajo Especial Discontinuo a Jornada Parcial. Se trata de un contrato temporal que permite al empresario finalizar la relación laboral cuando termine el ciclo que genera la actividad especial a realizarse, sin más garantías. La jornada y los descansos serán determinados por el empleador previo acuerdo por el trabajador. No se menciona el reconocimiento de la contratación colectiva.
- Acuerdo Ministerial 75 MDT-2018 para el Sector Florícola. Regula el "Contrato de Trabajo Especial Permanente a Jornada Completa "; y el "Contrato de Trabajo Especial Discontinuo a Jornada Parcial" para el sector⁸⁷.
- Acuerdo Ministerial 73 MDT-2018 que regula modalidades contractuales para el sector turístico. Establece el "Contrato de Trabajo Especial Permanente a Jornada Especial Completa" y el "Contrato de Trabajo Especial por Evento a Jornada Parcial Discontinua", para el sector. Las características son similares a las del sector florícola.
- Acuerdo Ministerial 97 MDT-2018, que regula modalidades contractuales para el sector ganadero. La importancia de este Acuerdo es de nuevo la amplitud de su ámbito subjetivo, que sencillamente se deriva a “todo

⁸⁴ Lenín Moreno ganó las elecciones presidenciales de 2017 frente a Guillermo Lasso en una ajustada segunda vuelta, al frente de Alianza País, con el apoyo de Rafael Correa y sobre la base popular del correísmo, con un programa continuista de corte socialdemócrata y alejado de los postulados fondomonetaristas. Para un análisis de las propuestas en las elecciones de 2017 (Casado y Guamán, 2017)

⁸⁵ El concepto de captura del Estado o captura corporativa ha sido definido por Oxfam como el “ejercicio de influencia abusiva por parte de una(s) élite(s) extractiva(s) –en favor de sus intereses y prioridades y en detrimento del interés general– sobre el ciclo de políticas públicas y los organismos del Estado (u otros de alcance regional o internacional), con efectos potenciales en la desigualdad (económica, política o social) y en el correcto desempeño de la democracia”. Los estudios de Oxfam citan como ejemplo de captura los privilegios fiscales a las empresas hondureñas entre 1990-2016 o la situación de República Dominicana, país de la región donde se han reconocido más incentivos a empresas. Como señala el mismo informe, estos incentivos fiscales orientados a atraer la Inversión Extranjera Directa (IED) “campan en América Latina y el Caribe y minan la capacidad recaudatoria y redistributiva del impuesto sobre la renta a las empresas”. Vid. Cañete, 2018.

⁸⁶ La composición del Gobierno de Lenín Moreno ha tenido numerosas variaciones, pero el sesgo empresarial se estabilizó ya en 2018. Tras la consulta popular de febrero y los debates de la llamada “Ley Trole 3” las principales carteras de gobierno fueron a parar a representantes de las Cámaras de Comercio y de grandes empresas exportadoras en carteras como economía y finanzas, comercio exterior y trabajo. Algunas de las normas aprobadas desde ese momento por los ministros mencionados evidencian la clara defensa de los intereses grandes grupos a quienes estaban vinculados, apuntalando además la reconexión de Ecuador con las redes de Lex Mercatoria regionales.

⁸⁷ El contrato a “jornada completa” admite una jornada de trabajo de un mínimo de veinte horas y un máximo de cuarenta horas semanales, que podrán ser distribuidas en hasta seis días a la semana. Por su parte, el contrato discontinuo “a jornada parcial” permite al empresario finalizar la relación laboral cuando termine el ciclo que genera la actividad especial a realizarse, sin más garantías. La jornada de trabajo se la realizará en un mínimo de veinte horas y un máximo de hasta treinta y seis horas semanales, que podrán ser distribuidos en hasta seis días a la semana. En ambas modalidades: si la jornada de trabajo se considera “especial” con permiso del MdT, el trabajo en fin de semana solo tendrá un recargo del 25 %. La jornada y los descansos serán determinados por el empleador previo acuerdo por el trabajador. No se menciona el reconocimiento de la contratación colectiva

el sector ganadero”. Para la totalidad de estos trabajadores del sector el Acuerdo crea el “Contrato de Trabajo Especial a Jornada Parcial para Sector Ganadero”⁸⁸.

- Acuerdo Ministerial 96, MDT-2018, que regula modalidades contractuales para el sector agrícola. La importancia de este Acuerdo es de nuevo la amplitud de su ámbito subjetivo. El acuerdo considera trabajo agrícola a cualquiera de las siguientes actividades: trabajo en viveros, fertilización, preparación de la tierra para siembra; siembra; mantenimiento; polinización; sanidad vegetal (plagas y enfermedades) y otras actividades propias y necesarias del sector agrícola. Para la totalidad de trabajadores el Acuerdo crea el Contrato de Trabajo Especial por Actividades a Jornada Parcial para Sector Agrícola. La precariedad de este contrato, que no tiene ni siquiera mínimo de horas es absoluta. Además se repite que la jornada y los descansos serán determinados por el empleador previo acuerdo por el trabajador. No se menciona el reconocimiento de la contratación colectiva⁸⁹.
- Acuerdo Ministerial 192 MDT-2018 que regula modalidades contractuales para el sector manufacturero y de Desarrollo y Servicios de Software. La importancia de este acuerdo radica de nuevo en la amplitud de su ámbito subjetivo. El acuerdo regula las relaciones laborales del sector manufacturero tales como: sector textil y confección, alimentos y bebidas, plásticos, metalmecánico, madera y muebles, y cualquier otro ligado a la actividad manufacturera; así como las relaciones laborales que se generan entre los empleadores del sector desarrollo y servicios de software con sus trabajadores, dentro del giro del negocio u objeto de la actividad. Es decir, es aplicable a casi cualquier actividad que no sea las reguladas en los acuerdos anteriores. Una vez más se recoge la figura del "Contrato de Trabajo por Proyecto a Jornada Especial Completa para el Sector Manufacturero" que se podrá aplicar a “las actividades especiales propias del giro del negocio” de los sectores⁹⁰.

Como puede observarse, sector a sector, con mayor prudencia primero y sin ningún tipo de límite razonable en los últimos acuerdos, el ministerio fue extendiendo la contratación temporal sin causa en la práctica totalidad de los sectores y adelantándose así a la devaluación interna en materia laboral que el Fondo Monetario Internacional integró posteriormente en las condiciones para el préstamo⁹¹.

4. Reformas laborales vinculadas al acuerdo con el FMI: Las propuestas para la nueva reforma: los compromisos con el FMI en el ámbito laboral

Todas las reformas anteriores fueron un preludio, una precarización por sectores, de la reforma global que el Gobierno ha pactado con el FMI y con las cámaras.

El 21 de febrero de 2019 el Gobierno de la República del Ecuador y el Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) anunciaron un acuerdo sobre un conjunto de políticas para respaldar un acuerdo de 4.2 mil millones de dólares en el marco del Servicio Ampliado (SAF) del FMI. El primero de marzo del mismo año, el Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador y el Banco Central del Ecuador, dirigieron en representación del Estado Ecuatoriano una Carta de Intención al FMI para solicitar un préstamo de 3035 millones de dólares. La

⁸⁸ Para este contrato el Acuerdo señala que “Por la naturaleza de la actividad ganadera, la jornada de trabajo se la realizará en un mínimo de veinte horas y máximo de cuarenta horas semanales, mismas que podrán ser distribuidas en hasta seis días a la semana”. Debe tenerse en cuenta que esta “naturaleza” parece que es similar a la de la floricultura ya que tienen la misma regulación. Como en el contrato para la floricultura, si la jornada de trabajo se considera “especial” con permiso del MdT el trabajo en fin de semana solo tendrá un recargo del 25 %. La jornada y los descansos serán determinados por el empleador previo acuerdo por el trabajador. No se menciona el reconocimiento de la contratación colectiva.

⁸⁹ De nuevo se recoge la figura del contrato por “actividades especiales propias del giro del negocio” ahora para todo el sector agricultor, que permite contratar “por el tiempo que duren las actividades contratadas” o, lo que es lo mismo, mientras el empleador quiera. De nuevo se utiliza la expresión anterior: “Por la naturaleza de la actividad agrícola, la jornada de trabajo se la realizará en un máximo de treinta y seis horas semanales, mismas que podrán ser distribuidas en hasta seis días a la semana”.

⁹⁰ El contrato es temporal y su duración es la que “duren los proyectos contratados”, es decir, y dada la falta de regulación sobre los requisitos de estos proyectos, durarán según la voluntad del empresario. Una vez más el ministerio considera que estos sectores tienen una “naturaleza especial” que debe ser igual a los anteriores porque recoge idéntica regulación del tiempo de trabajo que será de un mínimo de veinte horas y un máximo de cuarenta horas semanales, distribuidas en hasta seis días de la semana, siempre que esta jornada no supere las ocho horas diarias. Además se repite que la jornada y los descansos serán determinados por el empleador previo acuerdo por el trabajador. No se menciona el reconocimiento de la contratación colectiva. El recargo por trabajo en fines de semana, ya sin mención a la necesidad de una jornada especial reconocida por el MdT es del 25 %.

⁹¹ No fueron las únicas, a modo de ejemplo debe recordarse que el 21 de marzo de 2018, el Gobierno dispuso la eliminación de la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos, conocida como Ley de Plusvalía, que había estado en vigor desde el 30 de diciembre de 2016 y estaba orientada a evitar la especulación del suelo, pero sobre todo a disputar la desigualdad de la riqueza. Poco tiempo después, desde el ministerio de economía se presentó la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, (Publicada en Registro Oficial del 21 de agosto de 2018), esta medida legislativa que significó una pérdida de ingresos para el Estado ecuatoriano, de un estimado 1.2 % del PIB de 2019, es decir, 1 mil 310 millones de dólares por remisiones de deudas tributarias y exoneraciones del impuesto a la renta; a ello debe agregarse el monto perdido por la reducción de deudas de las obligaciones patronales en mora con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, lo que aumentaría dicho porcentaje

contratación de deuda externa con el Fondo fue aprobada por el Comité de Deuda y Financiamiento mediante el Acta Resolutiva 006 de 11 de marzo de 2019. No hubo ningún otro acto formal de aprobación del acuerdo con el FMI.

El acuerdo recibió una amplia crítica, afirmándose su inconstitucionalidad tanto por la opacidad en la negociación como por la forma de adopción como por el fondo de lo comprometido.

En materia laboral cabe destacar dos grandes líneas de devaluación. La primera se ubica en el conjunto de reformas orientadas a la llamada “reducción del déficit fiscal primario no-petrolero”, cuya principal herramienta es la reducción del empleo público⁹². Esta reducción ya había comenzado antes de la firma con el Fondo, de hecho, desde el final de 2017 con una serie de reformas del sector público, así en junio de 2019, el empleo público se había reducido en 605 665 personas⁹³, es decir un 7.7 % del total de personas con empleo. El cumplimiento de los ajustes en la masa salarial se acometió por distintas vías, que sirvieron como elemento de negociación en el acuerdo firmado con el Banco Interamericano de Desarrollo, a través del contrato celebrado el día 24 de mayo de 2019 entre la República del Ecuador y el BID a efectos de desarrollar el denominado “Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y la Prosperidad”⁹⁴. En la matriz de verificación de los compromisos del Estado con el BID elaborada por el Gobierno para justificar el primer tramo de desembolso⁹⁵, se establecieron las reformas normativas ya efectuadas, según los lineamientos señalados. En concreto del apartado rubricado “realinear la cuenta de salarios del Estado para optimizar su tamaño” se detallan los compromisos de reducción de la masa salarial del empleo público y las normas ya aprobadas a tal efecto, evidenciándose una enorme reducción del estado.

Esta reducción del sector público fue considerada inconstitucional por contravenir los artículos 229.2 respecto de los derechos de las servidoras y servidores públicos y el más genérico 276, que obliga al estado a “construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario, sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”. En términos de los compromisos internacionales, esta reducción del empleo público y su clara afectación a la capacidad del Estado para prestar servicios públicos es contraria a las obligaciones establecidas en el art. 2 del Pidesc.

La segunda línea de devaluación en materia laboral se ubica en el amplio conjunto de medidas destinadas en concreto a las reformas de las normas que regulan las relaciones de trabajo. En el acuerdo con el FMI el Gobierno se comprometió a una reforma laboral de calado en tres grandes líneas: fomentar los contratos laborales menos rígidos “que puedan apoyar particularmente un aumento en la participación de la fuerza laboral femenina y oportunidades de empleo juvenil”; aumentar el periodo de prueba y reducir los costos de contratación y de despido, eliminado la indemnización en caso de renuncia del trabajador. Estas medidas no se compadecen con el marco constitucional de las relaciones laborales, en concreto con los artículos 33 y 337. Por añadidura, llama la atención el fomento explícito de la introducción de medidas discriminatorias que también se evidencian en otro de los párrafos (el 21) del Memorando Económico del FMI (parte del acuerdo), donde se señala que “la introducción de contratos laborales menos rígidos beneficiará en particular a las mujeres que prefieran trabajar a tiempo parcial o en empleos temporales, lo cual aumentará su participación en el mercado laboral”. La discriminación por cuestión de género está evidentemente prohibida en el ámbito laboral en el artículo 331.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el Art. 424 establece la prevalencia de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público. Evidentemente, el Ecuador tiene compromisos anteriores derivados de los tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados, en concreto 62 convenios de la OIT que no puede desconocer para cumplir con las obligaciones derivadas del acuerdo con el Fondo.

Una de las críticas que más claramente evidencian la incompatibilidad de estas reformas con el constitucionalismo social (estatal e internacional) derivó del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, que tras examinar el cuarto informe periódico del Ecuador, emitió un crítico informe el 18 de octubre de 2019, pocos días después del Paro de Octubre. El Comité se mostró especialmente preocupado por el impacto del acuerdo sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. De hecho, era la línea principal sobre la cual había pedido información al Estado.

En su informe, el Comité se refirió a las obligaciones del Ecuador respecto de los derechos económicos y sociales, conminando al Estado a evaluar previamente los efectos sobre estos derechos de cualquier medida para

⁹² En concreto el Gobierno se comprometía a: “[...] contener el crecimiento salarial y reducir la fuerza laboral en diversas entidades gubernamentales, basándose en las recomendaciones de asistencia técnica del FMI. Para este fin, el gobierno ya ha anunciado una reducción del 10 por ciento en el número de trabajadores de empresas estatales, renovará solo uno de cada dos contratos que expiran en los sectores no sociales del gobierno y alineará los salarios de los empleados públicos recién contratados con los que prevalecen en el sector privado. Se espera que estas medidas generen una reducción acumulativa en la factura salarial pública del 1 por ciento del PIB para 2021, lo que ayudará a restablecer la competitividad al influir también en los aumentos salariales del sector privado”. Párrafo 38 del “*Staff report for the 2019 article IV consultation and request for an extended arrangement under the extended fund facility*” publicado por el FMI el 4 de marzo de 2019.

⁹³ Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-junio-2019/>

⁹⁴ Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2056220512-6297>

⁹⁵ Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1970849251-28>; la carta del Ministro de Economía solicitando el préstamo puede encontrarse en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1970849251-41>

responder al deterioro económico, a fin de evitar que tenga impactos desproporcionados en los grupos desfavorecidos; a no rebajar el gasto social en las áreas de educación y salud de los niveles alcanzados en el 2018; a asegurar las líneas presupuestarias relacionadas con la inversión social en los grupos más desfavorecidos y facilitar una implementación efectiva y sostenible de las políticas públicas. El Comité también recordó que las medidas regresivas solo son compatibles con el Pacto si son necesarias y proporcionadas, además

deben haber sido consultadas con las poblaciones afectadas y estar sujetas a un examen independiente; deben mantenerse en vigor únicamente en la medida de lo necesario; no deberían causar discriminación; deberían mitigar las desigualdades que pueden agudizarse en tiempos de crisis y garantizar que los derechos de los individuos y grupos desfavorecidos y marginados no se vean afectados de forma desproporcionada; y no deberían afectar el contenido básico mínimo de los derechos amparados por el Pacto⁹⁶.

Lejos de atender al parecer del Comité y a las obligaciones contraídas en el marco del Pidesc, el gobierno de Moreno persistió en la línea de devaluación señalada, es más, de manera criminal (justificaremos la utilización de esta palabra) la agudizó durante la pandemia de la Covid-19.

