



:: [portada](#) :: [Ecuador](#) ::

09-08-2018

Del cinismo correísta al entreguismo "morenista"

Matices de una vil continuidad

Alberto Acosta y John Cajas-Guijarro

Rebelión

"Ejercer el poder corrompe, someterse al poder degrada" (Mijail Bakunin)

Decir que el Ecuador vive una crisis compleja ya no es novedad. Tampoco es novedad decir que esa crisis responde al [desperdicio de una década cubierta por las sombras del correísmo](#) . Todo eso ya lo sabemos, aunque [ciertos correístas, cargados de cinismo y pocas luces, aún defienden lo indefendible](#) . Tan indefendible es la posición de tales grupos que, hasta la caída del caudillo del siglo XXI -Rafael Correa- parece estar consumada, al menos en el corto plazo. Es más, todo indica que existiría un interés mediático dentro del país en poner la [desgracia política-legal de Correa](#) en el centro de la "opinión pública", como si se buscara distraer a dicha "opinión" sobre cómo el "morenismo" [1] y los grupos vinculados a éste manejan la crisis. Por su parte, fuera del país, parecen existir otros poderes que [buscan posicionar a Correa como "perseguido político"](#) ...

Ante semejante lucha de intereses y de (mal)interpretaciones de la realidad tanto de correístas como de "morenistas", es hora de olvidar -al menos por ahora- a ese personaje que pudo hacer historia de la grande, pero que [resultó un gran fraude](#) y que ahora busca salvarse de [los fantasmas que sembró en su gobierno](#) . Debemos hacerlo pues hay problemas más urgentes que merecen atención, pues si al [correísmo lo acusamos de empezar el retorno neoliberal](#) y [de volver, desde 2014, al redil del Fondo Monetario Internacional](#) , luego de más de un año de gobierno -y algunos titubeos- ya es obvio [hacia dónde va el Ecuador con Moreno](#) : a una vil continuidad del retorno neoliberal, a un paso cada vez más acelerado y descarado.

Moreno y los suyos, [entregados abiertamente a grandes grupos de poder](#) , han aprovechado el desorden económico-político dejado por el correísmo para acelerar el retorno al WC (Consenso de Washington). Así, hemos pasado de un gobierno autoritario que [se corrompió hasta las raíces](#) buscando poder absoluto, a un gobierno sometido por una transición neoliberal. Dicho aún más claro: el correísmo fue un [modelo de dominación burguesa](#) que ayudó a consolidar a [varios grupos de poder nuevos y viejos](#) , a la vez que ayudó a [destruir a la izquierda](#) y a los movimientos sociales ; en cambio, el "morenismo" aprovecha el camino despejado por su antecesor para profundizar y ampliar los espacios necesarios para que los grupos de poder locales y transnacionales se recompongan; todo en " [un juego de conflictos, desplazamientos y alianzas entre viejas elites empresariales y nuevas elites advenedizas en trance de consolidarse y convertirse en viejas](#) " como señala Pablo Ospina [2] .



Evidencia clara de la condición entreguista del gobierno de Moreno frente a las pugnas de los grupos de poder es su proyecto de " [Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal](#) ". Una ley de gran amplitud -y no solo por su nombre- pues modifica explícitamente 16 cuerpos legales: sin duda una nueva "ley Trole" como aquellas aprobadas en repetidas ocasiones desde inicios de este milenio, e incluso similar a aquellas aprobadas en el gobierno de Correa (como veremos más adelante). Una ley que acelera la marcha ya enrumbada desde el correísmo: instaurar el dominio del capital por "toda una vida", como versa uno de los eslóganes "morenistas". Pero, mejor dejemos que los hechos muestren por quién doblan las campanas en tiempos [cuánticos](#) ...

Del reacomodo político a las claudicaciones múltiples

Apenas apareció la "Ley de Fomento Productivo" surgieron análisis desde múltiples vertientes. A pesar de ser una ley con claro norte neoliberal, hubo reparos de economistas OCP (ortodoxos, conservadores y prudentes) reclamando [mayor celeridad y profundidad en la marcha librecambista](#) , así como de representantes de las cámaras de la producción y de comercio pidiendo a gritos [más beneficios para el capital](#) (y que tienen eco en el gobierno como, por ejemplo, la [petición d e una mayor flexibilización laboral](#)). También aparecieron [análisis críticos que evidencian los enormes beneficios que el gobierno de Moreno va a otorgar a los grupos empresariales](#) [3] . Desde nuestra lectura, consideramos necesario ver más ampliamente la cuestión, entendiendo que el país está pasando por un proceso de transición vil en donde la "Ley de Fomento Productivo" recién es una carta de presentación del entreguismo extremo al que va a llegar el "morenismo" para sostenerse en el poder. Y tan es así, que parecería que el presidente Moreno se ha comprado la propuesta económica del candidato perdedor Guillermo Lasso, quien abiertamente planteó una salida neoliberal.

Empecemos anotando que la "Ley de Fomento Productivo" es la versión final de un paquete de medidas que Moreno presentó en abril de 2018 para "enfrentar" la crisis persistente de la economía ecuatoriana. Dicho paquete era un [\(rata\)plan](#) que ya [denotaba intenciones neoliberales](#) , pues dejó en el olvido -hasta de los grandes medios de comunicación- la [propuesta semi-progresista que el mismo Moreno presentó en octubre de 2017](#) y enterró cualquier discusión de una [política alternativa](#) . Es decir, la ley no nació como una acción repentina, sino como resultado de un reacomodo buscando la supervivencia política. Tal es así la situación que, superado el primer año de gestión en el que Moreno buscó consolidarse políticamente distanciándose de su sucesor, ahora se enfoca en la economía prestando oídos -y [hasta ministerios](#) - a las aproximaciones neoliberales.

