

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

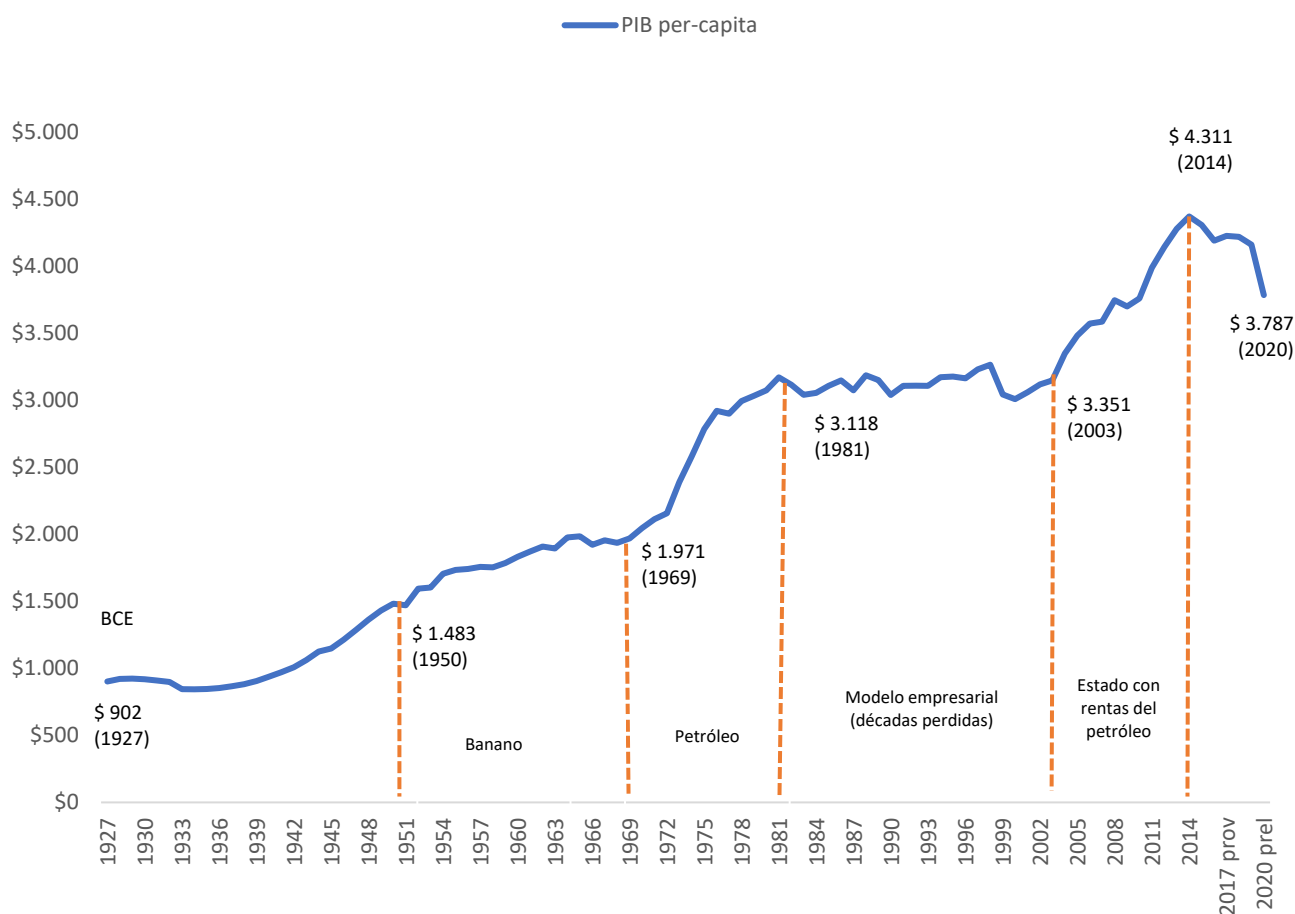
Andrés Mideros Mora y Alejandra Aguirre

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



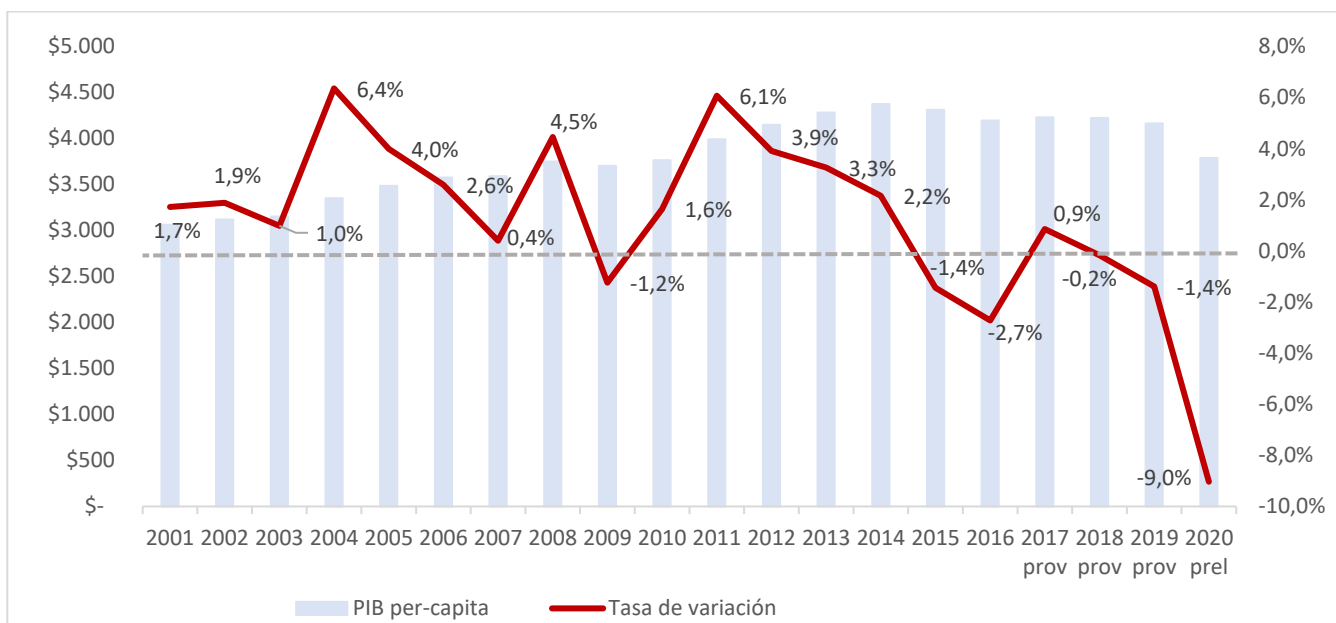