4. Reformas laborales en plena pandemia: vulneraciones de derechos humanos en materia laboral del Gobierno de Lenin Moreno

Ninguna de las reformas anteriormente señaladas ha sido inocua, todo lo contrario, en conjunto han provocado y provocan un retroceso en las condiciones de vida de las personas que habitan en Ecuador de magnitudes históricas. Entre el 2016 y el 2019 Ecuador ha incorporado a 1.87 millones de personas a la pobreza, si se atiende a la pobreza extrema observamos que entre 2016 y 2019 más de 98 mil personas retornaron a esta situación. Si sumamos las incorporadas en el año pandémico, 2020, tenemos un total de 1.17 millones de personas en condición de pobreza extrema. La lacra del trabajo infantil ha vuelto a ser un problema acuciante en el Ecuador, y en 2019 ya se situaba en el 8.9 %; el nivel más alto observado entre 2007 y 2019. En esta misma línea, la pobreza multidimensional en el área rural ha aumentado en casi 11 puntos: 7 de cada 10 personas son pobres en dimensiones no de ingresos, sino también educativas, de salud, seguridad social y hacinamiento⁹⁷. Además, si en 2019, 10 de 14 indicadores de pobreza se deterioraron, en 2020 todos lo hicieron⁹⁸.

En términos laborales, observamos como la desregulación y la precarización ha permeado el conjunto del sistema laboral ecuatoriano, exacerbándose en plena pandemia en un acto de irresponsabilidad que podría calificarse como una directa vulneración de los derechos humanos de las y los trabajadores del Ecuador.

Nos estamos refiriendo, en concreto, a la mal llamada Ley Humanitaria, adoptada en junio del 2020⁹⁹.

Entre otras medidas, esta norma establecía las siguientes medidas: los “acuerdos de preservación del empleo” mediante los cuales empleadores y trabajadores podrán de común acuerdo modificar las condiciones económicas de la relación laboral con la finalidad de preservar las fuentes de trabajo y garantizar estabilidad a los trabajadores, estableciendo la ley las condiciones mínimas para la validez de los acuerdos y la sanción al incumplimiento del acuerdo entre las partes (la realidad fue la imposición de la voluntad del empleador y la ausencia de sanciones); la creación del contrato especial emergente, un contrato de duración determinada de un año para la sostenibilidad de la producción de fuentes de ingresos en situaciones emergentes o para nuevas inversiones o líneas de negocio, productos o servicios, ampliaciones o extensiones del negocio, modificación del giro del negocio, incremento en la oferta de bienes y servicios por parte de las personas naturales o jurídicas (es decir, la descausalización total de la temporalidad); la reducción emergente de la jornada de trabajo por eventos de caso fortuito o fuerza mayor a voluntad del empleador hasta un máximo del 50 % con disminución proporcional de salario; la fijación unilateral por un año de vacaciones o la consideración como tales de los días de inasistencia al trabajo.

De la incapacidad del Gobierno de Moreno para gestionar la pandemia no cabe duda. El desmantelamiento consciente de los servicios públicos, en particular salud y educación, impactaron directamente sobre la capacidad del Estado de proteger el bien más importante, como es la vida de la ciudadanía. A esta incapacidad, teledirigida por los intereses de la Lex Mercatoria, se le añade una actuación conscientemente orientada a vulnerar los derechos humanos, plasmada en las distintas reformas laborales proempresario que se abordaron en plena crisis del Coronavirus. Contra las recomendaciones de la OIT, contra el ejemplo de cómo se abordaba la situación en los países europeos, incluso en Estados Unidos, el Gobierno de Moreno decidió dar una vuelta de tuerca a las condiciones de explotación laboral,

⁹⁶ Carta abierta a los Estados partes sobre los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la crisis económica y financiera, de 16 de mayo de 2012.

⁹⁷ Vid. metodología de la Pobreza Multidimensional en:

https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2017/Pobreza_Multidimensional/ipm-metodologia-oficial.pdf

⁹⁸ Para una explicación de cada uno de estos indicadores y su análisis ver: <https://coyunturaucceie.org/2020/02/02/el-retroceso-en-los-indicadores-laborales-del-plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-incluyendo-el-trabajo-infantil/>

⁹⁹ Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Preservar el Empleo, Regular los Despidos y otras Medidas Sociales y Económicas lunes 22 de junio del 2020. Suplemento del Registro Oficial No. 229.

otorgando todo el poder a los empresarios y dejando a las y los trabajadores absolutamente desamparados, sin recursos para sostener sus vidas ni para protegerse contra el virus.

Este es el legado de Moreno: precarización, explotación, pobreza extrema, pobreza infantil, desmantelamiento de las estructuras del estado en materia de servicios básicos, endeudamiento masivo, captura del Estado, *lawfare*¹⁰⁰, persecución y una acusación por haber cometido crímenes contra los derechos humanos durante el paro de octubre de 2019. Sin duda no faltan razones para calificarle como el peor presidente de la historia del Ecuador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso Benito, L. E. (2001). *Trabajo y posmodernidad: El empleo débil*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Cañete, R. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. Oxfam internacional.
- Casado, F. y Guamán, A. (2017, 14 de febrero). *Análisis de las propuestas de Gobierno presentadas por los 4 principales candidatos a las elecciones presidenciales de Ecuador*. Disponible en: <https://www.alainet.org/es/articulo/183527>
- Ermida Uriarte, O. (1999). Globalización y relaciones laborales. *Las relaciones laborales en el siglo XXI*. Lima: III Congreso Regional de las América.
- Fariñas, M. J. (2018). Supremacismo y fascismo. En Guamán, A. et al. (2019) *Neofascismo la bestia neoliberal*. Madrid: Akal.
- Goldin, A. (2005). *Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina*. Ginebra: OIT.
- Gorz, A. (1997). *Metamorfosis del trabajo*. Madrid: Sistema.
- Guamán Hernández, A., Noguera Fernández, A. (2015). *Derechos sociales, integración económica y medidas de austeridad, la UE contra el constitucionalismo social*. Albacete: Bomarzo.
- Guamán Hernández, A. (2020). Los desafíos del derecho internacional del trabajo: la OIT' enfrentada a la "Lex Mercatoria" (en tiempos de Covid-19). *Revista de derecho social* 90, pp. 47-70.
- Jeamnaud, A. (2008). El derecho laboral en la salvaguardia de la dominación capitalista. En Maille et al., *La crítica jurídica en Francia*. México: Ediciones Coyoacán.
- Lehndorff, S. (2015). *El triunfo de las ideas fracasadas: modelos de capitalismo europeo en la crisis*. Madrid: La Catarata.
- Maestro, G. (2002). *La constitución del trabajo en el Estado social*. Granada: Comares.
- Nemiña, P. y Larralde, J. (2018, enero - abril). Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015). *Am. Lat. Hist. Econ.*
- Nemiña, P. y Larralde, J. (2020). Prestamista, garante y deudor. El FMI en América Latina y el Caribe en la década posterior a la crisis financiera. *Revista Sociedade e Cultura* 23.
- Pistor, K. (2019). *The Code of Capital. How the Law Creates Wealth and Inequality*. Oxford, Princeton University Press.
- Proner, C. (2019). Lawfare como herramienta de los neofascismos. En Guamán, A. et al. *Neofascismo la bestia neoliberal*. Madrid: Akal.
- Ramírez Gallegos, F. (ed.). (2020). *Octubre y el derecho a la resistencia. Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador*. Buenos Aires: Clacso.
- Romagnoli, U. (2005). Libres propos sur les rapports entre économie et droit du travail. En Jeammaud, A., (dir.), *Le Droit du travail confronté à l'économie*. Paris: Dalloz.

¹⁰⁰ Vid. Proner, 2019; Fariñas, 2019, Romano, 2020.

- Romano, S. *et al.* (2019). *Lanfare. Guerra judicial y neoliberalismo en América Latina*. Sevilla: Mármol-Izquierdo Editores.
- Singh, A. *et al.* (2005). *Stabilization and Reform in Latin America: A macroeconomic perspective on the experience since early 1990s*. International Monetary Fund.
- Weisbrot, M. y Arauz, A. (2019, julio). Obstáculos al crecimiento: El programa del FMI. *Ecuador. Center for Economic and Policy Research*.

LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LENÍN MORENO Y SU IMPACTO EN EL BIENESTAR DE LAS Y LOS ECUATORIANOS

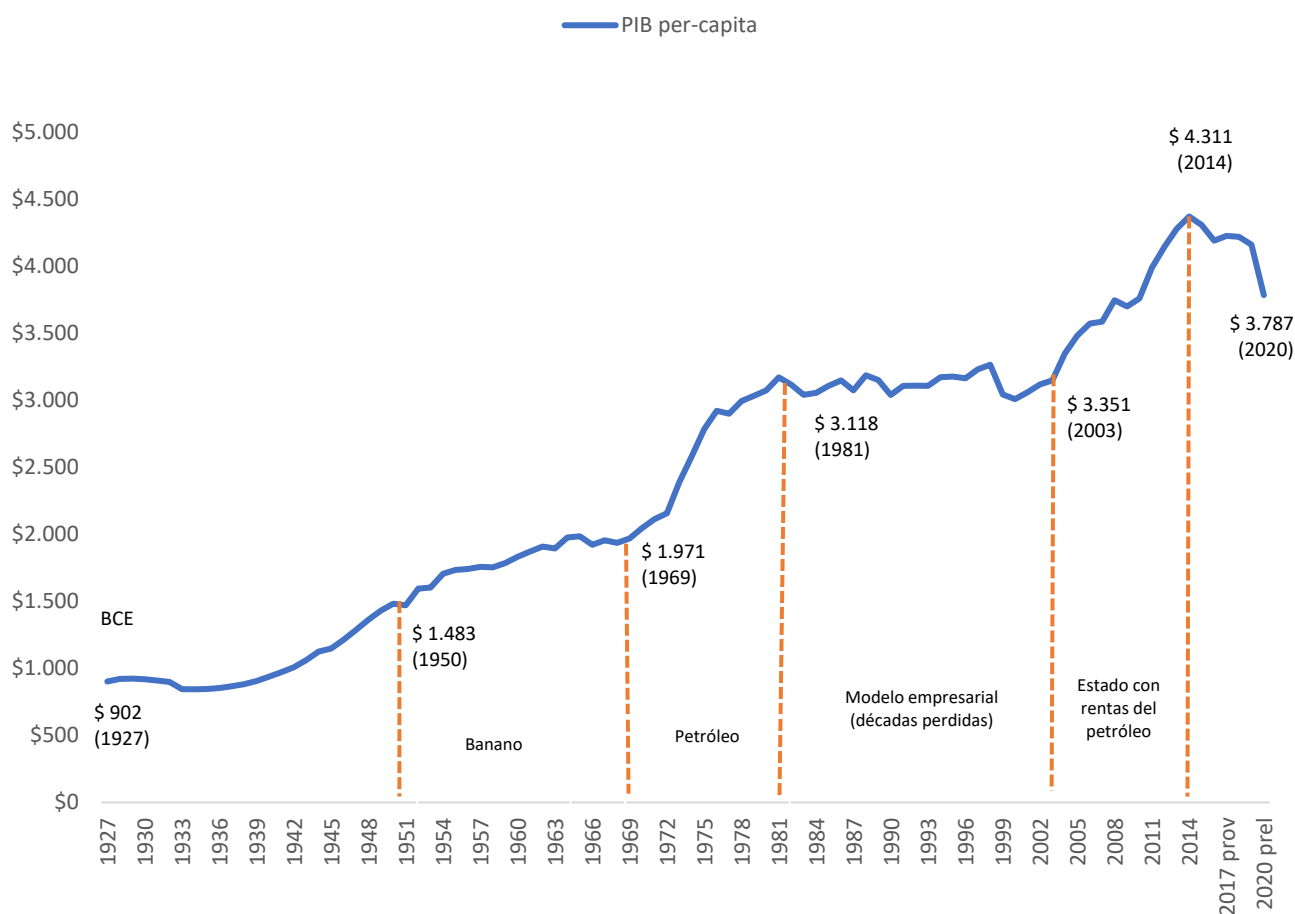
Andrés Mideros Mora y Alejandra Aguirre

1. Antecedentes

El crecimiento económico del Ecuador es dependiente de la exportación de bienes agrícolas y de extracción de recursos, así como de la participación del Estado en la economía. Así, los periodos de expansión económica se observan en los llamados “boom del cacao” en el siglo XIX, “boom del banano” en los años 1950, y “boom del petróleo” en la década de 1970. En los que se combinaron el aumento de exportaciones con el robustecimiento de los servicios e inversiones públicas (gráfico 1).

Después, en contexto de la “crisis de la deuda externa” y de la implementación de un modelo económico empresarial, inspirado en el Consenso de Washington, que promovió la reducción del Estado, la liberalización económica y la privatización, se dieron las décadas perdidas, de 1980 y 1990, y que terminaron en la crisis financiera de 1999 (gráfico 1).

GRÁFICO 1: Producto Interno Bruto (PIB) per-cápita, 1927-2020



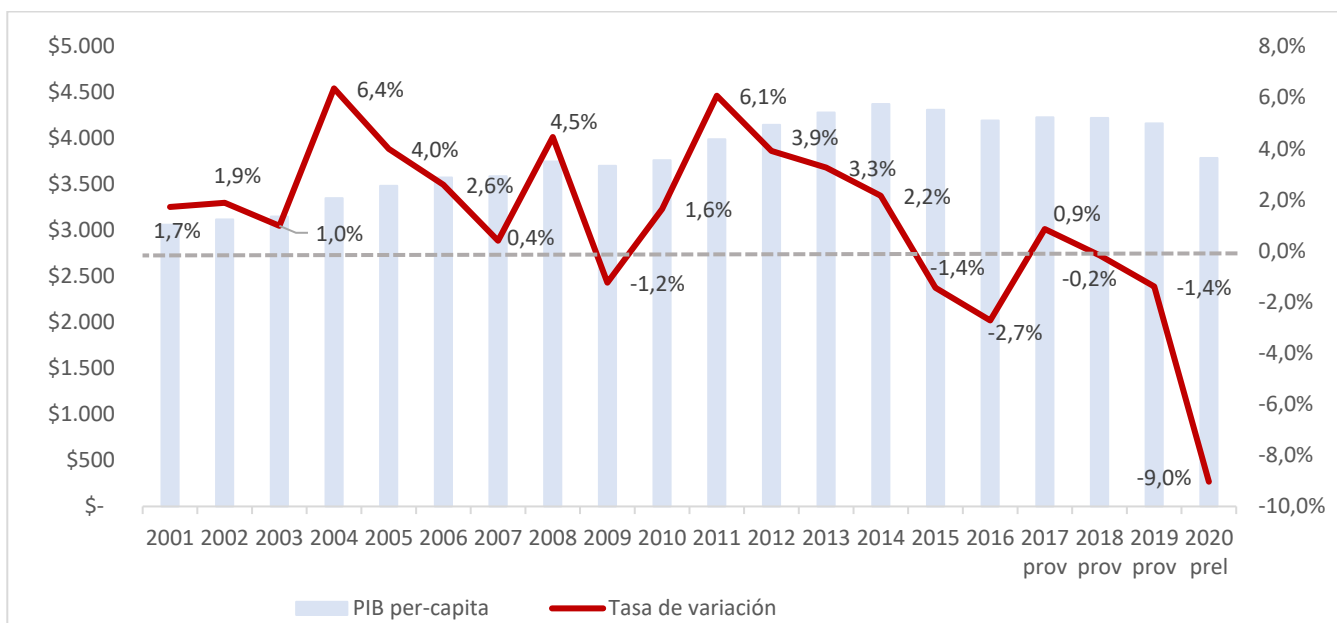
Fuente: Banco Central del Ecuador.

Posteriormente, una vez establecida la dolarización, como esquema monetario, fueron inversiones en el sector petrolero y después los altos precios del petróleo los que, gracias a la renegociación de los contratos petroleros, permitieron fortalecer la presencia del Estado en la economía y generar el periodo de mayor crecimiento en la historia económica del país (gráfico 1).

A partir de 2001, la economía ecuatoriana experimentó un proceso sostenido de crecimiento económico. Entre 2001 y 2006, el PIB per cápita aumentó a un promedio de 2.9 % anual, entre 2007 y 2010 lo hizo al 1.3 % incluyendo la caída de -1.2 % de 2009 relacionada con la crisis financiera internacional, y entre 2011 y 2014 al 3.8 % siendo el periodo de mayor crecimiento desde la implementación de la dolarización; mientras que en los periodos 2015-2016 y 2017-2020 el PIB per cápita cayó en -2.1 % y -2.4 % promedio anual respectivamente (gráfico 2).