En cuanto al contenido mismo de la ley, no es necesario entrar en detalles para percibir que el entreguismo se desborda por todos los poros (de todas formas, quien desee una lectura rápida de los principales artículos de la ley, dejamos a disposición un [resumen en línea](#) [4]). Más bien, desde una lectura amplia, podemos destacar dentro del proyecto "morenista" cuatro grandes claudicaciones ante el empresariado:

- "perdón y olvido" a las deudas del gran capital;



- recorte de impuestos cuando los recursos escasean;
- la potencial preconfiguración de una nueva carta de intención para el Fondo Monetario Internacional;
- y un dogmatismo monetario que lleva implícita una claudicación a la banca.

"Perdón y olvido" a las deudas del gran capital

La primera gran claudicación de la "Ley de Fomento Productivo" es todo un paquete de "perdón y olvido" (remisión de 100%) de intereses, multas y obligaciones en favor de deudores con múltiples instituciones estatales (que van desde el Servicio de Rentas Internas (SRI), aduanas, agencias de tránsito y hasta la agencia de control de aguas). Los deudores acceden a la remisión si pagan el monto original -capital- de sus obligaciones en plazos que van desde los 90 días hasta los dos años para quienes puedan acceder a facilidades de pago. Con dicho paquete el gobierno esperaba recuperar impuestos adeudados por [774 millones de dólares en tres años \(602 millones en 2018, 115 millones en 2019 y 57 millones en 2020\)](#) .

Como bien destaca [Katiuska King](#) , este tipo de remisiones no es nuevo. Tanto en 2008 (con varias reformas a la "Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno" y a la "Ley de Equidad Tributaria") como en 2015 (con la "Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos") ya se aplicaron varias remisiones de multas, recargos e intereses [5] . En 2008 se recuperaron [153,8 millones de dólares](#) , mientras que en [2015 la recuperación fue de 970 millones](#) . Vemos, entonces, que el "morenismo" recurre exactamente a las mismas lógicas del correísmo: perdonar multas e intereses a deudores del Estado con la esperanza de rescatar fondos que permitan sobrevivir a corto plazo; tal como aconteció en gobiernos anteriores.

Pero la continuidad de lógicas es aún más clara si se la observa en términos de los principales beneficiarios de las remisiones. A pesar de que la información pública disponible es -en extremo- fragmentada, sí permite identificar algunos patrones. Así, [en la remisión correísta de 2015 alrededor del 70% del total recaudado provino de grandes empresas](#) , mientras que en la remisión "morenista" de 2018 según el propio gobierno, " [en monto de remisión, los principales beneficiarios serían los grandes contribuyentes](#) ." [6] . En efecto, si se compara los montos de deuda que mantenían algunos de los grandes deudores del SRI en 2015 con los montos de 2018 (ver cuadro 1) se nota que ambas remisiones iban direccionadas a perdonar deudas del gran capital (sobre todo petroleras, telefónicas, bancos): siempre a los mismos...

Cuadro 1. Algunos ejemplos de beneficiarios de la remisión de 2015 y/o de 2018* (millones de dólares)

Beneficiarios



2015

2018

Deuda total

Intereses, multas, recargos

Deuda total

Intereses, multas, recargos

ANDES PETROLEUM

328,4

168,7

399,5

231,6

OCP

NE



NE

388,8

214,1

CONSORCIO PETROLERO BLOQUE 17

NE

NE

142,7

79,9

AGIP OIL ECUADOR B.V.

NE

NE

96,7

62,1



REPSOL ECUADOR

NE

NE

98,6

55,6

EXPORTADORA BANANERA NOBOA

68,9

32,1

75,9

44,1

OTECEL (Movistar)

40,8

20,4

91,1



43,9

CONSORCIO PETROLERO BLOQUE 16

NE

NE

67

37,6

BANCO PICHINCHA

190,2

94,9

35,3

17,5

PRODUBANCO

5,7



2,8

31,6

15,8

BANCO GUAYAQUIL

34,4

15,9

6,1

3,5

CONECEL (Claro)

194,7

97,3

6,6

2,7



Rebelión

SCHLUMBERGER

58,1

29,0

-

-

DINERS CLUB

35,9

17,9

-

-

PRONACA

18,7

10,3

-



* Información únicamente referencial pues no proviene de una misma fuente. NE: No encontrado.

Fuente: [SRI](#) (consultado el 01 de agosto de 2018); *El Telégrafo*: " [106.726 empresas deben más de \\$ 5.70 millones al Estado](#) ", 06 de mayo de 2015; e información circulada en la Quinta Convención Nacional del Colectivo Unitario Nacional de Organizaciones Sindicales, Indígenas y Sociales (mayo 2015).

De hecho, en 2015 se sabía que [apenas 8 empresas adeudaban al SRI 443 millones de dólares entre multas e intereses](#) , mientras que en 2018 se sabe que [de la deuda tributaria total con el SRI de 4.379 millones de dólares más de la mitad \(2.228 millones\) corresponde a deudas de los 170 grupos económicos más importantes del país](#) . Para completar la idea, indiquemos también que, en la remisión de 2018, [los 50 mayores deudores podrán acogerse al perdón de 1.344,7 millones de dólares](#) , implicando una reducción de ingresos para el Estado de alrededor de 1,3% del PIB.