Fuente: Banco Central del Ecuador.

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).

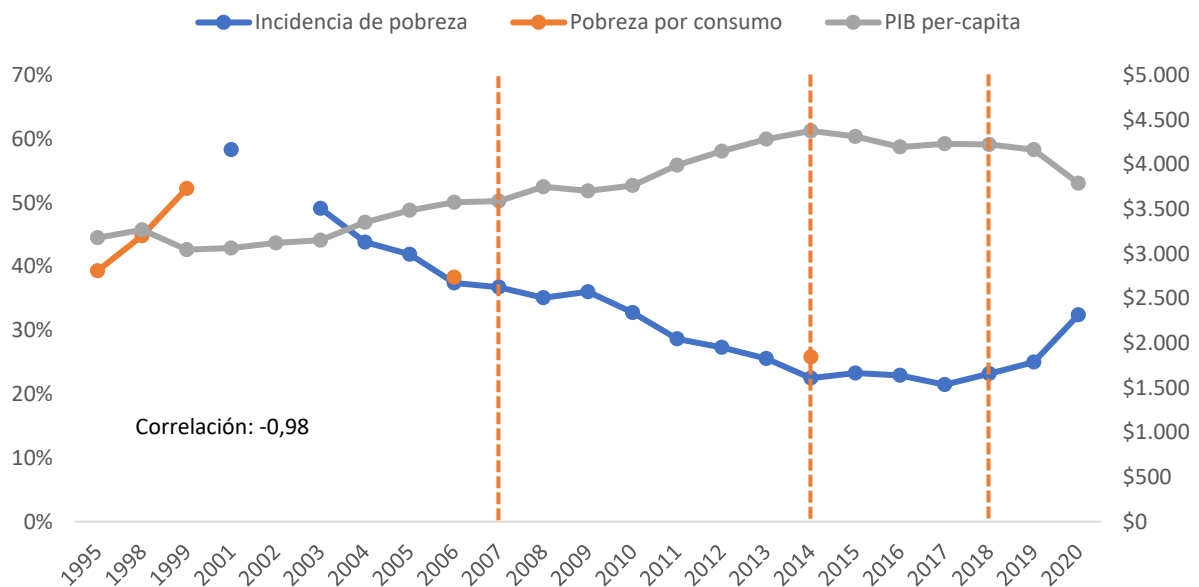
GRÁFICO 2: PIB per cápita y su tasa de variación anual, 2001-2020



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.