A partir de 2015 la economía entra en recesión por efectos de la caída del precio del petróleo, la apreciación del dólar y los efectos del terremoto de Manabí de 2016; y posteriormente de la mano de políticas de austeridad profundizadas desde 2018 y consolidadas con la firma del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2019 a lo que se suma el impacto de la pandemia de la Covid-19, llevado al país a una caída del PIB por habitante de -9.0 %, siendo la mayor recesión registrada en la historia económica del Ecuador (gráfico 2).

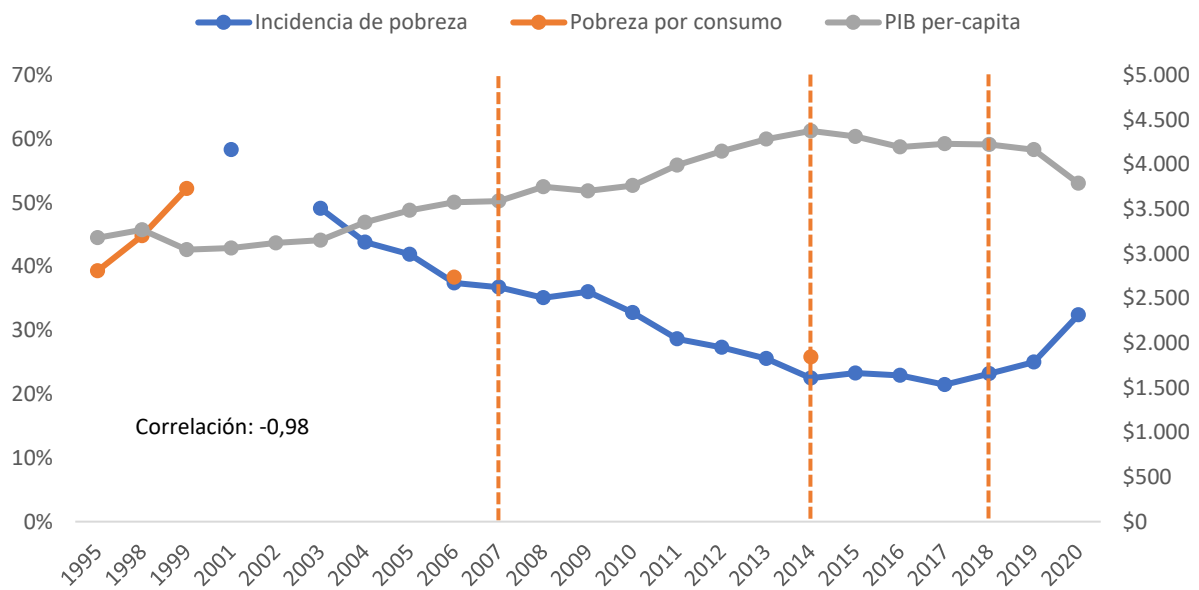
GRÁFICO 2: PIB per cápita y su tasa de variación anual, 2001-2020



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Como se observa en el gráfico 3, el proceso de expansión económica se relaciona muy fuertemente con la reducción de la incidencia de la pobreza (medida por ingresos). A finales de la década de 1990 el país vivió un proceso de empobrecimiento generalizado, que alcanzó su pico con los efectos de la crisis financiera de 1999, y que tomó once años recuperar el nivel de pobreza por consumo que se tenía en 1995, recuperado recién en 2006. A partir de ese momento se inicia el ciclo de reducción de pobreza, pero que se estanca a partir del año 2015, justamente con la desaceleración económica y el freno de la inversión pública.

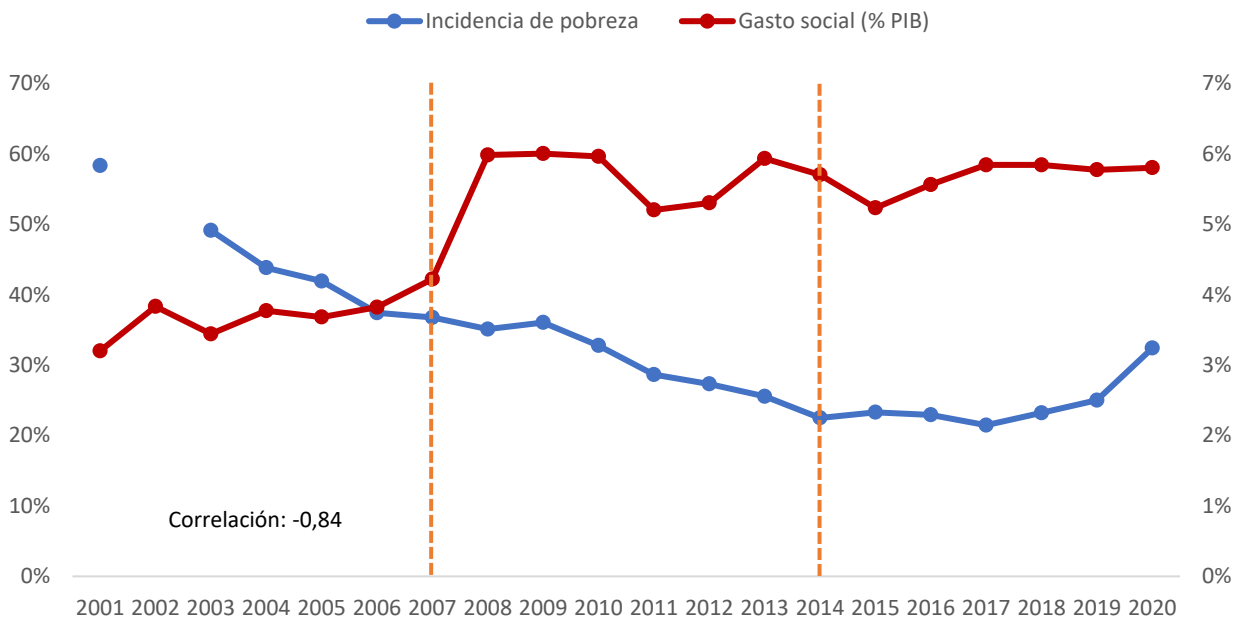
GRÁFICO 3: Relación del PIB per cápita y la incidencia de pobreza, 1995-2020



Fuente: Banco Central del Ecuador, Enemdu-INEC, ECV-INEC.

Mientras que la caída del nivel de pobreza logrado hasta 2006, se relaciona con la recuperación de la economía después de la crisis, a partir de 2008 es evidente el rol del aumento del gasto social en salud, educación, bienestar social, trabajo y vivienda (gráfico 4). De esta manera, la combinación entre crecimiento e inversión social trajo consecuencias socioeconómicas positivas, en particular entre 2009 y 2014, que son posiblemente los años de mayor desarrollo económico y social que ha vivido el Ecuador.

GRÁFICO 4: Relación entre el gasto social y la incidencia de pobreza, 2001-2020



Fuente: Banco Central del Ecuador, Enemdu-INEC.

El estancamiento económico que inició en 2015, marcó el fin del ciclo de reducción de pobreza, y desde 2018 se observa un nuevo periodo de empobrecimiento, que se profundizó en 2020, dados los efectos no mitigados de la Covid-19, y que en la práctica implica haber perdido los avances de una década en términos de bienestar. A 2019 el porcentaje de personas en situación de pobreza ya había retrocedido a los niveles de 2013, y para 2020 tanto el PIB per cápita como el porcentaje de personas en situación de pobreza cayeron a los niveles del año 2010.

En este escenario, Lenín Moreno, quien asumió la Presidencia de la República el 24 de mayo de 2017, corresponde al periodo de mayor deterioro económico y social que ha tenido el país. Si bien es cierto que inició su Gobierno en medio de una difícil situación económica, para el final de su gestión, los resultados, como se presenta en las siguientes secciones, son consecuencia de la implementación de una política económica que priorizó intereses económicos particulares por sobre el bienestar a las personas.

2. Política económica en el periodo 2017-2021

A continuación, se presenta una síntesis de la política económica implementada por Lenín Moreno, desde tres instrumentos, que marcan la concreción del programa económico implementado: decretos ejecutivos, leyes y el presupuesto general del Estado (PGE).

En cuanto a decretos de una muestra de 14 en materia económica (tabla 1), se observa la orientación en cuatro temáticas: liberalización del precio de combustibles (6), austeridad fiscal (2), comités de fomento empresarial (2), y medidas de compensación ante la pandemia de la Covid-19 (4).

TABLA 2: Decretos presidenciales en materia económica, en orden cronológico

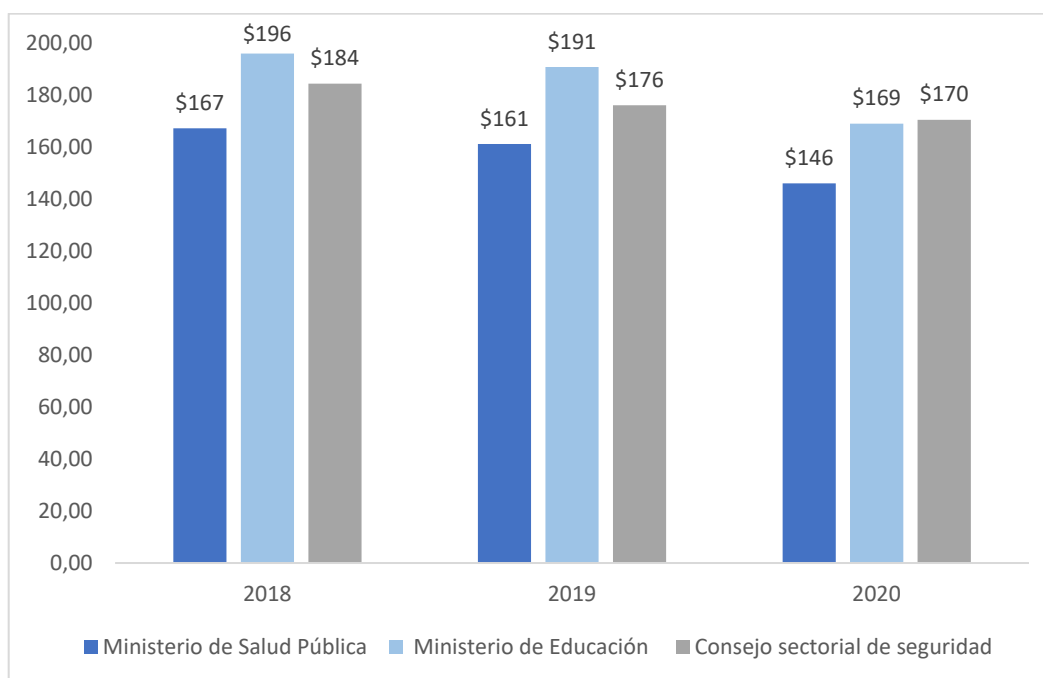
Número	Contenido	Fecha de emisión
135	<p>Establece las normas de optimización y austeridad del gasto público:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajuste de un 10 % de las remuneraciones mensuales unificadas que superen la remuneración de grado 2 del nivel jerárquico superior. • Suspensión de pago de remuneración variable por eficiencia. • Eliminación de vacantes. • Racionalización del pago por horas extraordinarias y suplementarias. • Depuración institucional y racionalización de programas públicos. • Recorte en gasto en bienes y servicios de las instituciones de la Función Ejecutiva. 	01/09/2017
372	<ul style="list-style-type: none"> • Declara política de Estado la mejora regulatoria y la simplificación administrativa y de trámites, y crea el Comité Interinstitucional de Política Regulatoria y Simplificación de Trámites y el Registro Único de Trámites y Regulaciones. 	19/04/2018
383	<ul style="list-style-type: none"> • Dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas efectúe las modificaciones presupuestarias a los organismos, instituciones, entidades y dependencias de la Función Ejecutiva que integran la Administración Pública Central e institucional y transfiera a la Secretaría Nacional de Comunicación los recursos que estén destinados a la producción publicitaria de campañas masivas de difusión y su pauta en medios de comunicación, actividades que serán asumidas por la Secretaría Nacional de Comunicación. 	03/05/2018
490	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma el Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los Derivados de los Hidrocarburos, expedida mediante Decreto Ejecutivo No. 338, publicado en el Registro Oficial No. 73 de 02 de agosto de 2005. 	23/08/2018
624	<ul style="list-style-type: none"> • Ajusta la escala de remuneraciones mensuales unificadas del nivel jerárquico superior y empresas públicas, propendiendo al ahorro y la austeridad en el gasto de la administración pública para una correcta y eficiente ejecución de los recursos públicos. 	21/12/2018
724	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma al Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los Derivados de los Hidrocarburos, expedida mediante Decreto Ejecutivo No. 338, publicado en el Registro Oficial No. 73 de 2 de agosto de 2005. 	24/04/2019
883	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma el Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los Derivados de los Hidrocarburos, expedida mediante Decreto Ejecutivo Nro. 338, publicado en el Registro Oficial No. 73 de 2 de agosto de 2005. 	01/10/2019
894	<ul style="list-style-type: none"> • Deja sin efecto el Decreto Ejecutivo No. 883 de 1 de octubre del 2019, publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 52 de 2 de octubre del 2019. 	14/10/2019
948	<ul style="list-style-type: none"> • Crea el Comité de Competitividad y Emprendimiento como un cuerpo colegiado de carácter intersectorial de la Función Ejecutiva. 	10/12/2019
1021	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma el artículo 92 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno y se amplía el plazo para el pago del impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2019, así como del IVA, para los sectores afectados por la emergencia sanitaria. 	27/03/2020
1022	<ul style="list-style-type: none"> • Crea el Bono de Protección Familiar por Emergencia, por la presencia del Covid-19 en Ecuador 	27/03/2020
1157	<ul style="list-style-type: none"> • Crea el Bono de Apoyo Nutricional. 	24/09/2020
1158	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma el Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los Derivados de los Hidrocarburos, expedida mediante Decreto Ejecutivo No. 338, publicado en el Registro Oficial No. 73 de 2 de agosto de 2005. 	24/09/2020
1277	<ul style="list-style-type: none"> • Encarga al Ministerio de Trabajo la creación y ejecución de la política pública para el Aporte Económico del Empleo, que tendrá como finalidad la protección al trabajador, debido a la pérdida del empleo como parte de los efectos adversos causados por la pandemia del Covid-19. 	22/03/2021

Fuente: Presidencia de la República del Ecuador.

Desde el primer año de Gobierno se posicionó como una prioridad la reducción del gasto público. Entre las medidas adoptadas vía decreto se estableció el recorte de rubros de publicidad, viáticos, equipos celulares e incluso en el salario de las autoridades de alto rango. Además, se buscó homologar la escala remunerativa del personal de apoyo de las empresas y banca pública de acuerdo con la Escala de Remuneraciones Mensuales del Sector Público; la suspensión del pago de la remuneración variable por eficiencia para los ejercicios fiscales 2017 y 2018; la eliminación de vacantes en entidades del Estado; la evaluación de las cargas óptimas de trabajo de funcionarios y obreros de ciertas empresas públicas; la racionalización del pago por horas extraordinarias y suplementarias del personal; la evaluación de las licencias con remuneración. De la misma forma, se planteó una depuración institucional que fusione instituciones sobre la base de los productos y servicios que brinden; también, se promovió la racionalización de programas y proyectos institucionales que no sean eficaces o eficientes, limitando la contratación de personal.

En el año 2018, si bien se inicia con iniciativas de simplificación de trámites para el fomento productivo, al poco tiempo se profundizan las medidas de austeridad; y desde 2019 se implementan recortes directos en los presupuestos públicos, en el marco de la política de austeridad, que sin embargo fue selectiva entre sectores. El gráfico 5 presenta la reducción en el presupuesto por habitante de los ministerios de Salud Pública y Educación, y su comparación con el Consejo sectorial de seguridad. Si bien se observa reducción en los tres casos, entre 2018 y 2020, este es más pronunciado en salud (-12.7 %) y educación (-13.8 %) que en seguridad (-7.5 %), al punto que para 2020, a pesar de la crisis sanitaria y de las limitaciones de acceso a educación, el gasto en seguridad fue mayor a estos otros rubros.