Otro paquete de "cuasi-perdón" (reducción cínica de 99%) de intereses, multas y obligaciones planteado en la "Ley de Fomento Productivo" del "morenismo" es ofrecido a los patronos en mora con la Seguridad Social. Según fuentes oficiales, esta remisión permitiría recaudar al IESS alrededor de [910 millones de dólares de una deuda total de 1.300 millones \(se perdonarían 390 millones\) aunque tal estimación parece "optimista" considerando que en la remisión de 2015 solo se recaudaron 145 millones](#) (aunque la propuesta "morenista" prácticamente duplica el plazo de remisión patronal respecto a la propuesta correísta). Por si esto no bastara, la ley elimina la posibilidad de que el IESS -y el Estado- cobre a patronos por vía coactiva en los primeros 30 días en que incurran en morosidad en sus obligaciones con la seguridad social; es más, el IESS en ningún caso podrá cobrar al patrono las prestaciones por enfermedad, maternidad, auxilio de funerales y el fondo mortuario que los afiliados lleguen a requerir en esos primeros 30 días.

Esta combinación de perdón de intereses y multas por deudas patronales y de dejar a los trabajadores afiliados en una situación precaria en el primer mes de incumplimiento de pagos a la seguridad social de sus patronos (sin posibilidad de que el IESS haga cobros por vía coactiva), es infame. Decimos esto pues, con tales reformas sobre la Seguridad Social, el gobierno de Moreno se atribuye el derecho a perdonar obligaciones que los patronos mantienen no con el Estado, sino con los trabajadores; es decir, el gobierno da facilidades patronales como si los trabajadores no tuvieran ni voz ni voto. Pero, reiteremos, esa tendencia [ya se la vivía con el correísmo \(el cual implementó la remisión patronal en 2015 dentro de la "Ley de Alianzas Público-Privadas"\)](#) de modo que aquí también vemos una vil continuidad.

Con semejantes "perdones y olvidos" (a más de varias facilidades de pago [7]) concedidos por el "morenismo" -y que ya se venían practicando en el correísmo- definitivamente se exagera la costumbre empresarial -sobre todo de grandes capitales- de esperar con calma a algún gobierno urgido por recursos para que adopte nuevas remisiones. Solo notemos que entre las remisiones de



2015 y 2018 no han pasado ni tres años. Si bien se podría mencionar que la propuesta "morenista" incluye la disposición de que los beneficiarios de la remisión no podrán beneficiarse de remisiones futuras luego de -al menos- 10 años, en nuestro país se está volviendo habitual que la ley se vuelva letra muerta cuando los recursos escasean...

Recortando impuestos... cuando los recursos escasean

Al mismo tiempo que el gobierno de Moreno apuesta desesperadamente a obtener recursos perdonando intereses y multas a deudores tributarios y patronales, busca configurar un escenario donde los capitales se sientan libres... pero de cargas tributarias y hasta de los respectivos controles tributarios [8] . Así, la segunda gran claudicación de la "Ley de Fomento Productivo" es un paquete que incluye varias exoneraciones tributarias en favor de "nuevas inversiones productivas" tanto de empresas nuevas como de empresas ya existentes [9] .

Aquí destaca la exoneración del 100% del impuesto a la renta y su anticipo para "nuevas inversiones" hechas en "sectores priorizados" [10] , por 8 años si se dan en Quito y Guayaquil y por 12 años si se dan en el resto del país (20 años para cantones fronterizos). El plazo aumenta a 15 años para inversiones en industrias priorizadas, industrias básicas, agroindustria y sectores agroasociativos. Incluso la exoneración se amplía a las alianzas público-privadas enfocadas a inversiones productivas en agua potable, saneamiento, alcantarillado pluvial (ya introducidas en el correísmo). Hasta se reforma la ley de empresas públicas, eliminando la mención de que las asociaciones público-privadas hagan caso al artículo 318 de la Constitución sobre no-privatización del agua: una disposición del "morenismo" a todas luces inconstitucional, es decir que va en contra [del espíritu de Montecristi que Lenín Moreno ofreció recuperar](#) .

Asimismo, la ley otorga exoneraciones si las "nuevas inversiones" generan "empleo neto" pero no define qué implica tal concepto, lo cual puede crear espacios favorables para una mayor flexibilización laboral, aspiración eterna de las cámaras de la producción y de los economistas OCP.

Algo rescatable en este punto de la "Ley de Fomento Productivo" es la exoneración por 20 años para micro, pequeñas y medianas empresas dedicadas al turismo, así como empresas dedicadas al turismo comunitario. Sin embargo, a más de la duda de cómo se definirá a este tipo de empresas, está la cuestión de que el turismo en general -pequeño y *grande*- ya ha recibido importantes exoneraciones [11] . Además, la propia ley crea un "Fondo Nacional para la Gestión Turística" de carácter público, encaminado a financiar actividades turísticas en general (pequeñas y grandes); fondo con duración de cuatro años y financiado -parcialmente- con asignaciones presupuestarias. Aquí la duda evidente es por qué no se asignó dicho fondo solo para micro, pequeñas y medianas empresas turísticas...

Todas estas exoneraciones "morenistas" del impuesto a la renta son extremas, pero no implican rupturas drásticas con lo que ya se hacía antes. Recordemos que ya se dieron "renuncias fiscales" en el correísmo, por ejemplo, en 2010 con el Código Orgánico de la Producción y luego en 2015 con la Ley Orgánica de Incentivos para las Asociaciones Público-Privadas. Recordemos que en 2010 el gobierno de Correa dispuso reducir progresivamente la tasa del impuesto a la renta para sociedades de 25% al 22% ([la cual se alcanzó en 2013](#)); dicha [tasa volvió al 25% para empresas medianas y grandes recién en 2018, resultado de una de las poquísimas medidas semi-progresistas que el "morenismo" ha implementado](#) . Como bien señala -nuevamente- [Katuska King, tal](#)



[reducción de 3 puntos del impuesto a la renta habría implicado un "sacrificio tributario" de 300 millones de dólares](#) . Volvemos, pues, a encontrar una vil continuidad entre correísmo y "morenismo".