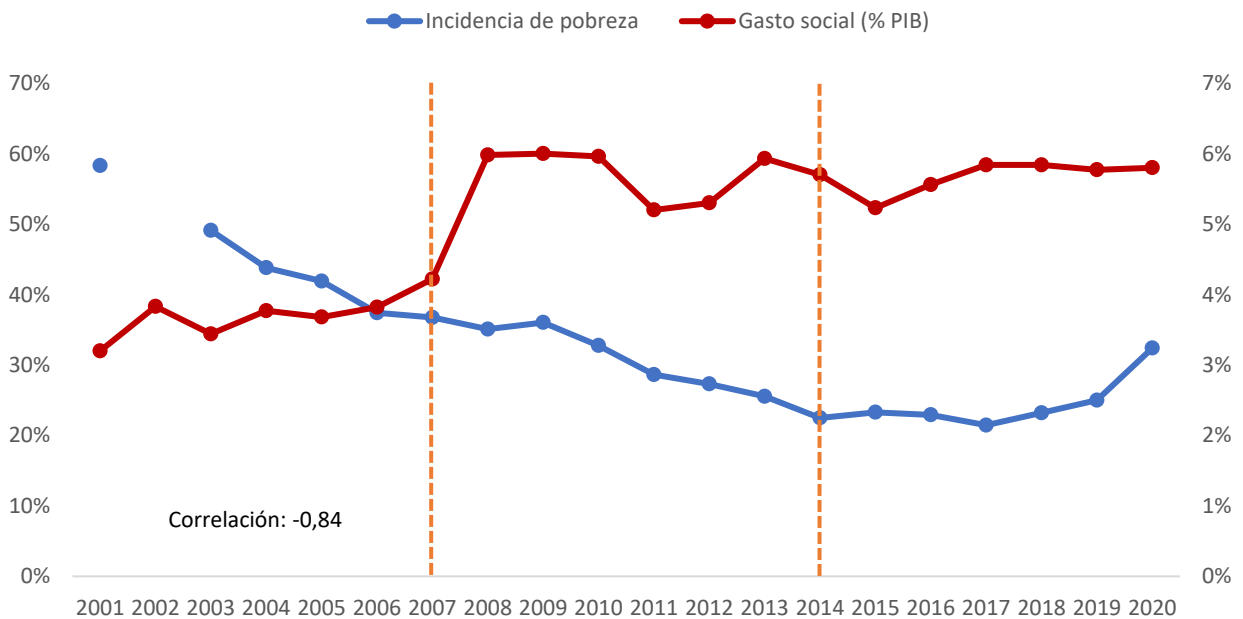
GRÁFICO 3: Relación del PIB per cápita y la incidencia de pobreza, 1995-2020



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

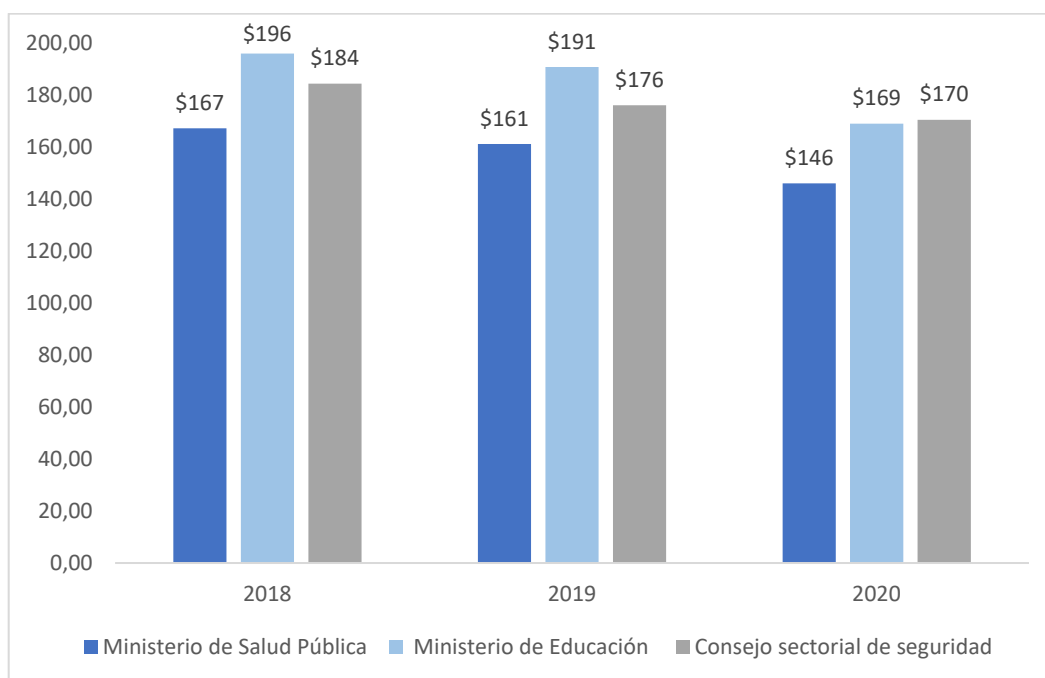
Número	Contenido	Fecha de emisión
135	<p>Establece las normas de optimización y austeridad del gasto público:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajuste de un 10 % de las remuneraciones mensuales unificadas que superen la remuneración de grado 2 del nivel jerárquico superior. • Suspensión de pago 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 Ocurredos 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), la 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.