GRÁFICO 5: Presupuesto devengado (USD por habitante), 2017-2020



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

En 2019 además se dio paso a la desvinculación de funcionarios públicos, al tiempo que se inició el proceso de eliminación del subsidio a los combustibles, marcando un hito en las movilizaciones de octubre de ese año. El intento de la eliminación del subsidio de la gasolina generó malestar social en el pueblo ecuatoriano, ya que las expectativas de las clases medias y bajas se vieron afectadas debido al eventual alza de precios de los productos de primera necesidad. Consecuentemente, se dio la mayor movilización social de los últimos años, primero transportistas, que suspendieron la paralización al lograr compensaciones vía subsidios, después el movimiento indígena al que se fueron sumando sectores medios y populares que mostraron su malestar frente a las medidas anunciadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, pero además por la pérdida generalizada de bienestar que se vivía.

La movilización social logró detener la propuesta del Gobierno nacional, temporalmente. Sin embargo, el precio de los combustibles se liberalizó en septiembre de 2020, en medio de la pandemia de la Covid-19, y cuyos efectos se empezaron a sentir en 2021 con el alza de pasajes.

Se debe señalar que, durante los días de protesta se evidenció el uso de la fuerza pública para reprimir a los protestantes. Estos hechos han sido reflejados en el Informe de la Comisión Especial para la Verdad y la Justicia (CEVJ) de los Hechos Ocurridos en Ecuador entre el 3 y el 16 de Octubre de 2019, elaborado por Sybel Martínez, Juan Carlos Solines y Xavier Zavala Egas¹⁰¹.

El informe que “documentó casos en los cuales se evidencia el uso excesivo de la fuerza”, concluye que “el Estado ecuatoriano, a través de sus agentes, violentó gravemente los derechos a la vida, la integridad física, psicológica y sexual, y a la libertad personal, actos que tienen un directo impacto sobre el derecho a la libre expresión, a la protesta pacífica y a la resistencia”.

Respecto a posibles violaciones de derechos humanos, la Comisión “analizó casos que tienen relación con los siguientes descriptores: violaciones al derecho a la integridad personal 123, violaciones al derecho a la libertad personal 38, ejecuciones extrajudiciales 6, atentados contra el derecho a la vida 22, violencia sexual 3, lesiones oculares 20. Además, la CEVJ registró que 81 personas refirieron afectaciones psicológicas y 22 presuntos actos de persecución política. Algunas víctimas pudieron haber sufrido más de una vulneración”. En este sentido, la Comisión considera que “las autoridades judiciales deben poner énfasis en el análisis de evidencias que podrían configurar el elemento de ‘ataque generalizado’ contra la población y que conduzcan al análisis de un posible crimen de lesa humanidad”.

Además de llevar la marca de la represión, las medidas de austeridad tampoco lograron contener el incremento del endeudamiento público, sino que provocaron una pérdida de empleo y por ende de ingresos de los hogares de los funcionarios desvinculados, y un freno a la economía en cuanto a la inversión y compras públicas, mientras que los intentos de fomento de inversión privada no funcionaron.

Por su parte, en respuesta a la crisis profundizada por la Covid-19, entre 2020 y 2021, se emiten decretos ejecutivos que buscan paliar la pérdida de bienestar a través de compensaciones por la vía de transferencias monetarias, pero que no logran ningún efecto de contención en el empobrecimiento de los hogares más vulnerables.

En cuanto a proyectos de ley, todos de iniciativa de la Función Ejecutiva, se ubican 11 cuerpos normativos, en el periodo comprendido entre mayo de 2017 y mayo de 2021 (tabla 2), que fueron apoyados en su mayoría por los bloques de Alianza PAIS, CREO y PSC. Este conjunto de leyes mantiene el énfasis en la búsqueda de austeridad fiscal y la generación de incentivos para la inversión privada, receta que como se mostró en los antecedentes agravó la crisis económica debido al freno de la inversión pública, y la generación de beneficios que no atrajeron inversiones, sino que terminaron incrementando la desigualdad y reduciendo la capacidad del Estado para garantizar el bienestar a las y los ecuatorianos.

¹⁰¹ Nota del editor. El Informe de la CEVJ se halla en <https://bit.ly/32jw1tD>. Además, existen dos informes anteriores con iguales conclusiones: Alta Comisionada de las NNUU (noviembre 2019, <https://bit.ly/3xaX9cz>) y CIDH (enero 2020, <https://bit.ly/2QwvJNc>).

Tabla 3: Leyes económicas aprobados periodo, 2017-2021

Ley económica	Temas tratados	Fecha de aprobación	Votos a favor	Bloques legislativos a favor
Ley de Reactivación Económica, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión financiera	<ul style="list-style-type: none"> Beneficios para las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria. Exención del pago de Impuesto a la Renta a ciertas fusiones de las entidades del sector financiero popular y solidario y a nuevas microempresas Se fomenta el uso de medios de pago electrónicos. 	29/11/2017	71	<ul style="list-style-type: none"> 38 de Alianza PAIS. 1 de PSP. 4 de Independientes. 28 de otros movimientos.
Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Remisión del 100 % de intereses, multas y recargos derivados de obligaciones tributarias o fiscales internas de los contribuyentes que cumplan con ciertas condiciones. Reducción de intereses, multas y recargos de las obligaciones patronales en mora con el IESS. Incentivos para la atracción de inversiones privadas: exoneración de IR y del ISD para nuevas inversiones productivas; devolución de IVA e ISD en las exportaciones de los servicios. Límite de endeudamiento público. 	21/06/2018	73	<ul style="list-style-type: none"> 36 de Alianza PAIS. 16 de PSC. 2 de PSP. 1 de Pachakutik. 4 de SUMA. 1 de ID. 8 de Independientes. 5 de otros movimientos.
Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, para el Establecimiento de Polos de Desarrollo; y, a la Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Rehabilitación de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016.	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de zonas especiales de desarrollo económico, conglomerados productivos, parques industriales. Medidas para apoyar a las zonas afectadas por el terremoto a través de incentivos educativos, empleo preferente y alternativas de financiamiento, reconstrucción de edificaciones. 	06/12/2018	95	<ul style="list-style-type: none"> 30 de Alianza PAIS. 13 de CREO. 12 de PSC. 4 de Pachakutik. 4 de SUMA. 2 de PSP. 6 de independientes. 24 de otros movimientos.
Ley Derogatoria al Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular (Impuesto Verde)	<ul style="list-style-type: none"> Eliminación del impuesto que grava a la contaminación del ambiente producida por el uso de vehículos motorizados de transporte terrestre. 	09/07/2019	90	<ul style="list-style-type: none"> 27 de Alianza PAIS. 15 de CREO. 16 de PSC. 5 de Pachakutik. 4 de SUMA. 2 de Juntos Podemos. 2 de PSP. 1 de ID. 10 de independiente. 8 de otros movimientos.
Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria	<ul style="list-style-type: none"> Régimen simplificado para microempresas; pago de una tarifa del 2 % del Impuesto a la Renta y la declaración semestral del IVA y el ICE. Disminución del número de agentes de retención y elimina el anticipo del IR. 	09/12/2019	83	<ul style="list-style-type: none"> 36 de Alianza PAIS. 16 de CREO. 4 de Pachakutik. 4 de SUMA. 2 de PSP. 1 de PSC. 1 de ID. 1 de Juntos Podemos. 10 de independientes. 8 de otros movimientos.

Ley económica	Temas tratados	Fecha de aprobación	Votos a favor	Bloques legislativos a favor
Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Empresas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> Las empresas públicas estarán sujetas a controles de la Contraloría General del Estado, a la Unidad de Auditoría Interna y al Consejo de Participación Ciudadana. 	10/12/2019	95	Todos los presentes.
Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación	<ul style="list-style-type: none"> Incentivar y fomentar el emprendimiento, la innovación y el desarrollo tecnológico. Implementar modalidades societarias y de financiamiento. 	07/01/2020	116	Todos los presentes.
Ley para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> La Seguridad Social no forma parte del Sector Público No Financiero. Planificación compartida entre Ministerio de Finanzas y Planifica Ecuador. Límites al presupuesto. Fondo de ahorro para riesgos fiscales. Seguro petrolero y minero. 	16/05/2020	72	<ul style="list-style-type: none"> 37 de Alianza PAIS. 18 de CREO. 6 de BADI. 3 de SUMA. 5 de BIN. 3 de independientes.
Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19	<ul style="list-style-type: none"> Suspensión temporal de desahucio en materia de inquilinato. No incremento al costo de servicios básicos. Prohibición de terminación de pólizas de salud. Reprogramación, consensuada, de pago de cuotas por obligaciones con entidades del sistema financiero nacional y no financiero. Acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, sobre la base de reducción de la jornada de trabajo. Prestación de seguro por desempleo. 	09/06/2020	74	<ul style="list-style-type: none"> 36 de Alianza PAIS. 16 de CREO. 1 de PSC. 2 de PSP. 2 de Juntos Podemos. 1 de Pachakutik. 3 de SUMA. 1 de Alianza Tsáchila. 1 de Fuerza Ecuador. 1 de ID. 1 de Integración Democrática el Carchi. 9 de independientes.
Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica del Servicio Público para la Protección del Empleo y la Garantía de Estabilidad en el Servicio Público.	<ul style="list-style-type: none"> Inhabilidad especial por mora 	11/11/2020	125	<ul style="list-style-type: none"> Todos los presentes
Ley de defensa de la dolarización	<ul style="list-style-type: none"> Creación de una Junta de Política y Regulación Monetaria y de una Junta de Política y Regulación Financiera. Autonomía del Banco Central del Ecuador frente a la Función Ejecutiva. Implementación de cuatro balances en el Banco Central, con prelación de cobertura desde la Reserva Internacional. 	22/04/2021	86	<ul style="list-style-type: none"> 30 de Alianza PAIS. 16 de CREO. 16 de PSC. 2 de Juntos Podemos. 1 de Alianza Tsáchila. 1 de ID. 1 de PSP. 10 de independientes. 3 de SUMA. 2 de Pachakutik. 4 de otros movimientos.

Fuente: Asamblea Nacional del Ecuador.

La primera ley económica se aprobó a finales de 2017, con el nombre de Ley de Reactivación Económica, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera. La propuesta tenía como objetivo promover el desarrollo económico bajo condiciones de productividad y competitividad. Para esto se plantearon beneficios para las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria. Por ejemplo, en la ley se menciona que “los contribuyentes que adquieran bienes o servicios a organizaciones de la EPS, incluidos artesanos que sean parte de esta forma de organización económica, que se encuentren en los rangos de microempresa, tienen una deducción adicional de hasta el 10 % sobre el valor de los gastos efectuados”. Adicionalmente, se exenta del pago de Impuesto a la Renta a ciertas fusiones de las entidades del sector financiero popular y solidario, durante 5 años; así como las nuevas microempresas que inicien su actividad económica en 2018, durante 3 años. También se realiza una reducción de tres puntos porcentuales de la tarifa impositiva para las micro y pequeñas empresas, y se pretendió fomentar el uso de medios de pago electrónicos.

En 2018, la dirección de los incentivos cambia, como se muestra en la Ley aprobada en junio de ese año, con el nombre de Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal. Esta Ley buscó generar recaudación emergente mediante la remisión del 100 % de intereses, multas y recargos derivados de obligaciones tributarias o fiscales. Así también, la reducción de intereses, multas y recargos de las obligaciones patronales en mora con el IESS. Por otro lado, estableció incentivos para la atracción de inversiones privadas, incluyendo: exoneración de impuestos a la renta y del ISD para nuevas inversiones productivas; así como la devolución de IVA e ISD en las exportaciones de los servicios que determine el Comité de Política Tributaria.

En 2019, el Gobierno de Lenín Moreno firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). En aquel entonces, el FMI resaltó que Ecuador debe tomar medidas de austeridad para superar la crisis económica; para ello señaló la necesidad de eliminar el subsidio a la gasolina y generar una serie de reformas legales de austeridad, además de una agenda de flexibilización laboral. De esta manera se pusieron en la agenda de política económica propuestas de privatizaciones y mayor reducción del gasto social. La racionalidad que se pretende desde las condiciones del FMI es de mantener altas tasas de desempleo y reducir los salarios para que la economía se haga más competitiva internacionalmente, con excedentes de oferta de mano de obra, al tiempo que se dispone de recursos suficientes para el pago de la deuda externa, siendo el costo la reducción del crecimiento económico, y la pérdida de bienestar por reducción de la capacidad de consumo de los hogares.

En 2020 se enfrentó la pandemia de la Covid-19 con afectaciones económicas a nivel global. Las medidas de confinamiento, impuestas con el fin de proteger la salud de las personas, limitaron la posibilidad de trabajar y obtener ingresos; especialmente en actividades donde el “teletrabajo” no era posible. Además, hubo un freno a la producción de muchos sectores. En este contexto, el rol de un Estado fuerte que priorizara los instrumentos de protección social, era fundamental. Políticas de transferencias monetarias, establecimiento de canales de compra y comercialización de alimentos priorizando productos de la agricultura familiar y campesina, regulación del sector financiero, movilización de recursos al sistema de salud, renegociación de la deuda, control de la salida de divisas, eran de total relevancia para atender las necesidades de salud y sostener la capacidad de consumo de los hogares; y posteriormente, permitirían reactivar el empleo y la producción.

Sin embargo, el Gobierno optó por un paquete de dos leyes. El 15 de mayo de 2020 se aprobó la Ley para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas. Esta ley fue una de las reformas estructurales consensuadas por el país con el FMI y en ella se plantearon medidas de austeridad y controles sobre el presupuesto del sector público, fortaleciendo la austeridad, a pesar de las recomendaciones que existían de fortalecer la capacidad de estímulos fiscales y movilización de recursos hacia el sistema sanitario.

Por su parte, el 9 de junio de 2020 se aprueba en la Asamblea Nacional la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19. Esta se enmarcó en facultar “acuerdos” tanto en las relaciones laborales, como en arriendos y deudas. Quizá el elemento más duro fue el permitir la reducción de la jornada laboral, y por ende el salario, lo que en la práctica significó poner el costo de la crisis en las personas trabajadoras.

Las leyes no incluyeron ningún tipo de recaudación de recursos que pudieran ser utilizados para mitigar los efectos de la crisis. En cuanto a acceso a crédito, si bien se planteó la posibilidad de acuerdos para reprogramar el cobro de cuotas de créditos con entidades del sistema financiero y la revisión de las tasas de interés; al comparar las tasas efectivas máximas de septiembre de 2019 y de 2020, se observa que no hubo variación alguna.

Finalmente, en medio de una pandemia mundial, una de las últimas leyes aprobadas en el período de Gobierno de Lenín Moreno, fue la denominada Ley de defensa de la dolarización. Esta ley tenía como ejes principales la creación de una Junta de Política y Regulación Monetaria y de una Junta de Política y Regulación Financiera, que fuesen independientes del Gobierno.

Entre los riesgos advertidos de esta ley, se encuentran la obligación de respaldo, con la reserva internacional, del 100 % los depósitos de la banca y de otras sociedades de depósitos; y la obligación a que esta cobertura se dé en prelación frente a los depósitos de la banca pública (que va en segundo lugar) y los del sector público no financiero (que van en tercer lugar), y que incluye además del Gobierno central a la Función Judicial, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), las empresas y universidades públicas y la seguridad social. En la práctica, esto implica que el Gobierno no podrá disponer de recursos para pagar sueldos, comprar insumos, pagar a proveedores, ni hacer transferencias a los hogares empobrecidos, pero tampoco a los GAD ni al IESS, a menos que se haya cubierto antes los depósitos del sistema financiero. De esta manera se paralizan las capacidades del gobierno y la posibilidad de atender las necesidades de la población.

Adicionalmente, se prohíbe al Banco Central del Ecuador financiar al Gobierno central, a la banca pública y a los GAD; mientras que se elimina como instrumentos de manejo de la liquidez doméstica, permitiendo únicamente operaciones a través de la banca privada. De esta manera se limitan los instrumentos de política monetaria, y se los entrega en la práctica a la banca privada.