También dentro de la "Ley de Fomento Productivo" se plantea exonerar el impuesto a la salida de divisas, el cual se deberá devolver a sectores que requieran de importaciones para generar exportaciones; asimismo, se exonera a las importaciones de materias primas y bienes de capital importados para "nuevas inversiones productivas" (en ambos casos, se exonera incluso a productos importados que estén disponibles en el mercado local). Igualmente se exonera a los pagos al exterior por concepto de dividendos si el 50% de las utilidades se reinvierten en el país. Además, el presidente de la República podrá reducir el impuesto según la evolución de las finanzas públicas y de la balanza de pagos. Tales exoneraciones serían aceptables si se hubieran dirigido a las importaciones de empresas pequeñas y medianas, pero dicha distinción simplemente no existe en la ley.

Y aún hay más exoneraciones y perdones "morenistas", encaminados incluso a continuar con la senda extractivista trazada por Rafael Correa, [que abrió, por ejemplo, la puerta al festín minero del siglo XXI](#) :

En la minería: se deroga el impuesto a los ingresos extraordinarios y se lo elimina de la ley de minería (justamente ese [impuesto se intentó perdonar en el correísmo a las mineras usando la fenecida ley de plusvalía](#) y ahora se lo elimina de un plumazo); se cambia el monto de regalías mineras para el Estado de una tasa fija de 5% a una tasa variable de 3% a 8%; se quita la mención de las tasas específicas que las mineras deben pagar por impuesto a la renta, impuesto sobre utilidades e impuesto al valor agregado; se retira cobro de 4% de regalías a la mediana minería; se deja la definición de los montos de regalías a una fórmula a plantearse posteriormente en el reglamento de la ley [12] ...

En los hidrocarburos: se elimina la mención de que el Estado reciba, al menos, 50% de ingresos extraordinarios por diferenciales de precios de exportación de petróleo y se la reemplaza por una mera indicación de que la participación estatal se ajustará según el precio de referencia y el volumen de producción.

Toda esta claudicación de ingresos fiscales -durante los próximos 10 a 20 años- hace saltar la siguiente interrogante: ¿de dónde saldrán los recursos que compensen la menor recaudación tributaria y que le permitan sobrevivir al gobierno de Moreno sus próximos años de mandato?, ¿será suficiente lo que se recaude por remisiones de intereses y multas?

Es evidente que no por la limitada capacidad de recaudación de éstas (recordemos, apenas 774 millones de dólares en tres años). Aunque la acción del gobierno parece en extremo contradictoria (buscar ingresos por remisión al mismo tiempo que se perdonan impuestos), la paradoja tiene una clara solución desde el lúgubre discurso neoliberal: es hora del ajuste... de más extractivismo, y hasta de revisar los subsidios de los combustibles (tema que analizaremos por separado).



Prefigurando una nueva carta de intención para el FMI

La situación fiscal ecuatoriana es compleja pues al final del correísmo y al inicio del "morenismo" se han combinado dos tendencias asfixiantes:

a) una caída-estancamiento de los ingresos tributarios y petroleros (aunque cabe anotar la recuperación de la cotización del crudo ecuatoriano, la cual entre junio de 2017 y mayo de 2018 pasó de 40 a 64 dólares el barril);

b) un incremento permanente de los salarios públicos y de los intereses de la deuda externa pública.

El resultado de estas dos tendencias es un déficit fiscal persistente (primario [13] y global) que tanto el gobierno de Correa como el de Moreno han intentado contener usando la deuda externa como [respirador artificial](#) y reduciendo drásticamente la inversión pública (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Tendencias asfixiantes de las finanzas públicas (millones de dólares)

Transacción \ \ Año

2014

2015

2016

2017

Ingresos por exportaciones petroleras

11.433



10.906

6.487

5.402

Impuesto al valor agregado

6.376

6.352

5.400

5.979

Impuesto a la renta

4.161

4.734

3.640

3.764



Sueldos y salarios

9.478

9.904

10.014

10.365

Intereses deuda pública externa

829

1.143

1.335

1.850

Inversión pública total (a)

13.980

10.178

10.293

8.648

Déficit fiscal primario (b)

-4.291

-4.519

-5.753

-2.444

Déficit fiscal global

-5.314

-5.940

-7.314

-4.653

(a): Formación bruta de capital fijo del gobierno central, gobiernos autónomos y empresas públicas.

(b): Saldo fiscal descontando el pago de intereses de deuda pública externa e interna.



Fuente: BCE, información estadística mensual. Elaboración propia.

Considerando esta información, es infame que el correísmo haya recurrido, y que el "morenismo" siga recurriendo, a remisiones tributarias y, especialmente, a reducciones -o exoneraciones- del impuesto a la renta cuando era urgente que ese impuesto se recupere. Sobre todo, es indignante que en los años de crisis el peso del impuesto a la renta sobre los ingresos de los grandes grupos económicos del país, según datos del SRI, se haya mantenido estancado en menos de 2,4% en todo el período 2014-2016. Ese peso debía subir. Pero más bien, tanto el gobierno de Correa como el de Moreno han preferido sostener los gastos salariales y contraer la inversión pública, es decir, contraer quizá el elemento más dinamizador del gasto gubernamental, generándose incluso una potencial tendencia procíclica (acentuando la crisis)...

Así, la asfixia fiscal combinada con la decisión del gobierno de Moreno de no hacer pagar a los grandes grupos económicos los costos de la crisis, y los múltiples paquetes de "perdones y olvidos" que previamente hemos analizado, hacen ver que el problema fiscal será enfrentado de la forma más ortodoxa posible: la consolidación de un ajuste fiscal al típico estilo neoliberal, con la salvedad de que ese ajuste se viene realizando ya desde el correísmo con la reducción de la inversión pública.

Y, en efecto, la tercera gran claudicación de "Ley de Fomento Productivo" "morenista" prefigura, en términos fiscales, una potencial carta de intención con el Fondo Monetario Internacional. Afirmamos esto pues la ley -a más de plantear algunas decisiones que ojalá transparenten el manejo de la deuda pública- dispone *reglas fiscales* en donde el Presupuesto General del Estado no puede tener déficit en su resultado primario ni mostrar un gasto del gobierno central mayor a la "tasa de crecimiento de largo plazo de la economía". Esta disposición se complementa con otra en donde se indica que los ingresos de explotación de recursos naturales no renovables que superen lo presupuestado -reiteremos, con un gasto público limitado *ex ante*- se destinarán a un "fondo de estabilización fiscal" que brinde sostenibilidad a las cuentas públicas y/o permita ejecutar gastos de educación y salud.

Aunque la ley no aclara qué es la "tasa de largo plazo" ni cuál es su cuantía o su estimación, la disposición de incluir simultáneamente la limitación del gasto público y la canalización de recursos excedentarios a un fondo que establezca las cuentas públicas muestra similitudes aberrantes con la [Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal expedida en 2003 y que creó el "Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público" \(FEIREP\)](#) . Recordemos que, entre otras cosas, dicha "Ley de Responsabilidad..." estableció que el gasto fiscal real no puede crecer sobre el 3,5% anual más el deflactor del PIB, a la vez que cualquier excedente fiscal fluía automáticamente al FEIREP. Así, sin importar el tipo de ingresos extras del Estado -p.ej., una donación externa-, no se podía aumentar el gasto público más allá del límite establecido. Nótese que esto frenaba automáticamente a la inversión pública y social. De haber seguido indefinidamente tal "esquema exitoso", recién en 47 años el Ecuador -según un estudio de UNICEF- habría alcanzado la inversión social per cápita promedio de América Latina: 540 dólares, frente a los 130 dólares de la época del coronel Lucio Gutiérrez.

La "prudencia" del coronel apuntaba a ahorrar en época de vacas gordas no para que la sociedad



disponga de reservas en los años críticos, sino para poder mantener el servicio de la deuda externa en época de vacas flacas. Una situación aberrante, pues priorizando el pago de la deuda no se ha beneficiado nunca el país, por más que se reitere lo contrario [14] .

Aquí cabe aclarar lo siguiente: una cosa es crear mecanismos que fortalezcan las reservas internacionales y ayuden a administrar adecuadamente la liquidez doméstica (lo cual es clave para la economía ecuatoriana dolarizada y [se pudo lograr en la década correísta usando solo una fracción -no la totalidad- de los excedentes petroleros estatales](#) [15]); otra cosa muy diferente es crear fondos automáticos del total de excedentes petroleros y usarlos para sostener las cuentas públicas. No es lo mismo administrar liquidez (lo cual puede implicar, entre otras cosas, la ejecución adecuada de políticas contra-cíclicas) que usar los fondos guardados para garantizar, entre otras cosas, el pago de intereses de la deuda externa (recordando que ese es uno de los gastos públicos corrientes de mayor crecimiento dentro de las cuentas fiscales). Justamente el FEIREP se usó como garantía de pago del servicio de la deuda externa y sería aberrante que suceda lo mismo con la "Ley de Fomento Productivo". Penosamente las puertas a esa posibilidad han quedado abiertas de par en par...

A más de que la ley "morenista" plantea reglas fiscales sobre el gasto, también plantea reglas sobre el manejo del endeudamiento público. Así, mientras que por un lado se ratifica que el techo legal de la ratio deuda/PIB es de 40%, por otro lado, se dispone que el período 2018-2021 es de "estabilización" y que durante el mismo no rige el techo legal de la deuda. Más bien, durante la "estabilización" se aplicará un plan de sostenibilidad fiscal que "optimice" el gasto público y reduzca el déficit primario cada año hasta alcanzar el equilibrio en 2021 (pudiendo extenderse el plazo si surgen gastos no programados de obligatorio cumplimiento); alcanzado el equilibrio primario se aplicaría un "plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal" para llegar a una ratio deuda/PIB de 40% a *largo plazo* (sin saber a ciencia cierta cuándo realmente se cumplirá dicho plazo).

Más allá de los planteamientos dogmáticos hay un exceso de discrecionalidad pues en la ley se establece que, en caso de existir riesgo de incumplimiento de las reglas fiscales, se aplicarán mecanismos de "corrección automáticos" y planes de "sostenibilidad fiscal" [16] . ¿Qué quiere decir "corrección automática"? Al menos la ley no lo aclara, y con eso queda abierta una puerta -hasta discursiva- en favor de los supuestos mecanismos de ajuste automático del libre mercado.

A criterio de [Wilma Salgado](#) , las metas de ajuste propuestas en la ley, tanto a nivel de deuda como de déficit primario, muestran condiciones que pueden ser tan o hasta más drásticas que aquellas que el Fondo Monetario Internacional ha solicitado, por ejemplo, a Argentina en el acuerdo Stand By alcanzado en junio de 2018. Aquí cabría anotar la salvedad de que a Argentina el FMI la condicionó para concederle un crédito de 50 mil millones de dólares, mientras que Ecuador está auto-condicionándose. Por cierto, dicho auto-condicionamiento no es gratuito, pues el FMI cada vez se acerca más al país,

Aunque es necesario un análisis muy profundo para comprender la real magnitud que tomará el ajuste -pues al momento lo único claro es la existencia de un mega-abanico de posibilidades neoliberales-, algunos indicios empiezan a palpase. Así, la ley "morenista" dispone suspender



dentro del sector público la creación de puestos de trabajo vía contratos ocasionales y concursos de méritos y oposición hasta analizar la "real necesidad de permanencia y creación de puestos".