3. Efectos en el bienestar

El mecanismo de transmisión de la crisis en el bienestar de los hogares se da mediante el deterioro del empleo. La mercancía del mercado de trabajo es el tiempo de las personas. En el caso de la sociedad ecuatoriana (mercantilizada y de baja cobertura de protección social), la necesidad se impone por sobre la libertad de oferta y demanda de trabajo. La necesidad hace que el mercado de trabajo no sea eficiente, pues las personas no tienen la libertad de elegir el trabajo que más les convenga, sino opta por aquel que les permita sobrevivir. Esto conduce a salarios bajos, que afectan al bienestar de las familias y benefician al empleador. En este sentido, la intervención estatal es imprescindible para garantizar un salario justo para los trabajadores, una jornada máxima y coberturas de seguridad social.

Sin embargo, entre julio y octubre de 2020, en medio de pandemia, se registran seis acuerdos del Ministerio de Trabajo (con números 136, 173, 220, 221, 222 y 223), de precarización laboral, que permiten contratos temporales con jornadas flexibles y facilidades de despido.

Además, como se señaló anteriormente, la Asamblea Nacional aprobó en junio de 2020 la llamada Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, que permite la reducción de jornada, y por ende del salario. Si bien es cierto que ante la pandemia las empresas enfrentaron dificultades para sostener a sus trabajadores, las respuestas que se han dado en otros países pasan por generar líneas de crédito, acceso a tecnología e, incluso, subsidios al pago de nómina.

La Ley de Asistencia Humanitaria tuvo fuerte impacto en las relaciones laborales, ya que establecía la posibilidad de reducción de jornada laboral por hasta el 55 % del tiempo, y el 45 % del ingreso, y por un tiempo de hasta cuatro años (dos iniciales, y una extensión de dos más). La medida parte de una idea de que la mejor forma de sostener el empleo es la “flexibilización”. No obstante, al desproteger a la parte más débil en las relaciones laborales lo que se genera es “precarización” laboral, y en términos de bienestar un deterioro de la calidad de vida de los trabajadores y sus hogares.

Estas medidas trajeron consigo consecuencias en el bienestar de los ecuatorianos, especialmente de la clase media y baja. El desempleo pasó de 4.4 % en junio de 2012 a 13.3 % en el mismo mes de 2020, mientras que el subempleo pasó de 20.3 % a 34.5 % en el mismo periodo. El número de horas trabajadas cayó en 19 % para el caso de los hombres y en 14 % para las mujeres. Los acuerdos establecidos en la Ley de Apoyo Humanitario viabilizaron la reducción del tiempo de trabajo y del ingreso mensual de los trabajadores, disminuyendo su capacidad de consumo y nivel de bienestar. Esto se vio reflejado en un aumento de 677 mil personas en la inactividad y una pérdida de 702 mil empleos adecuados entre septiembre de 2019 y septiembre de 2020. Esto también se evidencia en las cifras del Banco Central de Ecuador que muestran una caída del 11.9 % en el consumo de los hogares en el segundo trimestre de 2020.

Para futuro, el Ministerio de Trabajo emitió el Acuerdo 185 que estableció la fórmula de cálculo de la variación del salario básico unificado (SBU). En la práctica, se congela el salario básico, atentando contra la Constitución de la República al no considerar el mandato de alza progresiva hasta cubrir el costo de la canasta básica. La fórmula contiene parámetros discrecionales para considerar la inflación y la productividad laboral y otros que, por complejidad e incluso imposibilidad (por inexistencia de información adecuada), serán también discrecionales para considerar el empleo y el sector informal. Más aún, estos dos últimos parámetros se incluyen, sin justificación técnica alguna, como reductores (signo negativo esperado) del incremento salarial.

Es por esta razón que el salario básico unificado para el 2021 no presentó ninguna variación con respecto al salario del año anterior. El Consejo Nacional de Trabajo y Salarios informó que en las sesiones convocadas para la fijación del salario básico unificado del trabajador no se llegó a un consenso. Por lo que, según el Código de Trabajo, el incremento del salario sería un porcentaje equivalente al índice de precios al consumidor proyectado. Sin embargo, al ser estas proyecciones negativas, la variación salarial para el año 2021 fue del 0.0 %; siendo el salario básico unificado del trabajador 400 dólares mensuales.

Adicionalmente, se encargó al Ministerio de Trabajo la creación y ejecución de la política pública para el Aporte Económico del Empleo con la finalidad de brindar protección a las personas trabajadoras, debido a la pérdida del empleo como parte de los efectos adversos causados por la pandemia del Covid-19, la cual no se ha implementado.

Es claro que la política de empleo, en Ecuador, se ejecutó sobre la base de justificaciones dogmáticas que defienden los intereses de grupos económicos que gobiernan. Un círculo vicioso de desarrollo, en términos de Acemoglu y de Robinson. La alternativa, de reactivación, que se ha recomendado a nivel global, es sostener, mediante instrumentos de protección social el ingreso y el consumo de los hogares, y activar la inversión pública como dinamizador de la economía, mientras las expectativas privadas se recuperan para que empiecen a invertir.

La caída de la producción repercute en la pérdida de empleo (tanto en cantidad como calidad) y por ende del ingreso de las personas. Es así como al caer el ingreso se genera un proceso de empobrecimiento.

Las ramas de actividad más afectadas son aquellos cuyas actividades se han visto reducidas en mayor medida por la necesidad de medidas de aislamiento social, entre las que se encuentran las de servicios, recreación, comercio y construcción, entre otras; y por grupo ocupacional a comerciantes y operadores. Además, se ha visto que las actividades informales han tenido mayor afectación en cuanto a la posibilidad de adaptarse a las condiciones de aislamiento.

Los efectos económicos del Covid-19 no afectaron en la misma medida a todas las personas. El ingreso de trabajadores informales, mujeres, jóvenes, y de hogares con niños, niñas y adolescentes, se redujeron en mayor medida, y esto, en ausencia de políticas de protección social, impactó en el bienestar tanto en términos absolutos como en la desigualdad.

En el mismo sentido, el acceso a salud y a educación que son fundamentales para lograr el desarrollo individual y colectivo, se vieron igualmente afectados. Adicional a la vulnerabilidad por la Covid-19, en los hogares más vulnerables aumentó el riesgo de desnutrición en niños y niñas. Si bien no se cuenta con una medición actualizada, se sabe que aumentó la inseguridad alimentaria y cayó el acceso a programas de desarrollo infantil, vacunas y controles de crecimiento. Por ejemplo, de acuerdo con datos levantados por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y Unicef, el 27.70 % de niños/as menores de 5 años dejaron de recibir las vacunas, propias de su edad, durante los periodos de restricción de movilidad.

En cuanto al acceso a educación. Antes de la pandemia, el último dato disponible del INEC, que corresponde al año 2017, da cuenta que apenas el 37.2 % de hogares contaba con capacidad de conectividad, indicador que en el área rural es de apenas el 16.6 %.

Si bien los registros de asistencia a educación muestran pequeños efectos, se sabe, gracias a la encuesta levantada por la PUCE y Unicef, que de los niños, niñas y adolescentes que acceden a educación, el 84.24 % de aquellos que viven en un hogar de nivel socioeconómico bajo lo hace por medio de un teléfono, mientras que en hogares de situación socioeconómica alta el 68.84 % lo hace por medio de una computadora, *tablet* o similar.

4. Conclusiones

La política económica de Lenín Moreno estuvo centrada en la reducción del tamaño del Estado, en el marco de la implementación de políticas de austeridad y la búsqueda de mayor participación privada en la economía, para lo que se generaron beneficios fiscales en favor de grandes grupos económicos, mientras que se recortaron servicios sociales y se desmanteló la planificación pública.

Estas políticas se profundizaron y sostuvieron en el marco del financiamiento recibido desde el FMI y el programa impuesto en contrapartida. Las políticas de austeridad fiscal y la implementación de beneficios económicos al sector empresarial se mantuvieron aún en medio de la pandemia de la Covid-19, lo que en la práctica significó que el Estado fue incapaz de proteger a las y los ecuatorianos, y que puso el costo de la crisis en las personas trabajadoras y de esta manera en el bienestar de los hogares.

Si bien, la economía ecuatoriana se encontraba en una difícil situación económica desde 2015, la política económica del Gobierno de Lenín Moreno, no logró promover crecimiento, ni reducir la necesidad de endeudamiento externo, y si bien la crisis se agravó por la pandemia de la Covid-19, son las políticas implementadas las responsables de haber generado un proceso de empobrecimiento y desigualdad que pone en riesgo las capacidades futuras de desarrollo del país.

Las interpretaciones sobre el significado del Gobierno de Lenín Moreno hacen particularmente notorio el desconcierto que sembró ese mandato en el país. Mientras para la derecha representó una transición democrática incompleta, una reinstitucionalización limitada o un cambio de modelo económico inconcluso que se rehusó a completar el “necesario ajuste” (Burbano de Lara, 2017; J. Echeverría, 2018; Verdesoto, 2018), para la izquierda anticorrecista no fue otra cosa que la continuidad y profundización del correísmo, que habría iniciado el giro neoliberal en la última etapa de Gobierno (Iza *et al.*, 2020; Ospina Peralta, 2017; Unda, 2019). Para los altos funcionarios de Moreno fue el Gobierno que le devolvió la democracia y la institucionalidad al país (Romo & Ribadeneira, 2020). Al inicio de ese Gobierno ciertas posiciones que le eran favorables lo veían como un “punto de inflexión” que representaba la posibilidad de una renovación democrática de la Revolución Ciudadana, capaz de superar el autoritarismo y la corrupción del Gobierno de Correa (Celi Moscoso, 2017). Entre tanto, la izquierda que se quedó en el correísmo centra su lectura en la traición al proyecto político y la deplorable gestión gubernamental (Pérez & Ávila, 2021).

Guardando coherencia con la tendencia predominante en la investigación y el análisis de la política ecuatoriana contemporánea, las heterogéneas interpretaciones del Gobierno de Moreno, aunque ayudan a explicar ciertos aspectos y en su mayor parte corresponden a análisis de coyuntura, adolecen de un vacío teórico sustancial: la ausencia de una problematización del Estado. Tanto en el campo de las ciencias sociales como en el de la práctica política, luego de un esfuerzo muy importante hasta los años ochenta por comprender el carácter de los estados latinoamericanos, este problema fue abandonado casi por completo como efecto de la crisis de la izquierda y el proceso de privatización, elitización y reoccidentalización de las ciencias sociales que ello supuso (Cueva, 1989a, pp. 108-110). En el plano político la hegemonía ideológica del neoliberalismo no produjo un “olvido”, sino una verdadera “fobia al Estado” (Tzeiman, 2021, pp. 13-16). Aunque el advenimiento de los gobiernos de izquierda en las primeras décadas del siglo XXI constituyó una especie de abrupto “retorno de lo reprimido”, volviendo a poner en el centro la discusión sobre el Estado, la academia y la política convencional muestran serias dificultades para ajustar sus marcos interpretativos a las nuevas condiciones (P. Andrade, 2020a, p. 10, 2020b, pp. 92-93; Cortés, 2012, pp. 95-96; Tzeiman, 2021, pp. 16-17)¹⁰².

Es importante, por lo tanto, referir el proceso político que representó el Gobierno de Moreno a la configuración estatal del Ecuador contemporáneo, particularmente en la discusión de lo que podría ser una teoría de ese Estado. Inscrito en esa preocupación, este trabajo plantea como hipótesis que el Gobierno de Moreno no solo es una restitución de las estrategias estatales predominantes hasta antes del correísmo, sino que implica un proceso inédito de conformación de un “bloque de poder” con capacidad de un proyecto de “hegemonía interna”. Para ello, como antídoto a la amnesia o la fobia frente al Estado, se recurre al “pensamiento fuerte” sobre el Estado elaborado por la tradición marxista latinoamericana en los años setenta y ochenta (Cortés, 2012: , pp. 96-97; Tzeiman, 2021: , pp. 21-70). En particular, se toma en cuenta la olvidada especificidad de Estados dependientes, con “hegemonía externa” y “dominación interna”, tal como lo proponen Cueva (1987, 1989b, 1997), Zavaleta (2013) y Lechner (1977). La perspectiva teórica utilizada se complementa con la tesis de la dialéctica político-espacial que caracteriza al Estado capitalista según Lefebvre (1977, 1978) y Harvey (2003, 2006), y el “enfoque estratégico-relacional” (EER) desarrollado por Jessop (1982, 1990, 2008, 2020). Estas tres trayectorias del marxismo se interrelacionan profundamente y conforman un campo de amplias posibilidades heurísticas para la comprensión de la relación Estado-capital.

Nota breve sobre el Estado capitalista dependiente

Una interpretación extendida —de inspiración gramsciana— sobre el Estado en el capitalismo periférico, muy repetida para el caso del Ecuador, asume la existencia de un modelo histórico de Estado capitalista que supone una articulación orgánica entre Estado y “sociedad civil” o entre base y superestructura, que sería visible en los países capitalistas desarrollados. Los Estados del capitalismo subdesarrollado serían una anomalía en relación con aquel modelo, se caracterizarían por ser estados débiles producto del insuficiente desarrollo de la “sociedad civil”, “Estados capitalistas sin sociedad civil”, carentes de una burguesía con proyecto hegemónico, incapaces de integrar a la sociedad en su conjunto. Curiosamente existe una peculiar coincidencia de esta interpretación marxista con las perspectivas liberales, que también ven en lo que prefieren llamar “sistema político”, “régimen político” o sencillamente

¹⁰² Predominan de modo abrumador el institucionalismo y el culturalismo, vinculados con el teóricamente extenuado y trivial concepto de “populismo”, enfoques en los que pesan de modo exasperante consideraciones de tipo ideológico.

“democracia”, una anomalía respecto de las “democracias desarrolladas”, marcada por la tendencia al autoritarismo y la debilidad institucional, condición que también tendría su explicación en la carencia de una “sociedad civil” fuerte.

Se trata de una especie de “tipo ideal” del Estado capitalista que sirve de referencia para el análisis de las configuraciones históricas concretas. Pero esta formulación tiene una significativa debilidad teórica, puesto que asume como modelo del Estado capitalista a una situación histórica particular y excepcional, la del “Estado de bienestar” de los países capitalistas centrales, consolidada entre la posguerra y la década de los setenta, situación en la que ocurriría cierto equilibrio entre capitalismo y democracia, que terminaría por reanudar su fundamento contradictorio con la crisis de esa forma estatal (Offe, 1984, 1988, pp. 55-72). Esta perspectiva se soporta en el “fetichismo del Estado” (Lefebvre, 1976, pp. 199-200; 232-237), que necesariamente debe ser criticado para aproximarse a las conformaciones estatales históricas.

Para esa crítica se deben considerar, cuando menos, dos criterios. En primer lugar, existe una gran heterogeneidad de formas históricas del Estado capitalista, incluso entre los países capitalistas centrales. A pesar de que la tendencia formal desde el siglo XIX haya sido la constitución de Estados nacionales, el “Estado-nación” es una excepcionalidad en la propia Europa (Tilly, 1990, pp. 2-3). Además, resulta evidente que las particulares trayectorias históricas de esas formas estatales diversas inciden en la constitución específica de cada Estado nacional capitalista (Arrighi, 1994, 2007; Tilly, 1990). Por lo tanto, “[...] *el Estado capitalista en general no posee forma alguna que le sea necesaria: lo único que lo define como tal es la necesidad, ella sí estructural, de reproducción en escala ampliada del modo de producción al que está integrado como superestructura*” (Cueva, 1989b, pp. 38-39; subrayado en el original). En segundo lugar, la noción de una posible articulación equilibrada entre Estado y “sociedad civil” atenúa un aspecto central del Estado, su carácter de “relación social” (Poulantzas, 1978, 2007), pero —sobre todo— del fundamento contradictorio de esa relación social. Esa contradicción está en la base de la dialéctica del Estado capitalista y es producto de la superposición de dos lógicas distintas, dos lógicas espaciales diferentes, la tendencia global del Estado capitalista y la dinámica “molecular” del capital, su lógica particular (Harvey, 2006, p. 404; Lefebvre, 1978, pp. 292-313). El Estado capitalista propende a la integración de las dinámicas particulares de capitales concretos fijándolos en el espacio, mientras la lógica molecular propende a la acumulación flexible que devalúa ese capital fijado materialmente y promueve su movilidad como flujo de capital (Harvey, 2006, pp. 385-406)¹⁰³. Además, el Estado capitalista busca homogeneizar comportamientos particulares heterogéneos en general, es decir, no solo la heterogeneidad inestable del capital, sino también la diversidad concreta del trabajo (Lefebvre, 1978, pp. 302-303)¹⁰⁴.