Tal disposición se conjuga con la declaración oficialista de que se revisaría la situación laboral de [160.000 funcionarios públicos que estarían empleados de forma "irregular" \(entre nombramientos provisionales y contratos ocasionales extendidos más allá del límite legal\)](#) [17] , y que [se abrirían concursos para regularizar a 70.000 empleados entre 2018 y 2019](#) [18] . Todo esto con el claro propósito de reducir la masa salarial pública, tomando en cuenta que [solo para pagar contratos ocasionales el Estado requiere anualmente de 1.300 millones de dólares](#) .

Si bien es crucial revisar la masa salarial pública (recordemos que ésta ha crecido en todo el período 2014-2017 aún en medio de la crisis, ver cuadro 2), dicha redimensión no debería empezar con los trabajadores más vulnerables. Lo primero que debería hacerse, a nuestro criterio, es un ajuste serio sobre los megasueldos de la burocracia dorada: [apenas 38.700 funcionarios perciben un ingreso promedio de 58.100 dólares al año](#) [19] , representando una masa salarial de más 2.200 millones de dólares anuales (es decir, un monto mayor al que representa el gasto en contratos ocasionales). Luego de redimensionar a esa burocracia dorada, se debería estudiar cada caso particular de empleo público.

En definitiva, podemos empezar a intuir que el ajuste neoliberal "morenista" va a ser grande y, como siempre, ni los grandes grupos económicos y quizá ni la burocracia dorada serán quienes paguen los costos de la crisis. Y mientras esto sucede, hay algunos personajes muy particulares que se frotan las manos por las potenciales ventajas -explícitas e implícitas- que la "Ley de Fomento Productivo" les ofrece. Nos referimos a la gran banca privada.

Dogmatismo monetario y claudicación a la banca

En una sociedad, quienes tengan la capacidad de influenciar sobre la dinámica monetaria son, al mismo tiempo, quienes detentan un gran poder (hasta podríamos decir que detentan un "[suprapoder monetario](#) "). Más aún en una economía dolarizada como la ecuatoriana, donde la capacidad de influenciar en la dinámica monetaria se encuentra restringida por la incapacidad de emitir moneda propia. Es muy importante tener presente este detalle, pues la cuarta gran claudicación de la "Ley de Fomento Productivo" "morenista" se encuentra en varias disposiciones que, a primera vista, se muestran como claro ejemplo de dogmatismo monetario, pero al reflexionarlas con detenimiento, evidencian el entreguismo total del gobierno de Moreno a la gran banca oligopólica del país.

Respecto al dogmatismo monetario, la ley dispone que el Banco Central del Ecuador (BCE) no puede invertir ni en Certificados de Tesorería (CETES) ni en ningún otro título valor emitido por el Estado o por sus instituciones (especialmente por el Ministerio de Economía y Finanzas); tal prohibición se extiende a todas las instituciones financieras públicas, siempre que éstas usen recursos de inversión doméstica provenientes del Banco Central del Ecuador.

Si bien en el correísmo se llegó al extremo de usar al Banco Central casi como "caja chica" por medio del pésimo manejo que éste hizo de las [reservas internacionales, tanto al prestarlas de](#)



[forma irresponsable al gobierno central como al inyectarlas a la banca pública para que ésta financie la fallida "transformación productiva"](#) [20] , ahora con el "morenismo" pasamos al otro extremo: el Banco Central pierde cualquier posibilidad de inyectar liquidez a las instituciones públicas vía compra de títulos u otras obligaciones.

¿No se podía poner reglas más claras, y límites estrictos, en vez de quitarle completamente un instrumento de política monetaria al Banco Central? Por ejemplo, se pudo disponer que las compras del Banco Central en títulos valores de las instituciones públicas no exceda un determinado porcentaje de las reservas internacionales [21] y, sobre todo, que los fondos obtenidos de dicha compra se usen estrictamente en proyectos de inversión pública y jamás en gasto corriente [22] . Sin embargo, este tipo de planteamientos es obvio que está fuera del horizonte neoliberal, el cual parecería que prefiere que el Estado obtenga financiamiento caro mientras se tiene recursos internos remunerados a tasas de interés bajísimas en bancos internacionales (un negocio redondo hasta para los especuladores).

Si el Banco Central pierde de forma drástica la capacidad de influencia monetaria, ¿quién gana? Pues los otros agentes económicos que pueden influenciar en la dinámica monetaria de nuestro país dolarizado, es decir, la gran banca privada (recordemos que ésta influye por medio de la concesión de créditos, la generación secundaria de dinero y hasta con el potencial de repatriación de dólares).

Es decir, al quitarle funciones al Banco Central implícitamente se le otorga mayor poder monetario a la banca privada, lectura que concuerda completamente con otras disposiciones de la "Ley de Fomento Productivo" donde el entreguismo "morenista" es explícito: se deja de identificar a personas con mayor influencia dentro del sistema financiero según su propiedad patrimonial; se encarga el manejo de datos crediticios individualizados a la Superintendencia de Bancos y Seguros, información que podrá comercializarse a bancos y demás agentes económicos que deseen valorar el riesgo crediticio; y hasta se propone que, desde la vigencia de la ley, hay 120 días para armar un "programa de diversificación de inversiones" en donde la banca pública deberá ampliar su portafolio invirtiendo en títulos valores del sector privado [23] .

Queda claro, entonces, que la "Ley de Fomento Productivo" continúa con la claudicación del gobierno de Moreno frente a la gran banca; claudicación que, de hecho, ya se evidenció cuando el "morenismo" entregó a esa banca hasta el manejo del dinero electrónico. Pero, una vez más, no olvidemos que la banca no solo está ganando con Moreno, sino que ya ganó -y demasiado- con el [propio correísmo](#) . Así que, aun cuando el entreguismo "morenista" es extremo, no es más que la evidencia de un proceso que ya se venía dando desde antes, un proceso en donde [la banca gana... ¡siempre!](#)

Correísmo-"morenismo": matices de una vil continuidad neoliberal

Las cuatro grandes claudicaciones que posee la "Ley de Fomento Productivo" propuesta por el gobierno de Moreno definitivamente no marcan una ruptura con los últimos años del gobierno de



Correa. Al contrario, y que no quepa ninguna duda: correísmo y "morenismo" apenas son matices de una vil continuidad neoliberal. Si a dicha continuidad sumamos todo lo que está por venir, incluyendo una potencial [eliminación abrupta de subsidios](#) hasta la [total apertura del país a tratados comerciales](#) , que incluye la aproximación a [la Alianza del Pacífico](#) antes [combatidos hasta la saciedad](#) ; no olvidemos que Correa, [como se anticipó oportunamente](#) , ya dejó abierta esta puerta con la firma del tratado comercial con la Unión Europea en 2016.

Además, la supuesta esperanza de que con "perdones y olvidos", con remisiones y reducciones, se generarán incentivos para atraer inversión y crear empleo ya es demasiado trillada y carente de sustento. Una y otra vez se han dado medidas de esta naturaleza. Y una y otra vez no se han cristalizado en las prometidas nuevas inversiones, así como tampoco en las ansiadas reactivaciones económicas. Para muestra basta recordar -una vez más- la remisión de 2015 hecha durante el correísmo y que fue incapaz incluso de evitar la caída de la recaudación tributaria en 2016 y 2017, ni fue capaz de evitar que la economía ecuatoriana se estanque ya por tres años: entre 2014 y 2017 el PIB per cápita ha caído de 6.347 a 6.143 dólares anuales por persona.

Desde el punto de vista de los sectores populares -quienes ya están pagando la crisis y la seguirán pagando por varios años más-, definitivamente las opciones son cada vez más evidentes: o se acepta ser partícipe del entreguismo "morenista" y se deja que el neoliberalismo llegue a dónde nunca llegó -ni siquiera en la década perdida de los años ochenta, por ejemplo, con la imposición de la megaminería y la suscripción del TLC con la Unión Europea-, o se reactiva la lucha popular. Penosamente, la década correísta ha dejado destrozada a la izquierda y duramente golpeados a los movimientos sociales, los cuales -admitámoslo- también se han hundido por sus propios graves errores. Resultado de ello, muchos movimientos sociales -y hasta sindicales- están perdiendo el norte al empantanarse en el "carga montón" que se hace sobre Correa [24] . ¡Ahí no está la lucha! La lucha es contra el capital... en especial en contra de sus versiones neoliberales de política económica y de forzado extractivismo que ahonda nuestra característica de economía primario-exportadora.

Sí, hemos salido del cinismo correísta, pero para entrar en una mutación aún peor. Las claudicaciones "morenistas" son clarísimas. Así que ya no hay tiempo para ambigüedades. Las alternativas históricas de los sectores populares y sus dirigencias son dos: sumisión... o resistencia.-

Notas:

[1] Usamos el término "morenismo" entre comillas pues, en realidad, el gobierno de Moreno no centra su poder en la imagen de su presidente. Cosa diferente sucedía con el correísmo, el cual sí centraba su poder en la imagen de Correa bajo la forma de caudillo.



[2] Ver el artículo de Pablo Ospina: "La orden de prisión a Rafael Correa y las denuncias de corrupción" (Rebellion.org , julio 07 de 2018).

[3] Recomendamos, en particular, los artículos de Wilma Salgado: "Paquetazo para "toda una vida" en el proyecto de Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal" (Ecuador Debate No.104 y Ecuador Today) y de Katiuska King: "Ley de Fomento Productivo: Nueva amnistía, fomento a evadir impuestos" (blog personal).

[4] Dicho resumen se elaboró a partir del [veto presidencial del 18 de julio de 2018](#) .

[5] Antes del correísmo únicamente se han hecho remisiones en 1971 y en 1997.

[6] Ver las declaraciones de la directora del SRI recogidas por *Ecuador TV*: " [Menos del 1% de beneficiarios de la remisión tributaria son grandes contribuyentes](#) ", junio 27 de 2018. Es llamativo que el discurso oficial trate de "dorar la píldora" argumentando que, si bien en monto los grandes contribuyentes son los principales beneficiarios de la remisión, en número de contribuyentes se beneficia más a los pequeños. Si los grandes contribuyentes en el país son minoría, eso se debe a una excesiva concentración de los mercados.

[7] Por ejemplo, la ley propone que los deudores usen los intereses y multas ya pagados -incluso por vía coactiva- como si fueran adelantos de capital, de modo que pueden reducir el saldo de deuda que deben pagar para acceder a la remisión. Para más detalles, revisar el [resumen de la ley disponible en línea](#) .