El “enfoque estratégico-relacional” sobre el Estado capitalista ha señalado varias de las consecuencias de esta contradicción fundamental: a) el Estado capitalista no es estable ni equilibrado, está atravesado por equilibrios inestables y procesos conflictivos; b) no es ni “instrumento” (dominación directa y total de las clases dominantes) ni “sujeto” (autonomía total de la política); es una relación social que tiene su base en las fuerzas sociales de las que depende; c) el Estado capitalista tiene una “selectividad estratégica” definida por la “dominación ecológica” que el capital ejerce sobre el sistema político, no es neutral; d) la dinámica interna del “ensamble institucional” del Estado capitalista es muy importante, no existe ni integración ni equilibrio necesario en el aparato institucional estatal (Jessop, 1990, pp. 268-279, 2008, pp. 37; 78-79).

Con mucha anterioridad los estudios que buscaban una teoría marxista de los Estados latinoamericanos en los años setenta y ochenta, profundizaron notablemente en esta problemática y anticiparon conclusiones semejantes, constituyendo lo que Cortés (2012, p. 97) define como “pensamiento fuerte” sobre el Estado, el cual se caracteriza por tres elementos fundamentales: a) la centralidad del Estado en las realidades sociales latinoamericanas, b) la relación del Estado con el sistema capitalista mundial, y c) el socialismo como horizonte político. Para Tzeiman (2021, p. 19) en esa tradición es determinante la reflexión sobre la condición dependiente de los Estados latinoamericanos. En este sentido, el examen de lo que Zavaleta llamó “ecuación social”, la relación entre Estado y “sociedad civil”, demuestra el carácter inestable y cambiante de ese vínculo en el caso de los Estados latinoamericanos y las dificultades de suponer la existencia de un nivel “óptimo” de aquella ecuación (2013, p. 620). Por otra parte, esas investigaciones destacaron una particularidad estructural del Estado capitalista en América Latina, su condición subordinada a la lógica global del capital mundial, lo que fue definido como “hegemonía externa y dominación interna” por Lechner (1977, p. 409) o

¹⁰³ Tilly (1990) propone algo parecido en su diferenciación clave de la “lógica de coerción” y “lógica del capital”, expresada principalmente en la tensión constante entre las ciudades y los Estados en Europa. También Arrighi (1994) se interesa por indagar en la tensión entre fijación (mercancía) y movimiento (dinero) del capital y su relación con la conformación de constelaciones estatales hegemónicas en el sistema capitalista mundial, los arreglos sobre esa dialéctica compleja producen las distintas hegemonías históricas, cuyas características son distintas y se modifican en función de si predomina la materialidad del capital o su financiarización. Por último, conviene mencionar que la idea que tenía Horkheimer (2006) acerca de una inevitable tendencia autoritaria en el Estado capitalista puede entenderse mejor a la luz de las tesis de Lefebvre y Harvey.

¹⁰⁴ Esta complejidad dialéctica está en la base misma de la configuración estatal capitalista y es imposible de captar sin un enfoque relacional. Los estudios sobre el “clientelismo político” constituyen un ámbito privilegiado para observarla porque evidencian las dinámicas de intercambio personal desplegadas en el marco de esa dialéctica estado-capital. Por lo demás, ese campo de investigación aporta enormemente para echar abajo otra de las consecuencias del fetichismo del Estado, la suposición de que las lógicas clientelares y la corrupción son propias de realidades “atrasadas” como las latinoamericanas o de fenómenos políticos bárbaros como el “populismo”. Un excelente balance de las trayectorias de la sociología de clientelismo puede verse en Vommaro y Combes (2016).

“desarrollo político desigual” por Cueva (1987, p. 156, 1989b, pp. 40-42), es decir, una condición estructural, una “selectividad estratégica”, resultante de las condiciones de dependencia y “heterogeneidad estructural” de las formaciones sociales latinoamericanas, todo lo cual impide una “ecuación social” equilibrada haciendo que predominen las formas autoritarias de dominación “hacia adentro”.

Estado capitalista dependiente en el Ecuador contemporáneo

En los análisis sobre el Estado capitalista ecuatoriano de la tradición marxista predomina el “tipo ideal gramsciano”, a partir del cual se proyecta la imagen de un Estado deficitario, incompleto, inacabado, deformado o marcado por una “crisis hegemónica” estructural (Cueva, 1997; Moreano, 1981, 1991; Quintero, 1983; Quintero & Silva, 1995, 1998). Por otra parte, en medio de los escasos estudios sobre el Estado de las últimas décadas, y en el marco del “retorno del Estado”, que supuso el correísmo, aparecieron de modo superficial y esquemático las tesis poulantzianas del “bonapartismo” y la “autonomía relativa” (Ramírez Gallegos, 2012, 2015; Unda, 2012, 2013). Uno de los trabajos más sobresalientes de los últimos años acerca del Estado capitalista en Ecuador es el de Ospina (2020) que mediante el concepto de “Estado transformista” busca captar la particular configuración del Estado ecuatoriano entre los años cuarenta y sesenta más allá del tipo ideal gramsciano, concentrándose más bien en la “diferencia específica” con la que el Estado ecuatoriano resuelve, de modo inestable, la cuestión de la “ecuación social”. Para Ospina este es un Estado que no recurre a la represión sino a la negociación permanente y la cooptación para mantener el control de las clases dominantes, estrategia derivada de la imposibilidad de estas para alcanzar la integración nacional y el control del ejército. El conjunto de estas reflexiones sirven de punto de partida para explorar un nuevo enfoque como el sugerido anteriormente.

Es posible decir que el Estado capitalista contemporáneo en Ecuador se configura desde los años cincuenta. En lo fundamental, la “modernización” del Estado capitalista es producto de dos factores, por una parte, una más sólida integración al mercado mundial producto del *boom* bananero y, por otra, una profunda transformación social y económica que destruyó las bases del viejo poder de clase tanto en la Sierra como en la Costa (Moreano, 1991, pp. 195-204; Quintero & Silva, 1998, pp. 78-79; 103; 129-132). A grandes rasgos es posible señalar dos grandes etapas en el proceso histórico del Estado capitalista contemporáneo: una de carácter “desarrollista” que va de la década de “estabilidad democrática” (1948-1960) hasta las dictaduras militares de los sesenta y setenta; y otra “neoliberal” que se inicia con el retorno a la democracia en 1978 y avanza hasta la actualidad.

El carácter de la configuración estatal contemporánea en Ecuador se determina como el conjunto de estrategias y proyectos hegemónicos que se acumulan y se enfrentan a lo largo de este proceso. En la forma actual del Estado capitalista ecuatoriano todos ellos coexisten de una u otra manera, no puede leerse como una sucesión lineal de etapas, y por supuesto no coexisten en igualdad de condiciones, hay estrategias dominantes y otras marginales, se dan relaciones asimétricas entre unos proyectos y otros. Entonces, desentrañar sus especificidades implica, en definitiva, aproximarse a lo que sería en palabras de Jessop su “selectividad estratégica”. Sin embargo, en lo que sigue se hace una aproximación a las condiciones identificables en la configuración estatal que emerge del retorno a la democracia.

Respecto de la “hegemonía externa”, aunque el proceso se inicia antes, es en la etapa neoliberal, en la que se consolida la forma específica de la subordinación política a la lógica del capital mundial. Esto es producto del complejo proceso planetario de lo que podemos definir como la “subsunción real mundial” del trabajo al capital que consiste en la expansión de la “lógica del capital” a todos los ámbitos reproductivos de la vida social (medios de producción, mundo de la vida, representaciones simbólicas, etc.), con las consecuencias sociales, políticas e ideológicas que eso supone, pues es la localización de la estructura técnico-política del capital en el núcleo de la producción de la vida social en general. Es lo que está en la base de lo que definimos como neoliberalismo. En el caso del Estado ecuatoriano contemporáneo esto se expresa en la subordinación directa de la institucionalidad estatal mediante la privatización de facto de dos ámbitos: la política económica y la política social. En ambos casos esto se traduce en el predominio de la tecnocracia internacional o internacionalizada, en el caso de la política económica esta es invariablemente controlada por tecnócratas del sector financiero que responden a los organismos multilaterales, los paradigmáticos representantes de la “gubernamentalidad” del capital mundial. Esto se manifiesta, por ejemplo, en el hecho de que invariablemente los ministros de finanzas no provienen de los partidos políticos en el Gobierno, sino del sector financiero tal como lo demuestran Conaghan, Mallloy y Wolfson (1997). Sucede algo similar con las políticas energéticas y de recursos naturales, en el mismo sentido, casi sin alteraciones los ministros de esas áreas provienen de las empresas transnacionales. En cuanto a las políticas sociales, tuvo lugar una especie de transferencia de competencias del estado a las agencias de cooperación y los organismos multilaterales, la “cara amable” de la subsunción real. El resultado lógico es que esas políticas son dictaminadas por fuerzas sin ninguna legitimidad democrática y ajenas al ámbito nacional. Esta hegemonía externa no puede pensarse solo como consenso, hay un factor esencial de coerción que no puede subestimarse en modo alguno, la agudización de la dependencia al imperialismo producto del control de los multilaterales sobre la deuda pública e incluso sobre los “proyectos de desarrollo” del “sector social”.

En cuanto a la “dominación interna” es imprescindible tener en cuenta la noción de “desarrollo político desigual” de Cueva, la cual se verifica en dos planos: las clases dominantes y el “ensamble institucional” o “aparato de Estado”. En el primero, existen —a su vez— dos condiciones que constituyen elementos centrales de la selectividad estratégica del Estado ecuatoriano contemporáneo y que son producto de una larga trayectoria histórica; se trata de la “fragmentación regional” de las élites (Maignashca & North, 1991; Moreano, 1991; Ospina, 2020) y su interdependencia económica, lo que determina la existencia de facciones regionales más que de facciones de clase (North, 1985). Uno de los efectos más significativos de esta composición es la configuración de las que pueden llamarse “hegemonías regionales” que generan tanto aparatos institucionales locales fuertes en las ciudades centrales de esa hegemonía, como una dirección ideológica consolidada. Como contraparte esto da lugar a un aparato estatal nacional débil que se constituye en un espacio de transacción inestable de élites, de ahí la inveterada inestabilidad institucional. De ahí que, en el segundo plano, el del aparato institucional, se produzca una muy escasa capacidad de integración y una amplia posibilidad de control fragmentado y asimétrico de las parcelas estatales. Asimismo esto abre la posibilidad de burocracias con cierta “autonomía relativa” constituyendo verdaderos “campos de poder” como en el caso de las fuerzas armadas (North, 2004; Ospina, 2020) o la diplomacia que pueden arbitrar los conflictos de las élites e incluso ensayar intentos de integración nacional mediante la “inflación” del aparato burocrático (Moreano, 1991). Esta particular configuración da lugar al predominio de la “informalidad política” que opera a través de un clientelismo “horizontal” y “vertical”, entre élites y hacia las clases subalternas.

En las últimas décadas, la que puede definirse como “hegemonía neoliberal” ocurre en estas condiciones concretas. Suponer que existió un “neoliberalismo incompleto” (Pachano, 1996), una “democracia bloqueada” (J. Echeverría, 1997) o que durante el Gobierno de la Revolución Ciudadana hubo una “hegemonía progresista” omite de plano la complejidad de la selectividad estratégica del Estado capitalista ecuatoriano y de cualquier Estado capitalista. Un cambio de perspectiva podría conducir las explicaciones más precisas sobre cómo esos que podrían catalogarse como “proyectos hegemónicos” adquirieron forma concreta en esas condiciones y cómo operaron con ellas en sus prácticas políticas más allá de lo declarativo. En este sentido, es posible, entonces, pasar a la pregunta acerca de qué significó el Gobierno de Moreno, teniendo en cuenta este carácter del Estado ecuatoriano contemporáneo.

El Gobierno de Moreno: ¿viejas estrategias, nuevas configuraciones?

Cualquier referencia al Gobierno de Moreno no puede evitar tener en cuenta el importante antecedente de los diez años de Gobierno del correísmo. El análisis de este último, no es el objeto de este artículo; se debe puntualizar, no obstante, que el correísmo intentó un proyecto hegemónico que tensionó y, en cierta medida, modificó algunos aspectos de la selectividad estratégica del Estado capitalista contemporáneo del país, por este motivo bien podría entenderse como una “anomalía política”. Por otra parte, muy difícilmente se puede afirmar que el correísmo ejerció “hegemonía” o fue una “solución de dominación bonapartista” debido al peso de la hegemonía externa y la particular articulación del proceso de dominación interna.

El Gobierno de Moreno representa la corrección de aquella “anomalía política” que busca restituir el orden político alterado por ella. A primera vista, se puede decir que se restituyeron las condiciones de “hegemonía externa y dominación interna” existentes en el momento anterior al correísmo. Sin embargo, el Gobierno de Moreno no representa solo eso, existen elementos nuevos que podrían dar cuenta de algunas transformaciones significativas en la configuración de la “selectividad estratégica” del Estado ecuatoriano, en su modo de resolver la “ecuación social” y de organizar el “desarrollo político desigual”, tendencias de mediano plazo que podrían haberse iniciado a fines del siglo XX y principios del XXI.

En cuanto a la hegemonía externa es absolutamente claro, por ejemplo, que luego de la interrupción operada por el correísmo, el Gobierno de Moreno retornó al control directo de los sectores vinculados a la lógica global del capital tanto en la política económica como en la de recursos naturales y energéticos (Acosta, 2021, pp. 168-169). Sin duda, hay poco de novedoso en esto, la innovación en este aspecto fue estrictamente política y fue visible en la diplomacia y en la gestión gubernamental y judicial. En el campo diplomático, si bien la subordinación a los intereses de los Estados Unidos dista mucho de ser una novedad, en el caso del Gobierno de Moreno esa subordinación adquirió un carácter difícilmente verificable en otros momentos, la tradición diplomática ecuatoriana se había caracterizado por cierta autonomía en el marco de esa subordinación, pero con Moreno ese margen limitado se cerró por completo. El caso de Julian Assange y la entrega de un área en las Islas Galápagos al ejército estadounidense ilustran estas nuevas condiciones de vasallaje¹⁰⁵. Pero, esta situación de subordinación tiene un elemento adicional decisivo, se trata de la influencia sobre los sistemas de inteligencia y el aparato represivo para lo cual fue necesario el desmantelamiento de cualquier resquicio de política soberana anterior, aunque pasó desapercibido, este fue el primer espacio estatal “recuperado” para la hegemonía externa de los Estados Unidos (C. Andrade, 2020; Idrovo, 2021, pp. 210-216). A eso se

¹⁰⁵ Un par de excelentes análisis de la importancia de las islas Galápagos en la estrategia geopolítica de los Estados Unidos se pueden encontrar en Idrovo (2021) y Andrade (C. Andrade, 2021).

suman los indicios de una injerencia directa en el ejecutivo y el aparato judicial que suele adivinarse tras la vieja táctica de las donaciones y reconocimientos de la embajada (El Telégrafo, 2020; El Universo, 2021; Embajada y Consulado de los EE.UU. en Ecuador, 2019, 2021; Expreso, 2020).

Esta constatación no debe conducir a la conclusión errada de que la hegemonía externa aparece y desaparece por las políticas puntuales de cada gobierno, “[...] como se ha dicho”, hace parte de la selectividad estratégica del Estado ecuatoriano, es decir, nunca “se ha ido”, ha sido manejada de modo distinto por los gobiernos y por las fuerzas sociales por ellos representadas. Los indicios puntuales señalados dejan ver que en el caso de Moreno hay una especie de radicalización de este factor no tanto por las necesidades geopolíticas de Estados Unidos, sino más bien por la necesidad de anclaje político del Gobierno, que dinamitó toda su legitimidad al abandonar el correísmo. Entre tanto, para los Estados Unidos, el ataque y bloqueo a los gobiernos y movimientos de izquierda que gobernaron en las últimas décadas resulta esencial tanto por razones ideológicas como por la redefinición de las condiciones de hegemonía externa que ellos procuraban al abrir posibilidades de relación subordinada con otros países que disputan la hegemonía mundial como China o regional como Brasil.

Tampoco es posible limitar la noción de hegemonía externa a las políticas puntuales de una u otra potencia imperialista, como se dijo antes, esa hegemonía está determinada por la integración planetaria de la lógica “molecular” o “fractal” del capital, condición socio-histórica contemporánea en la que radica el fundamento explicativo de esa hegemonía. El restringido margen de maniobra de los gobiernos de Estados dependientes difícilmente podrían modificar las condiciones de ese factor, apenas pueden adscribir a las dinámicas de “fijación espacial” o de “flujos financieros” que parecerían estar representados, en medio de la disputa hegemónica, por la estrategia de dominación global de China y de Estados Unidos respectivamente. No obstante, esa no es una “guerra a muerte”, la integración capitalista global hace posible salidas de “destrucción creativa” permanentes debido al enorme control de la vida social alcanzado por el capital corporativo.

Ahora bien, la crisis de hegemonía de los Estados Unidos es decisiva para la profundización del carácter estratégico-selectivo de la hegemonía externa con Moreno. Sumada a la ilegitimidad democrática de este, las políticas concretas asumen una forma eminentemente coercitiva. El control del aparato político-judicial para el despliegue sistemático del *lawfare* y la violenta represión en las protestas de Octubre de 2019 llevadas adelante por los “buenos amigos” o los “premiados” por la embajada de los Estados Unidos, parecen contribuir a esa interpretación¹⁰⁶. A fin de cuentas, es un caso muy interesante de articulación entre dominación externa e interna. Se debe insistir, de todos modos, en que este vínculo tan directo y extendido con el imperialismo estadounidense ha sido excepcional en la historia política reciente.

La dinámica de dominación interna es la que presenta los indicios más sólidos de una recomposición política inédita que decantó con el gobierno de Moreno. Para decirlo en términos gramscianos, se trata de la configuración de un “bloque de poder”, un acuerdo orgánico y relativamente estable de la clase dominante. Como se ha mencionado, la fragilidad institucional y democrática del nuevo régimen surgido a finales de los setenta fue una constante hasta antes del correísmo, pactos efímeros, “pugna de poderes”, caídas presidenciales, golpes parlamentarios, golpes cívico-militares, entre otros, fueron la tónica. Una de las razones, no la única por supuesto, para esa inestabilidad es la fragmentación regional de las élites económicas y políticas y sus ejercicios de hegemonía local. La imposibilidad de una integración nacional de intereses y de una institucionalización fuerte del Estado central no solo no hacía parte de su perspectiva, sino que fue sistemáticamente sabotada por las facciones regionales de la clase dominante. En consecuencia, los gobiernos no podían sostenerse por demasiado tiempo, el respaldo de un grupo lo enfrentaba con los otros y al final usualmente todos lo abandonaban cuando había perdido legitimidad con los distintos grupos de la clase dominante. Luego de la precaria estabilidad democrática de los primeros diecisiete años se desató una inestabilidad incontrolable, la que casi invariablemente tenía que ver con conflictos entre facciones regionales que derivaban en acuerdos de ocasión para echar abajo un gobierno y producir una transición controlada hasta el siguiente enfrentamiento. Todo esto en el marco de importantes movilizaciones sociales.

Con Moreno retornó una práctica muy enraizada en la política nacional para el manejo de esas disputas entre la clase dominante y su desacuerdo estructural, la del “clientelismo horizontal”, es decir la entrega de espacios del fragmentado aparato estatal a esos grupos. De este modo, en prácticamente todos los ámbitos de la política pública se entregó el control a las élites empresariales (Acosta, 2021, pp. 168-170). Se sumó a ello el fortalecimiento del “clientelismo vertical” con la entrega de los menos poderosos espacios de la política social a las organizaciones sociales y la izquierda anticorreístas, por ejemplo, el Ministerio de Educación, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología o la Secretaría Nacional del Agua. Pero, se trató de un clientelismo extendido, que sin ser del todo nuevo, había logrado funcionar solo de manera excepcional en la historia política contemporánea; mediante el control del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social transitorio se logró un conjunto amplio de transacciones políticas que permitieron el retorno al control directo del Estado de todos los sectores, de derecha a izquierda, que no habían podido “tomar el cielo por asalto” a través de la vía democrática. En consecuencia, los principales poderes del Estado

¹⁰⁶ Conviene mencionar de paso que el nivel de injerencia en la región quedó expuesto de modo patente por el rol de la OEA en el golpe de Estado en Bolivia en 2019.

quedaban repartidos entre la heterogénea coalición anticorreísta que se articuló en torno a Moreno a partir de la consulta popular de febrero de 2018¹⁰⁷. Como era lógico suponer, esta práctica clientelar volvió a localizarse en el centro de la política parlamentaria, lo que permitió mantener un bloque oficialista muy sólido que votó conjuntamente la mayoría de las leyes de Moreno¹⁰⁸, práctica que trajo consigo una serie de escándalos que no terminaron de esclarecerse.

Pero no sería hasta octubre de 2019 que se sabría cuál era el alcance y profundidad del proceso que se manifestaba en el reparto de prebendas. El poderoso levantamiento indígena y popular de aquellos días puso en evidencia no solo que efectivamente existía un bloque de poder, sino que —además— había logrado concentrar un poder inédito para el caso ecuatoriano. El estallido social más relevante de las dos últimas décadas no consiguió afectar la fortaleza del gobierno más impopular de estos últimos años. En buena medida, esto se debe a que las élites comprendieron que había que mantener el pacto que sostenía a Moreno y ninguna de sus facciones apostó por la desestabilización del gobierno tal como había ocurrido en los noventa del siglo pasado y los primeros años de este siglo. En definitiva, una derrota de la movilización popular, pero que —a pesar de lo que se puede suponer— no ocurría por primera vez, ya en el 2000 había sucedido algo semejante cuando la caída presidencial de Mahuad fue resuelta por los militares y las élites a través de una sucesión constitucional arbitrada que entregó el Gobierno al vicepresidente Gustavo Noboa con la finalidad de darle continuidad a las políticas económicas (Ramírez Gallegos, 2012, p. 351). El desenlace del conflicto de octubre tiene un largo proceso acumulativo.

Ese acuerdo de élites podría interpretarse como coyuntural y puntual, como ha sido la tónica en la historia nacional, pero hay indicios claros de que no es ese el caso. Ha sido un pacto que, más allá de las inevitables rencillas internas, en lo de fondo se mantiene por alrededor de cuatro años, todo un logro en la política ecuatoriana. Ese es uno de los comportamientos más interesantes de las élites, a pesar de las tensiones, algunas de ellas muy evidentes públicamente, prevaleció el acuerdo orgánico que sostuvo a Moreno y llevó al Gobierno a Guillermo Lasso. Un acuerdo que alcanzó equilibrios entre la facciones regionales de la clase dominante, los partidos políticos de derecha y —con altibajos, con entradas y salidas— los de la izquierda anticorreísta, los intereses de los Estados Unidos y la derecha regional, el FMI y los multilaterales de crédito, las Fuerzas Armadas y la Policía, los grandes medios de comunicación públicos y privados, y buena parte de la academia. Se debe aclarar que no se trataba de un acuerdo en relación con el personaje de Moreno o su gobierno en concreto, sino con los mecanismos que les habían facilitado la reconquista del aparato estatal.

No es necesario ahondar demasiado sobre las obvias consecuencias que esto tuvo en relación con el aparato estatal. Una de las estrategias más llamativas del correísmo fue su modo de enfrentar la estructura jerarquizada de “campos de poder” en la burocracia, el fortalecimiento de la inversión social y la planificación le otorgó un poder inusitado a las burocracias y tecnocracias vinculadas con esos sectores, acortando la brecha con los espacios burocráticos tradicionalmente poderosos (fuerzas represivas, petróleo, diplomacia, etc.). La reconstitución conservadora de la selectividad estratégica operada por el bloque de poder tras Moreno dismanteló a los primeros en beneficio de los segundos. Los campos burocráticos ligados a la coerción (fuerzas represivas y aparato judicial) cobrarían mucha más fuerza que en ningún otro momento reciente. Esto se debe a que la vía de constitución del “bloque de poder” fue autoritaria dado que los actores de ese proceso carecían de un mínimo de legitimidad democrática. El triunfo de Lasso terminó haciendo un “lavado de los activos políticos ilegítimos” de ese proceso de transición. Por supuesto, no es que el correísmo trastocó radicalmente el equilibrio de fuerza al interior del aparato institucional del Estado, buscó ciertos equilibrios y trató de cerrar brechas, pero el acumulado de poder de los sectores burocráticos tradicionales seguía ahí y bastaba con quitarle los diques de contención, mientras que el poder de los sectores burocráticos “nuevos” era muy frágil. Se consolidó entonces esa figura típica del Estado ecuatoriano en el que las parcelas estatales está muy débilmente conectadas entre sí pero tienen una articulación orgánica con las lógicas internacionales y locales, convirtiéndose en una especie de nudo mediador de intereses particulares. Sobra decir que esto produjo un deterioro en los servicios públicos que intentaban sustentarse en el principio de “ciudadanía universal” para dejar el paso libre a las prácticas de “micro-clientelismo” visibles en las oficinas públicas.

Más allá de los acuerdos entre élites y de su apuesta “transformista” con los sectores subalternos, es posible detectar ciertas modificaciones estructurales que explicarían este inesperado resultado en un contexto dominado por la fractura regional de la clase dominante por casi un siglo. Aunque mantienen su arraigo hegemónico regional, las burguesías ecuatorianas, de la mano de las transformaciones de las lógicas de acumulación en escala mundial, han vivido un proceso muy acentuado de concentración de capital (Báez, 2020; Pástor Pazmiño, 2019; Fierro Carrión, 2019; Ruíz, 2017; Unda & Bethania, 2010), lo cual trajo aparejado —y esto es lo novedoso— un proceso de expansión

¹⁰⁷ Basta revisar la conformación de cualquiera de los organismos de las altas esferas del Estado, los transitorios y los definitivos, con pocas variaciones es evidente la presencia de representantes o cercanos al Partido Social Cristiano, a CREO, a las cámaras empresariales, al Pachakutik o al Partido Socialista. El papel de las izquierdas anticorreístas en este proceso de constitución de un bloque de poder ha pasado completamente desapercibido, pero dista mucho de ser un rol marginal, el poder total del CPCCS-T fue entregado a uno de sus más destacados “intelectuales orgánicos”, Julio César Trujillo, y contó con la participación de Luis Macas, el más importante dirigente histórico del movimiento indígena.

¹⁰⁸ De igual forma, aquí es evidente el acuerdo clientelar entre partidos, en la mayoría de casos las leyes de Moreno contaron con los votos de la fracción de AP que se quedó con Moreno, CREO, la ID, el Pachakutik y algunos independientes. El PSC fue menos orgánico producto de los conflictos residuales entre facciones de la clase dominante.

e integración nacional de capitales tanto en su dimensión física de fijación espacial como en la de los flujos flexibles de tipo comercial y financiero. De manera que, aunque se pueda hablar de bancos o empresas con sede en tal o cual ciudad es difícil decir que su dinámica de acumulación se reduce a la antigua área de influencia de las élites propietarias. A ello se suma el hecho importantísimo de que estas élites se encuentran mucho más “transnacionalizadas”, no responden al viejo esquema de vinculación al mercado mundial por exportación, tienen inversiones diversificadas que van de lo productivo a lo financiero y conectan flujos regionales, nacionales y locales. ¿Son nuevas élites? No necesariamente, salvo casos excepcionales, todo parece indicar que se replica la vieja lógica de modernización, reconversión y diversificación de los mismos grupos de las clase dominantes.

Esta diversidad y fluidez capitalista hace que puedan ajustarse sin problemas a las políticas neoliberales o a las desarrollistas. Las transiciones han sido poco traumáticas en cuanto a su estructura de poder. No sin cierto mecanicismo se suele afirmar que el correísmo es la expresión política de esos sectores, consideración delesnable si se recuerda el conflicto permanente del Gobierno de Correa con esos grupos y su “autonomía relativa” en política económica (P. Andrade & Nicholls, 2017; Coronel et al., 2019). No obstante, es muy probable que el fortalecimiento del Estado y la consolidación de polos nacionales de acumulación durante el correísmo no solo mantuvieron aquella nueva estructura de poder de clase, sino que contribuyeron a su fortalecimiento, no como consecuencia de un deliberado proyecto de clase, sino como el paradójico resultado de tratar de alcanzar políticas distintas en el marco de la rigidez de la selectividad estratégica estatal que está determinado por dinámicas sociales incontrolables para cualquier Gobierno.

Por este motivo, el retorno de las élites al control directo del aparato institucional del Estado no solo puede verse como una “recaptura” o un regreso de los viejos intereses fragmentados, particulares y coyunturales. Tal parece que es bastante más que eso. Las evidencias referidas sugieren que se trata de un proyecto hegemónico inédito de alcance nacional¹⁰⁹, capaz de combinar por igual transformismo y represión en su relación con las clases dominadas, en la medida en que se soporta en una gran concentración del poder del Estado por parte de los sectores dominantes. Un proyecto estratégico con capacidad de movilizar en forma cohesionada y sistemática a diversos sectores de poder, desde los medios de comunicación hasta los jueces y la policía. Además, un proyecto que puede producir —en el más clásico sentido gramsciano— una dirección moral e ideológica y el “consenso activo de los dominados”, una tendencia sostenida desde las protestas en contra de la “ley de herencias” en 2015 hasta la campaña electoral “durambarbista” de 2019; pero que adquirió su forma definitiva con la histeria anticorreísta desatada por el bloque de poder durante el Gobierno de Moreno.

Conclusiones

El triunfo electoral de Guillermo Lasso en abril de 2021 no fue solo su triunfo, la victoria fue también de Moreno, de las élites políticas y económicas, de los Estados Unidos, de los grandes medios privados de comunicación, de las fuerzas represivas del Estado, de la academia liberal, etc. En definitiva, fue un triunfo del nuevo bloque de poder consolidado en los últimos años gracias a la “transición postcorreísta” de Moreno. Son las mismas élites volviendo a ese control directo, pero con un poder que no es el mismo. Un bloque de poder que hasta ahora se ha apuntalado más en la coerción que en el consenso y que alcanzó un mínimo de legitimidad democrática en las elecciones, pero en el contexto de una democracia muy deteriorada por ese ejercicio autoritario del poder que se impuso con Moreno. De cualquier manera, es bastante improbable que la tendencia autoritaria se vea alterada por una búsqueda de “hegemonía” democrática, no porque falte “voluntad política” o alguna otra trivialidad de ese tipo, sino porque en los Estados capitalistas dependientes que consolidan su aparato de estado subordinado al interés común de las élites la salida suele ser despótica aunque el barniz mediático las pinte de “vibrantes democracias”. La trayectoria seguida por el bloque de poder hace altamente probable una continuidad con lo establecido por Moreno, es decir, el predominio del autoritarismo neoliberal.

Quizá lo más llamativo de este que podría ser un nuevo momento en la configuración estructural del Estado, es que en su conformación operan una serie de estrategias y dispositivos acumulados a lo largo de las décadas de historia del Estado capitalista contemporáneo en Ecuador. Si bien hay cierta proyección de hegemonía “nacional”, esta parece ser producto de la traducción que las clases dominantes hacen de la hegemonía externa proyectándola como propia, un complejo proceso que no altera a esta última, pero llena el vacío histórico de la ausencia de homogeneidad en la hegemonía interna. Por otra parte, esto se combina con la persistencia de procesos hegemónicos locales que estarían alcanzando un grado de articulación que hace posible una hegemonía “nacional”. Asimismo, las prácticas políticas que han consolidado ese nuevo bloque de poder han recogido los mecanismos del clientelismo político horizontal y vertical, potencializándolos de modo significativo, así como también han fortalecido los tradicionales campos de poder político en el aparato estatal que funcionan como mediadores de lo local y lo global. Se busca una

¹⁰⁹ Los análisis de las recientes elecciones presidenciales recurrieron inmediatamente a la tesis del “clivaje regional” para explicar la distribución regional del voto, sin reparar en el hecho extraordinariamente significativo de que ese “clivaje” se presentó totalmente trastocado, posicionando por primera vez a un candidato costeño de derecha en la Sierra y viceversa. Lasso difícilmente puede encasillarse en la convencional figura del “banquero costeño”.

coordinación o integración selectiva entre esos sectores del aparato burocrático, dejando de lado los demás, esta parece constituir una de las claves para entender el proceso de consolidación del bloque de poder y sus posibilidades hegemónicas.