[8] Tales son los "vientos de libertad" que da la ley "morenista" al capital que hasta dispone la caducidad en 6 años -como cualquier forma de no declaración tributaria- a las causas originadas por tributos declarados con gastos inexistentes o con facturas de empresas fantasmas. Asimismo, otorga a los inversionistas extranjeros una "residencia temporal de excepción" con un visado renovable cuantas veces desee el peticionario, sin límite de estadía y extensible a cualquier agente que desee hacer negocios en el país.

[9] En el caso de empresas ya existentes, la exoneración aplica de manera proporcional a las "nuevas inversiones productivas" que éstas hagan (excepto transferencias de activos entre sociedades). Es decir, todas las empresas ya existentes pueden acogerse a las exoneraciones del impuesto a la renta y del impuesto a la salida de capitales incluidas en la "Ley de Fomento productivo" simplemente replanificando sus inversiones.

[10] Los sectores priorizados, según la normativa acorde a la "Ley de Fomento Productivo" son: a)



sector agrícola; producción de alimentos frescos, congelados e industrializados; b) cadena forestal y agroforestal y sus productos elaborados; c) metalmecánica; d) petroquímica y oleoquímica; e) farmacéutica; f) turismo, cinematografía y audiovisuales y eventos internacionales; g) energías renovables incluida la bioenergía o energía a partir de biomasa; h) servicios logísticos de comercio exterior; i) biotecnología y software aplicados; j) exportación de servicios; k) desarrollo y servicio de software, producción y desarrollo de hardware tecnológico, infraestructura digital, seguridad informática, productos y contenido digital, servicios en línea; l) empresas de servicios de eficiencia energética; m) industrias de materiales y tecnologías de construcción sustentables; n) sector industrial, agroindustrial y agroasociativo; ñ) los sectores de sustitución estratégica de importaciones y fomento de exportaciones, que mediante Decreto Ejecutivo determine el Presidente de la República, con base en las recomendaciones que para el efecto emita el Consejo Sectorial de la Producción."

[11] Ejemplos de la reducción del impuesto a la renta en el turismo son: la ya mencionada exoneración de 12 años cuando se generen ingresos por nueva inversión; exoneración de 10 años para inversiones que actúen como ZEDES (zonas francas y de desarrollo) turísticas, y para los siguientes 10 años una rebaja de 10 puntos en el impuesto a la renta.

[12] Aquí aparece, una vez más, el poder de los reglamentos, en los que a la postre se definirán -léase, se ampliarán- los beneficios para los inversionistas.

[13] El resultado primario equivale al saldo global del sector público descontando el servicio de deuda pública correspondiente a intereses (ver [metodología de la información estadística mensual del Banco Central, p.71](#)).

[14] Ver el libro de Alberto Acosta (2012): *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional (tercera edición), p.270.

[15] Para una simulación muy simple que evidencia cuán posible era fortalecer reservas internacionales con una fracción de excedentes petroleros manteniendo incluso el financiamiento de las importaciones de derivados deficitarios, puede verse el libro de Alberto Acosta y John Cajas Guijarro (2018): *Una década desperdiciada. Las sombras del correísmo*. Quito: CAAP, [pp.232-233](#) .

[16] Por cierto, todas estas reglas macrofiscales pueden modificarse en casos excepcionales con la aprobación de la Asamblea Nacional o por petición del Presidente de la República vía decreto de Estado de Excepción.

[17] Ver la declaración de uno de los consejeros del Presidente de la República recogida en el artículo de *El Comercio*: " [160 000 servidores públicos, en situación irregular](#) ", 2 de julio de 2018.



[18] Ver la declaración del Ministro de Trabajo recogida en el artículo de *Agencia Andes*: " [Ministro de Trabajo anuncia regularización de contratos en el sector público](#) ", 4 de julio de 2018.

[19] Al respecto ver el artículo de Pablo Dávalos en *Plan V*: " [Una élite de 38.700 funcionarios gana más de USD 3000 al mes](#) ", 27 de abril de 2016.

[20] Sobre el tema puede revisarse el libro ya citado de Alberto Acosta y John Cajas Guijarro (2018), [pp.86-90](#) .

[21] Porcentaje que podría definirse estudiando cuál es el nivel óptimo de reservas que debería mantener una economía en dolarización.

[22] Asimismo, se pudo disponer que dentro de las cuentas fiscales siempre exista una clara distinción entre los fondos que por ley únicamente deberían usarse en inversión pública, de los fondos que deberían cubrir gasto corriente. Es decir, se pudo proponer la descomponer de la llamada "cuenta única del tesoro" en subcuentas con fondos que, por ley, sean intransferibles entre sí. Con eso hasta se podría [evitar el ocultamiento del financiamiento de gasto corriente con deuda externa pública](#) .

[23] En medio de tal maraña de concesiones, apenas como una mera genuflexión se propone generar un fondo para el fomento productivo de la Economía Popular y Solidaria con el 50% de las utilidades de la banca pública. De hecho, esa es uno de los poquísimos apoyos incluidos en la ley "morenista" a la Economía Popular y Solidaria, a pesar de que ésta cumple un papel crucial en hasta en la subsistencia del país.

[24] Esto no implica, de manera alguna, que estemos abogando por abandonar la lucha contra la corrupción y los masivos abusos de poder del correísmo.

Alberto Acosta: Economista ecuatoriano. Profesor universitario. Ex-ministro de Energía y Minas. Ex-presidente de la Asamblea Constituyente. Ex-Candidato a la Presidencia de la República.

John Cajas-Guijarro: Economista ecuatoriano. Profesor de la Universidad Central del Ecuador. Estudiante de doctorado en economía en FLACSO-Ecuador.

Rebelión ha publicado este artículo con el permiso de los autores mediante una [licencia de Creative Commons](#), respetando su libertad para publicarlo en otras fuentes.