Es importante precisar que esto aún parece estar en proceso, la consolidación definitiva de un bloque de poder capaz de dar una respuesta nueva a la “ecuación social” que fortalezca el ejercicio de la dominación en torno al aparato institucional del Estado central, con todas las especificidades anotadas en este artículo, dependerá de la trayectoria del acuerdo de élites, el transformismo y la capacidad de respuesta de los sectores de izquierda y los movimientos sociales. Para estos actores es fundamental evitar interpretaciones simplistas o esquemas obsoletos de análisis que corresponden a formas de ejercicio del poder político que podrían estar siendo ampliamente superadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade, C. (2020, 23 de septiembre). Mientras Lenin Moreno se dormía en las reuniones del Cosepe desmantelaron el Sistema de Seguridad Pública y del Estado. *Ruta Crítica*. <https://rutakritica.org/blog/2020/09/23/mientras-lenin-moreno-se-dormia-en-las-reuniones-del-cosepe-desmantelaron-el-sistema-de-seguridad-publica-y-del-estado/>
- Andrade, C. (2021, 4 de marzo). De las Islas Galápagos a las Islas Malvinas. *Ruta Crítica*. <https://rutakritica.org/blog/2021/03/04/de-las-islas-galapagos-a-las-islas-malvinas/>
- Andrade, P. (2020a). Introducción: Repensando la cuestión del Estado en América Latina. En P. Andrade (ed.), *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos* (1.ª ed., pp. 9-18). Corporación Editora Nacional : Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Andrade, P. (2020b). La teoría del Estado en América Latina a principios del siglo XXI: entre la continuidad de una tradición teórica y su ruptura. En P. Andrade (Ed.), *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos* (1.ª ed., pp. 91-112). Corporación Editora Nacional : Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Andrade, P., & Nicholls, E. (2017). La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: La construcción de un Estado ‘Excepcionalista’ en Ecuador. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 103, 1-24. <https://www.jstor.org/stable/90012011>
- Arrighi, G. (1994). *The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Times*. Verso.
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith in Beijing. Lineages of the Twenty-First Century*. Verso.
- Báez, Jonathan (2020). Desigualdad de ingresos: Élite económicas empresariales ecuatorianas, multiposicionalidad y política fiscal (2016) [Tesis de maestría]. Flacso-Sede Ecuador.
- Burbano de Lara, F. (2017). Parricidas, leales y traidores. La dramática transición ecuatoriana hacia el poscorreísmo. *Ecuador Debate*, 102, 9-26.
- Celi Moscoso, M. (2017). Lenin Moreno: ¿un punto de inflexión para Alianza País? *Nueva Sociedad*, 269, 4-16.
- Conaghan, C. M., Malloy, J. M., & Wolfson, L. (1997). Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia. *Desarrollo Económico*, 36(144), 867-890. <http://www.jstor.org/stable/3467130>
- Coronel, V., Stoessel, S., Guanche, J. C., & Cadahia, M. L. (2019). Captura y descorporativización estatal de las élites financieras en Ecuador. *Colombia Internacional*, 100, 147-174. <https://doi.org/10.7440/colombia100-2019-07>
- Cortés, M. (2012). El Leviatán criollo. Elementos para el análisis de la especificidad del Estado en América Latina. En M. Thwaites Rey (ed.), *El Estado en América Latina: Continuidades y rupturas* (pp. 93-115). Editorial Arcis / Clacso.
- Cueva, A. (1987). El fetichismo de la «hegemonía». En *La teoría marxista: Categorías de base y problemas actuales* (pp. 149-163). Planeta.
- Cueva, A. (1989a). *América Latina en la frontera de los años 90* (1.ª ed.). Planeta.

- Cueva, A. (1989b). El Estado latinoamericano y las raíces estructurales del autoritarismo. En *América Latina en la frontera de los años 90* (1.ª ed., pp. 37-52). Planeta.
- Cueva, A. (1997). *El proceso de dominación política en Ecuador*. Planeta - Letraviva.
- Echeverría, J. (1997). *La democracia bloqueada. Teoría y Crisis del Sistema Político Ecuatoriano*. Letras.
- Echeverría, J. (2018). Ecuador en llamas: El ciclo de conflictividad de octubre. *Ecuador Debate*, 108, 9-21.
- El Telégrafo. (2020, 29 de octubre). Embajador de los EE.UU. felicita a la Ministra Romo por “defender la democracia y el Estado de derecho”. *El Telégrafo*. <https://www.letelegrafo.com/ec/noticias/judicial/12/embajador-de-los-ee-uu-felicita-a-la-ministra-romo-por-defender-la-democracia-y-el-estado-de-derecho>
- El Universo. (2021, 23 de febrero). Fiscal de Ecuador Diana Salazar es reconocida por Estados Unidos entre los campeones por la lucha contra la corrupción | Política | Noticias | El Universo. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/fiscal-general-diana-salazar-recibio-un-reconocimiento-por-lucha-contra-la-corrupcion-nota/>
- Embajada y Consulado de los EE.UU. en Ecuador. (2019, 18 de noviembre). *Estados Unidos y Ecuador firmaron un acuerdo para mejorar la seguridad fronteriza con tecnología avanzada*. Embajada y Consulado de EE.UU. en Ecuador. <https://ec.usembassy.gov/es/estados-unidos-y-ecuador-firmaron-un-acuerdo-para-mejorar-la-seguridad-fronteriza-con-tecnologia-avanzada/>
- Embajada y Consulado de los EE.UU. en Ecuador. (2021, 3 de mayo). *Los Estados Unidos continúa apoyando al Ecuador en su lucha contra el crimen organizado transnacional*. Embajada y Consulado de EE.UU. en Ecuador. <https://ec.usembassy.gov/es/estados-unidos-y-ecuador-firmaron-un-acuerdo-para-mejorar-la-seguridad-fronteriza-con-tecnologia-avanzada/>
- Expreso. (2020, 29 de octubre). Embajada de EE. UU. dona 20 vehículos para el combate policial antidrogas. *Expreso*. <https://www.expreso.ec/actualidad/embajada-ee-uu-dona-20-vehiculos-combate-policial-antidrogas-92692.html>
- Fierro Carrión, L. (2019). Los Grupos Financieros en el Ecuador—25 años después. *Revista PUCE*, 108, 139-175.
- Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford University Press.
- Harvey, D. (2006). *The Limits to Capital* (2.ª ed.). Verso.
- Horkheimer, M. (2006). *El Estado autoritario* (B. Echeverría, Trad.). Itaca.
- Idrovo, H. (2021). ¿Galápagos, portaviones natural de los EE.UU.? En O. Pérez & A. Ávila (eds.), *El peor presidente de la historia. Un ensayo político múltiple para entender el periodo presidencial de Lenín Moreno entre 2017-2021* (pp. 205-224). Ruta Crítica.
- Iza, L., Tapia, A., & Madrid, A. (2020). *Estallido. La rebelión de octubre en Ecuador* (1.ª ed.). Red Kapari.
- Jessop, B. (1982). *The Capitalist State. Marxist Theories and Methods*. Martin Robertson.
- Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting Capitalist States in their Place* (1era.). Polity Press.
- Jessop, B. (2008). *State Power. A Strategic-Relational Approach*. Polity Press.
- Jessop, B. (2020). El enfoque estratégico-relacional del Estado y su relevancia para el Sur Global. En P. Andrade (ed.), *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos* (1.ª ed., pp. 19-57). Corporación Editora Nacional: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Lechner, N. (1977). La crisis del Estado en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2), 389-426. <http://www.jstor.org/stable/3539771>
- Lefebvre, H. (1976). *De l'État. I. L'État dans le monde moderne*. Union générale d'éditions.
- Lefebvre, H. (1977). *De l'État. III. Le mode de production étatique*. Union Générale d'Éditions.

- Lefebvre, H. (1978). *De l'État. IV. Les contradictions de l'État moderne (la dialectique et/ de l'État)*. Union Générale d'Éditions.
- Manguashca, J., & North, L. (1991). Orígenes y significado del velasquismo: Lucha de clases y participación política en Ecuador, 1920-1972. En R. Quintero (ed.), *La cuestión regional y el poder* (Vol. 29, pp. 89-159). Corporación Editora Nacional.
- Moreano, A. (1981). *El proceso de formación del nuevo régimen político*. Cedis.
- Moreano, A. (1991). El sistema político en el Ecuador contemporáneo. En E. Ayala Mora, *Nueva Historia del Ecuador*. (1.ª ed., Vol. 11, pp. 181-219). Corporación Editora Nacional.
- North, L. (1985). Implementación de la política económica y la estructura del poder político en el Ecuador. En L. Lefebvre (ed.), *La economía política del Ecuador. Campo, región, nación* (Vol. 6, pp. 425-454). Corporación Editora Nacional.
- North, L. (2004). State Building, State Dismantling, and Financial Crises in Ecuador. En J.-M. Burt & P. Mauceri (eds.), *Politics in the Andes. Identity, Conflict, Reform* (pp. 187-206). University of Pittsburgh Press.
- Offe, C. (1984). *Contradictions of the Welfare State* (J. Keane, Ed.). Hutchinson.
- Offe, C. (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales* (J. Gutiérrez, Trad.). Sistema.
- Ospina, P. (2020). *La aleación inestable. Origen y consolidación de un Estado transformista: Ecuador, 1920-1960*. Teseo/UASB.
- Ospina Peralta, P. (2017). *Traición e infidelidad: Los dioses también lloran* (p. 8) [Informe de coyuntura]. CEP.
- Pachano, S. (1996). *Democracia sin sociedad*. Ildis.
- Pástor Pazmiño, C. (2019). *Los grupos económicos en el Ecuador. Acumulación de capital y caputra del estado*. La Tierra
- Pérez, O., & Ávila, A. (eds.). (2021). *El peor presidente de la historia. Un ensayo político múltiple para entender el período presidencial de Lenin Moreno entre 2017-2021*. Ruta Crítica.
- Poulantzas, N. (1978). Vers une théorie relationnelle du pouvoir? En *L'Etat, le Pouvoir, le Socialisme* (1.ª ed., pp. 160-169). PUF.
- Poulantzas, N. (2007). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista* (F. Torner, Trad.). Siglo XXI Editores.
- Quintero, R. (1983). *El mito del populismo en el Ecuador* (2.ª ed.). Universidad Central del Ecuador.
- Quintero, R., & Silva, E. (1995). *Ecuador: Una nación en ciernes* (2.ª ed., Vol. 3). Editorial Universitaria.
- Quintero, R., & Silva, E. (1998). *Ecuador: Una nación en ciernes* (2.ª ed., Vol. 2). Abya-Yala.
- Ramírez Gallegos, F. (2012). Reconfiguraciones estatales en Ecuador: 1990-2011. En M. Thwaites Rey (ed.), *El Estado en América Latina: Continuidades y rupturas* (pp. 341-373). Editorial Arcis / Clacso.
- Ramírez Gallegos, F. (2015). Political Change, State Autonomy, and Post-Neoliberalism in Ecuador, 2007-2012. *Latin American Perspectives*, 43(1), 143-157. <https://doi.org/10.1177/0094582X15579903>
- Romo, M. P., & Ribadeneira, A. (2020). *Octubre. La democracia bajo ataque*. s.e.
- Ruiz, M. (2017). *Patrón de reproducción de capital y clases sociales en el Ecuador contemporáneo, 1972-2015* [Tesis doctoral]. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Basil Blackwell.
- Tzeiman, A. (2021). *La fobia al Estado en América Latina: Reflexiones teórico-políticas sobre la dependencia y el desarrollo* (1.ª ed.). IIGG-UBA / Clacso. <http://iigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/22/2021/04/La-fobia-al-Estado.pdf>.

- Unda, M. (2012, marzo). Las élites económicas. Los verdaderos beneficiarios del gobierno de Correa. R. *Revista para un debate político socialista*, 9, 13-29. <https://es.scribd.com/document/213107251/revista-r9>
- Unda, M. (2013). Modernización del capitalismo y reforma del Estado. En F. J. Álvarez González, et.al., *El correísmo al desnudo* (1.ª ed., pp. 33-38). Montecristi Vive.
- Unda, M. (2019). Correísmo y después: Dos años y pico de morenismo. *Ecuador Debate*, 107, 9-22.
- Unda, M., & Bethania, E. (2010, mayo). Concentración, monopolios, transnacionalización. Aproximación a las tendencias actuales del capitalismo ecuatoriano. R. *Revista para un debate político socialista*, 4, 41-55. https://antoniomoscato.altervista.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=190&tmpl=component&format=raw&Itemid=2.
- Verdesoto, L. (2018). ¿Hacia dónde vamos? *Ecuador Debate*, 103, 7-30.
- Vommaro, G., & Combes, H. (2016). *El clientelismo político: Desde 1950 hasta nuestros días* (H. Pons, Trad.). Siglo XXI.
- Zavaleta Mercado, R. (2013). El Estado en América Latina. En *Obra completa II. Ensayos 1975-1984* (1.ª ed., pp. 611-636). Plural editores.

Juan José Paz y Miño Cepeda

Doctor en Historia Contemporánea por la Universidad de Santiago de Compostela y seis universidades de España, Doctor en Historia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales (PUCE). Ha sido profesor en la Facultad de Economía de la PUCE, Decano de la Facultad de Comunicación de la UTE, profesor invitado en universidades del Ecuador y otras de Norteamérica, América Latina y Europa. Fue Cronista de la ciudad de Quito. Es Director Académico de la Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe (ADHILAC) en Ecuador. Miembro de la Academia Nacional de Historia. Se especializa en historia económica y social. Ha publicado numerosos libros y artículos. Página web: www.historiaypresente.com

Carlos de la Torre Muñoz

Ex ministro de economía y finanzas, y ex presidente de la Junta de política y regulación monetaria y financiera de la República del Ecuador. Docente universitario e investigador, autor de libros y artículos científicos en finanzas internacionales y políticas monetaria y fiscal. Consultor de varias entidades multilaterales e instituciones públicas nacionales en temas económicos y financieros. Actualmente, director de la Maestría en administración y dirección de empresas de la Universidad UTE. Email: cdelatorrem@gmail.com

Jonathan Xavier Báez Valencia

Economista, Maestría en Sociología por FLACSO. Investigador principal y coordinador de la Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura del IIE de la Universidad Central del Ecuador. Principales publicaciones: "Hilando la desigualdad: grupos económicos y paraísos fiscales en Ecuador"; "Los grandes ganadores del Gobierno de Moreno: Grupos Económicos 2017-2019"; "Desigualdad de ingresos: Élités económicas empresariales ecuatorianas, multiposicionalidad y política fiscal (2016)"; "Captura empresarial del poder: preludeo del Paro Nacional". Email: jxbaez@uce.edu.ec // <https://coyunturaucceie.org/>

Adoración Guamán Hernández

Con nacionalidad ecuatoriano/española, es profesora titular de derecho del trabajo y de la seguridad social en la Universitat de València. Doctora (PhD) en Derecho por las Universidades de Paris X-Nanterre y Valencia. Profesora invitada en la Universidad de Paris Nanterre, investigadora asociada del centro HOMA (derechos humanos y empresas) de Brasil, del Instituto de Derechos Humanos Joaquín Herrera Flores y colabora como docente con asiduidad en otras universidades europeas y latinoamericanas, en particular con FLACSO-Ecuador. Es coordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO titulado "Lex Mercatoria, Derechos Humanos y Democracia". Su investigación se dedica al estudio de los derechos laborales y sus garantías en el ámbito nacional, comparado e internacional y a la relación entre derechos humanos y empresas. Email: guaman@uv.es

Andrés Iván Mideros Mora

Doctor (PhD) en economía y análisis de política pública por la Universidad de Maastricht. Economista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, con maestrías en Economía del Desarrollo por FLACSO-Ecuador y en Política Pública y Desarrollo Humano por las Universidades de Maastricht y de Naciones Unidas. Actualmente, en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, es Decano de la Facultad de Economía, Coordinador del Instituto de Investigaciones Económicas y Homologo en la Red de Desigualdad y Pobreza de AUSJAL. Email: amideros060@puce.edu.ec

Alejandra Aguirre-Armijos

Estudiante de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador (PUCE), estudiante de la licenciatura en Economía y Gestión en la Universidad de Grenoble-Alpes, Francia. Pasante en el Instituto de Investigaciones Económicas de la PUCE. Correo: maaguirrea@puce.edu.ec

David Chávez

Sociólogo por la Universidad Central del Ecuador (Quito), actualmente desarrolla estudios en el programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Central del Ecuador. Correo electrónico: jdchavez@uce.edu.ec



NAVEGANDO